

Поскольку реформа затрагивает многих граждан, порядок ее проведения может быть показательным для анализа общественных взаимоотношений в РФ. В рамках положений Жилищного кодекса Российской Федерации о несении собственниками помещений бремени расходов на содержание общего имущества многоквартирных домов, положений об оплате жилых помещений и коммунальных услуг, норм о договоре управления многоквартирным домом выстраиваются новые отношения государства и граждан. Важно, чтобы эти отношения с первых шагов развивались в правовом ключе и были сотрудничеством равноправных субъектов, с тем чтобы в будущем правовой нигилизм не стал нормой для граждан, вовлеченных в этот процесс по инициативе государства.

Реформа ЖКХ в России – шаг к закреплению правового нигилизма в обществе

П. И. СУХОРУКОВ,
президент Межрегиональной общественной организации
инвалидов «НОРОКИ Сибирский родник»,
Горно-Алтайск

Причины увеличения тарифов ЖКХ

При реформировании ЖКХ логика отношений «государство – общество» привела, с одной стороны, к неуправляемому росту тарифов, а с другой – к непоследовательным и многоступенчатым действиям со стороны государства по отмене ранее существовавших дотаций и социальных льгот.

В частности, до недавнего времени не облагались НДС услуги товариществ собственников жилья (ТСЖ) по техническому обслуживанию, текущему и капитальному ремонту, санитарному содержанию, управлению эксплуатацией домохозяйства, далее именуемые «собственные жилищно-коммунальные услуги». С 1 января 2004 г. для единообразия налогообложения в процессе введения в действие Налогового кодекса эти льготы были отменены. Произошло автоматическое увеличение стоимости собственных жилищ-



но-коммунальных услуг на сумму отмененных льгот, что обеспечило около 6% роста общих расходов для конечных потребителей – собственников квартир, членов ТСЖ.

Прямым следствием изменения федерального законодательства, увеличивающего налоговое бремя, стал рост жизнеобеспечивающих тарифов для подавляющего большинства граждан РФ, в том числе малоимущих. Это привело к увеличению стоимости жизни и стоимости потребительской корзины. В то же время новый принцип сбора налогов чрезвычайно эффективен. Чтобы собрать такой налог, от государственных служащих потребуется намного меньше усилий, чем на сбор того же объема налогов непосредственно с физических лиц. Не уплатить его невозможно, так как он включен в цену на основные жизнеобеспечивающие услуги. В результате повышается сбор налогов, в значительной степени – федеральных. Иначе говоря, в период огромнейшего профицита бюджета проведением институциональной реформы мы увеличиваем еще размер собираемых налогов за счет всего населения.

Поначалу, с 2004 г., чтобы локализовать негативные последствия от изменения налогового законодательства, многие мелкие и средние товарищества собственников жилья перешли на упрощенную систему налогообложения и получили предусмотренное законодательством право на освобождение собственных услуг от обложения НДС и на льготы по социальным налогам (глава 26.2 Налогового кодекса РФ), обеспечив за счет этого более семи процентов экономии для своих членов. При этом товарищества не включали ни в свою выручку, ни в затраты платежи за поставляемые собственникам квартир услуги сторонних поставщиков, доля которых в общих коммунальных платежах собственников квартир – около 70%. В результате ТСЖ выполняли функцию по сбору средств от своих членов и перечисляли их сторонним поставщикам услуг, в том числе энергоснабжающим предприятиям, выполняя, по сути, посреднические функции между конечными потребителями и сторонними поставщиками услуг.

Однако на основании Письма Минфина России № 03-03-05/8 от 05.05.2006 г. налоговые инспекции после формального анализа заключенных договоров начали включать в выручку от реализации работ, услуг весь объем

платежей членов ТСЖ. Следовательно, ТСЖ оказались потребителями коммунальных услуг оптовых поставщиков. И превратились из сборщика платежей за услуги в перепродавца услуг энергетических компаний, они стали гарантом оплаты за весь объем предоставленных услуг. Для малых и средних товариществ собственников жилья, у которых объем выручки превысил установленный для использования упрощенной системы налогообложения максимальный норматив, это обернулось принудительным переходом на обычную систему налогообложения с пересчетом всех налогов (ст. 346.13, п. 4 Налогового кодекса РФ). Следовательно, возникли колоссальные дополнительные налоговые платежи. Инструктивное письмо позволило лишить ТСЖ возможности минимизировать потери, возникшие в результате негативного изменения законодательства. Многие ТСЖ были вынуждены задним числом дополнительно начислить налоги, превышающие размеры фондов, создаваемых для капитального ремонта, и несовместимые с продолжением дальнейшей деятельности товариществ.

Главным же фактором, обуславливающим рост тарифов на десятки процентов, служит игнорирование энергетиками требований законодательства по ограничению роста тарифов и неспособность государственных служащих исправить существующие нарушения законодательства со стороны энергетиков, обеспечивающих сверхнормативное увеличение своих тарифов.

Таким образом, три причины – прекращение государственного субсидирования, увеличение доли налогов в общей стоимости ЖКУ и фактически неограниченное увеличение энергетических тарифов – приводят к галопирующему росту тарифов жилищно-коммунальных услуг, сохранению инфляции предложения и увеличению доли малоимущих граждан в стране.

Особенности налоговой системы

Подразумевается, что от проведения реформ каждый выгодополучатель должен получить свой эффект, и пользователи услуг ЖКХ тоже. Этот эффект можно и нужно максимизировать за счет, например, грамотной налоговой политики. В действительности же от существовавшей ранее

льготы по НДС была польза каждому гражданину, а ее отмена ударила по населению. Сегодня реальная практика применения налоговых льгот в России такова, что в результате предоставления большинства льгот максимальный эффект от их использования получает крупный бизнес.

В различных странах с рыночной экономикой в процессе построения и функционирования налоговых систем давно определены оптимальные размеры изъятий через налогообложение и их влияние на предпринимательскую активность в официальном секторе экономики. Рассмотрим, как формируется и функционирует налоговая система в России.

В условиях постоянно усложняющейся налоговой системы, чтобы работать по закону, недостаточно прочесть закон – необходимо как минимум иметь возможность своевременно получать однозначные консультации по его применению. С одной стороны, налогоплательщик должен иметь информацию о предстоящих изменениях действующего законодательства, в том числе в виде новых нормативных актов, и в связи с этим – консультации по возникающим неясностям у независимых консультантов, точка зрения которых может не совпадать с позицией Минфина РФ. С другой стороны, налогоплательщику необходимы разъяснения по оставшимся, наиболее принципиальным для него неясностям в применении действующего законодательства в уполномоченных государством (Минфином РФ) органах, с целью исключить даже вероятность неправомерных действий со своей стороны, до момента изменения действующего законодательства.

Своевременные двусторонние разъяснения по возникшим вопросам применения налогообложения бизнес-процессов или разовых сделок (до начала их осуществления) с учетом особенностей деятельности каждого конкретного налогоплательщика позволят ему осознанно действовать в дальнейшем. Он может уверенно вести свою деятельность и платить при этом установленные законодательством налоги. Налогоплательщик может отложить начало сделок, налогообложение по которым, с его точки зрения, является несправедливым, и попытаться оспорить полученные кон-

сультации в вышестоящих инспекциях Минфина РФ или в суде. Может и отказаться от планируемой деятельности по причине несогласия или невозможности уплачивать налоги в указанном размере.

Сегодня налоговые инспекции лишены права консультировать налогоплательщиков. В результате те, кто не отказался вести предпринимательскую деятельность, часто вынуждены «играть в русскую рулетку». Для упрощения наказания «проигравших» фактически отменили еще два основополагающих для налоговой системы принципа. Первый – «презумпция невиновности», ст. 49 Конституции России и, в частности, ст.3 п.7 Налогового кодекса РФ: «Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика». Второй – ограниченность прав и обязанностей налогоплательщика. Налогоплательщик не имеет права принимать на себя обязательства по уплате налогов и не несет ответственности за налоговые действия своих контрагентов, любые налоговые оговорки в договорах являются ничтожными. Однако сначала налоговые органы, а затем и суды, игнорируя существующие в российском законодательстве принципы, ввели в практику решения спорных вопросов отсутствующее в законодательстве понятие «недобросовестный налогоплательщик».

Перечень же действий, после совершения которых было рекомендовано эту «метку» применять к субъекту предпринимательской деятельности, по охвату был соизмерим с количеством нарушений, указанных в Административном кодексе, а кроме того, еще и являлся открытым. Получается, налогоплательщику еще до выяснения причин конфликта, по существу, уже было отказано в правах, по причине его «недобросовестности», а значит, наличия у него преступного умысла.

В результате создалась ситуация, при которой, с одной стороны, получить предварительную достоверную информацию невозможно, с другой стороны, совершив нарушение, получаешь «метку» «недобросовестный налогоплательщик» и фактически лишаешься права на судебную защиту.

Предприниматели, чтобы выжить в создавшихся условиях, вынуждены иметь несколько предприятий, когда вполне

можно было бы обойтись одним. Во-первых, для сохранения основных фондов, которые, как правило, передаются в другие предприятия на правах аренды. Во-вторых, для локализации рисков от разных видов деятельности. В-третьих, в запасе всегда есть готовые предприятия, на которые переносится деятельность попавших под удар.

В такой ситуации, с одной стороны, очень удобно предприятиям-однодневкам, созданным специально для обналичивания и иных криминальных действий, с другой – страдают виды деятельности с ограниченным ресурсом для защиты, не имеющие возможности быстрой смены юридического лица, то есть изначально ориентированные на длительную однообразную деятельность без высоких прибылей. К предприятиям такого вида деятельности и относятся товарищества собственников жилья.

Налоговый террор в сфере ЖКХ, или необходимость исправления ошибок в реформировании налоговой системы

Приходится признать, что в деятельности налоговых органов, в частности, по отношению к ТСЖ, наличествуют признаки так называемого налогового террора. Его основные черты: игнорирование налоговыми органами существующих законодательных норм, прав налогоплательщиков, присвоение себе права трактовать закон.

Во взаимоотношениях с товариществами собственников жилья проявления налогового террора таковы:

- ✓ лишение налогоплательщика возможности предварительно проконсультироваться по особенностям действующего налогового законодательства;
- ✓ игнорирование основных прав налогоплательщиков;
- ✓ безнаказанность служащих налоговых инспекций.

На мой взгляд, основным проявлением налогового террора стала **появившаяся у служащих налоговых инспекций возможность безнаказанно присваивать себе право трактовать закон и производить доначисление налоговых платежей за прошлые периоды в размерах, превышающих возможности налогоплательщиков по их уплате.**

Действие законов и инструктивных писем, серьезно ухудшающих положение большого количества социально незащищенных налогоплательщиков, не должно иметь обратного характера, особенно в переходные периоды. Не надо забывать п. 7 ст. 3 Налогового кодекса РФ: по спорным вопросам решение принимается в пользу налогоплательщика, тем более – когда это касается социально незащищенного населения. Презумпцию невиновности необходимо восстанавливать. В частности, действие упомянутого выше Письма на основании этого пункта Налогового кодекса не должно распространяться на прошлое – например, в Письме могли быть зафиксированы условия вступления производимых изменений в силу с нового отчетного периода.

Товарищества собственников жилья, которые столкнулись с такой проблемой, не должны привлекаться к ответственности – ввиду того, что они являлись и являются добросовестными налогоплательщиками. Создавая товарищества, граждане-собственники квартир рассчитывают на длительное, не на одно поколение, устойчивое функционирование на основе законодательно прописанных существующих норм и правил. Для этого и со стороны государства требуется корректное отношение, чтобы то, что гарантируется законодательством, выполнялось, сомнительные меры не применялись к ТСЖ задним числом. Чтобы правовой нигилизм не стал нормой для обычных граждан и в будущем, нужно выстраивать с ними нормальные правовые взаимоотношения с первых дней взаимодействия.

У населения, которое сегодня вовлекается в экономические процессы, поскольку является собственником чего-либо, не должно складываться негативное восприятие этих процессов. Вхождение населения в рынок должно сопровождаться положительным настроением и согласием на официальные взаимоотношения, а не отторжением. В экономических отношениях гражданам следует склоняться в сторону официального процесса, а не нелегального. Что важно как для стабильного развития общества и экономики в частности, так и для общественного согласия в нашей стране в целом.

Сегодня первоочередная политическая задача – увеличение доли официального сектора экономики. Государство обя-

зано своевременно изменять правила или корректировать уже сложившуюся ситуацию, если значительная часть законопослушного населения в результате применения правовых схем оказалась в ущербном положении по сравнению с теми, кто работал нелегально и вообще не платил налоги.

Чтобы существенно сократить нарушения налогового законодательства в общественных взаимоотношениях, кроме знания налогоплательщиками действующих законов, необходимы следующие срочные шаги.

1. Вернуть налогоплательщикам фактическую возможность получать официальные разъяснения по возникшим вопросам применения налогообложения бизнес-процессов или разовых сделок до начала их осуществления, в том числе с учетом особенностей деятельности каждого конкретного налогоплательщика.

2. Последовательно восстанавливать презумпцию добросовестности налогоплательщиков, в том числе путем внесения дополнений в налоговое законодательство об администрировании налоговых взаимоотношений.

3. Обеспечить условия, при которых правильное применение налогового законодательства не лишало бы экономического смысла сделки, не нарушающие общественные интересы.

4. Устранить возможность длительного ведения предпринимательской деятельности для лиц, которые полностью игнорируют существующее налоговое законодательство.

5. За неправомерные действия на сотрудников налоговых инспекций возложить

- административную ответственность в отношении виновных должностных лиц и их руководителей;
- уголовную ответственность по ст. 169 Уголовного кодекса РФ в отношении должностных лиц в случае неоднократного нарушения ими действующего законодательства, повлекшего крупный ущерб для двух и более налогоплательщиков;
- финансовую ответственность Минфина РФ за ущерб, нанесенный налогоплательщику действиями его должностных лиц.

Ущемление интересов ТСЖ в пользу поставщиков энергии

Сложившаяся практика закрепляет обязанность товариществ собственников жилья по покупке всего потребляемого

их членами объема энергии и, как следствие, обязанность исполнения всех условий договора поставки – как по техническим условиям, так и по срокам и полноте оплаты за потребленную энергию, вне зависимости от своевременности и полноты оплаты этих услуг членами ТСЖ. Таким образом вводится коллективная ответственность членов товариществ перед поставщиками, и ТСЖ как коллективный потребитель выступает гарантом оплаты всех услуг энергетиков.

Такое положение вещей, безусловно, выгодно поставщикам энергии, так как: 1) снимает с них обязанность самостоятельно осуществлять достоверный учет потребления у каждого конечного потребителя; 2) избавляет от необходимости следить за своевременной и полной оплатой услуг каждым конечным потребителем; 3) упрощает процедуру оплаты за «потерянную» энергию между оптовым покупателем (домом или несколькими объектами товарищества в целом) и конечными потребителями. Фактически это обеспечивает поставщикам энергоресурсов максимальную собираемость средств и контроль за процессом потребления энергии при минимуме издержек на эти цели, а для ТСЖ в большинстве случаев означает очередной рост тарифов без улучшения качества услуг.

На практике за счет дополнительной комиссии ТСЖ в несколько процентов покрыть дополнительные административные расходы товарищества можно, но компенсировать потери, указанные выше, – не всегда. Самая главная проблема у большинства товариществ собственников жилья – это неплатежи или несвоевременные платежи конечных потребителей по абсолютно разным причинам: начиная от отсутствия должного количества средств и заканчивая мотивами протестного происхождения. Если сверхнормативные потери придется покрывать за счет увеличения общей стоимости услуг ТСЖ для конечного потребителя, то дефицит средств за счет несвоевременных платежей покрыть сегодня нечем. У новых товариществ сформированных резервов для этих целей нет. Как нет пока и иных резервов, в том числе на предстоящие капитальные ремонты зданий; нет возможности банковского кредитования, как нет и возможности безгранично увеличивать сто-

имость услуг для тех, кто пока платит. Законодательные возможности по взысканию просроченной задолженности со своих членов на сегодня не развиты и в большинстве случаев будут защищать интересы граждан, а не созданных ими товариществ собственников жилья.

В результате, вследствие постоянного роста тарифов и созданной коллективной ответственности, с одной стороны, многократно возрастает вероятность банкротства ТСЖ, а с другой – упрощается возможность их последующего выборочного поглощения в случае банкротства с переводом конечных потребителей под полный контроль управляющих компаний.

Товарищество собственников жилья и элементы общины

Путь, по которому предстоит двигаться товариществам, сопряжен с осознанием и использованием глубокой сути, заключенной в самом названии ТОВАРИЩЕСТВО – объединение товарищей, живущих вместе (совместно), имеющих в собственности имущество (достаточно ценное), но опять же часто совместное (внутри одного дома). Налицо необходимость возродить элементы ОБЩИНЫ – принцип общественного построения, не чуждый российскому обществу.

Вынужденное движение граждан по этому пути, несомненно, увеличит степень коллективизма. В то же время обязанность выступать поручителями за своих соседей не только приводит к восстановлению элементов ранее утраченной общинности, налаживанию взаимоотношений как с соседями, так и с поставщиками, но и (при наличии определенных условий) может подтолкнуть население к правовому нигилизму.

Например:

если выстроить взаимоотношения с соседями не удалось, наиболее активная часть населения, ранее поверившая в реформу ЖКХ, получит урок от «сильных мира сего» о реальных правилах, а не о тех, что декларируются в законах, то есть о верховенстве существующей практики над законом;

в случае, если члены товарищества выстроили отношения между собой (с одной стороны, уговорили всех соседей платить, с другой – стали платить по ценам, включающим все существующие требования), но не получили преимуществ в результате действий энергетиков и поставщиков, урок извлечет весь коллектив.

Теоретически, конечно, существует и третий вариант: все тарифы постоянно растут, а услуги ЖКХ в полном объеме и без проблем для своего личного бюджета оплачиваются... Но мы ведем речь о реалиях.

Поэтому появляются еще три пути.

Первый. Действительно сдерживать рост тарифов и исключать увеличение затрат на тех участках многоступенчатого процесса, где эти затраты менее важны, чем дополнительная финансовая нагрузка на большинство граждан.

Второй. Максимально увеличивать затраты на всех участках и добиваться дальнейшего перераспределения благ не в пользу подавляющего населения.

Третий. Вовлекая конечных потребителей услуг ЖКХ в проводимую по инициативе государства институциональную реформу, относиться к ним как к полноправным гражданам правового демократического государства, своевременно информируя о предстоящих изменениях, их возможных последствиях и путях решения. Важно поощрять на всех уровнях инициативу, направленную на снижение любых издержек в многоступенчатом цикле предоставления услуг ЖКХ, приветствовать и всячески поддерживать стремление граждан к объединению в ТСЖ, чтобы они получили возможность не только контролировать качество услуг ЖКХ, но и фактически управлять качеством и стоимостью этих услуг.

С учетом созидательного потенциала населения России сочетание первого и третьего подхода, на мой взгляд, способно обеспечить успешное реформирование любой системы, в том числе и успешное завершение начатой реформы ЖКХ. И наоборот, сознательное препятствование участию конечных потребителей в проведении реформы нанесет еще один удар по их гражданскому самолюбию, обеспечит убедительные доказательства невозможности и, как следствие, нецелесообразности попытки строить взаимоотношения с государством на основе действующего законодательства. Игнорирование интересов и уже существующего участия граждан в жизненно важной реформе приведет к устойчивому неприятию официально декларируемых принципов верховенства закона. В результате существенно вырастет и без того немалое число граждан России, придерживающихся правового нигилизма.