

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОРРЕКТИРОВКА ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

27 октября 2016 г. в Финансовом университете прошел круглый стол на тему: «Налоговая политика Российской Федерации: корректировка целей и задач в условиях глобальных изменений». Департамент налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования (ранее кафедра «Налоги и налогообложение») ежегодно проводит круглый стол, в ходе работы которого рассматриваются актуальные проблемы развития налоговой системы Российской Федерации. Новые внешние и внутренние вызовы (введение антироссийских санкций западными странами; замедление темпов экономического роста в мире; сохранение бюджетного дефицита; настоятельная необходимость проведения структурных экономических преобразований в стране) предопределили необходимость обсуждения проблемы корректировки задач налоговой политики. Выявление новых целевых установок налоговой политики позволит сформировать основу для дальнейшего развития налоговой системы, способной адекватно отражать и решать задачи экономического развития в новых условиях.

В работе круглого стола приняли участие представители Совета Федерации, Минфина России, ФНС России, Исполкома СНГ, общественных организаций, бизнеса, науки и высшей школы. Модератором выступила **Гончаренко Любовь Ивановна**, д-р экон. наук, профессор, руководитель Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета. Открывая заседание круглого стола, Гончаренко Л.И. обратила внимание на то, что, при отсутствии ярко выраженных изменений в механизме исчисления налогов, в обществе и профессиональной среде возникли сомнения относительно выполнения государством взятого обязательства по мораторию на

увеличение налоговой нагрузки. Это связано как с переходом на кадастровую стоимость имущества для исчисления налоговой базы по имущественным налогам, так и с совершенствованием налогового администрирования.

С докладом «Совершенствование налогового администрирования. Последние изменения налогового законодательства» выступил заместитель руководителя ФНС России **Сатин Дмитрий Станиславович**. В докладе были выделены два направления.

Прежде всего, Сатин Д.С. представил участникам круглого стола такое развивающееся направление работы ФНС России, как активизацию использования всех возможностей интернет-ресурсов. С 2017 г. благодаря электронной регистрации участников интернет-торговли будут созданы равные условия для российских и иностранных налогоплательщиков по обязанностям уплаты НДС — «НДС-офис интернет-компаний». Такой подход полностью соответствует международным правилам *OECD* в части косвенного налогообложения — налог уплачивается там, где находится потребитель-покупатель. Это позволит ощутимо пополнить российский бюджет поступлениями по НДС.

Второе направление было связано с развитием риск-ориентированного контроля, а именно с фактическим переходом на новый уровень — управление большими данными, которое позволяет «не распылять внимание» налоговой службы по всем налогоплательщикам, а сконцентрировать ресурсы налогового администрирования на обработке последствий по конкретным операциям с последующими методическим и контрольными мерами / выводами. Безусловно, такой подход ставит вопрос о расширении понятия «налоговая тайна», что уже нашло отражение в изменении ст. 102 «Налоговая тайна» НК РФ.

Задача налоговых органов состоит в обеспечении прозрачной среды для всех участников хозяйственной деятельности.

Современным принципам организации контрольной работы и новым эффективным подходам к проведению налоговых проверок посвятил свой доклад **Новоселов Константин Викторович**, канд. экон. наук, доцент Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета, заместитель начальника Контрольного управления ФНС России. За двадцать пять лет развития налогового администрирования в Российской Федерации сформировались три модели налогового контроля. В 1990-е гг. успешно реализовывалась модель проверки налогоплательщиков по принципу «периодичности». При данной модели охват налогоплательщиков выездными налоговыми проверками составлял от 11,5 до 1,5%. При этом эффективность налоговых проверок была достаточно низкая при высоком административном давлении на бизнес. В 2000-е гг. реализовывалась модель налогового контроля, которая получила название «риск-ориентированный подход к отбору объектов выездной налоговой проверки». Охват налогоплательщиков выездными налоговыми проверками снизился с 1,5 до 0,4%. В настоящее время (по итогам 2015 г.) проводится порядка 30 тыс. выездных налоговых проверок. ФНС России оценивает данный порог как достаточный. При этом качество налоговых проверок не снижается. В последние годы успешно осуществляется переход к новой модели налогового контроля «сочетание риск-ориентированного подхода и побуждение налогоплательщиков к добровольной уплате налогов». В рамках реализации данной модели налогового контроля охват выездными налоговыми проверками составляет менее 0,4%. Смещение акцента с выездных налоговых проверок на установление партнерских отношений налоговых органов с бизнесом, на самостоятельное уточнение налоговых обязательств дает волновой эффект, что способствует значительному росту эффективности налогового контроля. Новая модель налогового контроля базируется на таких организационных принципах, как:

- риск-ориентированный подход, когда налоговая служба работает с моделью ри-

сков на основе выявления максимальных рисков;

- уход от понимания рисков в одной компании как переход к оценке рисков в отдельных сегментах рынка;
- уход от понимания, что все решается выездной проверкой к использованию всей совокупности инструментов контрольной работы, которые разрешены законодательством;
- создание среды, в которой операции всех участников и игроков рынка в том или ином сегменте рынка прозрачны для налоговых органов.

Новоселов К.В. также осветил новый подход в работе с налоговыми рисками в рамках реализации «отраслевых проектов». Современная работа налоговой службы с налоговыми рисками включает следующие этапы: выявление зон налоговых рисков; выявление налогоплательщиков, отраслей и сегментов рынка с максимальными налоговыми рисками; анализ причин налогового разрыва; диалог с бизнесом, побуждение к добровольному исполнению налоговых обязательств.

Ефремова Валерия Вячеславовна, старший налоговый менеджер компании РnС, остановилась на вопросах международного налогообложения в докладе «План BEPS: что и когда будет реализовано в России?». Она подчеркнула, что Россия активно работает в нормативно-правовом аспекте по внедрению всех требований плана BEPS в национальную практику налогового администрирования. Общей целью этого плана и действий России — разработка инструментов, обеспечивающих налогообложение дохода в тех странах, где осуществлялась экономическая деятельность, связанная с этим доходом. При этом в совокупности выделено 15 шагов действий / противодействий, среди которых: цифровая экономика, гибридные инструменты, статус постоянного представительства, трансфертное ценообразование и др. В представленном докладе большое внимание было уделено статусу постоянного представительства с тем, чтобы оно не использовалось для избежания налогообложения на территориях государств, где реально осуществляется экономическая деятельность посредством, например, осуществления опера-

ций формально независимым комиссионером / агентом, дробления операций и др. В российское налоговое законодательство за последнее время были внесены существенные изменения в части порядка определения резидентства юридических лиц, а также по контролируемым иностранным компаниям. При этом немаловажное значение имеет правильность применения международных договоров об устранении двойного налогообложения, ибо глубокое изучение этой проблемы привело к появлению понятия «двойное неналогообложение». В Основных направлениях налоговой политики на период 2017–2019 гг. Минфин России выразил намерение активно работать по данному вопросу с ОЭСР, в том числе путем присоединения к Многостороннему международному соглашению для скоординированного внесения изменений в уже заключенные договора об избежании двойного налогообложения.

При обсуждении проблемы сохранения мотория на рост налоговой нагрузки участники дискуссии (профессора Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета **Пансков Владимир Георгиевич** и **Малис Нина Ильинична**) отметили необходимость оценки эффективной налоговой нагрузки на экономику с учетом растущих в настоящее время фискальных и иных обязательных неналоговых платежей, а также нецелесообразность роста налоговой нагрузки в условиях снижения темпов экономического роста. В частности, Пансков В.Г. затронул вопрос о необходимости изменения приоритетов налоговой политики в области налоговой нагрузки. По мнению Панскова В.Г., показатель налоговой нагрузки, который рассчитывает Минфин России (доля налоговых платежей в ВВП) не объективен и не эффективен. Он не отражает уровень налоговой нагрузки ни на экономику, ни на отдельно взятого налогоплательщика, а представляет собой «среднюю температуру по больнице». Данный показатель налоговой нагрузки также не корректен и для сравнения по отдельным странам, так как на него влияет совокупность факторов: степень участия государства в экономике и социальной сфере; уровень теневой экономики; состояние налоговой дисциплины; интенсивность применения

различных налоговых режимов для разных отраслей. Однако основным фактором следует признать структуру налоговых поступлений в части соотношения налогов, уплачиваемых бизнесом и налогов, уплачиваемых населением. Пансков В.Г. высказал предложение о необходимости отдельно определять уровень налоговой нагрузки на бизнес и на население. При этом он отметил, что в России налоговая нагрузка на бизнес выше, а на население ниже, чем в других странах. Однако при налогообложении населения не соблюдается принцип справедливости. В России де факто присутствует скрытая регрессия в налогообложении населения за счет косвенных налогов (акцизы, НДС). При грамотном построении ставок, налоговой базы и льгот можно добиться роста объемов поступлений налогов с физических лиц, не повышая в целом налоговую нагрузку на население. Кроме того, следует продолжить снижение налоговой нагрузки на бизнес по двум направлениям. *Во-первых*, за счет пересмотра системы налоговых льгот. Необходимо отменить налоговые льготы, не имеющие целевого характера и ввести инвестиционную налоговую льготу, т. е. освободить от налога ту часть прибыли, которая используется бизнесом на инвестиции и инновации. *Во-вторых*, нужна реформа амортизационной политики государства. Следует добиваться повсеместного внедрения ускоренной амортизации. Сегодня лишь 3% налогоплательщиков используют ускоренную амортизацию. Рост масштабов применения ускоренной амортизации позволит получить дополнительные объемы финансовых ресурсов для инвестиций, превышающие в четыре раза «потери» бюджета. Кроме того, необходимо на законодательном уровне закрепить обязанность целевого использования амортизационных отчислений. В настоящее время в России только 50% амортизационных отчислений используется на инвестиционные цели. Сегодня в нашей стране на долю амортизации приходится около 20% всех источников финансирования инвестиций, а в западных странах — 70–75%. Следует также распространить существующие меры финансовой, административной и уголовной ответственности за нарушение налогового законодательства за нецелевое использование средств амортизационных отчислений; изменить порядок отра-

жения в налоговой базе по налогу на прибыль сумм амортизации: включать не начисленную, а фактически использованную сумму.

В заключение Пансков В.Г. отметил, что мировой опыт и российская практика показывают, что наименее болезненным для развития экономики методом осуществления налогового маневра в целях построения эффективной налоговой системы, способствующим развитию экономики, является перенесение налоговой нагрузки с юридических на физические лица. Это позволит не только повысить инвестиционную активность, ускорить процесс обновления основных фондов и увеличить темпы роста ВВП, но и сделает российскую налоговую систему более справедливой и эффективной.

На круглом столе активно дискутировались вопросы справедливости налогообложения и целесообразности введения прогрессивного подоходного налогообложения.

Черник Дмитрий Георгиевич, президент Палаты налоговых консультантов России, подчеркнул, что введение прогрессивного подоходного налогообложения само по себе не сможет решить проблему неравенства доходов россиян. Необходим закон о контроле соответствия доходов и расходов физических лиц. Идею введения контроля за расходами физических лиц и их соответствия получаемым доходам поддержал **Зарипов Вадим Маратович**, руководитель аналитической службы юридической компании «ПепеляевГрупп». Он также высказался за возврат к налогу на наследство. Зарипов В.М. обратил внимание на то, что сегодня в России уже существует реальное прогрессивное налогообложение физических лиц за счет элементов налогообложения сверхпотребления в транспортном налоге, налоге на имущество физических лиц. При этом Зарипов В.М. высказался за юридическое закрепление фактически существующего прогрессивного налогообложения доходов физических лиц и переход к прогрессивной шкале налогообложения. Активное несогласие с сохранением пропорционального НДФЛ высказал **Пансков В.Г.** Основным аргумент сторонников сохранения пропорционального налогообложения состоит в том, что переход к прогрессии приведет к эффекту сокрытия доходов. Однако более чем десятилетняя практика использования НДФЛ не решила проблему «чер-

ных и серых зарплат». В настоящее время в России сокрыто от налогообложения 13,9 трлн руб. Доля скрытой оплаты труда в 2000 г. составляла 11,1% ВВП, а в 2015 г. — 13,1% ВВП. Другой аргумент — прогрессивный налог подорвет стимулы к труду. Но ведь сверхвысокие доходы — это не заработная плата, а доходы на капитал. Не выдерживает критики и довод о том, что при прогрессивном налогообложении сократится покупательский спрос, снизится экономический рост. При прогрессивном налогообложении основная нагрузка падает на обеспеченную часть населения, чьи доходы в основном идут на накопление, а не на потребление. Однако введение необлагаемого минимума позволит высвободить из-под налогообложения доходы бедных слоев населения, которые будут направлены именно на потребление, т.е. на увеличение спроса.

Большинство участников круглого стола поддержали предложение о необходимости перехода от пропорционального НДФЛ к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц в целях усиления справедливости налогообложения и увеличения налоговых поступлений в бюджет. Интересное предложение прозвучало в выступлении **Павлова Вячеслава Ивановича**, главного научного сотрудника Института экономики РАН. Он высказал идею об увязке прогрессии в подоходном налогообложении физических лиц с величиной разрыва между заработной платой и минимальным размером оплаты труда. Предложения по реформированию подоходного налогообложения в условиях продолжения пенсионной реформы прозвучали в выступлении **Гришина Александра Викторовича**, доцента Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета.

В последние годы много сделано в части развития налогового законодательства по стимулированию развития малого и среднего предпринимательства. Тем не менее эта проблема вызвала живой интерес у участников круглого стола. **Ряховский Дмитрий Иванович**, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета, отметил, что наряду с большими достижениями в области осуществления налоговой поддержки малого бизнеса остаются существенные барьеры на пути его развития. К ним можно

отнести введение онлайн-кассовых аппаратов и торгового сбора; обязанность плательщиков ЕНВД и УСН уплачивать налог на имущество организаций; значительное сокращение числа региональных и местных налоговых льгот и формирование отрицательной арбитражной практики. На этой основе Ряховский Д.И. выдвинул ряд предложений по дальнейшему развитию поддержки малого предпринимательства, в частности упрощение регистрации в одном окне, развитие личного кабинета для малого бизнеса, введение льготных тарифов на ТКС и обслуживание ККТ и др.

Позицию Ряховского Д.И. о высокой неналоговой нагрузке на малый бизнес поддерживал **Скворцов Олег Владимирович**, доцент Рязанского филиала Московского политехнического университета. Он отметил, что налоговая нагрузка на малый бизнес не столь велика, как рисуют СМИ даже в сравнении с западными аналогами. Однако колоссальные затраты направляются на энергообеспечение бизнеса электричеством, топливом, водой и газом, рентные платежи, которые становятся главными «пожирателями» финансовых ресурсов практически всех производственных компаний малого формата. В своем выступлении Скворцов О.В. обратил внимание на такую проблему, как нежелание муниципальных органов власти предпринимать реальные попытки по поиску путей увеличения своего налогового потенциала. Им легче продолжать сетовать на несовершенство межбюджетного распределения налогов, а не пытаться реализовать имеющиеся у них инструменты по решению данной проблемы. Прозвучало предложение о введении «регионального резидентства» как важного фактора увеличения налогового потенциала регионов и муниципальных образований. Речь идет о «принудительной прописке» юридических адресов вновь создаваемых производственных и торговых организаций в конкретном регионе. Это касается в первую очередь создаваемых филиалов мировых торговых сетей. Желаете получать доходы из кошельков местных граждан, использовать транспортную и энергетическую инфраструктуру — регистрируйтесь самостоятельным юридическим лицом с вытекающими отсюда налоговыми последствиями. Скворцов О.В. также предложил ввести дифференцированный подход к специальным

налоговым режимам для малого бизнеса производственной и непроизводственной сферы.

В выступлении **Зрелова Александра Павловича**, заместителя руководителя Российского юридического клуба, прозвучали интересные предложения о возможности повышения доходов бюджета без повышения налогов. **Гречушникова Юлия Сергеевна**, преподаватель Британского банковско-финансового колледжа, рассказала о мировом опыте поддержки малого и среднего предпринимательства.

В дискуссии приняли участие **Саакян Рубен Арменакович**, заместитель руководителя Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России; **Золоторева Ирина Константиновна**, ведущий советник отдела налогообложения природопользования Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России, а также преподаватели Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета: **Грундел Л.П.**, **Варнавский А.В.**, **Мороз В.В.**, **Тютюрюков Н.Н.**, **Юмаев М.М.**, **Адвокатова А.С.**

Подводя итоги работы круглого стола, Гончаренко Л.И. отметила, что дискуссия показала приверженность ее участников к необходимости существенных изменений в налоговой политике, призванных повысить эффективность российской налоговой системы. Должны быть приняты меры по повышению качества налогового контроля, усилению справедливости налогообложения, сохранению низкой налоговой нагрузки на бизнес. Вопрос о переносе налоговой нагрузки с бизнеса на население, в частности путем снижения прямого налогообложения и увеличения косвенного налогообложения, требует тщательной проработки, с тем, чтобы не ущемить экономические интересы среднего класса.

Обзор подготовили:

Гончаренко Любовь Ивановна,

*д-р экон. наук, профессор, руководитель
Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета;*

Мельникова Надежда Петровна,

*канд. экон. наук, доцент, профессор
Департамента налоговой политики
и таможенно-тарифного регулирования
Финансового университета*