

Стенограмма заседания "круглого стола" на тему:

«Состояние и дальнейшие перспективы рискоориентированного подхода в контрольной деятельности в отношении доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»

23 марта 2017 года

С.П. ИВАНОВ

Добрый день, уважаемые коллеги. Будем начинать сегодняшнее наше заседание проведения "круглого стола" на тему "Состояние и дальнейшие перспективы рискоориентированного подхода в контрольной деятельности в отношении доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации".

"Круглый стол" посвящен реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в части ускорения внедрения в контрольно-надзорной деятельности подхода, основанного на оценке рисков в отношении доходов бюджетной системы.

Мы пригласили основных администраторов доходов: Счетную палату, экспертов, чтобы обсудить данную проблему.

Я предлагаю регламент: доклады – по 20 минут, и время на сообщения по пять минут. Нет возражений?

Если нет, тогда предоставляется слово первому докладчику. Бадасен Полина Васильевна, директор Департамента макроэкономического анализа и прогнозирования Минэкономразвития Российской Федерации.

Пожалуйста, Полина Васильевна.

П.В. БАДАСЕН

Добрый день, уважаемые коллеги. У меня доклад будет носить, видимо, такой вводный характер и раскрывать наше общее видение текущей макроэкономической ситуации и взгляд в будущее. Буду краткой.

Прошлый 2016 год стал для нас иллюстрацией проявления доверия к национальной банковской системе и к национальной валюте в достаточно сложных условиях высокой изменчивости внешнеэкономической конъюнктуры. Так, в январе 2016 года цена на нефть марки Urals опускалась до 25 долларов США за баррель, и последний раз на этих уровнях она была в 2003 году. Тем не менее, мы не увидели массового оттока средств вкладчиков с депозитов банков, как это было в предыдущие периоды резкого падения цен на нефть. Более того, в январе-феврале 2016 года сохранился приток средств населения в кредитные организации. Кроме того, несмотря

на ослабление рубля в этот период, мы не видели повышенного спроса со стороны населения на наличную иностранную валюту.

Все это свидетельствует о том, что согласованная и взвешенная макроэкономическая политика способствовала повышению доверия к рублю и российской финансовой системе в целом, что в принципе в целом уменьшает чувствительность российской экономики к колебаниям цен на нефть.

Уточненные данные Росстата за 2015–2016 годы свидетельствуют о том, что ВВП в совокупности за два тяжелых года снизился на 3 процента, тогда как в 2009 году при сопоставимом по масштабам падении цен на нефть, который еще плюс ко всему носил более краткосрочный характер, ВВП сократился на 7,8 процента, то есть сейчас адаптация экономики к масштабному шоку внешнеэкономических условий прошла менее болезненно, чем это было в прошлом.

Кроме того, несмотря на беспрецедентное ослабление рубля в конце 2014 – начале 2015 года, инфляция сейчас находится на рекордно низких уровнях: 4,3 процента год к году на 20 марта текущего года, и по итогам месяца мы ждем сохранения на этом же уровне, и уверенно снижается к целевому ориентиру Банка России в 4 процента.

По оценкам компаний реального сектора значимость общей экономической неопределенности как фактора, ограничивающего производство и выпуск, начала уверенно снижаться в начале текущего года. В настоящее время экономический блок Правительства продолжает реализацию политики, направленной на создание стабильных условий ведения бизнеса. Важным элементом этой политики являются проводимые Минфином операции по покупке иностранной валюты в размере дополнительных по сравнению с нефтью Soroosh нефтегазовых доходов бюджета. Это в совокупности с решением о ненаправлении дополнительных нефтегазовых доходов на финансирование дополнительных расходов призвано снизить зависимость основных макропараметров от колебания цен на нефть.

Важно понимать, что здесь речь не идет о стремлении зафиксировать какой-то определенный уровень обменного курса. Плавающий курс остается одним из ключевых приоритетов экономической политики в целом и инфляционного таргетирования в частности, о чем неоднократно заявлял Банк России.

Покупки иностранной валюты Минфином абсорбируют примерно две трети изменения цен на нефть. Это обусловлено действующей системой налогообложения нефтегазового сектора.

В то же время динамика других компонентов платежного баланса, а именно потоков капитала, продолжает влиять на обменный курс рубля. По нашим оценкам, сейчас рубль несколько переоценен. Почему это произошло? Почему рубль сейчас с начала года укрепляется, несмотря на то что Минфин через свои операции изымает большую часть дополнительной валютной выручки от нефтегазового экспорта?

Здесь мы видим несколько причин. Во-первых, это приток капитала в страны с формирующимися рынками в начале этого года, и Россия здесь не стала исключением. Во-вторых, это сезонность нашего текущего счета, платежного баланса. Она сейчас тоже в пользу укрепления рубля, потому что традиционно импорт в первые месяцы года ниже, чем в последующем. И наконец, это разовые факторы, которые прошли в начале этого года, и к которым, конечно же, относится крупная приватизационная сделка.

По нашим оценкам, все перечисленные факторы носят временный характер. При этом, также по нашим оценкам, не следует говорить об однозначно негативном воздействии укрепления рубля на российскую промышленность. Результаты опроса самих компаний свидетельствуют о том, что крепкий курс способствует осуществлению инвестиций в основной капитал и соответственно модернизации производства и модернизации оборудования, что может повысить конкурентоспособность российской промышленности в среднем и долгосрочном периоде.

Начало текущего года с точки зрения экономической активности в целом также выглядит многообещающим. Однако здесь важно отметить, что текущая экономическая статистика может быть существенно пересмотрена Росстатом. В особенности это касается данных февраля. Сейчас Росстат зафиксировал снижение промышленного производства в феврале 2017 года на 2,7 процента год к году после роста на 2,3 в январе. На надежность статистики начала этого года негативно повлиял не очень успешный переход Росстата на ОКВЭД2. Кроме того, сопоставимость статистики февраля с соответствующим периодом прошлого года также затруднена высокосностью предыдущего года. То есть с коррекцией на два дополнительных рабочих дня, которые были в прошлом году, по сравнению с текущим февралем, рост промышленного производства в феврале оценивается в 0,9 процента год к году вместо официально опубликованного 2,7 снижения.

Тут также важно отметить, что индикаторы экономической активности, расчет которых не связан с переходом на ОКВЭД2, свидетельствует о продолжении восстановительной фазы экономического цикла. Среднедневной объем перевозки грузов железнодорожным транспортом в феврале вырос на 4,4 процента год к году, а среднедневной объем потребления электроэнергии

возрос на 0,8 процента. Кроме того, индикаторы настроения компаний как в сфере обрабатывающей промышленности, так и в сфере услуг, несмотря на некоторое снижение по сравнению с январем, в феврале остались на рекордно высоких уровнях текущего года.

В целом в текущем году мы ожидаем, что экономический рост составит около 2 процентов. При этом мы ожидаем, что восстановление экономической активности в этом году будет более равномерно распределено по экономике по сравнению с прошлым годом, когда рост наблюдался, в первую очередь, в торгуемых секторах экономики, выигравших от коррекции курса рубля и обеспечивших импортозамещение и рост несырьевого экспорта по отдельным позициям.

Равномерность экономического роста, в первую очередь, сейчас будет обеспечена восстановлением внутреннего спроса. Потребительский спрос будет восстанавливаться в условиях уверенного роста заработных плат в реальном выражении, который начался с середины прошлого года (а в начале этого года начали расти и совокупные располагаемые доходы населения), и инвестиционного спроса, который, мы надеемся, будет восстанавливаться в условиях улучшения настроений бизнеса и с учетом большого накопленного объема ресурса для инвестиций. Прибыль корпоративного сектора выросла на 19,3 процента в 2015 году и на 22,6 процента в 2016 году.

В то же время мы понимаем, что на текущем этапе развития российской экономики среднесрочные темпы экономического роста ограничены. Ограничения касаются так трудовых ресурсов (это неблагоприятная демографическая ситуация – это общая проблема сейчас для большинства развитых и развивающихся стран), так и капитальных ресурсов (это низкий уровень инвестиций к ВВП, а также их низкое качество и низкая эффективность).

Собственно, устранению указанных ограничений на макро- и микроуровнях будет посвящена ведущаяся в настоящий момент работа над планом действий Правительства на 2017–2025 годы. Спасибо.

С.П. ИВАНОВ

Спасибо, Полина Васильевна.

Пожалуйста, Елена Викторовна, Вам слово.

Е.В. ЛЕБЕДИНСКАЯ

Добрый день, уважаемые коллеги! Спасибо большое за приглашение выступить на "круглом столе". Тема, безусловно, очень актуальная. Я тоже постараюсь быть достаточно краткой, начну с некоторых общих вещей, а именно с того, как у нас идет исполнение федерального бюджета по доходам в этом году и с некоторых наших ожиданий. Вот если бы мы с вами

собрались здесь с такой же темой год назад, то все было бы, конечно, гораздо более мрачным. Сейчас мы можем с некоторой радостью констатировать, что...

РЕПЛИКА

То есть мы собрались вовремя, да?

Е.В. ЛЕБЕДИНСКАЯ

Весна, оптимистичное настроение, погода как раз хорошая сегодня, поэтому с оптимизмом некоторым. Мы об этом еще скажем, про оптимизм.

За первые два месяца этого года у нас действительно по сравнению с началом прошлого года, естественно, тенденция по доходам очень положительная, общий прирост более 20 процентов по федеральному бюджету. Естественно основная часть этого прироста обеспечена нефтегазовыми доходами, которые у нас к прошлому году растут почти на 50 процентов. Тем не менее по ненефтегазовым доходам тоже наблюдается некоторый рост, в сумме это порядка 10 процентов на текущую дату тоже. Здесь важно отметить некоторые моменты, за счет чего этот рост сейчас достигается. По нефтегазовым, я думаю, все понятно, мы сравниваем начало года. Начало года – это ставки, сформированные, соответственно, по ценам на нефть от конца предыдущего года. И все мы помним, что как раз конец 2015 года – это цена на нефть очень низкая, на конец года было порядка 33 долларов за баррель. На конец 2016 года у нас было порядка 53, то есть положительная тенденция в этой части доходов вполне понятна и ожидаема.

По ненефтегазовым достаточно большую роль здесь играют акцизы, по которым у нас тоже сильно выросли поступления, но в основном, я бы сказала, за счет отдельных изменений законодательства, которые были приняты в прошлом году. Пока что мы наблюдаем очень хороший рост по внутреннему НДС, но я бы поостереглась делать какие-то оценки, исходя из этого, на год. Во-первых, нам нужно дождаться конца квартала, как мы понимаем, НДС – квартальный налог, поэтому говорить о нем в середине квартала не совсем правильно. Во-вторых, поступления в первом квартале – это поступления опять же за конец года и, безусловно, конец прошлого года был существенно более позитивным, чем конец 2015 года. В тоже время на фоне некоторого укрепления рубля мы наблюдаем падение доходов, связанных с импортом, это как НДС на импорт, так и ввозные пошлины, что опять же достаточно ожидаемо, поскольку рост импорта несколько медленнее, чем эффект от курса.

Если говорить об ожиданиях на этот год, пока какие-то точные оценки давать рано, мы еще пока не вошли в стадию, скажем так, формирования каких-то изменений на этот год. Поэтому позволю себе единственную, наверное, оценку. Если мы до конца года предположим просто

сохранение сегодняшней цены на нефть так, как она есть на сегодняшний день по котировкам, соответственно, это нам даст по нефтегазовым доходам довольно существенные дополнительные поступления, порядка 600 млрд. рублей.

По ненефтегазовым доходам, наверное, об оценках на год новых каких-то говорить еще совсем рано, тем более что факторы, которые там есть, они достаточно разнонаправленные, поэтому, наверное, о них лучше говорить несколько позже, когда будут ясны итоги первого квартала, опять же.

И здесь я бы хотела перейти, наверное, к самому важному моменту, который я хочу отметить в своем выступлении. По поводу того позитива, который мы видим в начале года, безусловно, он у нас связан преимущественно, как мы уже увидели, с ценой на нефть. И мы можем, конечно, ему порадоваться, но это не значит, что нужно рассчитывать на то, что у нас все так хорошо будет и дальше. Даже в начале этого года видим, что с максимальных отметок в районе 54-х мы на сегодня опустились до цены 47,5 по нефти, то есть мы в принципе, я понимаю, как и коллеги, ожидаем, что в среднесрочной перспективе мы вернемся обратно к уровню в районе 40.

И, соответственно, из этого очень важным представляется мне следующее. Когда мы формировали бюджет на трехлетку, мы исходили из того, что, в общем-то, пытаться угадать точную цену нефти в каждый конкретный год – это не совсем правильное занятие с точки зрения бюджетной политики, поэтому нам хотелось бы от нее зависеть меньше. И вся политика, которую сейчас проводят, в том числе и Минфин, – мы пытаемся оградить наш бюджет от вот этих колебаний, которые в принципе не должны влиять на исполнение бюджета, на наши обязательства и так далее.

Поэтому, соответственно, в текущем году это реализуется через тот механизм покупки валюты, о котором Полина Васильевна уже говорила раньше. Соответственно, мы рассчитываем каждый месяц дополнительные доходы, которые получены чисто из-за превышения нефти над уровнем 40, и эти деньги инвестируются в валюту на специальном счете, которая потом, в общем-то, либо будет перечислена в резервный фонд, либо сократит его использование. То есть это в любом случае дополнительные доходы, которые не должны влиять на наши расходы.

И в связи с этим же мы не первый уже в принципе год говорим о том, что нужно возвращаться постепенно к бюджетному правилу, но пока на трехлетку, как мы знаем, у нас просто был зафиксирован дефицит исходя из доходов 40. И мы продолжаем придерживаться мнения, что превышение над этой нефтью в 40 направлять на расходы ни в коем случае нельзя, потому что это создает очень большие риски.

В связи с такой концепцией, с такой бюджетной политикой хотелось бы отдельно остановиться немного на вопросе прогнозирования доходов. Благо, здесь у нас есть некоторое количество главных администраторов, и у меня такой, наверное, призыв к ним. В текущей ситуации понятно, что мы не должны полагаться на цену нефти. Тем не менее наши обязательства есть, мы их, безусловно, должны выполнять, и, как мы понимаем, эти обязательства, то есть тот объем расходов, который мы можем себе позволить, который закладывается в закон о бюджете, во многом зависят от того уровня нефтегазовых доходов, который у нас стоит в прогнозе. И в этом смысле чрезвычайно важным в данный момент представляется мне корректное и как можно более, скажем так, реалистичное и адекватное прогнозирование нефтегазовых доходов. Этой теме часто посвящаются различные и выступления, и совещания и так далее. Коллеги из Счетной палаты, безусловно, тоже на эту тему всегда высказываются.

И мне хотелось бы просто лишний раз подчеркнуть, что в текущей ситуации для нас очень критичны как недооценка нефтегазовых доходов, так и их переоценка, то есть плохо отклонение в обе стороны. Потому что если мы завышаем наши доходы, то, соответственно, мы принимаем на себя какие-то дополнительные обязательства, которые потом не знаем, чем обеспечить, и не можем их обеспечить, и это приводит к тому, что их приходится сокращать, например, в течение года. Если же эти доходы занижаются... Мы знаем таких случаев не очень много, но тем не менее они периодически происходят. Мы, как Минфин, при составлении бюджета активно пытаемся с этим бороться. В принципе в законе на эту трехлетку в некоторой степени ситуация, на мой взгляд, улучшилась. Но тем не менее есть доходы, которые систематически занижаются, и это очень плохо, потому что таким образом мы будем занижать и базу для тех реальных обязательств, которые мы можем выполнить.

Поэтому такая просьба обратить на это очень большое внимание. Возможно, кто-то еще в своих выступлениях этого коснется.

Мы, со своей стороны, сейчас проводим второй этап работы с методиками прогнозирования. Будем вносить некоторые изменения в постановление с общими требованиями к этим методикам и очень надеемся, что в этом году ситуация еще существенно улучшится.

И очень надеемся, что в этом году ситуация еще существенно улучшится.

И еще один вопрос, на котором тоже хотелось бы немного остановиться в своем выступлении, – это рассуждение на тему того, где, собственно, искать резервы для мобилизации доходов, что тоже часто обсуждается. На наш взгляд, наверное, один из основных резервов в данный момент – это работа с собираемостью и администрированием. Там, безусловно, еще

многое было сделано за последние годы, в том числе и налоговой службой, мы видим очень хорошие результаты прошлого года и надеемся, что эта работа будет продолжаться. Опять же в законе на три года, который у нас сейчас действует, мы сделали некоторые предположения относительно того, к каким результатам эта работа приведет. И очень надеемся на то, что коллеги все нас в этом поддержат, это очень важный сейчас вопрос. С ним, безусловно, надо работать.

То же самое касается борьбы с теневым сектором, то есть привлечение тех платежей, которые должны быть уплачены в бюджет, но на данный момент от них так или иначе уходят. И вот здесь, я думаю, как раз очень важны эти подходы, которые опять же сейчас внедряются в администрирование, например, налогов.

Еще один важный момент, с которым мы пытаемся работать и его развивать (в принципе эта работа началась уже некоторое время назад), – это стимулирование добровольной уплаты различных платежей везде, где это возможно. То есть гораздо лучше, на наш взгляд, стимулировать, заплатить вовремя и добровольно, чем потом, соответственно, ловить и взыскивать ту самую задолженность, о которой мы все с вами тоже часто слышим и отслеживаем ее, к сожалению, пока еще рост. Здесь хотела бы, кстати, отметить результаты прошлого года по штрафам по дорожному движению. Мы знаем, что там была введена система скидок. В свое время это вызывало очень большие опасения по поводу уровня доходов в результате. По предварительной информации, у нас уровень доходов не только не упал, даже чуть-чуть вырос, то есть в принципе эта схема показала свою результативность, это работает. И мы считаем, что во всех остальных сферах, где как-то можно применить какие-то стимулы для добровольной уплаты, это, безусловно, надо делать как в налоговых, так и в неналоговых платежах, это и там, и там хорошо.

Еще один момент, наверное, тоже про задолженность еще буквально пара слов. Она у нас, безусловно, большая, мы об этом все знаем. К сожалению, когда мы смотрим на нее подробно, мы приходим к однозначному выводу, что расценивать какую-то существенную часть этой задолженности как резерв для доходов не получается, и в связи с этим опять же тоже, наверное, такой призыв ко всем, и мы тоже пытаемся эту работу проводить (не все, к сожалению, отклик получаем, но тем не менее). Конечно, нужно приложить усилия к тому, чтобы вот ту самую задолженность, которая явно не является резервом для бюджета, чтобы она не образовывалась, а если уж она образовалась, то копить ее, безусловно, бессмысленно, потому что это искажает оценки, это, по сути, искажает активы бюджетной системы, и это неправильно. С ней нужно работать. Конечно, часть была сделана в прошлом году, когда у нас появились механизмы, по

крайней мере списывать ту часть задолженность по неналоговым платежам, которые совсем безнадежны. Надо эту работу продолжать.

И последний момент, на котором хотелось остановиться тоже. В некотором смысле резерв для бюджета – это льготы. О льготах говорят часто и много, объем их на федеральном уровне действительно очень велик. Ну, не на федеральном тоже, но я просто сейчас на федеральном остановлюсь. Что хотелось бы здесь сказать? Сейчас ведется, безусловно, работа по некоторым отдельным направлениям, связанным со льготами, у нас есть поручения, соответственно, по изменению налоговой системы, и в том числе по работе со льготами.

Очень важным мне здесь представляется подходить к вопросу льгот не только точно, но и комплексно. Нельзя рассматривать льготу какую-то как некую отдельную субстанцию, некое отдельное решение. Она в любом случае вводилась для чего-то, и, соответственно, такую поддержку (это просто вариант поддержки), на наш взгляд, обязательно нужно рассматривать в комплексе с другими мерами поддержки, которые направлены на достижение примерно тех же целей.

Именно поэтому, собственно говоря, мы продолжаем настаивать на том, что льготы нужно распределить по госпрограммам и учитывать их в госпрограммах, потому что, по сути, эта мера поддержки ничем не отличается от прямой поддержки. Мы, со своей стороны, сделали новый доклад с оценкой объемов всех льгот и их распределения по госпрограммам. В том числе в этот раз мы включили прогноз на трехлетку. Получился, на мой взгляд, достаточно интересный доклад: можно посмотреть динамики, структуру, то есть создает некоторую ясность того, какие льготы у нас вообще есть и что мы ими поддерживаем. Хотелось бы эту работу продолжать и все-таки как-то продвинуться в сторону именно комплексного анализа.

И в этом смысле (опять же некоторое обращение к администраторам, наверное) представляется очень важным льготы полноценно прогнозировать. То есть мы сейчас, например, когда составляем закон о бюджете, безусловно, основную часть льгот напрямую прогнозируем. Какую-то часть, к сожалению, оценить довольно сложно просто потому, что там отчетность не позволяет, еще что-то. Хотелось бы эту ситуацию тоже улучшить.

Наверное, я на этом свое выступление завершу. Спасибо.

С.П. ИВАНОВ

Спасибо, Елена Викторовна.

Слово предоставляется начальнику управления Федеральной налоговой службы
Егоричеву Александру Валерьевичу. Пожалуйста.

А.В. ЕГОРИЧЕВ

Добрый день, уважаемые коллеги! Я, со своей стороны, хотел бы рассказать, как внедрен рискоориентированный подход при выборе объектов контроля Федеральной налоговой службы.

Для начала нужно понимать одно: имея сегодняшние ресурсы, мы исходили из того, что невозможно проверить всех одинаково. Я напомним, что у нас порядка 4 млн. юридических лиц зарегистрировано в реестре и такой же объем индивидуальных предпринимателей. В этой связи мы поняли для себя, что стоит уделять время и налоговой контроль обращать в те зоны, которые того заслуживают.

На самом деле рискоориентированный подход в Федеральной налоговой службе – это не что-то новое. В 2006 году еще была принята концепция определения объектов налогового контроля для выездных налоговых проверок, результатом которой в настоящее время, по результатам 2016 года, является сокращение объема самих проверок более чем в два с половиной раза. То есть мы упали по сравнению с 2012 годом, когда мы начали уже эффективно и продуктивно внедрять этот механизм, а не нарабатывать практику, с 58 тыс. проверок до 26 к настоящему времени и получили рост эффективности проверки, основанной на предпроверочном риск-анализе, до 14 млн. рублей на одну проверку – также выросли где-то порядка в два с половиной раза.

Но информационные технологии у нас не стоят на месте. Соответственно, Федеральная налоговая служба широко их использует. Это позволило нам проводить уже не методический, регламентированный риск-анализ, а автоматизированный, и в 2013 году мы сформировали портрет налогоплательщика, где, мы подозреваем, есть факт неправомерного заявления налога на добавленную стоимость к возмещению, то бишь такая мошенническая деятельность, обогащение за счет бюджета. В 2013 году мы запустили это в пилот. В этом же году, в 2013, запустили уже в промышленную эксплуатацию. На финале мы сократили сами попытки возмещения налога на добавленную стоимость такими непрозрачными лицами (по сути дела, можно действительно говорить "мошенниками") в девять раз.

В настоящее время такие попытки все равно присутствуют, но мы их эффективно пресекаем. Но по сравнению с ранее имеющимся бедствием это уже совсем другой объем контроля. Когда мы отработали и поняли, что такой подход эффективен, мы задумались о распространении уже автоматизированного риск-анализа на всех налогоплательщиков и с 2015 года мы внедрили рискоориентированный подход на всех налогоплательщиков.

Всё очень просто. Мы взяли практику налоговых проверок прошлых лет, обрисовали портрет налогоплательщика, уклоняющегося от налогообложения, какими характеристиками обладает он, какими характеристиками обладает его бизнес-периметр, соответственно сформировали критерии, заложили их в автоматизированные средства (всего порядка 80 критериев) и заложили следующий принцип – что всех налогоплательщиков мы делим на три уровня риска: низкий риск, средний и высокий риск. По принципу светофора: зеленый, желтый, красный.

Более того, в настоящее время мы не только распределяем по группам риска, но стараемся уже и определять роль каждого налогоплательщика в том или ином бизнес-процессе построения цепочки по налогу на добавленную стоимость – где выгодоприобретатель, где так называемая транзитная компания, имеющая исключительно инструментарий с точки зрения удлинения цепочки, и где те компании, которые не исполняют свои налоговые обязательства, так называемые фирмы-однодневки.

В дальнейшем в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности под эгидой проектного офиса господина Абызова мы хотим уже не исключительно выбирать объект налогового контроля, а мы хотим управлять администрируемой средой. Ведь основной на самом деле риск, коллеги, в налоговой составляющей – это не уклонение или совершение какой-то деятельности из-за уклонения от налогообложения, а нежелание платить справедливо и честно в полном объеме налоги. И здесь важно на самом деле не то, сколько мы выявим плохих или хороших налогоплательщиков, а здесь важно доносить до бизнеса наши требования и наши критерии и устраивать внешний риск-скоринг налогоплательщиков с точки зрения их комплайнса, то есть формировать зону комплайнса, по сути.

Что в настоящее время у нас происходит? Налоговый контроль бьется на несколько составляющих. Соответственно, мы для себя потенциально поделили все нарушения ориентировочно на подтвержденные (там, где факт нарушения налогового законодательства установлен и реагирование на него обязательно) и потенциальные нарушения (когда мы используем инструментарии предиктивной аналитики, прогнозной аналитики на будущее). При этом очень важно, что Федеральная налоговая служба не только анализирует риски, но и очень важно при использовании риск-подходов встраивать их в бизнес-процессы. По сути, на самом деле у нас вся риск-аналитика встроена в бизнес-процесс. Определение, хороший налогоплательщик или плохой, не является финальной точкой. Финальной точкой является соответственно реакция

на тот или иной маркер риска и обратная связь – насколько этот риск действительно подтвержден. Потому что зачастую есть риски, с которыми можно мириться, и они считаются допустимыми.

Подтвержденные – как я уже сказал, мы для себя нарисовали карту рисков и, соответственно, контрольные процедуры, как на них реагировать. Потенциальные – мы в настоящее время находимся с точки зрения этого направления в проработке. Как я уже сказал, основной внешний контур требует от Федеральной налоговой службы определения критериев, проявления должной осмотрительности. И, соответственно, необходимо для удовлетворения требований бизнеса иметь внешний контур оценки налогоплательщиков, чтобы каждая организация, каждый бизнесмен, проверяя своего потенциального контрагента, мог просто, удобно, быстро получить информацию о том, стоит заключать договорные отношения с таким контрагентом или нет.

Какой результат? Смотрите, мы постарались разложить на самом деле два подхода по риск-анализу. Первое – это как раз система автоматизированная контроля за возмещением налога на добавленную стоимость, почему стоит развивать риск-подход в контрольно-надзорной деятельности. На слайде эффективность представлена. На каждый вложенный рубль и потраченный на реализацию такой системы в бюджет мы вернули соответственно более 4 тыс. рублей. Это исключительно финансовый результат. Но есть и синергия(?) с точки зрения сокращения попыток мошенничества, есть соответственно и эффект от того, что теперь все экспортеры понимают требования, которые предъявляют все возмещенцы, сдающие декларацию по налогу на добавленную стоимость, к возмещению из бюджета, понимают требования Федеральной налоговой службы.

Более этого, рискоориентированный подход позволил нам адресно работать по налогоплательщикам. Соответственно, это также влечет и сокращение административной нагрузки при налоговом контроле на бизнес. Это первое.

А эффективность второй системы чуть менее, но если вы обратите внимание, то объем итераций, которые подлежат контролю при внедрении второй системы, автоматизированной системы за налогом на добавленную стоимость второго поколения, это так называемое сопоставление данных из книг-покупок, книг-продаж. То есть мы имеем возможность проверить зеркальность отражения одного и того же счета-фактуры, одной и той же реализации у покупателя и продавца. С точки зрения выявления налогового разрыва система уникальна и что называется не имеет субъективного характера.

Если налоговый разрыв есть, то он тут же фиксируется, и по автоматизированным каналам связи доставляется в адрес налогоплательщика уведомление о допущенном им нарушении. То есть, если первая система говорила про субъектный риск-подход, то вторая система говорит про объектный риск-подход, то есть мы уже переключились на транзакции. А в дальнейшем мы хотим еще и развивать, наложив на транзакции и цепочку по документам, по счетам-фактурам аналог по движению денежных средств опять же при достижении соответствующих договоренностей с иными контролирующими органами и регуляторами.

Как я говорю, объемы колоссальные на самом деле. В декларационную компанию это 1,5 миллиона налогоплательщиков. Анализируем мы 15 млрд. счетов-фактур, учитывая зеркальность их отражения у покупателя, продавца, перемножаем эту цифру на 2 и объем, суммовое отражение транзакции это порядка 30–35 трлн. рублей.

Что мы хотим развивать? Конечно, мы не останавливаемся в применении рискоориентированного подхода. И куда мы хотим пойти, ведь тема нашего сегодняшнего "круглого стола" это и совершенствование не только ситуации, но и совершенствование. Мы на самом деле хотим уже управлять требованиями и управлять бизнес-периметром налогоплательщика.

Как мы себе это представляем? На самом деле мы делаем единую аналитическую систему в Федеральной налоговой службе, которая под собой будет иметь три вектора развития. Первое – это система управления рисками единая для всех направлений деятельности Федеральной налоговой службы, потому что риск начинается не тогда, когда налогоплательщик, используя компанию, не исполняющую свои обязательства (одnodневку), уклонился от уплаты налогов, а тогда когда эта одnodневка только подала документы на регистрацию. И ведение учета юрлиц – это тоже функция Федеральной налоговой службы, и риск можно идентифицировать на более раннем этапе, в дальнейшем его просто передавать, что является одним из механизмов управления рисками, передачи его на следующий этап работы с ним.

Как я уже сказал, эта система управления рисками комплексная. Второе. На самом деле раньше налоговый контроль осуществлялся по очень простой модели: бралась сущностная компания, и в рамках встречных проверок истребовались документы у контрагентов в надежде найти одnodневку, не исполняющую свои налоговые обязательства, и доказывать то, что сущностная компания знала об этом. Так вот, на самом деле традиционный риск-подход говорит о том, что этого делать уже не надо, не надо на это тратить время. Мы уже сегодня знаем по стране все налоговые разрывы, допущенные при администрировании налога на добавленную стоимость.

Вопрос этот теперь только заключается найти выгодоприобретателя по построенному "дереву связей", это так называется у нас отчет. Но учитывая, что мы можем сопоставить данные двух контрагентов, два плюс два плюс два, получаем цепочку формирования налога на добавленную стоимость.

Так вот, задача уже заключается исключительно в поиске выгодоприобретателя и доказывания получения необоснованной налоговой выгоды. В этой связи вторым блоком в нашей аналитической системе, которую мы хотим реализовать в рамках проектного офиса, является система доказывания взаимозависимости, которая берется на самом деле из третьей составляющей. Есть взаимозависимость законная – это учредители, руководители и так далее. Есть взаимозависимость косвенная. Я напомним, что Федеральная налоговая служба разрабатывает теперь программное обеспечение для ЗакСов, и на самом деле косвенная взаимосвязь может доказываться через родственные связи, как пример. И взаимосвязи по транзакциям, когда один налогоплательщик поставяет товар другому налогоплательщику и больше никакой деятельности не ведет, это свидетельствует о финансовой зависимости такого поставщика. Это второе направление.

И третье направление – это типизация схем уклонения от налогообложения. На самом деле мы уже сегодня это делаем, но делаем в минимальном объеме, там, где сегодняшний опыт нам это позволяет. Эти цепочки короткие и так далее. Но, по большому счету, все схемы так или иначе связаны с встраиванием в бизнес-периметр налогоплательщика, не исполняющего свои налоговые обязательства, а дальше все исключительно только, что называется, особенности такой схемы. При этом, имея предиктивную аналитику (а мы ее также развиваем, как я уже сказал), мы можем наложить шаблон на объем данных по результатам ...*(неразборчиво)* кампаний и на самом раннем этапе выявлять потенциально сложные межрегиональные схемы уклонения от налогообложения.

Вкратце, наверное, об использовании и применении риск-ориентированных подходов Федеральной налоговой службой у меня всё. Готов ответить на вопросы. Спасибо.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Спасибо, Александр Валерьевич.

Среди нас, уважаемые коллеги, находится Прядильников Михаил Владимирович, заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. Он просит слово.

Пожалуйста, Михаил Владимирович.

Но я должен, уважаемые коллеги, попросить вас соблюдать регламент. Мы договорились, что докладчики до 20 минут и выступающие до 5 минут.

Пожалуйста.

М.В. ПРЯДИЛЬНИКОВ

Спасибо большое. Я докладчик или выступающий?

Н.В. ПЕТРУШКИН

Допустим, что выступающий.

М.В. ПРЯДИЛЬНИКОВ

Спасибо большое.

Коллеги, Аналитический центр при Правительстве является проектным офисом для реализации приоритетной программы по реформе контрольно-надзорной деятельности 2018–2025 годов, и мы в целом работаем со всеми коллегами, которые представлены за этим столом. В том числе у нас в программе, я просто перечислю: органы – участники программы – это МЧС России, МВД России, ФАС, ФНС, ФТС, Россельхоз, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор. И министерства-методологи: это Минэкономразвития, Минюст России, Минтруд России, Минкомсвязь России. Проект действительно глобальный, поэтому и называется программой, он из всех приоритетных проектов, которые были одобрены в президиуме совета при Президенте России по стратегическому развитию... Приоритетных проектов всего есть два: один наш по контролю и надзору, а второй – собственно, по развитию моногородов. Проект огромный, я о всем нем рассказывать не буду, но в целом расскажу о целях реформы, о восьми приоритетных проектах в рамках этой реформы, и остановлюсь конкретно на рискоориентированном подходе, который является сквозным в рамках реализации этой самой реформы.

А можно кликер?

21 декабря 2016 года решением Совета при Президенте России по стратегическому развитию был одобрен паспорт приоритетной программы. В этой программе у нас есть три приоритетных цели. Первая цель – это снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям, которое выражается в количественных значениях снижения смертельных случаев по контролируемым видам риска, снижения заболеваний и отравлений. Мы в рамках программы планируем, что снижение рисков должно произойти на 50 процентов к 2025 году.

Второе – это снижение административной нагрузки на бизнес. Мы специально разрабатываем рейтинг административной нагрузки и будем все контрольно-надзорные органы по

нему оценивать. И третья цель – это повышение уровня зрелости и эффективности организаций контрольно-надзорной деятельности, в том числе через внедрение рискоориентированного подхода. Собственно, вот эти цифровые значения в процентах и количестве видов рисков.

В программе у нас есть восемь направлений. Самые приоритетные из них – это систематизация сокращения количества актуализации обязательных требований. Буквально вчера прошел президиум Совета при Президенте, где, в том числе обсуждались подходы к снижению избыточных требований. И в том числе будет в пилотном режиме реализовываться проект, так называемый ... (*неразборчиво*), это когда при введении новых требований должны требования устаревшие пересматриваться. Это будет делаться поэтапно, очень осторожно, чтобы посмотреть, как эта система работает, то есть не повсеместно, как мы раньше планировали, а немножко по-другому.

И также в рамках программы у нас есть ключевое направление по внедрению новой системы оценки эффективности и результативности. Что здесь имеется в виду? У нас основные показатели результативности и эффективности контрольно-надзорных органов в целом были основаны на так называемом процессном подходе – это количество выявленных нарушений, количество плановых проверок. Но вот идея, чтобы контрольно-надзорные органы были ориентированы, прежде всего, на показатели результативности и эффективности. Как пример я вам сейчас покажу то, что некоторые контрольно-надзорные органы уже для себя устанавливают в рамках базовой модели, которая утверждена распоряжением Правительства в 2016 году. Росздравнадзор – это снижение количества смертельных случаев, связанных с употреблением недоброкачественных, контрафактных и фальсифицированных лекарственных препаратов. Рослесхоз – вред, причиненный вследствие нарушения лесного законодательства. Ростех – количество погибших при авариях и несчастных случаях. Есть показатели первого уровня – это показатели результативности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов, снижения причиненного контрольными субъектами вреда охраняемым законом ценностям. И показатели второго уровня, показатели так называемого уровня "Б", характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов с учетом задействованных трудовых и материальных ресурсов. То есть мы смотрим, а какая эффективность использования тех средств, которые тратятся на контрольно-надзорную деятельность, это тоже очень важно. Сразу скажу, что Федеральная налоговая служба уже давно занимается и внедряет показатели эффективности и результативности, и внедряет риск-ориентированный подход. И я вижу, что в материалах к нашему сегодняшнему заседанию как раз вот есть примеры лучших

практик. Мы очень часто проводим различные конференции, семинары, и в этом плане коллеги делятся материалами. И если будет интересно почитать более подробно, что делают коллеги, в особенности ФНС, я рекомендую эту брошюру с собой взять.

И ключевое направление также – это внедрение рискоориентированного подхода. 13 марта вышло постановление Правительства, которое расширяет количество видов контроля и надзора, по которым внедряется рискоориентированный подход. Это количество увеличилось до 37, в прошлом году всего было 7 пилотов, а в этом году – 37. Но вообще в рамках реформы мы ожидаем, что все контрольно-надзорные ведомства, все виды контроля перейдут на рискоориентированный подход.

Буквально, если позволите, два слова, в чем идеология реформы перехода рискоориентированный подход. Как коллеги уже упомянули, существующая модель контрольно-надзорной деятельности обязывает контрольно-надзорные органы осуществлять с периодичностью сплошную проверку подконтрольных субъектов. Зачастую это что означает? Во-первых, неэффективное расходование ресурсов, потому что ресурсы ограничены, и все охватить невозможно, и собственно, мы теряем и в ресурсах для государства, и в безопасности для граждан, потому что в целом мы видим сокращение инспекторского состава, сокращение бюджета, поэтому абсолютно необходимо выделять приоритеты, и мировая практика свидетельствует, что активное использование методов оценки риска в целях снижения в том числе и общей административной нагрузки на бизнес, одновременно понижение уровня эффективности и контрольно-надзорной деятельности.

Те органы власти, которые уже начали внедрять рискоориентированный подход, например, тот же МЧС или Роспотребнадзор, мы видим, что по сравнению с 2014 годом количество плановых проверок снизилось примерно на 40 процентов. Мы также ожидаем не только снижение нагрузки на подконтрольные субъекты, но мы также будем выходить на то, чтобы и риски для населения и для государства тоже снижались.

В 2017 году необходимо перейти к первому уровню стандарта зрелости. Есть определенные стандарты зрелости, которые Минэкономразвития сейчас разрабатывает при переходе на рискоориентированный подход. Первый уровень означает что? Это прежде всего формирование исчерпывающих реестров подконтрольных объектов. Мы должны четко понимать, куда мы ходим, какие объекты у нас есть. Как ни странно, не все контрольно-надзорные органы знают все свои подконтрольные объекты.

Дальше следующее – это установление категорий риска и классов опасности. Многие уже установили, но вот качество этих категорий разнится, и, например, для некоторых контрольно-надзорных органов это достаточно сложно разработать, мы сейчас работаем с ними совместно, чтобы эти критерии остановить.

Дальше следующим этапом будет в полном объеме разнести все объекты контроля по категориям риска и классам опасностей, и дальше уже чтобы все плановые проверки в 2018 году осуществлять на основе рискоориентированный. То есть коллеги из контрольно-надзорных органов должны ходить именно туда, где риск причинения вреда наиболее высокий.

В дальнейшем 2018, 2019 годах постепенно будет внедряться так называемая динамическая модель рискоориентированного подхода. Что такое динамическая модель? Это прежде всего работа с индикаторами риска, которая позволяет в процессе реального времени менять подходы к контролю над субъектом. Такая динамическая модель, по сути, уже существует и работает в ФНС и некоторых других контрольно-надзорных органах, у других это еще будущая цель. Ну, и дальнейшие уровни зрелости позволят нам работать с большими данными, внедрять межведомственные карты рисков и работать...

Огромная проблема сейчас – это обмен информацией, это уже следующие этапы третьей и четвертой категории, когда будет проводиться совместное распределение по рискам, управление средой тоже совместное. Вот это мы тоже хотим сделать, но это больше уже 2018, 2019, 2020 годы. Спасибо большое.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Спасибо, Михаил Владимирович.

Коллеги, давайте посоветуемся. Очень оригинально Михаил Владимирович сказал отнести его выступление к докладу или нет. Я не смог ему отказать в том, чтобы дать ему право выступить с докладом. Тем не менее, я должен сказать, что заявленные выступления предусматривают выступления до пяти минут, а в докладчиках у нас были Полина Васильевна и Елена Викторовна. Поэтому есть предложение сейчас заслушать заявленные выступления, а в конце потом, соответственно, перейти к дискуссии, к вопросам.

Нет возражений? Нет.

Пожалуйста. У нас заявлено выступление заместителя руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Мякотниковой Елены Александровны. Правильно я назвал, да?

Е.А. МЯКОТНИКОВА

Да, правильно. Спасибо.

Коллеги, как уже обозначено, есть рискоориентированный подход при проверках использования имущества в части компетенции Росимущества. Мы в том числе с Аналитическим центром применяем рискоориентированный подход, исполняя полномочия собственника. А есть управление рисками в управлении доходами. Как вы знаете, в целой совокупности бюджетных рисков у нас есть риски потери доходов, риски возникновения дополнительных расходов и риски финансирования, к которым в том числе относятся и риски финансирования дефицита бюджета, в частности это доход от приватизации, который у нас не относится к доходам, а к компенсации дефицита бюджетов.

Росимущество за 2016 год в части доходов принесло в Российскую Федерацию 951 млн. рублей. Плановая величина была у нас 921 млн. рублей. Отклонение у нас менее 10 процентов. Почему подчеркиваю эти 10 процентов? Потому что в рамках системы сбалансированных показателей эффективности, которые мы внедрили с 2015 года, мы одинаково наказываем за существенное перевыполнение плана так же, как и за невыполнение плана. То есть перевыполнение плана на 10 процентов у нас отражается на наших радарх оценки эффективности деятельности территории точно так же, как невыполнение плана на 10 и более процентов. По этому параметру у нас в части управления рисками как раз были достаточно существенные споры: ну как же так, мы же хотим больше денег в бюджет Российской Федерации. Для нас достаточно ключевым параметром было – это давать качественное прогнозирование и планирование, причем как на год вперед, так и по объектам управления, так и по субъектам управления.

Мы считаем, что в этой части мы уже каких-то результатов добились. У нас сейчас очень много модных слов от "управления рисками", и есть такое понятие как "митигирование рисками" (это эффективное управление рисками). Считаем, что в части прогнозирования, в части бюджетирования этой доходной составляющей мы эти риски в общем, можно говорить о том, что научились митигировать.

Мы применяем подобные параметры как для управления доходами, так и для управлений нашими процессами в приватизационной деятельности. Это у нас компенсация дефицита бюджета.

Как мы изначально подходили к этому вопросу. Понятно, что у нас, в определенном смысле слова, ограниченные ресурсы. Количество сотрудников Росимущества достаточно ограничено и с не самой высокой... точнее с одной из самой низкой компенсацией в фонде заработной платы среди всех ФОИВов.

С другой стороны нельзя объять необъятное. Поэтому система управления рисками нам как раз помогла с точки зрения планирования, распределения ресурсов. У нас есть две призмы – это призма эффективности и призма результативности, через которые мы смотрим на наши основные процессы. И с учетом критичности получения необходимого уровня доходов в условиях дефицита бюджета, мы разработали карту рисков, утвердили у себя риск-аппетиты, основные семь критериев успеха.

Какие у нас могут быть риски? Снижение дивидендных выплат со стороны компаний, ФГУПов; снижение спроса на аренду земельных участков или снижение спроса на реализацию конфиската; риск увеличения дебиторской задолженности в связи с возможными сбоями в финансировании наших получателей этих активов.

Разработали эти семь критериев, отфиксировали, утвердили у себя. И когда мы утвердили эту карту рисков, у нас на одном из совещаний с коллегами из Минфина мы поняли, что через эту же точно карту, мы можем смотреть на матрицу для поиска потенциальных зон для дальнейшей мобилизации доходов, что, собственно, в 2017 году мы предполагаем делать.

В пять минут уложилась. Спасибо большое за внимание.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Спасибо.

Уважаемые коллеги, слово хочу предоставить начальнику отдела категорирования участников внешнеэкономической деятельности Федеральной таможенной службы Ханову Виталию Петровичу.

Пожалуйста, Виталий Петрович.

В.П. ХАНОВ

Здравствуйте, коллеги! Спасибо за предоставленное слово. Тоже постараюсь коротко, буквально тезисно о применяемой ФТС России, таможенными органами Российской Федерации системы управления рисками и ее результатах.

В таможенных органах система управления рисками начала внедряться и применяется с 2004 года. За прошедшие полных 12 лет мы наработали достаточно большой опыт ее применения и достигли достаточно позитивных результатов, при этом постоянно ее совершенствуем.

Для нас система управления рисками является инструментом, который позволяет нам решить одновременно сразу две задачи, которые стоят перед таможенными органами. С одной стороны, это задача обеспечить в полном объеме соблюдение таможенного законодательства, это уплата таможенных платежей, это соблюдение запретов и ограничений, это пресечение

незаконного ввоза и вывоза товаров. С другой стороны, перед нами также стоит задача, которая закреплена в федеральном законодательстве, о создании благоприятных условий для внешнеэкономической деятельности и содействия мировой торговли. Так вот, для того, чтобы найти баланс между этими двумя задачами, мы используем систему управления рисками.

Целью системы управления рисками является научно обоснованный объективный выбор объекта таможенного контроля и формы проведения таможенного контроля.

Система управления рисками у нас базируется в основном на двух процессах: первый, это анализ риска, второй, оценка риска. Анализ риска предусматривает проведение анализа как можно большего объема данных, источниками которых являются как внутренние, так и внешние источники. И выявление по результатам этого анализа каких-то аномалий, которые могут привести к негативным последствиям для результатов таможенного контроля, то есть либо неполной уплаты, либо несоблюдения запретов и ограничений, нарушений прав интеллектуальной собственности и так далее.

Вторым процессом является оценка риска, что предусматривает под собой выявление уровня вероятности наступления этого риска, который выявлен, и второе, какой уровень негативных последствий понесет этот риск, если он соответственно будет при совершении таможенных операций реализован.

Исходя из результатов этих двух процессов соответственно принимается дальнейшее решение об управлении рисками и их минимизации. Эти процессы больше технического характера, четко регламентированы, в основном автоматизированы (в большей части автоматизированы), и соответственно достаточно успешно применяются.

С 2013 года мы, кроме оценки непосредственно наступления риска, исходя из обстоятельств и условий ввоза товаров, стали использовать и оценку риска непосредственно декларанта, то есть лица, который осуществляет ввоз товаров и декларирует эти товары. Называем мы это внедрением субъектно-ориентированной модели системы управления рисками. То есть в настоящее время это реализовано таким образом, что мы распределяем участников по уровням риска на низкий, средний и высокий уровень риска нарушения таможенного законодательства, и исходя из этого, даже при условии ввоза, скажем так, товарной партии, которая идентифицирована как рискованная, если декларант относится к категории низкого уровня риска, мы не применяем контрольные меры на этапе декларирования, а переносим их на этап после выпуска. Это в данном случае наиболее комфортно и для участников ВЭД, когда товар выпущен, он не хранится на складе, участник не несет дополнительных издержек на хранение, на простой транспорта и так

далее, на какие-то еще транспортно-грузовые операции, а после выпуска спокойно с нами уже работает, представляет документы, какие-то еще дополнительные пояснения, может быть, необходимые для контроля и обеспечения соблюдения таможенного законодательства.

Коротко о субъектно-ориентированном подходе. С 2013 года, как я говорил, он внедрен. На сегодняшний день к категории низкого уровня риска в принципе относится порядка 2,5 тысяч организаций. Это всего 5 процентов от всех участников ВЭД. Небольшое количество, но если говорить об их объеме, то здесь я могу сказать, что при импорте, к примеру, 44 процентов всех товарных партий, ввозимых в Российскую Федерацию, приходится как раз на вот эту долю организаций низкого уровня риска, то есть всего на 5 процентов. Все остальные 95 процентов покрывают оставшуюся вторую часть.

Таможенные платежи, уплаченные при импорте, это 58 процентов доля организаций низкого уровня риска. То есть, несмотря на то, что количественное значение небольшое, но именно в объемах, в долях это где-то половина всего импорта в Российскую Федерацию.

По результатам тоже буквально два слова. За 2016 год результатом системы управления рисками явилось доначисление таможенных платежей на сумму 24 млрд. рублей, что на треть больше, чем в 2015 году. При этом я хочу сказать, что это на фоне снижения контрольных мер, которые мы применяем на этапе декларирования, с 14 процентов до 11 процентов. То есть, если в 2015 году у нас 14 процентов товарных партий попадали под те или иные меры контроля на этапе оформления, на этапе ввоза, то в этом году у нас под эти меры попали всего 11 процентов товарных партий. При этом, как я показал, результативность фискальная по крайней мере, судя по теме нашего сегодняшнего "круглого стола", выросла на треть.

Два слова буквально о перспективах совершенствования. Для нас приоритетом является в первую очередь дальнейшая автоматизация тех процессов, которые на сегодня, к сожалению, не автоматизированы в части применения рискоориентированного подхода и выявления рисков: это ввоз товаров физическими лицами в сопровождаемом и не сопровождаемом багаже, а также интернет-торговля, которая в последнее время, в последние годы набирает большие объемы и серьезно влияет в целом на товарооборот. Спасибо. У меня все.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Спасибо.

Слово предоставляется Галине Анатольевне Анисимовой, начальнику отдела системного анализа бюджетной и налоговой политики, регионального развития государственного Научно-

исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.
Пожалуйста.

Г.А. АНИСИМОВА

Спасибо большое, уважаемые коллеги.

Я благодарю вас за интереснейшую информацию, которая прозвучала на "круглом столе", но очень хотелось бы отметить доклад Александра Валерьевича Егоричева в связи с тем, что наконец-то у нас в стране методы корпоративного управления реально внедрены, о которых мы говорили с 2006 года.

Мне хотелось бы остановиться на бюджетных рисках. В настоящее время в нашей науке, к сожалению, не существует единого полного определения, что такое бюджетный риск. Специалисты, которые развивают законодательство в этой области, понимают под бюджетным риском вероятность неисполнения запланированного бюджета. Вообще имеется три течения, специалисты по-разному рассматривают этот вопрос. Надо сказать, что многие специалисты связывают бюджетный риск с ситуацией недопоступления налоговых доходов в полном объеме и соответственно недофинансирование расходов. Это же понимание в общем общемировое и у нас тоже внедряется довольно полно.

С нашей точки зрения, все-таки отдельно рассматривать бюджетный риск в качестве возможного отклонения запланированных сумм только доходов или отдельно только расходов нарушает логику бюджетного процесса. Поэтому мы считаем, что при рассмотрении понятия бюджетного риска нельзя рассматривать отдельно доходную и расходную части, нужно, конечно, рассматривать в комплексе и в комплексе оценивать эти проблемы. То есть переходить уже к риску бюджетного процесса, который определяется количественно субъективной вероятностной оценкой.

Дело все в том, что следует обратить внимание, когда мы говорим о рисках бюджетов, сделать акцент и разделить бюджетные риски, которые имеют внешние факторы и в основном не зависят от того, каким образом мы управляем государственными финансами. И, как правило, это макроэкономическая ситуация на сырьевых внешних рынках, финансовых рынках. И затем не нужно забывать об экономико-географическом положении России в глобальном мире, что требует существенных бюджетных вложений, потому что 62 процента территории России – это районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Это тоже очень важно. Ну и, конечно, недостаточная степень включения нашей страны в глобальные товарные, информационные и финансовые обмены.

Так вот важным аспектом в использовании инструментов теории рисков в бюджетной системе, на наш взгляд, является умение анализировать интеграционные факторы риска, которые позволяют выявить источники рисков, определить вероятность их проявления в ходе бюджетного процесса и воздействие риска на результаты исполнения бюджетов.

Поскольку времени мало, я еще хочу остановиться на следующих основных факторах, которые формируют бюджетные риски на местном уровне, потому что сейчас у нас такая сложилась ситуация... Ведь любой бюджет всегда содержит политическую составляющую. Так вот в связи с тем, что системы жизнеобеспечения у нас перешли на местный уровень фактически, эта бюджетная политическая составляющая тихо перешла на местный уровень. Поэтому факторы, формирующие бюджетные риски в процессе исполнения доходов на местном уровне, с нашей точки зрения, – очень существенный момент.

На что следует обратить внимание? Конечно, любая система управления бюджетными рисками не сможет полностью исключить потери бюджетов (это очевидно), которые формируются в результате рискованных ситуаций, но с определенной долей вероятности можно ограничить ожидаемые риски расчетными величинами. Грамотное управление бюджетными рисками может позволить своевременно предусматривать возможные потери бюджетов или оценивать получение сверхдоходов в интересах государственных или муниципальных финансов. Например, в муниципальных образованиях налог на доходы физических лиц является одним из основных источников формирования доходной части бюджетов.

Какие же факторы, формирующие бюджетные риски в процессе исполнения доходов бюджета на местном уровне, наиболее важные? Это демографические, реорганизационные, факторы, связанные с уровнем средней заработной платы (об этом сегодня говорили, что это очень важно, на одного занятого в экономике, потому что потребительский спрос сегодня является двигателем нашей экономики), факторы, связанные с качеством и полнотой учета недвижимости граждан. К сожалению, мы слишком поздно спохватились. Формирование информационных систем очень важно для того, чтобы наполнить, оказывается, местный бюджет дополнительными средствами.

Влияние демографических факторов на бюджетные риски по подоходному налогу обусловлено тем, что динамика поступления налога на доходы физических лиц зависит от количества трудоспособного населения в муниципальных образованиях.

Реорганизационные риски связаны с налоговыми поступлениями от компаний, которые являются крупнейшими налогоплательщиками, и часто переходят из одного региона в другой, и ставят бюджет в очень сложное положение.

Факторы, связанные с уровнем заработной платы, обусловлены в первую очередь объемом, который декларируется гражданами, и проблемой самообложения граждан.

Факторы, связанные с качеством и полнотой учета объектов недвижимости граждан, обусловлены в первую очередь качеством управления и внутреннего аудита на местном уровне.

На что я еще хотела бы обратить внимание? На риски бюджетного процесса в условиях программно-целевого бюджетного планирования. С внедрением программно-целевого метода в планирование риски и неопределенность, вообще-то, становятся неотъемлемой частью бюджетного процесса и сложностью и для тех, кто планирует бюджеты, и кто планирует стратегию бюджетного развития. Органы государственной власти и управления, ответственные за формирование бюджетов, вынуждены учиться рассматривать неопределенность как условие ситуации, в которой они работают и в которой порой нельзя оценить вероятность потенциального результата, просто нет возможности, нет полной информации.

При формировании и корректировке государственных программ Российской Федерации, их целей и задач, целевых показателей и индикаторов часто возникает ситуация, когда воздействующие на нее факторы новы (то есть возникает какая-то новая ситуация в ходе исполнения программы) и о них нельзя получить достоверную информацию. В результате последствия принятия управленческого решения трудно предусмотреть. Например, в быстро меняющихся условиях наукоемких и инновационных сфер.

Их вроде бы надо внедрять, в то же время появляются такие сложности. Обычно главный распорядитель бюджетных средств, сталкиваясь с неопределенностью, при формировании или корректировке государственных программ, пытается получить дополнительную информацию, используя экспертные методы, имеющийся опыт деятельности в данной сфере, то есть рассчитывает только на собственные возможности или интуицию (тоже очень часто, кто работает долго в финансовой сфере, знает, что интуиция – большой серьезный фактор). Тем самым вероятность достижения результата будет она или нет?

Какие предложения по совершенствованию контрольной деятельности с точки зрения внедрения рискоориентированных подходов именно с точки зрения доходов бюджетов? В свое время, даже когда у нас не было дефицита бюджета, а был существенный профицит, Правительство разрабатывало государственную программу по повышению качества

прогнозирования и администрирования бюджетных доходов, и развитию доходного потенциала бюджетной системы. Может быть, не трудно к этому вернуться.

С точки зрения, рискоориентированных подходов к деятельности ГРБС и главных администраторов доходов следует учитывать некоторые аспекты. Надо понимать, что госпрограмма реализуется в долгосрочном периоде, целесообразно ввести непрерывную оценку рисков, связанных с вероятностью недостижения целевых показателей объемов бюджетных доходов, установленных госпрограммой. То есть система рисков – это как определенная функция должна быть в системе управления, то есть ежедневно нужно заниматься этой проблемой.

Оценку рисков необходимо осуществлять не только со стороны контролирующих органов, но в первую очередь со стороны ответственных исполнителей госпрограмм, главных администраторов бюджетных доходов в рамках внутреннего аудита, то есть все время задавать вопрос самим себе внутри: а что мы сделали, каким образом мы улучшили систему управления государственными финансами? Снижаем ли мы риски внутрибюджетной системы?

В ходе реализации госпрограммы формируются факторы риска, связанные с мотивацией ответственных исполнителей, направленные на достижение лучшей отчетности главным администратором доходов, а не получения дополнительных доходов. То есть опять же немножко должны быть сдвинуты цели, которые есть у ГРБС и главных администраторов бюджетных средств.

Практика реализации госпрограмм показывает, что ответственные исполнители включают в отчетность порой вместо показателей конечных результатов госпрограмм их второстепенные аналоги (вот от этого надо попытаться уйти), которые легко достижимы для управления, то есть как бы облегчают свою жизнь.

Не исключаются риски, что показатели госпрограмм могут не позволить сделать вывод о реальном воздействии реализуемой госпрограммы на доходную часть. Спасибо большое.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Спасибо, Елена Анатольевна.

Коллеги, слово предоставляется аудитору Счетной палаты Штогрину Сергею Ивановичу. Пожалуйста, Сергей Иванович.

С.И. ШТОГРИН

Спасибо.

Я думал, сначала вопросы позадавать, может быть, или уже не будем задавать вопросы?

Н.В. ПЕТРУШКИН

У нас есть время. Может быть, наоборот, давайте сначала вопросы?

С.И. ШТОГРИН

Давайте вопросы позадаем.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Пожалуйста, коллеги, у кого вопросы есть? Выступления, может быть, есть? Пожалуйста.

Олег Александрович, пожалуйста.

О.А. КАЗАКОВЦЕВ

Уважаемые коллеги, я бы хотел поддержать Счетную палату. Тезисно. У нас название "круглого стола" "Состояние и дальнейшие перспективы рискоориентированного подхода в контрольной деятельности в отношении доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации". Но если не говорить о расходах, то сколько мы ни наполняем лукошко, расходы растут, растут и растут. Минфин постоянно говорит об эффективности, а если посмотреть эффективность на федеральном уровне, на региональном уровне, она часто оставляет желать лучшего. Соответственно рискоориентированный подход должен применяться не только к доходам, это комплекс мер должен быть.

Второе тезисно. Уважаемое Министерство экономического развития очень все правильно рассказывает, но такое ощущение, что курс доллара, цена на углеводороды и всё, больше у нас экономики нет. Наверное, это неправильно. Если мы посмотрим федеральный бюджет, то все-таки половина доходов формируется за счет неуглеводородных доходов. Поэтому просьба к Министерству экономического развития применять рискоориентированный подход не только к тому, что есть за бугром, а к тому, что происходит и в России.

Третье. Минфин совершенно правильно сказал, что резервы для наполнения бюджета – это улучшение у нас системы администрирования, и ФНС об этом говорила – борьба с теневым сектором. Мы тоже все об этом говорим, все "за". И стимулирование добровольной уплаты налогов – это фактически и есть резервы. Но получается так, с моей точки зрения, что мы об этом говорим, а фактически мы бежим по одному кругу, потому что не меняется законодательство, оно никоим образом не меняется. И это, наверное, проблема, потому что мы должны как законодатели сегодня говорить и искать поддержку Правительства, что надо менять и законодательство. Потому что если перекладываем рискоориентированный подход, например, то, что применяет ФНС (я примеры коротко набросал, приведу) на перспективу, вы, наверное, понимаете, какие принципы будут заложены в рискоориентированную модель: например, режим наибольшего благоприятствования для добросовестных налогоплательщиков. Например, НДСЛ. На

сегодняшний день с чем мы сталкиваемся? Порядочный налогоплательщик, кто уплачивает НДФЛ в местные и региональные бюджеты, сталкивается с тем, что непорядочные фактически не несут никакой ответственности, но полностью пенсию получают, образование получают, медицину получают и так далее – то есть все социальные льготы, которые у нас по Конституции, они получают, но никакой ответственности нет. В рамках этого напрашивается вывод, что надо создавать нормальную, равную для всех конкурентную среду. Соответственно менять законодательство, увеличивать там минимальную, предположим, заработную плату, вводить персонафицированную систему учета, о чем мы давно-давно говорим и нам обещают, что может, через два-три года к этому придем, когда будет видно, сколько каждый гражданин уплачивает и куда налогов. Наверное, можно говорить сейчас о том, что тоже закладывать камешек на будущее и создавать, не только чиновники должны декларировать, предположим, крупные покупки, а все граждане должны декларировать крупную покупку, если она в течение года превышает совокупный доход за три года. Наверное, можно возвращаться все-таки опять к дискуссии по ограничению расчетов наличными, пусть это будет сумма свыше 500 тысяч. У нас средняя заработная плата по стране у Минэкономразвития 35 тыс. рублей, то есть соответственно 90 процентов населения не совершают такие крупные сделки. Они затронут только приобретение фактически недвижимости, автомобилей, это дополнительные доходы для бюджетов.

Один из серьезных вопросов, о котором мы часто говорим, – это все-таки участие трудоспособного населения, но неработающего, в расходах по платежам в Фонд обязательного медицинского страхования. Каждый регион тратит колоссальные деньги на такое население. Это неравная конкуренция среди нормального трудоспособного населения. Мы можем долго обсуждать Конституцию, но такая проблема есть. Наверное, все-таки системный пакет законов при поддержке Минфина необходим, потому что иначе это будет получаться постоянно бег по кругу. Принцип неотвратимости наказания налогоплательщиков, опять простой пример на региональном уровне, люди занимаются незаконной предпринимательской деятельностью. Штраф административный сегодня от 500 до 2000 рублей. Кроме этого человека надо фактически два раза поймать, налоговая инспекция не имеет право на оперативно-розыскные мероприятия. Милиция, у них КРІ совершенно другие, милиция не занимается, прокуратура и другие надзорные органы все в стороне. Только уж если кому-то очень надо кого-то, это в рамках ручного управления там, и часть экономики России находится в "серой" зоне, и мы никак ее не можем вывести, то есть надо системно решать вопрос. Я не говорю, что надо обязательно увеличить наказание, но этот вопрос

системный, потому что часть будет работать и работать, это опять неравные условия для среднего налогоплательщика.

Обоснованность выбора объектов проверки – то, что опять уважаемая Федеральная налоговая служба говорила. Критерии должны быть не только для крупных компаний. С моей точки зрения надо начинать там, как раньше говорили: "Семья – ячейка общества". Надо начинать с этой ячейки. Критерии должны быть для каждого отдельного налогоплательщика, они должны быть доступными и понятными. Тогда в стране будет, наверное, формироваться стремление людей становиться средним классом. У нас тогда не будет люмпенизировано население, которое ничего не боится, то есть оно не платит за ОСАГО и так далее. Потому что разбили машину – взять нечего. У нас не будет тогда 130 миллиардов задолженностей по алиментам, когда у нас ищут отцов, которые по полтора, по два миллиона должны и ушли жить в землянку.

То есть у нас будет повышаться социальная ответственность граждан. Поэтому у меня просьба к Правительству все-таки нас тоже услышать. Мы готовы с вами сотрудничать в этом направлении. Спасибо.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Спасибо, Олег Александрович.

Пожалуйста, еще, коллеги, кто хочет сказать?

С МЕСТА

У меня к докладчикам вопрос есть. Мы рассматриваем вопрос о применении рискоориентированного подхода, а в чем выражается рискоориентированный подход в деятельности Правительства при подготовке проекта бюджета и его исполнении? На примере хотя бы ваших основных министерств? Если можете, кратко.

Е.В. ЛЕБЕДИНСКАЯ

Видимо, вопрос ко мне, наверное. На самом деле я попыталась в какой-то степени это отразить в своем докладе. На мой взгляд, в текущий момент основное, как мы можем применять рискоориентированный подход, это, во-первых, исходить из реалистичных предположений при формировании бюджета. В чем состоит рискоориентированный подход, если мы говорим глобально о бюджете вообще в целом? По сути это как раз то, о чем уже упоминали, это именно риски для бюджета в целом. Методики здесь совершенно ни при чем, рискоориентированный подход для бюджета в целом – это скорее бюджетная политика в целом как глобальный инструмент, то есть как она должна быть устроена.

Мы за последние несколько лет наблюдали некоторое количество, скажем так, решений, когда бюджет по сути к рискам был не готов. Для меня рискоориентированный подход для бюджета в целом, – это именно готовность бюджета к рискам.

С МЕСТА (тот же)

Не бюджет был не готов, а Правительство и Минфин не были готовы к рискам. Понимаете? Вы же должны были их видеть и планировать соответствующие мероприятия в случае наступления определенных событий. События проходили, а вы не знали, что делать.

Е.В. ЛЕБЕДИНСКАЯ

Я не соглашусь. На мой взгляд, немножко, наверное, здесь не совсем сейчас стоит нам обсуждать этот вопрос. Но тем не менее Минфин, как известно, много раз такое было, настаивал, в частности, на том, что прогнозы для бюджета должны быть более консервативными, потому что существуют риски. Как сейчас помню, январь 2014 года, если мне не изменяет память, когда на гайдаровском форуме мы говорили о том, что, с нашей точки зрения, к концу года цена на нефть существенно упадет, мы видим в этом очень большой риск для бюджета, нельзя принимать обязательства. Как мы знаем, наши опасения на тот момент услышаны не были. Поэтому говорить о том, что Минфин не готов, я бы не стала, это немножко не совсем верно. Мы считаем, что на данный момент то, как мы подошли к бюджету на эту трехлетку, этот подход от многих рисков действительно страшует. И то, что мы сейчас продолжаем придерживаться политики, в которой, собственно, самый очевидный риск – это риск для нас все равно по цене нефть, что бы мы ни говорили, это самые большие, самые масштабные колебания доходов. И соответственно наша основная цель, чтобы это не приводило к таким же колебаниям расходов. На мой взгляд, в бюджете на трехлетку с этим мы более или менее справились.

Безусловно, совершенствовать дальше риск-подходы нужно. Просто, на мой взгляд, такие глобальные вещи должны быть в первую очередь, потому что мы можем, конечно, углубиться в риски по каким-то отдельным доходным источникам, если у нас при этом бюджетная политика не справляется с главным риском, связанным с рынками ресурсов, то просто, к сожалению, это будет уже неважно. На мой взгляд, как-то так. Спасибо.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Понятно.

Пожалуйста, еще, коллеги, у кого что есть?

С.И. ШТОГРИН

Можно тогда я?

Н.В. ПЕТРУШКИН

Да, пожалуйста, Сергей Иванович.

С.И. ШТОГРИН

Насколько я понял из всего, что тут говорилось, рискоориентированный подход – это все-таки определенные действия того лица, которое что-то там контролирует, проверяет, прогнозирует и так далее. При этом надо понимать, реально то, что он может и что входит в его компетенцию. Если вы не можете формировать цену на нефть, то, что вы про этот риск говорите, если вы им не управляете?

П.В. БАДАСЕН

Можно попробовать ответить?

Наверное, не стоит все-таки говорить о том, что Правительство оказалось в целом не готово к снижению цен на нефть, потому что у нас был Резервный фонд, и он помог нам все это дело пережить.

С.И. ШТОГРИН

Я о другом хочу вам сказать. Понимаете, в чем дело. Есть вещи, которые зависят от лица управляющего процессом, есть вещи, которые не зависят. Мы сейчас говорим о тех вещах, которые зависят от вас. Приведу один пример.

Мы проводили одно контрольное мероприятие по доходам. И я спрашиваю руководителя агентства, которое администрирует доходы: "Вы создали специальную структуру, которая называется Информационно-аналитический центр, который ежеквартально готовит вам докладную записку о ходе поступления доходов по всей стране. Скажите мне, пожалуйста, какие управленческие решения вы принимали по ежеквартальным докладам за прошедшие три года?" Он мне говорит: никаких. – А я говорю: "Зачем тогда собираете информацию эту. Зачем тогда этот центр у вас работает, если вы никаких управленческих решений по информации, которую... (*неразборчиво*), вообще не принимали?"

Я к чему это говорю, что вся система управления риском построена на анализе каких-то данных: налоговые – одни собирают, таможня – другие данные, в другом федеральном органе власти – третьи данные. Вопрос в том, чтобы в этом органе была выработана система принятия управленческих решений, исходя из собираемой информации. В таможне риски обозначаются и есть перечень действий инспектора, которые он должен сделать. Если он их не сделал, то идет наказание за то, что он их не сделал. Он обязан их выполнить. Это система.

А вот у нас с бюджетом, с его проектированием такой системы нет. И никто после принятия бюджета на год эти риски... про нефть... Я про них я даже говорить не буду. А иные риски по доходам есть вообще? А есть какой-то перечень действий которые должны предпринимать, потому что какие-то события не состоятся.

Вот приводила пример Елена Викторовна со штрафами за нарушение правил дорожного движения. И сказала, что совершилось такое положительное явление, когда мы снизили возможность уплачивать 50 процентов штрафа, то возросли... Я вам хочу сказать, ничего не возросло. Количество добровольно уплативших штраф в течение 20 дней после совершения практически не изменилось. Но зато мы потеряли 17 млрд. рублей за счет того, что они заплатили в половину меньше. А в целом доходы 2016 года по этому источнику, по этим кодам, по сравнению с 2015 годом выросли на 1,2 процента всего. Эти 17 миллиардов, которые не доплатили добровольцы, уплатившие в течение первых 20 дней, восполнили другие, потому что там были нарушения более весомые. Поэтому риск недополучения доходов – 17 миллиардов к дате принятия решения.

Еще один риск. Просчитываем ли мы его? У нас Минэкономразвития проводит так называемую экспертизу регулирующего воздействия законов, которые мы принимаем.

Хорошая была идея... самозанятых, легализовать их деятельность, чтобы они сами пришли, и даже закон приняли. Четыре категории – репетиторы, нянечки, кто занимается по хозяйству, и еще одна категория, я забыл. Вот должны прийти и два года ничего платить не будут. Правда, не сказали, а что будет после двух лет. Вы знаете, сколько зарегистрировалось за два месяца в целом по стране?

РЕПЛИКА

100 человек?

С.И. ШТОГРИН

Не попали. *(Смех в зале.)*

Кто еще может сказать?

С МЕСТА

Пять.

С.И. ШТОГРИН

Почти. 19 человек.

Вот просчитывали риск, что-то хотели от этого получить, какую-то реакцию людей.

Поэтому когда принимаются законопроекты, законы... Кто основной готовит? В основном,

готовит Правительство все законы, которые проходят Государственную Думу, особенно связанные с доходами. Надо такие риски просчитывать. Такой системы, к сожалению, нет.

Тут высказали интересную, что главный инструмент финансиста в минимизации рисков – это интуиция. Хороший инструмент, да? Но, к сожалению, его никак нельзя описать и нельзя его внедрить повсеместно в жизнь.

Я заканчиваю свою речь. Понятное дело, никакого тотального контроля быть не может. Цивилизация земная это поняла, все идет к другому. Впереди у нас те, кто администрирует основные законы, – налоговая и таможня. Они без этого просто бы не могли сейчас вообще работать. Надо совершенствоваться, улучшаться, безусловно. Но я полагаю, что в других министерствах и ведомствах, и в самых главных наших, если мы говорим о применении системы управления рисками, в своей форме, не в такой естественно, а в своеобразной, это тоже система должна была бы использоваться и давать свой результат с тем, чтобы меньше было неожиданностей в процветании нашей Российской Федерации. Спасибо.

Н.В. ПЕТРУШКИН

Спасибо, Сергей Иванович.

На этой ноте мы будем завершать наш "круглый стол". Действительно очень конструктивный разговор сегодня состоялся. Прозвучали мнения, предложения, которые будут обобщены соответствующим образом. Будет подготовлен текст рекомендаций и мы их доведем до вас, уважаемые коллеги, до соответствующих организаций, учреждений, до руководства Совета Федерации, Счетной палаты. Поэтому я бы хотел сказать всем большое спасибо за участие в "круглом столе" и пожелать вам новых успехов. Спасибо.
