

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: НУЖНА ЛИ СМЕНА МОДЕЛИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА?

Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам провел в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации выездное заседание круглого стола на тему «Основные направления налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» (далее — Основные направления налоговой политики), на котором обсуждались следующие вопросы:

- налоговая нагрузка на экономику: как формировать доходы бюджетной системы в условиях «моратория» на повышение налоговой нагрузки;
- налоговая поддержка территорий опережающего развития: окно новых возможностей или повторение старых ошибок;
- изменения в налоговом законодательстве в отношении международной сферы: будет ли продолжение;
- налоговое стимулирование развития малого и среднего бизнеса: поиск нестандартных решений проблемы.

Председатель комитета Совета Федерации **С. Н. Рябухин**, открывая заседание круглого стола, подчеркнул, что традиция обсуждения Основных направлений налоговой политики с представителями академической общественности и бизнесом приносит положительные результаты, поскольку, как правило, сопровождается разработкой предложений по совершенствованию налогового законодательства и деятельности налоговых органов.

В выступлении С. Н. Рябухина была выражена обеспокоенность снижением поступлений в федеральный бюджет, а также сложной ситуацией с наполнением доходной части региональных и местных бюджетов. В 2015 г. дефицит региональных бюджетов прогнозируется в размере 600 млрд руб., что предопределяет

необходимость принятия эффективных антикризисных мер, получающих в дальнейшем развитие в инструментах стимулирования развития экономики.

В последние годы в налоговое законодательство вносились многочисленные изменения, большинство которых направлялось на стимулирование региональных инвестиционных проектов, развитие новых промышленных производств, регулирование межотраслевых пропорций через налоговый маневр. Прорывом в сфере международного налогообложения в борьбе с офшорными зонами стало внесение поправок в налоговое законодательство в части контролируемых иностранных компаний и налогообложения доходов иностранных компаний (критерии резиденства организаций), а также новые подходы к электронному взаимодействию налоговых органов и налогоплательщиков.

Новым в регулировании развития реального сектора экономики стало стимулирование импортозамещения, расширения объемов отечественного промышленного и сельскохозяйственного производства, развития инновационного, наукоемкого сектора. Поддерживая данное направление, сенатор подчеркнул, что, направляя усилия на поиски дополнительных источников доходов, необходимо полнее реализовывать потенциал действующей налоговой системы. Так, уже на практике видны результаты повышения качества администрирования косвенных налогов, пресечения схем незаконного возмещения НДС. Серьезной проблемой для предпринимателей стали дополнительные обязательные платежи, а именно парафискалитеты, разбросанные по разным отраслям законодательства в количестве, по мнению экспертов, 723.

Не менее актуальный вопрос, неоднократно обсуждавшийся на заседаниях Совета

Федерации, — компенсация выпадающих доходов региональных бюджетов в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков (далее — КГН). Несовершенство законодательства привело к тому, что в конце 2014 г. принято решение о приостановлении действия норм, касающихся формирования новых КГН.

Важнейшим направлением налоговой политики в ближайшие несколько лет будет гармонизация налоговых законодательств стран — членов ЕврАзЭС, особенно в части косвенных налогов (НДС, акцизов) с целью развития взаимной торговли.

В выступлении заместителя министра финансов **С. Д. Шаталова** были четко выделены достижения в развитии налоговой системы России, а также нововведения, которые направлены не только на стабилизацию экономической ситуации в стране (антикризисные меры), но и на налоговое стимулирование развития (по отдельным налогам и сферам предпринимательской деятельности).

Сейчас уже понятно, что налоговая политика ближайших лет будет проводиться в условиях дефицита федерального бюджета. Нестабильная политическая ситуация, снижение курса рубля, санкции, падение потребительской активности, возвращение Крыма — все это привело к серьезному кризису российской экономики и еще более усугубило финансово-экономическое положение бюджетов. Первоочередной задачей проводимой налоговой политики для государства в условиях финансово-экономической неустойчивости становятся сохранение стабильного уровня поступления доходов в бюджетную систему и необходимость поддержания ее сбалансированности. Крайне важным является вопрос о способности налоговой системы обеспечить доходы всех уровней бюджетной системы гарантированными налоговыми поступлениями, представляющими собой собственные доходные источники региональных и местных бюджетов.

Объявленный Правительством мораторий на изменение налогового законодательства не предполагает его абсолютной неизменности. Поправки, вносимые в налоговое законодательство, будут представлять собой «точечные корректировки» налоговых норм. При этом положение налогоплательщиков не должно ухудшаться, а скорее, оно будет улучшаться, в том числе за счет принятия мер налогового администрирования.

Налоговое законодательство не может быть простым, так как усложняются экономические связи, а вместе с ними и инструменты налогового регулирования и контроля. С. Д. Шаталов высказался за передачу администрирования страховых социальных взносов, в том числе в Пенсионный фонд Российской Федерации, налоговым органам, где успешно развивается система автоматизированной обработки информации.

Особо была выделена задача амнистии капиталов. Уже подготовлен законопроект, направленный на обеспечение благоприятных условий возвращения капиталов в Россию, ранее выведенных из страны. Минфин России разрабатывает технологии добровольного декларирования активов юридическими и физическими лицами. По этому поводу ведутся также консультации с ФАТФ, чтобы не допустить отмыывания доходов.

В рамках антикризисных мер большое место отводится предполагаемым преференциям для новых производств — «гринфилдов», что потенциально должно заинтересовать не только российских, но и зарубежных инвесторов.

Аудитор Счетной палаты **С. И. Штогрин** заметил, что в последнее время для решения проблемы обеспечения доходной базы всех видов бюджетов бюджетной системы России активно обсуждаются вопросы необходимости проведения налоговых маневров по разным направлениям. В частности, рассматриваются вопросы повышения ставок НДС, увеличения тарифов социальных платежей, отмены налоговых льгот и т. д. Однако законопроекты не всегда выносятся на обсуждение профессиональной общественности. В результате во вновь принятые поправки практически сразу вносятся изменения. Имеют место неработающие нормы. Вместе с тем до сих пор не решается вопрос разработки методики оценки эффективности налоговых льгот с тем, чтобы отменить неэффективные, а в некоторых случаях и вредные льготы, поскольку они используются для минимизации налоговых платежей или уклонения от налогов. Арбитражная практика вводит понятие «злоупотребление правом».

С. И. Штогрин призвал присутствующих ускорить работу над законопроектом о налоговом консультировании. Представители малого и среднего бизнеса, а их становится все больше (120 тыс. состоящих на патенте, 1,5 млн предпринимателей), не всегда в состоянии

самостоятельно разобраться в сложных положениях налогового законодательства. Особенно сейчас, когда в качестве налоговой базы по имущественным налогам вводится кадастровая стоимость.

В выступлении аудитора Счетной палаты также был поднят вопрос о неналоговых обязательных платежах и необходимости внесения их определения в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Был приведен пример с утилизационным сбором. После того как в бюджет был заложен 101 млрд руб., а затем 80 млрд руб., выяснилось, что необходимо принять около 30 подзаконных актов. Таким образом, в результате вместо специального сбора — фактически фискальный платеж (акциз).

Практика 1990-х гг. уже показала, что в условиях повышения налогового бремени многие хозяйствующие субъекты могут либо закрываться, либо уходить в теневой сектор экономики. Налоги нельзя повышать еще и потому, что нагрузка на бизнес в условиях кризиса растет также в связи с ростом цен на топливо, коммунальные услуги, что приводит к увеличению себестоимости продукции и снижению доходности и конкурентоспособности налогоплательщиков.

Заместитель руководителя ФНС России **Д. Ю. Григоренко** обратил внимание присутствующих, что налоговые органы в последние годы активизировали свою аналитическую работу и в целом справляются с плановыми объемами налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы России. В 2013 г. было собрано 11,3 трлн руб., в 2014 г. — 13,7 трлн, а с начала 2015 г. — уже 3,37 трлн руб. Особое значение приобрело введение электронного декларирования по налогу на добавленную стоимость, а также электронных счетов-фактур. Последние способствуют выявлению разрывов между выставленными и полученными суммами НДС, что снижает риски государства по возмещению НДС.

Повышение качества налогового администрирования значительно влияет на поведение субъектов хозяйствования. Большинство готово платить налоги в соответствующем законодательству порядке. Однако в условиях пробелов в положениях Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), позволяющих уводить операции и доходы из-под налогообложения, конкурентная среда ухудшается. Поэтому законодательство о налогах и сборах должно

изменяться, не оставаясь застывшим, но налоговая политика в отношении налогоплательщиков, активно участвующих в формировании государственных доходов, должна становиться все более прозрачной и позитивной.

В обсуждении основных докладов круглого стола приняли участие члены Совета Федерации, представители органов законодательной и исполнительной власти регионов, эксперты (представители бизнеса и университетской науки).

Член комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию **Ю. В. Кушнар** предложил ввести мораторий на повышение НДС, поскольку в последние годы он рос высокими темпами, особенно в том, что касается налогообложения черных и цветных металлов. Он также обратил внимание присутствующих на то, что конструкция налогового стимулирования территорий опережающего развития значительно лучше, чем у особых экономических зон, но применяется редко.

Председатель постоянного комитета по бюджету, финансам, налоговой и ценовой политике, вопросам собственности и приватизации Государственного Собрания Республики Саха (Якутия) **Ю. М. Николаев** указал на то, что основной проблемой, беспокоящей органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, является проблема уменьшения доходов региональных и местных бюджетов в связи с проводимой федеральными органами власти налоговой и бюджетной политикой. Так, начиная с 1998 г. законодательными органами Российской Федерации были выпущены нормативные документы, существенно урезающие доходные источники региональных и местных бюджетов, что заставило говорить о потере органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований собственных финансовых средств, сокращении их доходных полномочий и, как следствие, ослаблении деятельности по расширению налоговой базы подведомственных территорий.

Более того, на федеральном уровне решения, требующие корректировки регионального налогового законодательства, нередко принимаются в конце года, что создает трудности для введения изменений в налоговое законодательство регионов из-за недостаточности времени, и это отрицательно влияет на качество бюджетных законов.

Далее выступающий предложил скорректировать п.1 ст. 335 НК РФ в части места постановки на учет налогоплательщиков НДС. Им должны стать «места нахождения участка недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, которыми признаются территории муниципальных образований».

Острой проблемой остается положение с компенсацией выпадающих доходов региональных бюджетов в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков. Принятые в связи с этим решения носят временный характер. Необходимо системное решение этой проблемы с внесением соответствующих изменений в законодательство.

Министр экономического развития Пермского края **Л.Ю. Морозов** обратил внимание участников круглого стола на неоправданное количество льгот по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций, в результате чего в бюджет Пермского края недопоступило соответственно 70 млрд и 3 млрд руб., при том что доля убыточных организаций не только остается высокой, но и имеет тенденцию к росту. Настораживает тот факт, что доля прибыли в общем объеме источников инвестирования неуклонно падает — за последние 6 лет в 2 раза, при этом износ основных фондов достигает 70%. Соответственно увеличивается доля кредитов при инвестировании в основной капитал. По мнению министра, целесообразно ввести в НК РФ определения терминов «инновация», «импортозамещение».

На необходимость теоретического обоснования принимаемых решений в области налогообложения обратил внимание руководитель аналитической службы юридической компании «Пепеляев групп» **В.М. Зарипов**. По его мнению, необходимо гармонизировать общий налоговый режим и специальные налоговые режимы, чтобы компании, использующие УСН или ЕСНХ, могли выстраивать производственные цепочки, избегая контактов с фиктивными фирмами-однодневками, которые в этих случаях получили название «прокладки». Для этого необходимо законодательно закрепить возможность для организаций и предпринимателей, которые переходят на специальный режим, в добровольном порядке оставаться плательщиком НДС. В таком случае НДС-цепочка не будет разрушена. Реализация такого подхода позволит устранить

неоправданный с методологической точки зрения «налоговый разрыв».

Заведующий кафедрой Высшей школы государственного аудита МГУ им. М.В. Ломоносова **Ю.А. Крохина** отметила необходимость учета в налоговом механизме интеграционных процессов для того, чтобы исключить внутреннюю налоговую конкуренцию, а также повысить эффективность налогового администрирования.

Заведующий кафедрой «Налоги и налогообложение» Финансового университета **Л.И. Гончаренко** обратила внимание участников круглого стола на обеспечение терминологической чистоты в налоговом законодательстве. Для того чтобы решить вопрос о месте в налоговой системе социальных, таможенных, экологических платежей, утилизационного сбора и других, необходимо вернуться к определению налога, данному при принятии части первой НК РФ.

В положениях НК РФ в части регулирования международного налогообложения необходимо:

- уточнить определение контролируемой иностранной компании (далее — КИК), чтобы охватить также гибридные организации в соответствии с законодательством иностранных государств;
- пересмотреть пороговое значение для налогового контроля КИК, а именно снизить его в отношении тех государств, с которыми Российская Федерация имеет договоры об избежании двойного налогообложения;
- определить объект налогового контроля, повысив долю участия до 50% (практика ОЭСР) для создания более комфортного климата для иностранных инвесторов.

Заместитель министра финансов Республики Крым **И.В. Кивико** отметила, что после возвращения Крыма к России доходы Республики последовательно увеличиваются. В Республике идет успешная адаптация налогоплательщиков и налоговых органов к российскому законодательству. Снижение ставки патента для мелкого бизнеса дало положительные результаты по легализации бизнеса: если к началу текущего года было зарегистрировано 19 тыс. налогоплательщиков, то к 1 апреля — уже 40 тыс.

Однако сложности возникли в связи с отсутствием кадастра земли для налогообложения земельным налогом и кадастра имущества для налогообложения имущества. В этом направлении и ведется работа.

Директор Центра финансовой политики Финансового университета **В.В. Понкратов** обратил внимание присутствующих на рост доли НДПИ в цене полезных ископаемых и несовершенство налогообложения трудноизвлекаемых запасов, которое далеко от того, чтобы стимулировать разработку соответствующих (в том числе и малодебетных) месторождений.

Доцент кафедры «Налоги и налогообложение» Финуниверситета **О.Н. Савина** отметила, что главное внимание по-прежнему следует уделять инвестиционной составляющей экономики. Причем акценты по регулированию инновационной и инвестиционной деятельности в последнее время смещаются именно на региональный уровень. Многие российские регионы пытаются самостоятельно создавать благоприятные условия для потенциальных инвесторов в границах своих экономических интересов, поскольку меры по активизации инвестиционной деятельности дают возможность привлекать дополнительные доходы в бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты муниципальных образований. Реализация задач инновационного развития экономики невозможна без высококвалифицированных работников. Предлагается стимулировать создание высокооплачиваемых рабочих мест следующим образом:

- в отношении компаний, вложивших в развитие 20 млрд руб. на три года, понизить ставку налога на прибыль организаций с 18 до 13,5% (в действующем законодательстве ставка может понижаться без условий инвестирования) сроком на пять лет; за капитальные вложения в размере 500 млн руб. на три года будет полагаться такое же снижение ставки на три года;

- инвестора, вложившего 500 млн руб. за три года в объект недвижимости, освободить от земельного налога и налога на имущество организаций на два года;

- налогоплательщикам, у которых средняя зарплата сотрудников превышает десятикратный МРОТ, а численность — не менее 500 человек, снизить ставку до 13,5%.

К. Никитин (РwC) отметил важность изменений, происходящих и предполагаемых во взаимоотношениях налоговых органов и налогоплательщиков. Так, введение с 2015 г. налогового мониторинга оценивается бизнесом как шаг к повышению доверия. Однако пока еще не отработаны практические технологии, что приводит к увеличению объема информации, которая идет в налоговые органы, повышая затраты предпринимателей по ее представлению. Отладка процедур взаимодействия налоговых органов с бизнесом должна быть важнейшей задачей 2016 г.

Член комитета Государственной Думы по энергетике **А.Д. Крутов** обратил внимание присутствующих на то, что необходимо стимулировать не только само по себе возвращение капиталов в Россию. Главное состоит в разработке мероприятий по улучшению инвестиционного климата, что позволит создать необходимые условия для удержания вернувшихся капиталов в России, а также для направления их в производственную сферу.

В заключительном слове **С.Н. Рябухин** поблагодарил участников круглого стола, заверив их в том, что все высказанные предложения будут внимательно рассмотрены и учтены при подготовке итогового документа Основных направлений налоговой политики.

Обзор подготовили:

Л.И. Гончаренко, заведующая кафедрой
«Налоги и налогообложение» Финуниверситета

Н.И. Малис, заведующая кафедрой
«Налоговое консультирование»

Финуниверситета