



СФ

**С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И**

Федерального Собрания
Российской Федерации

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ВЕСТНИК
№ 51 (650)**

**Пути совершенствования национальной
налоговой системы в интересах
ускорения социально-экономического
развития России**

(подготовлен по итогам Научно-методического семинара
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации,
5 октября 2016 года)



Настоящий выпуск Аналитического вестника подготовлен по итогам состоявшегося 5 октября 2016 года Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему: «Пути совершенствования национальной налоговой системы в интересах ускорения социально-экономического развития России».

В семинаре принимали участие представители Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, а также экспертного и научного сообщества.

В ходе семинара обсуждались текущее состояние и приоритеты совершенствования налоговой политики, а также некоторые аспекты введения единой системы администрирования налоговых, таможенных платежей и страховых взносов.

Аналитический вестник содержит материалы стенограммы семинара, а также подготовленные представителями экспертного и научного сообщества информационно-аналитические материалы, посвященные проблемам и перспективам развития налоговой системы России.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, экспертного сообщества.

СОДЕРЖАНИЕ

Выступления участников Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Пути совершенствования национальной налоговой системы в интересах ускорения социально-экономического развития России» (Совет Федерации, 5 октября 2016 года)

Из материалов стенограммы

- С.Л. ПОСТНИКОВ**, заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации 8
- С.Д. ШАТАЛОВ**, руководитель экспертной группы по налоговой политике Фонда «Центр стратегических разработок» 9
- В.Н. ЗАСЬКО**, начальник Аналитического управления Федеральной налоговой службы Российской Федерации
Создание единой системы администрирования налоговых, таможенных платежей и страховых взносов 17
- Е.С. КУТУКОВА**, исполняющая обязанности директора Федерального бюджетного учреждения «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»
Пути совершенствования национальной налоговой системы в интересах ускорения социально-экономического развития России 32
- А.В. БРЫЗГАЛИН**, генеральный директор группы компаний «Налоги и финансовое право»
Баланс частных и публичных интересов как залог повышения эффективности налоговой системы 37
- А.В. ОСТРОВСКИЙ**, заместитель директора Института Дальнего Востока Российской академии наук
Налоговая система Китайской Народной Республики и возможности использования ее отдельных элементов в России 44

И.В. КАРАБАЕВА, руководитель сектора экономической безопасности Института экономики Российской академии наук

Базовые принципы реформирования налога на доходы физических лиц 50

Л.Ф. ЛЕБЕДЕВА, руководитель Центра социально – экономических исследований и проектов Института Соединенных Штатов Америки и Канады Российской академии наук

Налоговый механизм в системе государственного регулирования социально – экономического развития (опыт США) 55

Н.П. МЕЛЬНИКОВА, заместитель руководителя Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Сможет ли понижение налоговой ставки налога на прибыль компенсировать отсутствие инвестиционной налоговой льготы в решении проблемы структурной перестройки экономики 58

А.К. МОИСЕЕВ, ведущий научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук

Перенос налогового бремени на потребление: актуальность и проблемы 61

О.А. КОНОВАЛОВА, начальник отдела статистики финансов организаций Управления статистики цен и финансов Федеральной службы государственной статистики

Финансовое состояние организаций 63

Л.В. САННИКОВА, вице-президент Ассоциации российских банков

Налоги как инструмент стимулирования социальной ответственности бизнеса 64

А.Н. МЕДВЕДЕВ, генеральный директор и главный аудитор компании «Аудит БТ»

Налоговая система – должна быть системой! 65

Приложение

Предложения Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему: «Пути совершенствования национальной налоговой системы в интересах ускорения социально-экономического развития России» 67

Л.Н. ПАВЛОВА, д.э.н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры налогов и налогообложения Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Фискальная политика и устойчивый рост экономики 71

И.В. КАРАВАЕВА, д.э.н., профессор, главный научный сотрудник, руководитель сектора экономической безопасности Института экономики Российской академии наук

Базовые принципы реформирования основных подоходных налогов Российской Федерации: НДФЛ и налога на прибыль 75

Е.В. ПИЛЕВИНА, старший преподаватель кафедры учета, статистики и аудита Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации

Пути совершенствования подоходного налогообложения в интересах ускорения социально-экономического развития России 80

Н.П. МЕЛЬНИКОВА, к.э.н., доцент, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

К вопросу о повышении эффективности налоговых инструментов стимулирования инвестиционной деятельности 88

Л.Ф. ЛЕБЕДЕВА, д.э.н., профессор, руководитель Центра социально – экономических исследований и проектов Института США и Канады Российской академии наук

В.С. ВАСИЛЬЕВ, д.э.н., главный научный сотрудник Центра социально – экономических исследований и проектов Института США и Канады Российской академии наук

Фискальная и регулирующие функции налогообложения (опыт США) 93

А.Н. МЕДВЕДЕВ, к.э.н., генеральный директор ООО «Аудит БТ», член Научно-экспертного совета Палаты налоговых консультантов, член Аудиторской Палаты России

Налоговая система – должна быть системой! 99

В.А. КИНСБУРСКАЯ, к.ю.н., главный специалист Правового департамента Ассоциации российских банков

Налоги как инструмент стимулирования социальной ответственности банков 104

Н.И. ПОТЯВИНА, заместитель начальника Управления статистики цен и финансов Федеральной службы государственной статистики

О.А. КОНОВАЛОВА, начальник отдела статистики финансов организаций Управления статистики цен и финансов Федеральной службы государственной статистики

Финансовое состояние организаций 113

С.Л. ПОСТНИКОВ, заместитель
начальника Аналитического
управления Аппарата Совета
Федерации

Уважаемые коллеги, позвольте начать наш семинар. Коротко, что такое наш семинар для тех, кто в нем ранее не принимал участие. Это нетабельное мероприятие Аппарата Совета Федерации. Это площадка, на которой, в преддверии или впоследствии, по результатам каких-то крупных мероприятий мы стараемся собрать наиболее уважаемых экспертов, чтобы обсудить те проблемы, которые нам совместно с вами придется решать. Поэтому мы очень благодарны вам за то, что вы сегодня к нам пришли, за то, что поможете нам разобраться в некоторых вопросах. Мы проводим такие семинары регулярно, опять же в силу того, что меняется ситуация в мире, в стране, вырабатываются новые позиции, новые взгляды. Надо реагировать и надо учитывать все мнения.

Как проходит наш семинар, наш регламент. У вас есть повестка. У вас есть регламентные требования по выступлениям. Просим их придерживаться. У нас сегодня записано 12 выступающих. Поэтому, как ведущий, буду все-таки аккуратно напоминать выступающим про регламент, поэтому и вас прошу его придерживаться.

У нас ведется стенограмма сегодняшнего семинара, поэтому я прошу всех, кого я не буду представлять, выступая, задавая вопросы, участвуя в дискуссии, представляться.

По существу вопроса. Первое, это переход к системе стратегического планирования, это ситуация с разработкой нового Бюджетного кодекса, это новые подходы к региональной политике. Только что, 22 сентября прошел Совет безопасности по этим проблемам, и проблемы неравномерности бюджетной обеспеченности совершенно разного налогового потенциала, налоговых источников был поднят на самый высокий уровень. Вы знаете, посмотрев некоторые протоколы Правительства, которые доступны даже в СМИ, что сейчас ищут способы хоть как-то помочь тем регионам, которые объективно находятся в сложной экономической ситуации и не имеют своего экономического реального и соответственно налогового потенциала.

В этом году мы провели целый ряд мероприятий, в том числе заседаний Научно-экспертного совета, и парламентские слушания. Впереди у нас два крупных мероприятия: 26-го будет доклад министра экономического развития России на «правительственном часе» по прогнозу социально-экономического развития и 8 ноября будут парламентские слушания уже по бюджету. Соответственно все предложения, которые будут высказаны, которые мы здесь обсудим, мы внесем в предложения по итогам этих мероприятий.

Какие проблемы мы видим именно перед налоговой системой? Первое, является ли сегодня налоговая система тем инструментом, который обеспечивает развитие государства? Как он работает? Что показала система действий тех льгот, тех нововведений в Налоговый кодекс, которые были приняты? И вообще у нас льготы в государстве, каким способом даются? Это тот инструмент налоговый, который правильно работает, или нет? Вы сами, все научное сообщество поднимает вопрос: что у нас является налогом, что у нас является сбором, что является платежом? Дискуссия идет повсеместно. Вот есть НДС, правильно? Вот я смотрю закон «О недрах». Недра находятся в собственности государства. Вот почему это налог? Это вообще доля прибыли собственника от производственной деятельности компании, организации, которой он передал недра в пользование.

Реально, надо называть отчисления в медицинские и страховые фонды налогами. Валентина Ивановна Матвиенко подняла вопрос – регионы вынуждены вносить эти взносы и платежи за неработающих людей. Это не налог по своей сути. Они же не налог будут платить, они действительно будут платить или взносы, или платежи.

А что это дает в результате? Когда мы начинаем считать налоговую нагрузку на наш бизнес, мы все это соединили вместе, и у нас сумасшедшая нагрузка.

Вот те же льготы Пенсионного фонда. У нас был семинар по пенсионному фонду, была таблица. Вы, наверное, видели, недавно был документ Счетной палаты об эффективности этих льгот. Нулевая эффективность. А сумма приличная.

Коллеги, переходим к нашему плану работы. Слово для выступления предоставляется Сергею Дмитриевичу Шаталову, руководителю экспертной группы по налоговой политике Фонда «Центр стратегических разработок».

Прошу Вас.

С.Д. ШАТАЛОВ, руководитель
экспертной группы по налоговой
политике Фонда «Центр
стратегических разработок»

Спасибо, Сергей Леонидович.

А можно вопрос прежде? В раздаточных материалах я увидел: «Особенности и проблемы современной налоговой политики России». Это что за материал? Он базовый для обсуждения?

С.Л. ПОСТНИКОВ

Нет, это просто некое видение наших сотрудников в рамках этой темы. Это не документ. Это то, что подготовлено нашими сотрудниками для обсуждения, дискуссионный материал.

С.Д. ШАТАЛОВ

Спасибо, Сергей Леонидович, за эту информацию.

Семь минут – это, конечно, не время для того, чтобы обсудить всерьез вопросы, которые стоят сегодня и как они заявлены в целом в рамках сегодняшней дискуссии. Но попробую уложиться, обозначив по крайней мере просто реперно, наверное, те проблемы и точки, на которые нужно прежде всего обратить внимание.

Сегодня главная интрига – это, конечно, формирование бюджета. Бюджет не сформирован, какой будет дефицит, до конца неясно, то ли это 3,2 процента, то ли немножко побольше. Каким образом будет финансироваться этот дефицит, непонятно. Будут ли сокращаться еще дополнительно расходы, в каком объеме будут заимствования, как пойдет приватизация, что будет происходить с налогами – огромное количество вопросов, вопросов текущего характера, которые нужно принимать буквально немедленно.

Правительство откладывает решение. Будем надеяться, что на следующей неделе решения окончательно будут приняты. В Государственную Думу к ноябрю бюджет поступит, и будет очень короткое время для того, чтобы принять решение и в Государственной Думе, и в Совете Федерации. Это то, что касается текущих вопросов.

Очень большая была дискуссия по поводу того, как трансформировать налоговую систему, где взять дополнительные доходы. И Минфин как будто бы был готов предложить дополнительные изъятия, и большие, серьезные, я бы сказал, титанические изменения налоговой системы. Сейчас это отложено, сказали, мораторий сохраняется до 2018 года, тем не менее, все эти проблемы не снимаются с повестки дня. Работает, в частности, экспертный совет при Президенте, центр по стратегическим разработкам, там большая, серьезная повестка, и эти вопросы, наверное, надо просто обсуждать и принимать какие-то решения.

Я обозначу, может быть, самые главные, на мой взгляд, вопросы, по которым требуется принять такие решения.

Первое – это топливно-энергетический комплекс, нефтяной сектор, нефтепереработка, газовая отрасль. Здесь за последние годы происходили огромные изменения, начат большой «налоговый маневр». Должен ли он продолжаться, должны ли мы отменять экспортные пошлины вообще? Понимаем, что экспортные пошлины выполняют несколько функций: это и фискальная, и защита внутреннего рынка, потому что если мы перейдем на мировые цены и по нефти, и по газу, и по моторному топливу, в этом случае для нашей экономики довольно энергозатратно, это будет шоком, точно так же, как и для населения. Поэтому для того, чтобы принимать такие решения, надо все десять раз взвесить.

Подобные решения в рамках большого «налогового маневра» уже принимались. Это и снижение акцизов на моторное топливо, и НДС, и введение специальных инструментов отрицательных акцизов, которые позволили нивелировать возможные негативные последствия этого большого «налогового маневра». Но в существующей системе мы сталкиваемся с ситуацией, когда с 2005 года, когда была введена фактически действующая система экспортных пошлин, которая предусматривала на продукты нефтепереработки пошлины значительно более низкие, чем на нефть, субсидии, которые получали нефтепереработчики, потребители, а также Беларусь, составляли примерно по 1 трлн. рублей в год. В итоге 10 триллионов за десять лет – это огромные деньги. Надо понимать, что из этого следует, каким образом с этим бороться, что оставлять, что не оставлять.

И на это накладываются еще и внешнеполитические аспекты, потому что Беларусь претендует на то, чтобы получать свои 1,5–2 млрд. долларов ежегодно в результате таких скрытых субсидий со стороны России. Готовы мы переводить, например, это все в межгосударственные отношения, предоставлять кредиты, или каким-то образом решать эти проблемы – огромный блок вопросов. Вот эту тему я бы поставил ключевой, особенно с учетом того, что даже несмотря на падение цен, несмотря на сокращение нефтегазовых доходов и на сокращение доходов в общем, которые получает бюджет расширенного Правительства, нефтегазовые доходы по-прежнему составляют огромную долю всех налоговых поступлений. И если в 2011–2012 годах это была одна треть от всех доходов, то сегодня одна четверть. Это тоже очень большие деньги, несмотря на то, что общий объем поступлений налогов резко сократился.

В этих документах (почему я и спросил, о чем идет речь) говорится о том, что у нас какая-то чрезмерная налоговая нагрузка. С этим можно поспорить – есть цифры, которые говорят о том, что буквально за последние три года у нас налоговая нагрузка снизилась с 34,5–35 процентов ВВП до 30 процентов в 2015 году. Если сравнивать с другими государствами, то это предельно низкая налоговая нагрузка.

Здесь есть цифры, что мы попадаем в число 30 процентов налогоплательщиков с наиболее высокой налоговой нагрузкой, но можно поспорить. Я могу назвать цифры: 27–28 процентов – это Соединенные Штаты Америки, Швейцария, некоторые другие государства, но по ОЭСР мы практически вне конкуренции.

Здесь тоже есть неточности, связанные с тем, что якобы в расчетах налоговой нагрузки не учитываются взносы в фонд – учитываются. И когда называется цифра 30 с небольшим процентов ВВП – это с учетом и таможенных пошлин, которые формально налогами не являются, и с учетом взносов в государственные

внебюджетные фонды получается вот такая картинка. Это первая тема, которая касается нефтяного сектора.

Вторая тема, на мой взгляд, тоже чрезвычайно важная, на которую надо отвечать, – это ненефтяной налоговый маневр, который в последнее время тоже обсуждался очень серьезно, это соотношение между прямыми и косвенными налогами. Вы, наверное, слышали о предложениях повысить косвенные налоги, прежде всего НДС, довести ставку до 20 процентов, отменить пониженную ставку НДС, а в итоге снизить прямые налоги. И здесь были варианты: либо это налог на прибыль, либо страховые взносы. Решение не принято, я думаю, что эта тема тоже будет обсуждаться чрезвычайно жестко, и здесь есть много обстоятельств, которые обязательно нужно принимать во внимание.

На что я, прежде всего, обратил внимание – это мера, которая очень неравномерно распределится по различным отраслям экономики. Если мы возьмем, например, экспортеров, которым возмещается НДС, то это прямой выигрыш за счет страховых взносов, какой НДС – им непринципиально. На финансовых рынках (банковский, страховой секторы), где НДС нет в принципе, понятно, что это тоже будет означать такие большие, серьезные преференции. Для тех компаний, которые работают на внутреннем рынке, очень много будет зависеть от эластичности спроса на их товары и услуги, в какой степени они могут переносить этот дополнительный НДС на потребителей, или они будут вынуждены компенсировать его за счет собственной прибыли. Вот все эти моменты, конечно, требуют чрезвычайно серьезного анализа.

Я бы к этому добавил еще один момент, который не стоит сбрасывать со счетов, – это то, ради чего делаются такие меры, или предлагаются такие действия. Идея состоит в том, чтобы стимулировать инвестиции. Высвободившиеся ресурсы, например, экспортеры бросают на то, чтобы начинать новые проекты, это развивает нашу экономику – вот социально-экономическое развитие России мы и наблюдаем в итоге.

А справедлива ли гипотеза, что они себя поведут именно вот таким образом? Это вызывает сомнения, и здесь мы приходим к теме, к вопросу, с которого мы начинали, – а какова наша налоговая система, какие приоритеты вообще должны быть у государства и где вообще ключевые болевые точки, налоговая ли это система или, может быть, это неопределенность для бизнеса по другим вопросам? Может быть, это назревшие реформы институционального характера, которые все время откладываются, и не принимаются решения.

Для бизнеса, извините за банальность, очень важно понимать, что будет происходить в ближайшие хотя бы 10 лет. Для того чтобы построить тот же самый молочный завод, надо понимать, в какой стране ты живешь, как защищается твой бизнес, какие ты будешь платить налоги. И, может быть, главным достоинством нашей налоговой

системы следовало бы объявить стабильность и понятность этой налоговой системы. В противном случае мы обречены.

В последние годы мы провели огромное количество изменений в налоговое законодательство, связанных именно с предоставлением разнообразных льгот, вы об этом совершенно справедливо говорили. Каких только льгот у нас сегодня нет: это и свободные экономические зоны, это и РИПы (региональные инвестиционные программы), это и ТОРЫ (территории опережающего социально-экономического развития), появились гринфилды, появились специнвестпроекты – это всё новые институты. Вы упоминали льготы и специальные режимы для малого бизнеса, есть специальные налоговые режимы для нефтяников и для кого только нет. Аграрии никаких налогов не платят и живут счастливо, потому что у них ставка налога на прибыль 0. Имеем мы какую-то эффективность, кто должным образом проанализировал эти льготы? Задача стоит давно, не решена.

Дальше. Из тех вопросов, которые тоже, на мой взгляд, стоят на повестке дня в числе первоочередных, – это налог на доходы физических лиц и страховые взносы. По страховым взносам идет дискуссия, что это такое и вообще как проводить пенсионную реформу. Вопросы очень жестко связаны между собой, НДФЛ и страховые взносы. Нет решений ни по пенсионному возрасту, ни по страховым взносам, но есть предположение, что будет расширение, будет отменена регрессия, будет плоская шкала. Как это повлияет вообще на экономику, до конца тоже не очень понятно. Понятно, будут выигравшие, будут проигравшие, всё – очень такие болезненные решения. И все политические партии просто без исключения поставили вопрос о введении прогрессивной шкалы налогообложения. В этих материалах я это тоже увидел как желательный способ движения в этом направлении. Вызывает большие сомнения, с моей точки зрения. Но не надо забывать о том, что когда это было введено в 2001 году – какие позитивные результаты это дало буквально немедленно, правда, одновременно с изменением страховых взносов, когда была введена регрессия, когда ставка была понижена с 39,5 процента до 26 процентов; как это повлияло на обеление заработной платы; как это за два года вдвое увеличило доходы территориальных региональных бюджетов, налога на доходы физических лиц.

Понятно, что там были и другие факторы – инфляция, то, что, скажем, военнослужащих стали облагать налогами и судей...

Вы удивитесь, но сегодня налог на доходы физических лиц вошел в число наиболее эффективных налогов, которые собираются в Российской Федерации. И я вам даже назову цифры. Где-то около 6,5 процентов, если я не ошибаюсь, от ВВП. Это налоги, которые собираются именно с граждан. Нет, соврал. Где-то порядка 3,5 процентов ВВП – это налог на доходы физических лиц. Если

посмотреть на налог на добавленную стоимость, то это 5 с небольшим процентов, но это больше, чем... И это сопоставимо с налогом на добычу полезных ископаемых, которые платят сегодня. Очень большой, серьезный налог, который превышает, в частности, налог на прибыль организации, которая собирается по всей стране. Не знаю, вот этот тезис по поводу того, что надо вводить прогрессивную шкалу налогообложения, у меня вызывает сомнения. Хотя политически это очень востребованная норма, и, в общем, понятно, почему.

Я вот обозначу еще. Сейчас во всем мире идет очень активная кампания по пересмотру правил международного налогообложения, и это понятно почему. Это борьба с офшорами, это в принципе деофшоризация, это ликвидация тех отставаний... Бизнес намного энергичнее, чем государство, и ему легче, будучи интегрированным в общемировую экономику, перебрасывать нематериальные активы, ведение бизнеса и использовать другие способы. План БЭПС, который был принят, под которым подписалась Россия, автоматический обмен информации – это вот все те вызовы, которые стоят перед нами. Есть еще целый ряд вопросов, по которым даже не очень понятно, как к ним подбираться. Цифровая экономика, электронная торговля. Даже ОЭСР не сформировала еще толком предложения по поводу вот этих весьма болезненных и чувствительных вещей.

Я бы поставил и вопрос о консолидированных группах налогоплательщиков. Достаточно болезненный для регионов, они его ставят, потому что те предложения, которые готово принять Правительство и поддержать – парламент, о том, чтобы ограничить сальдирование при убытках отдельных предприятий, на мой взгляд, абсолютно не работающий. Не работающий по той простой причине, что в рамках консолидированной группы налогоплательщиков нет контроля за трансфертом ценообразования. Соответственно, участники консолидированной группы, совершенно не напрягаясь, могут сделать так, что ни одного убыточного предприятия, ни одной убыточной организации внутри группы не будет. И про что будут тогда нормы и все те усилия законодательства, которые сейчас мы готовы так или иначе трансформировать?

Очень важные вопросы с акцизной политикой. Это перевязано во многом с первой темой по большому налоговому маневру и завершением отмены экспортных пошлин в части нефтепродуктов, но у нас есть и другие очень чувствительные сектора: алкоголь, где нужно принимать принципиальные решения, есть табачная индустрия, которая, вы удивитесь, сегодня платит самые большие акцизы, намного больше, чем вся алкогольная индустрия вместе, намного больше, чем весь нефтяной сектор, который платит акцизы за нефтепродукты.

И это при том, что в рамках Евразийского союза нам не удастся гармонизировать акцизную политику с другими государствами. И,

соответственно, мы сегодня сталкиваемся с тем, что поскольку акцизы на алкоголь, на табак в Белоруссии, Казахстане в разы меньше, чем в России, к нам и хлынул поток нелегальной продукции. Вот здесь тоже нужно принимать какие-то принципиальные решения как в плане договоренности с другими государствами, так и в проведении собственной национальной политики.

Наверное, я бы на этом закончил, как главные моменты. Но не могу не пройти по некоторым тезисам, которые обнаружил здесь в этом документе, где говорится в пункте 4, например, что в целом налоговая система России является громоздкой, значительное количество налогов и так далее. Не громоздкая, если сравнивать с другими государствами. Посмотрите на те же Соединенные Штаты или на Европу. А уж количество налогов у нас одно из самых маленьких в мире.

Здесь есть противоречие. Например, в пункте 9 говорится о том, что продолжает сохраняться в приоритете фискальная нацеленность налоговой системы и незначительность налогов и их стимулирующих механизмов. Это входит в прямой конфликт со страницей 3, где говорится, что обеспечение одинакового режима налогообложения и выравнивания налогов во времени, и сокращения льгот должно быть поставлено в качестве приоритетной задачи.

И, пожалуй, я на этом остановлюсь. Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Сергей Дмитриевич, большое спасибо за замечания. Будем так говорить, административной властью, если там действительно ошибки, административная власть учтет Ваши замечания.

Уважаемые коллеги, практика семинаров – мы сначала даем выступить, потом обсуждаем. Единственный человек, который в силу разных обстоятельств имеет право задавать вопросы, – это ведущий. Буквально один вопрос я задаю. Сергей Дмитриевич, вот один такой вопрос, может быть, не совсем сейчас правильно сформулирую. У нас шкала по отчислению в Пенсионный фонд увязана с определенной суммой среднегодовой зарплаты. И последняя, я не помню, 741 тысяча? Я могу ошибиться.

РЕПЛИКА

796.

С.Л. ПОСТНИКОВ

796. Вопрос стоит не в этом. Вот мы поднимали вопрос: уважаемые коллеги, 796 тысяч для Москвы – это одно. 796 тысяч, например, для Амурской области – это совсем другое, это совсем другая сумма. Не стоит ли в целях оптимизации системы привязать это как-то к средней зарплате по регионам?

С МЕСТА

Вы понимаете, а пенсионные права тоже до 796? Формируются пенсионные права ... *(не слышно)*. И это является нормой.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Понимаете, в чем дело, вот один вопрос. Почему вот эта цифра? Вот понять, например, я не могу понять, почему именно эта цифра. Я понимаю, например, это было бы 30 средних зарплат по стране или как-то к доходу. Почему в Москве не сделать эту цифру в 1,5 миллиона? В чем проблема, не могу понять?

С.Д. ШАТАЛОВ

Сергей Леонидович, можно мне сделать маленькое замечание? Хотим мы или не хотим, страховые взносы выведены из рамок налоговой системы. Правильное это или неправильное решение – отдельный вопрос. Потому что не страховая часть этих взносов весьма и весьма велика. Вот это все, что касается того, что уплачивается выше порога, у нас по медицинскому страхованию никакого индивидуального персонализированного учета нет, страхование построено по другой модели.

В том, что касается взносов в Пенсионный фонд, лишь только толика, которая касается страховых взносов, в накопительной части может рассматриваться как имеющая какую-то индивидуальную возмездность и, соответственно, страховую природу. Все остальное – это, извините, чистый налог.

И здесь нужно проводить, на мой взгляд, такую большую еще работу, связанную с тем, что и как это делается. Мы бросаемся из крайности в крайность: ввели единый социальный налог, посмотрели, не понравилось, сделали страховые взносы, передали администрирование фондам, в результате задолженность накопилась просто лавинообразная. Понятно, что они с этим не справляются, опять передали администрирование налоговым органам. Ситуация, надеюсь, улучшится в ближайшее время.

А что касается введения разных сумм и разных пороговых значений по регионам... Прежде чем отвечать на этот вопрос, здесь надо ответить на два вопроса: а должны ли пенсионные права формироваться в зависимости от региона, где проживает человек? Если нет, то... Это раз. Второе: не приведет ли это к тому (а у нас сегодня ничто не заставляет регистрироваться по месту работы, для того чтобы работать), что люди будут регистрироваться в одном месте, там, где наименьшие показатели, а работать в другом? И что делать с этим?

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое. Просто этот вопрос встал, он обсуждался...

Слово предоставляется Валерию Николаевичу Засько, начальнику Аналитического управления Федеральной налоговой службы Российской Федерации.

Прошу Вас.

В.Н. ЗАСЬКО, начальник
Аналитического управления
Федеральной налоговой службы
Российской Федерации

Создание единой системы администрирования налоговых, таможенных платежей и страховых взносов

Уважаемые коллеги!

Темой сегодняшнего семинара является совершенствование национальной налоговой системы, поэтому вначале я хочу сказать несколько слов о создании и сегодняшнем состоянии налоговой системы и налогового администрирования в нашей стране.



Напомню, что современная налоговая система в России начала формироваться в 90-е годы.

На первоначальном этапе было принято более 30-ти законов, устанавливающих правила исчисления и уплаты налогов. При этом налоговая система была разрозненной и нестабильной – состав налогов, ставки, льготы, порядок их исчисления и уплаты постоянно менялись.

В период своего становления законодательство насчитывало более 50 налогов и сборов.

В 1998 году была принята первая часть Налогового кодекса Российской Федерации, в которой были определены основные понятия и принципы построения единой налоговой системы, принципы налогообложения; установлены общие правила исполнения обязанности по уплате налогов и сборов и ответственность за совершение налоговых правонарушений.

Начиная с 2001 года, поэтапно вступают в силу главы второй части Налогового кодекса, определяющие порядок исчисления и уплаты конкретных налогов.

В итоге в ходе масштабной налоговой реформы в начале 2000-х годов число налогов сократилось до 13 плюс специальные налоговые режимы, и были установлены единые на всю страну правила налогообложения.



И на сегодняшний день в нашей налоговой системе присутствуют все наиболее передовые законодательные конструкции, которые имеются в мире. Я имею в виду и систему налогообложения НДС и трансфертное ценообразование и досудебное урегулирование налоговых споров и налоговый мониторинг – это новый вид контроля, при котором налогоплательщик дает доступ к своим учетным системам, а взамен налоговый орган отказывается от проведения налоговых проверок. Это и налоговый рулинг, то есть предварительное согласование сделок с налоговым органом, который позволит налогоплательщикам определить налоговые последствия планируемых сделок, обратившись в налоговый орган за предварительным разъяснением налоговой позиции.

Поэтому, если говорить о современных конструкциях, заложенных в налоговую систему, то Россия находится на передовых позициях в мире.



Одним из основных критериев определения налогового бремени является показатель налоговой нагрузки.

В соответствии с международной практикой для межстранового сравнения налоговая нагрузка рассчитывается как отношение поступлений администрируемых ФНС России доходов, таможенных платежей и социальных страховых взносов к ВВП.

В 2014 году налоговая нагрузка составила 34,4%. При этом без нефтегазовых доходов – 23,3%, и это именно та налоговая нагрузка, которую несет несырьевой сектор экономики, и она значительно ниже, чем в экономически развитых европейских странах.

Но социально-экономическое развитие страны, ее инвестиционный климат определяется не только уровнем развития налоговой системы, но и состоянием налогового администрирования.

В последние годы Налоговая служба в администрировании все больше делает акцент на аналитику и инновации, на создание понятной и прозрачной деловой среды в бизнесе.

Так, мы пересмотрели концепцию контрольной работы, сместив акценты на аналитическую составляющую и внедрение новых информационных технологий. Это позволило снизить количество проверок бизнеса и одновременно повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности.



Если в 2009 году Служба провела 86 тысяч проверок, то в 2015 году менее 31 тысячи, то есть в 2,8 раза меньше.

Другими словами, если в 2009 году Служба проверила 9 налогоплательщиков из 1000, то в 2015 году – только 4 (четыре) налогоплательщика из 1000.

При этом эффективность одной налоговой проверки возросла в 2,3 раза.

Налоговая служба одной из первых применила систему досудебного урегулирования споров. Это позволило существенно снизить нагрузку на судебную систему.

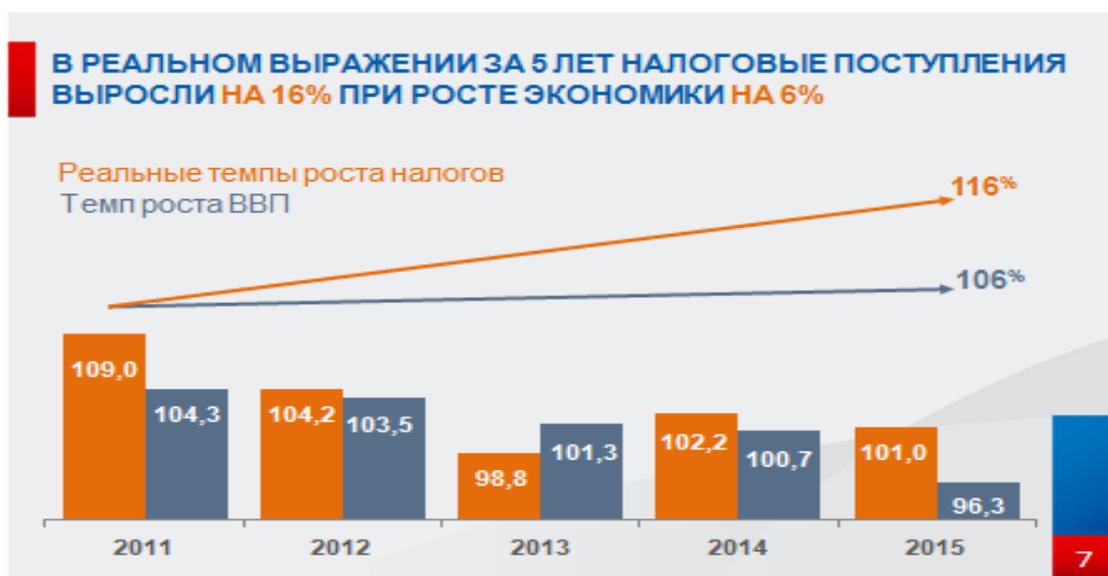


Количество споров, рассмотренных арбитражными судами с участием налоговых органов, за 5 лет сократилось почти в 3 раза (с 50,7 тысяч единиц до 19,3 тысяч).

При этом в пользу бюджета сегодня решается 75-80% дел, тогда как 5 лет назад было чуть более 40%.

Налоговой службе в целом удалось решить вопрос снижения административной нагрузки на добросовестных налогоплательщиков при одновременном получении фискального эффекта за счет усиления контроля за недобросовестными.

О правильности выбранной стратегии Службы говорят цифры.



За последние 5 лет налоговые поступления в реальном выражении выросли на 16% и по темпам роста опережали на 10 процентных пунктов экономику, которая выросла на 6%.

В текущем году данный тренд сохраняется.



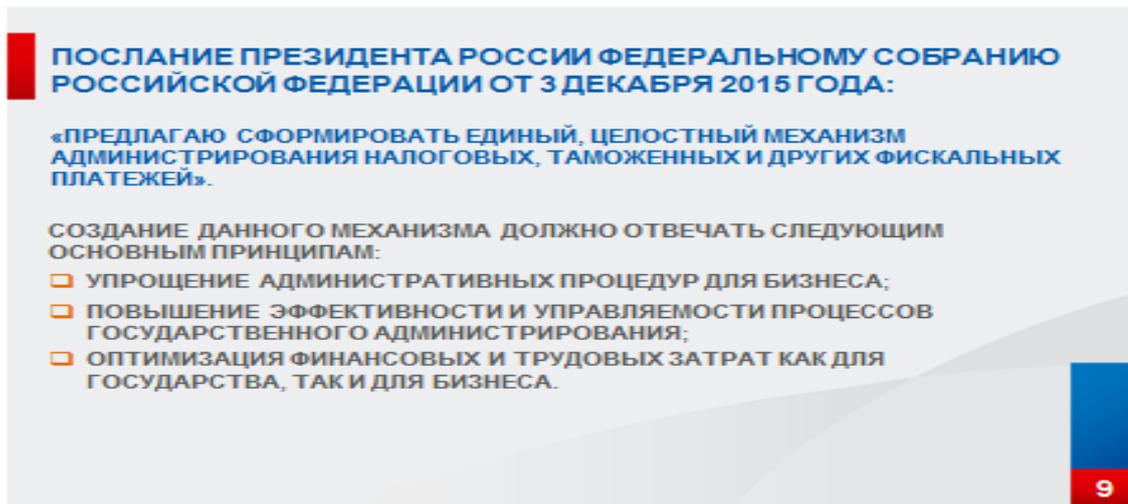
За 8 месяцев этого года без учета нефтегазовых доходов поступления в консолидированный бюджет выросли почти на 7%, в федеральный бюджет – на 6%.

В реальном выражении рост поступлений составил 103%.

Данная тенденция говорит о сокращении теневого сектора, а значит о формировании более прозрачной и конкурентной деловой

среды в бизнесе. Что, в конечном итоге, способствует стимулированию экономического роста.

Результаты работы Службы предопределили создание единого механизма администрирования.



В Послании Федеральному Собранию Президент России сказал: «Предлагаю сформировать единый, целостный механизм администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей».

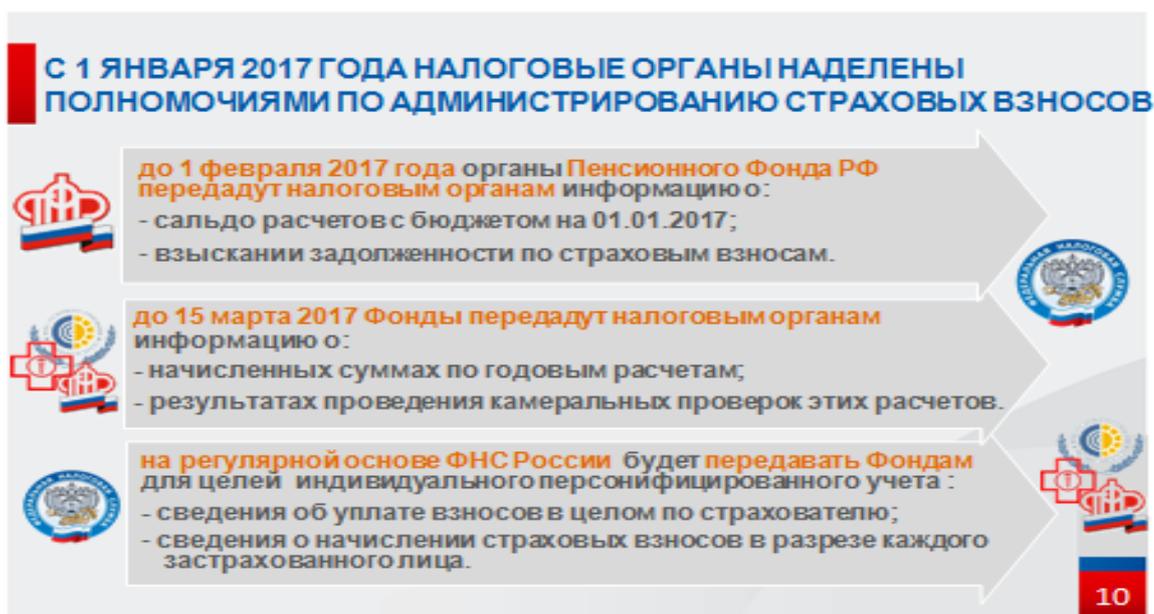
Сразу хочу сказать, что речь идет не о каком-либо физическом слиянии ведомств, как это иногда звучит в средствах массовой информации.

Вопрос стоит о применении в администрировании государственных доходов единых стандартов и правил, и о создании единого информационного пространства, построенного на основе облачных технологий.

По нашему мнению создание данного механизма должно отвечать следующим основным принципам:

- упрощение административных процедур для бизнеса;
- повышение эффективности и управляемости процессов государственного администрирования;
- оптимизация финансовых и трудовых затрат как для государства, так и для бизнеса.

В этой связи под руководством Минфина России Служба работает по следующим ключевым направлениям.



Первое – это передача администрирования страховых взносов Федеральной налоговой службе, которое начнется с 1 января 2017 года.

По состоянию на 1 января фонды передадут в Налоговую службу сальдо расчетов с налогоплательщиками и с этого времени всеми вопросами по администрированию, включая взыскание задолженности, контрольные проверки, сверку расчетов будет заниматься налоговая служба.

Между ведомствами будет налажен информационный обмен, и ФНС России на регулярной основе для целей индивидуального персонифицированного учета будет передавать Фондам информацию:

- об уплате взносов в целом по страхователю (организации),
- и о начислении страховых взносов по каждому застрахованному лицу.

В чем преимущества данного решения с точки зрения бюджета?

Считаю, что Служба сможет более эффективно обеспечивать мобилизацию страховых взносов за счет:

- имеющейся практики администрирования НДФЛ, налоговая база по НДФЛ и страховым взносам практически идентична;

- возможности комплексного подхода к контрольным проверкам, которые будут охватывать не отдельные налоги, а в целом хозяйствующий субъект, включая взаимозависимые или аффилированные организации (например: достаточно сложно определить и доказать выплату зарплаты в конвертах, однако можно выявить неадекватные расходы по налогу на прибыль или вычеты по НДС, которые могут быть источником теневой зарплаты);

- более широкие возможности применения налогового законодательства и инструментов налогового администрирования.

В частности, с 2010 года по страховым взносам в Пенсионный фонд накоплено около 400 млрд. рублей задолженности.

Таким образом, только за счет применения комплексного и более эффективного механизма взыскания задолженности Служба планирует дополнительно обеспечить ежегодное поступление в социальные фонды порядка 50 млрд. рублей доходов.

Преимущества для налогоплательщиков – это одно окно для сдачи единой по всем фондам отчетности.

Далее – это один контролер вместо трех, единый порядок и единые методологические правила взаимодействия в налогообложении.

В перспективе, позиция налоговой службы – это сократить и унифицировать отчетность во все фонды, установить единые правила взимания страховых взносов, т.е. унифицированная шкала заработной платы, с которой взимаются взносы (796 и 718 тыс. рублей), унифицированные льготы, это единый платежный документ, суммы по которому распределялись бы Казначейством.

Такие решения существенным образом облегчат административную нагрузку, как для налоговых органов, так и для налогоплательщиков.

**ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 3 ДЕКАБРЯ 2015 ГОДА:**

**«ПРЕДЛАГАЮ СФОРМИРОВАТЬ ЕДИНЫЙ, ЦЕЛОСТНЫЙ МЕХАНИЗМ
АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ, ТАМОЖЕННЫХ И ДРУГИХ ФИСКАЛЬНЫХ
ПЛАТЕЖЕЙ».**

**СОЗДАНИЕ ДАННОГО МЕХАНИЗМА ДОЛЖНО ОТВЕЧАТЬ СЛЕДУЮЩИМ
ОСНОВНЫМ ПРИНЦИПАМ:**

- УПРОЩЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ДЛЯ БИЗНЕСА;**
- ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И УПРАВЛЯЕМОСТИ ПРОЦЕССОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ;**
- ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ И ТРУДОВЫХ ЗАТРАТ КАК ДЛЯ
ГОСУДАРСТВА, ТАКИ ДЛЯ БИЗНЕСА.**

11

Второе – это создание информационно-аналитической системы, которая объединит информационные ресурсы органов контроля за производством и реализацией алкогольной продукции: РАР (Росалкогольрегулирования) и ФНС, а также Гознак, МВД, ФСБ и других в целях выстраивания скоординированной системы контроля за отраслью.

Такой подход даст возможность сопоставлять в едином ресурсе объемы производства и реализации алкогольной продукции, причем как в оптовом, так и в розничном звене с декларируемыми акцизами и позволит бороться с нелегальной продукцией.

Проведенные в текущем году проверки декларации по акцизам показали занижение налоговой базы и несоответствие фактическому объему отгруженной продукции, зафиксированной в системе ЕГАИС. Данные мероприятия позволили пресечь масштабную схему уклонения от уплаты налогов и не допустить подобной ситуации в иных субъектах Российской Федерации, о чем свидетельствует как рост задекларированного акциза на крепкую алкогольную продукцию, так и его поступление в бюджет.

Так, за 8 месяцев 2016 года поступления акцизов на алкогольную продукцию в консолидированный бюджет Российской Федерации выросли на 18%.

Третье – это интеграция информационных ресурсов ФНС России и ФТС России.

Необходимо отметить, что существуют принципиальные различия в работе Налоговой и Таможенной службы, связанные, прежде всего, с разными объектами контроля.

Объект контроля при налоговом администрировании – это финансово-хозяйственная деятельность организаций, индивидуальных предпринимателей.

Объект контроля при таможенном администрировании – это товар, его идентификация и определение его таможенной стоимости.

Вместе с тем, администрирование фискальных платежей налоговыми и таможенными органами во многом взаимосвязано, в частности:

- НДС на импортные товары, администрируемый таможенными органами, принимается к вычету налоговыми органами при внутренней реализации;

- подтверждение для возмещения налоговыми органами НДС и освобождения от акцизов при экспорте осуществляется таможенными органами.

При этом существует ряд «информационных» разрывов во взаимодействии ведомств:

- ФТС России требуется актуальная информация о «налоговой» благонадежности участника внешнеэкономической деятельности: об уплате налогов, наличии задолженности, о признаках фиктивной деятельности (однодневки), о финансовом положении организации;

- аналогично, ФНС России требуется информация о таможенных рисках налогоплательщиков, связанных с манипуляцией ценой и номенклатурой товаров, доступ к электронным документам, представляемых импортером/экспортером при таможенном декларировании.

Наиболее целесообразным ИТ-решением указанного информационного разрыва является создание интегрированной информационной системы об участниках внешнеэкономической

деятельности, к которой будет предоставлен доступ сотрудников ФНС и ФТС.

Система будет регламентно наполняться указанными выше сведениями из АИС ФТС и АИС ФНС.

Кроме того, для участников ВЭД система решит проблему дублирования документов в два ведомства.

Также прорабатывается вопрос создания интернет-сервиса «Гражданский контроль» на основе открытых данных таможенных деклараций, который позволит бизнесу и гражданам удостовериться в легальности приобретаемого товара. На первом этапе планируется осуществить мониторинг заводских (идентификационных) номеров товаров электроники и бытовой техники.

Предлагаемые меры направлены на повышение фискальной прозрачности в сфере внешней торговли и обеспечение равных конкурентных условий для добросовестных участников рынка.



Говоря об информационной интеграции налоговой и таможенной служб, нельзя не упомянуть о пилотном проекте, который в текущем году реализует Служба по введению маркировки товаров из меховых изделий.

Цель данного проекта:

для государства – это противодействие нелегальному ввозу товаров, производству контрафакта и увеличение поступлений налогов в бюджет;

для бизнеса – это защита добросовестного производителя и поставщика, оптимизация логистики;

для потребителя – это возможность приобрести качественный и легальный товар.

Все страны Евразийского экономического союза завершили ратификацию Соглашения по реализации пилотного проекта, и с 12

августа 2016 года маркировка контрольными знаками стала обязательна, а оборот немаркированной продукции – запрещен на территории 5-ти стран, входящих в ЕАЭС.

С 1 апреля 2016 года открыт доступ к portalу информационного ресурса маркировки. На сегодняшний день в ресурсе зарегистрировано уже почти 6 тысяч организаций, подано 12,5 тысяч заявок на изготовление 9,8 млн. контрольных (идентификационных) знаков. Всего маркированных товаров в обороте – **737** тысяч единиц.

Следующим этапом обеления рынка должна стать система прослеживаемости импортных товаров на территории государств – членов ЕАЭС (в соответствии с решениями Евразийской экономической комиссии).

Сроки внедрения Системы определены Распоряжением Евразийского межправительственного совета: реализация пилотного проекта начнется 1 февраля 2018 года, и в течение 2018 года система должна заработать на постоянной основе.

Данные технологические решения позволят создать сквозную систему администрирования товарных и финансовых потоков при экспортно-импортных операциях, снизить административную нагрузку на добросовестный бизнес и повысить контроль за поступлением таможенных и налоговых платежей.



Создание системы прослеживаемости товаров от импорта до розницы позволит замкнуть цепочку на конечном потребителе и здесь очень важным является внедрение новой технологии контрольно-кассовой техники, основанной на он-лайн передаче данных о расчетах в адрес налоговых органов.

Новый порядок позволит обеспечить прозрачность расчётов и легализацию рынка торговли и услуг, а также иное качество защиты

прав потребителей за счет возможности (с помощью мобильного приложения) получать электронные чеки, хранить и проверять их.

Законом предусмотрено, что с 1 февраля 2017 года регистрация ККТ будет осуществляться только по новому порядку, а с 1 июля 2017 года старый порядок прекратит свое действие. Налогоплательщики, которые не были обязаны применять ККТ (это сфера услуг, плательщики ЕНВД и патента), будут переходить на новый порядок с 1 июля 2018 года.

Завершая доклад, хочу еще упомянуть о некоторых проектах, которые реализует Служба и которые, по сути, также являются составными частями единого механизма администрирования.



Первое – Налоговой службой создана Федеральная информационная адресная система ФИАС, и Служба назначена ее оператором.

В конце 2014 года вышел Федеральный закон об адресной системе и на сегодняшний день практически принята нормативно-правовая база, которая регламентирует адресные отношения, по сути, создана новая область права – это Адресное право.

ФИАС – это инструмент, который был создан нами для налогового администрирования в части точной идентификации адресного пространства, прежде всего для корректной доставки уведомлений по имущественным налогам граждан.

Но этот инструмент, который имеет более широкое применение, им пользуются все органы власти, в том числе экстренные службы и граждане.

На сайте ФНС России размещен публичный сайт ФИАС, который содержит полную информацию обо всех адресах и о нормативной правовой базе в сфере адресного права.

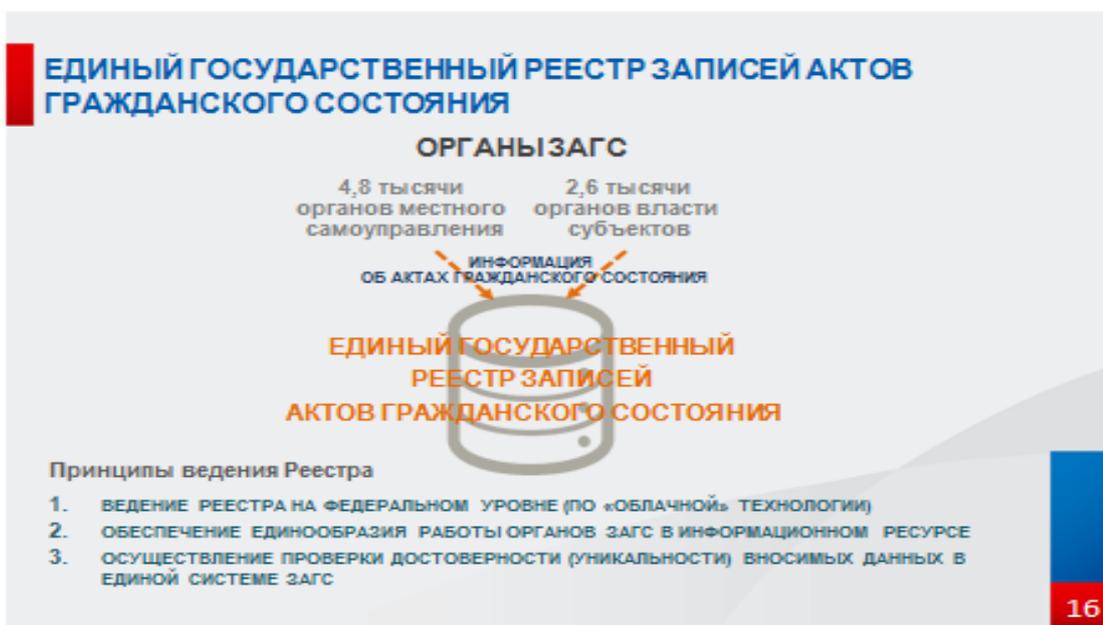


Также, Служба создала и 1 августа 2016 года разместила на официальном сайте ФНС России Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

Реестр обеспечивает автоматическое присвоение статуса субъекта малого и среднего предпринимательства хозяйствующим субъектам без каких либо материальных и временных затрат со стороны налогоплательщиков.

В настоящее время в Реестре содержатся сведения о 5,7 млн. субъектах малого и среднего предпринимательства, из которых 5,4 млн. – это микропредприятия, 271 тысяча – малые, 21 тысяча – средние.

Создание Реестра позволит принимать адресные меры по поддержке и стимулированию малого и среднего бизнеса. В том числе по участию малых предприятий в конкурсах по поставкам товаров и услуг государственным компаниям.



И в этом же ряду стоит реализация проекта по созданию единого федерального электронного Реестра записей актов гражданского состояния, оператором которого определена ФНС России, а также на Службу возложены функции по его формированию и сопровождению.

В текущем году должно быть разработано ПО по основным функциям и процедурам, выполняемым органами ЗАГС.

Важно также отметить, что создаваемый единый государственный реестр ЗАГС и сведения, содержащиеся в нем, станут основой для создания Регистра населения Российской Федерации, который позволит:

- обеспечить переход на адресное предоставление льгот и точный расчет потребностей в социальной инфраструктуре,
- повысить эффективность осуществления бюджетных расходов и предоставления льгот,
- сократить расходы бюджета, исключив дублирование органами власти функций по идентификации граждан.

Создание единой системы администрирования и реализация Налоговой службой новых технологических проектов даст синергетический эффект в виде сокращения теневого сектора и роста налоговых доходов бюджета, при одновременном снижении административной нагрузки на налогоплательщиков.

Наверное, вот так коротко, чтобы не злоупотреблять вниманием. Я здесь закончу. Я надеюсь, что все-таки именно единый механизм все-таки даст эффект на все наши направления и для плательщиков, и для государства.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Один маленький вопрос. Все говорят о налоговой нагрузке на ВВП. А есть ли вот такие диаграммы (мы пытались найти) распределения налогового потенциала от ВВП? Посмотреть, где Россия, какой реальный налоговый потенциал России в системе, его место ВВП, и насколько он соответствует тому, что мы собираем. Не проводились такие исследования?

В.Н. ЗАСЬКО

С ходу не могу сказать...

С.Л. ПОСТНИКОВ

Объясняю. У нас 30 триллионов. Государство с ВВП 30 триллионов, находясь в системе ОЭСР или государств нашего уровня развития, должно получать налогов 15 триллионов. Потому что те, у кого 29 – они получают 13 и так далее. Немножко обратная картинка. Налоговый потенциал Российской Федерации какой, реальные расчеты? Были такие или нет?

В.Н. ЗАСЬКО

Сложно сказать. Цифры сопоставимы. Допустим, ВВП США. Понятно, ВВП больше – налогов больше. И вот эта пропорция, о которой вы говорите, она соблюдается.

Другое дело, о чем вы говорите, это так называемый теневой сектор. Здесь оценки очень разные, они очень серьезно разнятся.

Официальная оценка, допустим, – это порядка 15–20–25 процентов. Вот поэтому, понимаете, как?.. Вот ситуация?..

С.Л. ПОСТНИКОВ

Понимаете, мы налоговую нагрузку сравниваем. Но там история, там традиция, там система инерции работает, то есть мы в совершенно другом положении с нашей историей в 20 лет. Хорошо это или плохо, я не могу сказать. Опять же возникновение налогооблагаемой базы. Одно дело, когда там люди сотни лет зарабатывали и создавали, другое – что люди в силу обстоятельств получили эту налогооблагаемую базу, многие почти бесплатно, как в вопросе о налоге на многие виды недвижимости. То есть можно ли реально этим пользоваться? Да, у нас мало, а там – много. Нагрузка 23 процента без нефтегазовых, 33-34? У нас совершенно другая система координат в экономике налоговой базы.

В.Н. ЗАСЬКО

А, мне кажется, сопоставимо. Я говорю, тут единственное, можно дискутировать в какой-то степени о некоем теневом секторе, но данные показатели сопоставимы. Понятно, в каких-то странах ВВП больше и налога собирается больше, но пропорция такая же, она и соблюдается. Поэтому здесь я не вижу, я считаю, что, конечно, для местного самоуправления вполне можно...

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Хочу слово предоставить Елене Сергеевне Кутуковой, исполняющей обязанности директора федерального бюджетного учреждения «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации». Прошу Вас.

Е.С. КУТУКОВА, исполняющая обязанности директора Федерального бюджетного учреждения «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»

Пути совершенствования национальной налоговой системы в интересах ускорения социально-экономического развития России

Уважаемый Сергей Леонидович, уважаемые коллеги, спасибо за приглашение, тема очень важная. Наш институт выполнил в 2015 году и завершает выполнение в 2016 году несколько научно-исследовательских работ в интересах Счетной палаты Российской Федерации, которые касались и парафискальных налогов и сборов, ставки НДС, акцизного налогообложения алкогольной промышленности и табачной промышленности. Сейчас мы начали работу, связанную с определением налоговой нагрузки на нефтяной сектор, наша задача – «проиграть» эту модель, посмотреть, что будет, если увеличить нагрузку, как это отразится, в том числе, на социальной политике? К чему мы придем?

Эту работу мы обязательно вынесем на экспертное обсуждение на площадке нашего Института.

Я сейчас тезисно позволю себе зачитать, чтобы не выйти из регламента, основные проблемы и пути совершенствования национальной налоговой системы, которые нам видятся сегодня. И хочу сказать, конечно же, обсуждение этой темы необходимо продолжить и на других площадках для выработки общих рекомендаций, общей позиции, чтобы нам всем наши разговоры принесли пользу, а не остались только разговорами.

Налог является основным регулятором всего производственного процесса, влияя на пропорции, темпы, условия финансирования экономики. Обычно выделяются три направления налоговой политики государства: первое – политика максимизации налогов, характеризующаяся принципом «берем все, что можно»; второе – политика установления разумных налогов, способствующая развитию предпринимательства путем обеспечения благоприятного налогового климата; третье – политика, предусматривающая достаточно высокий уровень налогообложения, но при значительной социальной защите населения.

Для России характерно первое направление налоговой политики фискального типа, которая содержит риски так называемой «налоговой

ловушки», когда повышение налогов не сопровождается ростом бюджетных доходов. В странах с развитой экономикой преобладают два последних направления налоговой политики.

К основным проблемам действующей налоговой системы Российской Федерации можно отнести следующие: нестабильность налоговой политики в среднесрочной перспективе, чрезмерное налоговое бремя, возложенное на налогоплательщика, низкий уровень собираемости налогов и высокая неплатежеспособность предприятий, чрезмерное распространение и неэффективность налоговых льгот, что приводит к существенным потерям бюджетов, отсутствие налоговых стимулов для развития реального сектора экономики, влияние эффекта инфляционного налогообложения (в условиях инфляции финансовый капитал с длительным циклом оборота – фермерский, промышленный – несет дополнительную налоговую нагрузку), высокая налоговая нагрузка на фонд заработной платы, плоская шкала налога на доходы физических лиц, перенос основного налогового бремени на производственные отрасли, высокий уровень теневой экономики. И еще одна проблема заключается в том, что наряду с Налоговым кодексом Российской Федерации вводятся в действие многочисленные подзаконные акты, инструкции, дополнения, изменения к ним, разъяснения и тому подобное.

Увеличение документооборота затрудняет работу налоговых органов и усложняет хозяйственную деятельность предприятий.

С точки зрения научного анализа вопросов законодательства в области налогообложения, целесообразно отметить следующее. Налоговый кодекс Российской Федерации не раскрывает в полном объеме комплексный характер налоговых отношений как особых властных правоотношений, возникающих в процессе налогообложения. В частности, вводимые налоги, как правило, не подкрепляются соответствующей экономико-правовой документацией и разъяснениями в средствах массовой информации. Отсутствуют ссылки на конституционные основы установления того или иного налога, не обосновываются связи между необходимостью повышения доходов бюджетов и интересами налогоплательщиков.

Кроме того, понятие цели налога как инструмента финансового обеспечения деятельности государства официально, как правило, не комментируется, а в практике бюджетной политики ассигнования на исполнение социальных расходных обязательств секвестрируются в первую очередь. Поэтому, в соответствии с законодательством, среди функций налогообложения, конечно же, на первый план выходит фискальная.

Большой резерв для налогообложения сосредоточен в теневой экономике, однако укрытым от налогообложения капиталам крайне сложно вернуться в легальную производственную сферу. Крупные

финансовые инвестиции могут привлечь внимание налоговых органов к источнику их накопления, поэтому, единожды попав в теневой оборот, капиталы так в нем, к сожалению, остаются и вывозятся за границу.

Пути совершенствования национальной налоговой системы мы условно объединили в три блока. Первое – налоговое стимулирование инновационной деятельности. Второе – меры, принимаемые в отношении отдельных налогов. И третье – совершенствование налогового администрирования.

По стимулированию инновационной деятельности предприятий было бы целесообразно предусмотреть: снижение для отдельных категорий плательщиков совокупной ставки страховых взносов до 14 процентов в пределах страхуемого годового заработка; изменение подходов классификации основных средств на группы и определения норм амортизации этих групп; уточнение порядка учета расходов на научные исследования и опытно-конструкторские работы; закрепление единого по всем видам работ порядка ведения налогового учета расходов на НИОКР, который не должен содержать неясностей и противоречий; создание резервов предстоящих расходов организаций на НИОКР; сокращение перечня документов, необходимых для подтверждения правомерности нулевой ставки налога на добавленную стоимость при экспортных операциях; освобождение от налогообложения налогом на имущество организаций энергоэффективного оборудования, а также оборудования, используемого для создания научно-технической продукции; создание благоприятных условий налогового администрирования для налоговых компаний и передача полномочий по принятию решений о предоставлении инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций субъектам Российской Федерации и увеличение его размера.

Следует также предусмотреть меры совершенствования по отдельным налогам. По налогу на прибыль организации: сокращение возможности минимизации налогообложения, решение вопроса нормативного регулирования отнесения процентов по долговым обязательствам на расходы, учитываемые при формировании налоговой базы по налогу на прибыль, совершенствование механизма учета для целей налогообложения расходов организаций на освоение природных ресурсов. По акцизам: изменение порядка исчисления и уплаты акцизов на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию. По налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ), взимаемому при добыче углеводородного сырья (нефти и природного газа), а также при добыче твердых полезных ископаемых: проведение анализа целесообразности установления понижающего коэффициента к ставке НДПИ при добыче нефти на новых участках недр с незначительными запасами; создание налоговых стимулов для

утилизации попутного нефтяного газа, а также по определению оптимального размера ставки НДС, взимаемого при добыче природного газа, с учетом динамики цен на газ и продолжение создания механизма перехода в долгосрочной перспективе на налогообложение добычи природных ресурсов на основе финансово-хозяйственной деятельности (налог на добавочный доход).

По специальным налоговым режимам следует совершенствовать, конечно же, упрощенную систему налогообложения.

В области налогового администрирования целесообразно предусмотреть: совершенствование налогового контроля за использованием трансфертных цен в целях налогообложения; совершенствование порядка учета налогоплательщиков, в том числе консолидированных групп налогоплательщиков; расширение электронного документооборота в налоговой сфере; ограничение применения льгот, предусмотренных действующими международными договорами об избежании двойного налогообложения (мы уже это как-то, по-моему, озвучивали в Совете Федерации); упрощение администрирования налогообложения физических лиц.

Таким образом, в целом налоговую политику, в среднесрочной перспективе следует направить на противодействие негативным эффектам от экономических санкций, создание условий для восстановления положительных темпов экономического роста на основе стимулирования инновационной активности с учетом поддержания сбалансированности бюджетной системы.

Можно выделить следующие основные предложения по совершенствованию налоговой системы Российской Федерации.

Первое – это снижение общей налоговой нагрузки за счет отмены целого ряда налоговых льгот. Мы уже сегодня говорили, что многие налоговые льготы неэффективны.

Упрощение налоговой системы за счет установления исчерпывающего перечня налогов и сборов при сокращении их общего числа и максимальной унификации действующих режимов исчисления и порядка уплаты различных налогов и сборов. Также совершенствование работы налоговых органов за счет осуществления постоянного контроля качества налоговых органов.

Исследования Мирового банка показывают, что высокое неравенство доходов губительно для экономического роста, поэтому с особой осторожностью следует отнестись к вопросу введения прогрессивной шкалы подоходного налога.

Совершенствование работы, направленной на снижение задолженности в бюджетную систему по налогам и сборам.

Необходимо повысить налогообложение дивидендов акционеров крупных компаний.

Необходимо упростить методику расчета по налогу на добавленную стоимость для российских предприятий, не имеющих льгот по НДС.

Целесообразно снизить или отменить налоги для производителей товаров широкого потребления на малые обрабатывающие инновационные предприятия, которые сегодня неконкурентоспособны на рынке труда внутри нашей страны.

Необходимо упростить налоговую отчетность. Сегодня общий объем налоговых деклараций, сдаваемых в налоговую инспекцию, составляет от 50 до 80 страниц. При их заполнении, конечно же, могут возникнуть риски ошибок, последствия которых могут привести к административной или уголовной ответственности налогоплательщика.

Предлагается разработать общие принципы взаимодействия региональных и муниципальных органов с налоговой службой в части доступа к налогово-значимой информации.

В заключение я хотела бы отметить, что с научной точки зрения, снижение угроз налоговой безопасности территорий возможно при качественном налоговом администрировании, только при качественном налоговом администрировании и управлении налоговыми отношениями. Потому что от качества налогового администрирования, которое определяется в целом эффективностью контрольных мероприятий и урегулированием налоговой задолженности, зависит снижение степени неопределенности будущего состояния налоговой системы и налогового потенциала, а также повышение достоверности прогнозов, а это в свою очередь влияет на обеспеченность сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Елена Сергеевна, спасибо.

Маленький вопрос Вам и, наверное, коллегам. Мы смотрим, есть комплексные предложения по совершенствованию налоговой системы. А есть ли у нас аппарат, который позволит оценить, к чему они приведут? Я единственным аппаратом вижу нормальный межотраслевой баланс.

Сергей Дмитриевич, у нас делается нормальный межотраслевой баланс? На чем мы можем промоделировать все эти нововведения? Что это даст? Есть ли у нас какой-то аппарат в стране, который позволит и позволяет...

Е.С. КУТУКОВА

Пока нет.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Коллеги, мы можем констатировать так, что сейчас нет реального аппарата экономико-математического, который позволяет нам оценить, с каким-то большим допуском влияние введения этих новаций, в том

числе комплексных новаций, в налоговой системе на экономику страны? Или я неправ?

К.М. НИКИТИН

Сергей Леонидович, я в качестве комментария скажу, поскольку коллеги, видимо, стесняются, что помимо ЦСР аналогичная работа по разработке стратегических документов введется в программу роста или стратегию роста под руководством Титова.

И к счетным задачам подключен Институт народнохозяйственного прогнозирования В.В. Ивантера, который, собственно говоря, на существующих отраслевых моделях, в том числе на нефтяной отрасли, на существующих межотраслевых балансах, которые являются специализацией Института народнохозяйственного прогнозирования, ведет работу как раз по обсчету предложений по стимулированию, в том числе, налоговых мер, стимулированию роста экономики.

Поэтому утверждать, что у нас, во-первых, нет межотраслевых балансов, давайте спросите Институт народнохозяйственного прогнозирования хотя бы для начала, ЦЭМИ, например, для начала, есть у нас эти модели, или нет. У нас в системе государственного планирования их может не быть, но в системе Академии наук они явным образом присутствуют.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Аркадий Викторович Брызгалин, генеральный директор группы компаний «Налоги и финансовое право».

А.В. БРЫЗГАЛИН, генеральный директор группы компаний «Налоги и финансовое право»

Баланс частных и публичных интересов как залог повышения эффективности налоговой системы

Спасибо, Сергей Леонидович.

Уважаемые коллеги! Я подготовил небольшую презентацию своего выступления, но коль скоро предыдущие ораторы уже задали определенный темп, некоторые слайды просто неактуальны или сугубо информативны, я на них останавливаться не буду и просто попытаюсь построить свое выступление именно по тем вопросам, которые я заготовил для вас, и тем, которые уже были немного озвучены. Потому что, находясь в стане налогоплательщиков, я как налоговый консультант, как юрист, вижу, что настроения такие: в бюджете денег нет, и государство опять вознамерилось что-то менять, ищет пути, новые идеи, происходят какие-то мозговые штурмы, в средства массовой информации что-то утекает, и опять возникает нестабильность.

Но вообще налоговой сфере к изменениям-то не привыкать. Вот мы уже говорили несколько раз о некоей нестабильности мимоходом, реперно, а давайте на цифрах посмотрим, что такое «нестабильность» в налоговой сфере? Я давно уже веду статистику, сколько у нас принимается законов по налогообложению и вообще по фискалитету (это бухгалтерский учет, налоговый учет – все, что примерно вокруг налогов связано). Вы видите, что рекордсмен – 2014 год, там было 555 федеральных и конституционных законов. По налогам, по фискалитету примерно по двум законам в месяц наша Государственная Дума голосует.

Если вы думаете, что ситуация немного поправилась – то вот вам 2015 и 2016 год до того, как шестой созыв Государственной Думы прекратил работу: 83 закона только сугубо налоговых, а там же еще по контрольно-кассовым машинам были глобальные изменения, по бенефициарам российских юридических лиц, по уголовной ответственности за налоговые преступления, в пользу налогоплательщиков, но тем не менее. И еще при этих условиях мы вновь ставим вопрос о том, что же нас ждет в будущем: или налоговый маневр, реконфигурация или полноценная налоговая реформа. Все правильно.

Вообще постоянны только изменения, это не только в налогах, это закон жизни. Но когда мы начинаем говорить об изменениях, все-таки, мне кажется, во главе угла должен стоять принцип сохранения баланса частных и публичных интересов. То есть это должна быть не просто какая-то абстрактная величина, потому, что когда мы говорим о налогах, мы сразу должны видеть конкретного живого налогоплательщика, кормильца бюджета.

И, опуская вопросы теории, что такое, как я вижу этот баланс частных и публичных интересов, опуская ссылку на Конституционный Суд, который именно сформулировал этот принцип как принцип, вытекающий из Конституции, мне хотелось бы несколько крамольно, но озвучить такой тезис: вообще, когда мы говорим о балансе, что в налоговой политике руководствоваться исключительно интересами бюджета нельзя.

Потому что налогоплательщик создается не для того, чтобы платить налоги. Он, во-первых, создается для того, чтобы иметь прибыль и развиваться, во-вторых, таким образом поддерживать экономику, то есть обеспечивать страну товарами, работами и услугами. В-третьих, я думаю, он должен обеспечить занятость, то есть «праздный ум – мастерская Дьявола», безработное население – это угроза хаоса и смуты. И только, наверное, потом мы можем ставить вопрос о том, что должны налогоплательщики, предприниматели платить налоги. И в налогах действуют совсем другие законы, не той математики, к которой мы привыкли. И простое механическое повышение налогов, возможно,

приведет к таким последствиям... Бездумное повышение налогов, как сейчас говорят, тот же НДС, страховые взносы, мы рискуем даже потерять те результаты, те достижения, которые могут быть. Я ссылаюсь тут на Джонатана Свифта, который говорил, что в налогах дважды два не обязательно четыре, а может получиться и единица. Это он сказал не просто так – знаете, я афоризм сформулировал: он это сказал по поводу повышения пошлин на шерсть и вино, которые ввело английское правительство и вообще осталось без каких-то поступлений, потому что всё ушло в контрабанду. И в этом отношении надо задать простой вопрос: что такое налог для бизнеса, раз мы ищем с вами баланс? Налог – это обыкновенный расход, как и зарплата труда, как и электроэнергия, сырье, материалы и прочее. И в этой связи мы задаемся вопросом, большие ли расходы у налогоплательщика по налогам? Ну, давайте возьмем (тут присутствует представитель Федеральной налоговой службы), даже не будем брать какие-то исследования, возьмем официальные данные: показатели налоговой нагрузки на бизнес по последним трем годам. Мы видим, что на одну десятую регулярно нагрузка снижается. Конечно, это цифры лукавые, потому что в этих 9,7 процента сидит 40 процентов – это налоговая нагрузка на нефтяной бизнес, и там 3 процента на аграрный сектор. Здесь не видны страховые взносы, и тот же НДФЛ, который удерживает и уплачивает налоговый агент, – это хотя формально и юридически, конечно, не налоги работодателя, но тем не менее это его, поверьте, головная боль. Поэтому когда мы видим, что вроде цифры-то не такие фатальные, возникает вопрос: чем налогоплательщик-то недоволен?

А вы знаете, опять же, еще такая, может быть, крамольная мысль, когда говорят, что налогоплательщики не заинтересованы в ужесточении налоговой политики. Это не всегда правильно. Иногда налогоплательщики заинтересованы в том, чтобы государство работало, и работало тщательно.

Пример элементарный. Две фирмы, одна платит налоги, другая не платит налоги. Какая, вы думаете, быстрее разорится? Первой в голову приходит мысль, что, наверное, та, которая не платит налоги, потому что придет инспекция, придет милиция, и компания разорится. Вот если бы это было так, то, уверяю вас, добросовестные налогоплательщики как раз стояли бы за ужесточение и только бы поддерживали и давали наказания депутатам: «Повышайте и ужесточайте». В нашем же случае ситуация другая: тот, кто платит налоги, к тому и приходит, ты еще должен платить больше. А тот, кто не платит, его никто особо и не ловит – это же тяжело, это же сложно, он же бежит, он мигрирует, он не ведет документацию. А к добросовестному налогоплательщику приди – он все тебе сам и покажет. Вот и бегай, проверяй однодневки, его контрагентов, и представляй это как какой-то смертный грех. Поэтому когда мы говорим о налоговой политике, необходимо не просто считать,

но и просчитывать, чем это может закончиться. Но это недопустимо, когда быть налогонеплательщиком выгоднее, чем официально, формально стоять на учете и все перечислять.

Несколько иллюстраций по балансу частных и публичных интересов. Мы говорим о льготах. Действительно, льготы – это очень важно. Я вообще оспариваю тезис о том, что это какой-то необязательный, факультативный элемент налогов, я считаю, что без льгот не обходится ни одна налоговая система, в том числе и наша.

Но идея-то скомпрометирована, потому что в 2001 году мы отказались вообще от всех налогов и вместе с водой выплеснули ребенка, те налоговые льготы, которые реально работали на экономику, а потом потихонечку с заднего крыльца, со второго чтения, мы опять все эти налоговые льготы восстановили без всякого анализа, насколько эти налоги эффективны и как они работают.

Но давайте вообще посмотрим, а у льгот какая стимулирующая функция? Вот Вы, Сергей Леонидович, сказали уже, затронули эту тему, но я всегда говорю: налогами стимулировать экономику можно только опосредованно, то есть каким-то окольным путем. Потому что у налогов хорошо получается резать. Введи пошлину на введение легковых автомобилей, как в Индонезии, 300 процентов – все, моментально отечественный автопром процветает, потому что весь импорт просто убивается. А если говорить о налоговых льготах как таковых, то они могут стимулироваться только... Какой здесь стимул? Это уменьшение затрат. Все платят, допустим, 10 процентов, у всех расходы составляют в структуре затрат, а у меня 5 процентов. То есть часть у меня расходов экономится, я могу использовать это в свое какое-то развитие. Ну и вот опять же мы говорили о сельском хозяйстве и о количестве льгот. У нас вообще, знаете, эйфория такая, вот мифология существует, заблуждение. Как в экономике проблема – давайте введем налоговые льготы. Будут они работать или не будут, никто не просчитывает. Поэтому сама идея обесценивается. Знаете, Чехов говорил: «Если от одной болезни много лекарств, то болезнь неизлечима». Вот то же самое по инвестиционной активности. Мы тут задумали недавно сделать небольшой сборничек для инвесторов, инноваторов, сколько же у нас существует... Вот решил я инвестировать. Сколько у меня существует налоговых льгот по ускоренной амортизации, по снижению налоговой базы, по НИОКРу есть специальная статья даже в главе 25. Ну и это получился огромный, внушительный сборник. Очень много у нас налоговых льгот, которые поддержат инвестиции, только почему-то инвестиции почему-то все время уменьшаются и уменьшаются. Поэтому надо всегда оценивать. Если льгота стимулирует развитие и эффективность, конечно, тогда она нужна. Но если эта льгота не работает, зачем ее вводить? А то ведь получается обратная реакция. Президент и Госдума устанавливают льготы, потом к ним приходят

аналитики или наука и говорят: «От льгот толка никакого нет. Мы им даем, даем, а налоговое сообщество не работает». Поэтому идет отмена. Сейчас новая волна началась, маятник в другую сторону качнулся, сейчас мы начнем резать все налоговые льготы, уже регионам Минфин дает рекомендации сокращать льготы по максимуму, сейчас многие нужные льготы и пропадут. Мне кажется, если мы выстраиваем политику налоговых льгот, надо четко исходить, что налоги должны быть целевыми, они должны носить временный характер, они должны быть отчетными, ну и должен быть какой-то квази кнут: пользуешься льготами – будь готов к тому, что у тебя будет повышенная налоговая ответственность.

Второй момент (опять же мы говорим за баланс) – о поддержке добросовестных налогоплательщиков. Я на всех площадках об этом говорю и буду говорить. Вот на экране четыре, наверное, самых куцых нормальных стимула для налогоплательщика быть порядочным и добросовестным. Сдаешь уточненку, доплачиваешь налог – у тебя не будет штрафа, отказ от ответственности дается, когда ты сдаешь уточненку по контролируемым сделкам. Ну и регрессивная шкала по ЕСН у нас была, сейчас она немножко сохраняется по страховым взносам, но это ситуация, когда быть налогоплательщиком, платить налоги действительно выгодно. А в основном-то налогоплательщиком нормальным быть невыгодно, потому что здесь, посмотрите, целый букет разных факторов. Во-первых, иди, попробуй, поймай. Кто-то еще будет ловить, кто-то не будет недобросовестный ловить. Потом надо доказать это в суде, это достаточно долгая процедура.

Реструктуризацию кому дали в конце 1999-х годов, налоговой задолженности? Недоимщикам. А те, кто платили налоги, – спасибо, война окончена. Амнистию кому раздают? Тем, кто налоги не платят. Последняя амнистия капитала: все думают, почему она провалилась? Всего 700 спецдеклараций было подано. А что хотеть-то, когда опять налоговых уклонистов, налоговых преступников от всей ответственности освободили, даже от уплаты налога освободили. Ладно бы там от уголовки, я бы еще понял. Но в 140 федеральном законе прямо написали: налоги неуплаченные не взыскиваются. То есть тот, кто заплатил, – спасибо. Тот, кто не заплатил, – тебе амнистия. И, в крайнем случае, обанкрочусь. Поэтому если мы говорим о том, чтобы налогоплательщики у нас платили налоги и наполняли бюджет, который весь в дефиците на федеральном и региональном уровнях, давайте тогда и думать о тех, кто платит.

И еще интересный момент. Вот опять эта тема модная, она на всех площадках озвучивается: давайте дадим льготы начинающему бизнесу. Вот последние поправки, которые с 2015 года заработали на уровне регионов, по упрощенке, по ЕНВД. Правильно: надо молодых поддерживать? Надо. Но давайте тогда и не забывать о тех, кто

работает. Вы думаете, работающим легче, когда из них выжимают последующие соки? Я поставлю риторический вопрос — а что лучше или хуже: если один бизнес не откроется или один бизнес действующий закроется? Давайте и в эту сторону тоже смотреть и не надо думать, что если ты на ноги встал, тебе намного лучше. Давайте посмотрим статистику закрывающихся предприятий, давайте посмотрим уровень убыточных предприятий. Это 30 процентов по данным «Росстата» за 2015 год. Чудовищные цифры! От этого надо отталкиваться.

И как одним шагом реальным к тому, чтобы поддержать действующих, я не знаю, как к этому, конечно, ФНС отнесется, потому что это у них сейчас самые лучшие показатели и их поддерживает судебная практика. Может быть, надо не амнистию под деофшоризацию проводить, а может провести амнистию для тех действующих налогоплательщиков, которых угораздило сработать с однодневками. Откройте судебную практику: там же почти 90 процентов дел — это именно все эти злосчастные однодневки. И не все они именно служили для отмывания, для обналичивания. Может, действительно провести какую-то черту. У нас тем более Госдума сейчас новая. Можно сказать и о новом политическом цикле и сказать: вот кто сработал до 2016 года с однодневкой, бог с ним, доплати налог или там даже в заниженном размере налог заплати, но к тебе никаких претензий не будет. Но если ты после 2016 года зашел на это минное поле, ну тогда никакой пощады не будет. Я думаю, бизнес-сообщество и налогоплательщики это оценят намного больше, чем какие-то эфемерные амнистии капиталов, которые показывают, даже до тысячи спецдеклараций не дотянуло, хотя Президент на полгода даже эту амнистию и отсрочил.

Малый бизнес. Я заканчиваю, буквально у меня несколько слов. Вообще, зачем нам нужен малый бизнес? Давайте определимся. Я думаю, что он нам нужен самое главное для того, чтобы обеспечить занятость, для того, чтобы у нас работало население, самообеспечивало себя хотя бы и трудом, и средствами, а не стояло в очереди на биржу труда. И надо понимать, что сам-то малый бизнес тоже неоднородный. У нас все радуются с патентной системой налогообложения. А мне кажется, она у нас абсолютно неправильно применяется. Потому что для того чтобы получить патент, надо стать предпринимателем, попасть в систему вот этих всех учетов, налогового, страховых взносов. Необходимо выполнить кучу формальностей, начиная от юридического адреса, заканчивая предоставлением разных справок. Мне так кажется, надо малому бизнесу буквально дать какой-то срок, пускай это будет две пятилетки, но только потом говорить о каком-то фискальном потенциале. Сейчас можно говорить чисто символически о том, чтобы у малого бизнеса были какие-то налоги.

И, обращаясь к Совету Федерации, опять же к тем ученым мужам, кто будет это разрабатывать, хорошая идея — вывести «гаражную

экономику» на свет, но еще (употребляю такой термин) легализовать. Но легализуют что-то незаконное. А если человек у себя в гараже корпит или пенсионерка репетиторствует, они что в нелегальном поле находятся? Наверное, и термины здесь тоже должны быть выверены.

Мне кажется, вот эта категория самозанятых должна быть самой простой и самой понятной, потому что людей даже не налоги пугают. Многие приходят ко мне на консультацию и говорят: я готов платить, но что мне в ИП регистрироваться? Начинаем смотреть: ну, конечно, невыгодно, потому что сразу же отдаешь немерено, сразу возникают риски. А я вижу так: приходит человек (тот же таксист) в налоговую инспекцию, а там на витрине несколько бланков патента – на месяц, на квартал, на год. Причем берешь на год – по месяцу получается меньше, то есть тебе скидка. Взял, наклеил на лобовое стекло и катайся на здоровье.

Почему мы боимся, что начнутся злоупотребления? Если начнутся злоупотребления, давайте тогда подключать полицию. У нас есть налоговая служба, там почти 200 тысяч человек работающих, пускай они тогда вылавливают тех, кто может... Но всех лишать или всех загонять в какое-то администрирование, в этот бюрократизм, волокиту, я все-таки считаю, неправильно.

По прогрессивной шкале уже сказали, и, я думаю, еще выступят. Мое предложение: мне кажется, НДСФЛ... Нам, знаете, как? Карфаген должен быть разрушен. Я уже прямо смирился, должна быть прогрессивная шкала, все партии вышли на выборы у нас с этим лозунгом. Я категорически против этой прогрессии, потому что, мне кажется, на настоящем, если хотите, историческом этапе развития в нашей стране эффективность важнее справедливости. Можно здесь справедливостью немного подвинуться, лишь бы не чинить, что не сломано. Вот работает у нас НДСФЛ, давайте его не ломать, потому что на выходе неизвестно, что получится. Но если уж деваться некуда, надо вводить эту прогрессию, пускай она будет символической, пускай она касается нетрудовых доходов, каких-то спекулятивных, надо еще здесь пообсуждать. Но этот момент тоже должен учитываться.

Ну и в заключение. Нужна ли нам налоговая реформа? Вот это буквально тоже риторический вопрос. Первая позиция – да, нужна. У нас опять же почти все партии вышли, весь мир старых налогов мы разрушим до основания, а затем... Есть второй вариант – может быть, посмотреть нашу налоговую систему, еще посмотреть, может быть, еще есть какие-то потенциалы, какие-то резервы. Потому что, поверьте, бизнес, который опять сейчас будут загонять в эту налоговую реформу, я думаю, это воспримет без восторга. Но отменять НДС, я думаю, никто не будет, это уж горячие головы, потому что это кардинальный слом налоговой системы. Лучше обойтись без налоговых революций. Но, мне

кажется, в нашей налоговой системе, которая сформировалась почти за 30 лет...

И я хотел бы сделать тоже реверанс и в сторону Сергея Дмитриевича, потому что на посту заместителя Министра финансов это тот чиновник, который баланс государства и налогоплательщика всегда отслеживал, во всяком случае, в решениях, предложениях Минфина это всегда сквозило. Ведь не думайте, что я буду говорить только за налогоплательщиков: давайте снизим налоги и объявим НЭП, и прочее. Да есть масса инструментов, которые не используются. Возьмем имущественные, личные налоги – там вообще такой потенциал, по моему, потому, что никто не знает, сколько у нас земли, сколько у нас участков, сколько у нас недвижимости. Я думаю, если там навести порядок, довести какую-нибудь муниципальную налоговую милицию, они наполнят и муниципалитеты, и регионы.

Я считаю, что одна из ошибок налоговой политики Путина, если так сказать, – это была ликвидация налоговой полиции, потому что эта структура достаточно эффективно и нормально работала.

Если уж мы сейчас критикуем правоохранительные органы, так, может быть, и посмотреть здесь, провести эксперимент – создать финансовую гвардию или налоговую полицию, но не на базе МВД, а как-то, может быть, в стороне? И действительно, чтобы они работали в какой-то сфере и силовой. Потому что, я думаю, никто не будет спорить, нынешняя полиция с налоговой преступностью не справляется. Там много злоупотреблений, достаточно СМИ посмотреть.

Моя позиция: пока никакой реформы не надо. Необходимо учитывать баланс частных и публичных интересов, не забывать о налогоплательщике – кормильце бюджета. И тогда мы можем говорить о том, что наша налоговая система будет развиваться и будет эффективной. Спасибо. (*Аплодисменты.*)

С.Л. ПОСТНИКОВ

Островский Андрей Владимирович, заместитель директора Института Дальнего Востока Российской академии наук.

А.В. ОСТРОВСКИЙ, заместитель
директора Института Дальнего
Востока Российской академии наук

Налоговая система Китайской Народной Республики и возможности использования ее отдельных элементов в России

Пока не вывесили мой слайд (я специально дал слайды)... Но я скажу сразу по Китаю.

Обратите внимание сразу на эту таблицу. Это модель, это китайская модель – валовой внутренний продукт (M1, M2, M0), расходы, доходы бюджета и доли инвестиций. Хочу обратить внимание на то, что у Китая M2 завышена резко – 206 процентов от объема ВВП – это намного больше, чем у нас в России. Доля M1 и доля M0 достаточно низкие, особенно наличная денежная масса в обращении (она не превосходит 10 процентов).

Теперь обратите внимание на бюджетную составляющую. Доля доходов – это 22,5 процента (я беру 2015 год), доля расходов – 26 процентов. То есть, как говорится, в Китае (если мы посмотрим на следующую таблицу, на которую я особо обращаю внимание) это налоги... Это доходы консолидированного бюджета. Я обращаю внимание, доходы и расходы. По расходам я говорить не буду, поскольку речь идет у нас, в основном, о налоговой составляющей, о доходной составляющей. Расходы консолидированного бюджета – 17,6 процента (это за 2015 год), доходы – 15,2 процента, то есть в Китае дефицит 2,4 процента. Это больше 3 процентов таких, которые оптимальные.

Обращаю внимание на основные поступающие... Все поступления налоговые – это примерно 12,5 трлн. юаней, или в переводе на рубли, 125 трлн. рублей. И дальше основные шесть позиций, по которым китайский бюджет собирает деньги. Позиция номер один – это налог на добавленную стоимость (НДС внутри страны). Это налог на прибыль предприятий. Затем третья позиция – налог с оборота для предприятий торговли и услуг. Четвертая позиция – потребительский налог внутри страны. Пятая позиция – собственно, сам подоходный налог, о котором сегодня уже столько много сломали копий. И шестая позиция – это таможенные сборы.

Все остальные (порядка 15 видов) налоговые сборы составляют около 1 процента от общего объема ВВП. Причем финансовые доходы в КНР определяют темпы роста ВВП. В частности, темпы прироста ВВП за последний год (за 2015) составили 6,9 процента.

Нашей бы российской экономике такие темпы роста. Темп прироста доходов превышает темп прироста ВВП и составляет 8,4 процента (темпы бюджетных расходов более 10 процентов).

Какие основные факторы роста бюджетных расходов? Их четыре. Все четыре фактора, которые я перечислю, у нас в России отсутствуют, к сожалению. Первый, сохранение высоких темпов экономического роста; второй, обеспечение стабильности цен за счет налога с оборота и подоходного налога; третий, стремительный экономический рост слабо развитых районов (это западные и центральные районы Китая); четвертый, темп увеличения доходов местных бюджетов выше, чем центрального.

Какие в Китае есть проблемы? В Китае 90 процентов бюджетных доходов – это налоговые поступления. В 1994 году была проведена налоговая реформа, и налоговые поступления подразделяются на три вида: центральные доходы, местные налоги и так называемое совместное ведение (общие доходы и местные налоги). Я не буду детально перечислять из-за отсутствия времени, учитывая, что, как сказал предыдущий товарищ в реплике, осталось 20 минут. Я перейду сразу конкретно, что в Китае сделали за последние годы по изменению. Они тоже проводят реформы, несмотря на то, что у них с собираемостью все в порядке.

Первое. В июне 2014 года Политбюро ЦК КПК принял решение об углублении финансовой реформы, которая состояла из «дорожной карты» преобразований налоговой системы, бюджетного механизма и межбюджетных отношений. Была, наконец, Постоянным комитетом Всекитайского Собрания Народных Представителей (это как у нас Государственная Дума) одобрена новая редакция готовящегося более 10 лет закона о бюджете КНР. В нем установлен механизм управления и контроля за долгами местных правительств, повышены требования к прозрачности бюджета, ограничены масштабы финансовых трансфертов центрального правительства и региональной власти.

В Китае было принято очень важное решение об объединении в рамках Национального фонда доходов и расходов четырех составляющих госфинансов. Первая, это госбюджет, государственные внебюджетные фонды, бюджет каппроительства и фонд социального страхования, при этом госбюджет – 60 процентов, фонды внебюджетные – 24 процента, фонд каппроительства – 1 процент, фонд социального страхования – 16 процентов.

Сентябрь 2014 года. Госсовет КНР принял решение об углублении реформы управления бюджетной системой. Был предложен комплекс мер по обеспечению прозрачности центральных и местных бюджетов, созданию системы среднесрочного бюджетного планирования на три года (как у нас примерно) с возможностью переноса дефицита или профицита годового бюджета в рамках этого трехлетнего периода, введению запрета на установление местными администрациями целевых финансовых сборов и самостоятельного установления налоговых льгот, универсальному применению налоговых льгот и преференций по всей территории страны, приданию более гибкого характера системе межбюджетных трансфертов из центра на реализацию местными властями инвестиционных проектов.

Для управления долгами (что в Китае важно) в Китае в 2011 году Минфином был объявлен эксперимент по самостоятельному выпуску облигационных займов. Причем сперва начали с развитых территорий, то есть это провинции Джецзян, Гуандун и Шаньдун (а провинция Гуандун по объему ВВП где-то через пару лет превысит показатель ВВП

Российской Федерации, если кто не знает, это я просто для сведения), города Шанхай и Шеньжень – это, где самые высокие доходы населения и предприятий.

В 2014 году 10 территорий КНР с наиболее устойчивым экономическим положением, это в основном приморские районы Китая, получили разрешение на самостоятельный выпуск, обслуживание и погашение облигационных займов по рыночным процентным ставкам на пять, семь и 10 лет соответственно. Входящим в эту программу территориям были выделены квоты для выпуска облигаций до конца 2014 года на сумму 110 млрд. юаней, в том числе не более 15 млрд. юаней на одну провинцию. Сейчас по курсу один юань – 10 рублей. Я не буду к доллару, теперь к рублям лучше.

На сессии ВСНП в марте 2016 года пошли еще дальше: всем территориям КНР было разрешено выпускать облигационные займы для пополнения местных бюджетов на общую сумму 4 трлн. юаней (это огромная сумма по бюджету). При этом за центром сохранялось установление из этой суммы квот для каждой отдельной территории в соответствии с реальными экономическими условиями и возможностями местных правительств обеспечить гарантии по покрытию сумм по выделенным квотам. Во избежание риска было установлено, что полученные финансовые средства разрешается использовать только на цели инфраструктурного строительства и категорически запрещено использовать на финансирование текущей деятельности местных властей. И обязательно все движения капитала, движения финансов должны находиться исключительно под контролем местных законодательных органов (провинциальных).

Теперь по цифрам принципиальный момент. Сегодня очень много говорили, какая нагрузка, налоговая, бюджетная?.. В Китае, если брать цифры, налоговая нагрузка 18,5 процента, это по состоянию на 2015 год. Вот это меньше (тут была табличка в самом первом докладе), чем в Чили, где 19,8 процента.

То есть иными словами налоговые поступления в Китай составляют 90 процентов. Доходная часть бюджета – это 15,5 триллиона.

Теперь конкретные выводы, учитывая, что времени мало. Как мы видим, наблюдающийся в КНР дефицит бюджета, а дефицит приличный, он с каждым годом увеличивается, не оказывает принципиального влияния на развитие китайской экономики. По-прежнему сохраняются стабильно высокие темпы прироста ВВП – от 6,5 до 7 процентов, как намечено на сессии Всекитайского собрания народных представителей. Если брать за третий квартал – 6,7 процента прирост.

Низкая инфляция в Китае, по некоторым товарным позициям переходящая в дефляцию, особенно по так называемой позиции «отпускные цены предприятий».

Постоянный рост занятости – где-то от 7 до 10 миллионов человек в год, новые рабочие места, что тоже очень важный социальный фактор. И бурное развитие так называемых малых и микропредприятий. Количество юрлиц в Китае составляет примерно 12–13 млн. предприятий юрлиц, то по малым микропредприятиям этот показатель где-то 70–80 миллионов. То есть, грубо говоря, два–три человека – это уже предприятие. Торговец получает патент, как Вы сейчас сказали, это такая тряпка огромная. Если конкретно, он возит мороженое, продает или еще какой-то киоск, лоток, там много всякого, в Китае много предприятий именно питания... Так вот в Китае решаются проблемы.

Что делать России в этой ситуации? Основная задача, что мы можем извлечь конкретно из китайского опыта?

Первое. Целесообразно использовать активную финансовую политику, равносильную политике экспансии. Как в 2008 году отмечал тогдашний премьер Госсовета КНР Вэнь Цзябао: «Самый непосредственный, самый инициативный и самый эффективный способ противостояния глубокому финансовому кризису – это увеличение правительственных вложений». Что и было сделано, там, по-моему, 8 трлн. юаней дополнительно влили. В 2009 году государственный бюджет... Вся мировая пресса шумела: «Да что они будут делать? Там будет кризис». Оказалось, кризис, наоборот, был, но не там.

Дальше. Правительству Российской Федерации нужно увеличить, не заниматься перекардыванием из кармана в карман денег (сегодня уже по этому поводу были отдельные выступления), а надо в принципе усилить контроль за бюджетными показателями, не более. Доля дефицита госбюджета не должна превышать 3 процента ВВП, доля общего остаточного госдолга не должна превышать 60 процентов ВВП. Наличная денежная масса должна быть на уровне 10–11 процентов от ВВП, у нас там, по-моему, больше, насколько я знаю сегодня, что способствует инфляции в значительной степени. И заметное повышение доли денежной массы М-2, имеется в виду акции, облигации, инвестиции в какие-то крупные государственные проекты.

У нас сейчас говорят: «Что Дальний Восток? А как мост через Амур? А как железная дорога Москва – Казань? А как газопровод в Китай? Сроки удлинятся. А как стадион в Санкт-Петербурге?» Все эти разговоры – это уже даже неинтересно.

В этом случае повысятся доходы предприятий, соответственно самое главное – повысится сама налогооблагаемая база предприятий. При имеющейся налоговой базе можно прекрасно получать более высокие ставки, и будет более высокая наполняемость государственного бюджета, и будет обеспечен рост доходов населения,

соответственно, если люди работают, если предприятия производят продукцию и на нее есть спрос. Это позволит сформировать устойчивую базу налоговых поступлений в центральные и местные бюджеты за счет тех налоговых сборов, которые из тех же позиций, которые для Китая и для России ключевые: это НДС, потребительский налог, налог на прибыль предприятий. Больше предприятие производит – больше прибыль.

И последний вопрос – как все-таки: разрешить местным властям выпускать местные облигационные займы или не разрешить? Потому что я понимаю, что если разрешить всем нашим субъектам Российской Федерации выпускать облигационные займы, все навыпускают, а потом будет скаковое ...(?), примерно будем иметь те же самые результаты на местном уровне с Пенсионным фондом. То есть здесь соответственно нужен жесткий контроль из центра, установить квоты и контролировать эти квоты местными законодательными властями, плюс естественно прокуратура, плюс Счётная палата. То есть должна вестись довольно жесткая политика в отношении нарушителей. Однако при этом категорически следует запретить исполнительной власти на местах использовать поступившие от эмиссии облигаций средства для покрытия расходов на текущую деятельность, что (я тоже знаю) местные власти с большим чувством глубокого удовлетворения всегда используют, и потом они естественно в отчетности... Вы, наверное, это всё хорошо знаете. Это все имеет место быть.

Вот мои простые предложения, что мы можем использовать. Если конкретно брать какие-то статьи, позиции, конечно, тоже можно сделать такое исследование, но оно потребует определенного времени и, скажем так, финансов. Спасибо за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Андрей Владимирович, только один маленький вопрос. Не уточните, может быть, информацию об уголовной ответственности за неуплату налогов в Китайской Народной Республике?

А.В. ОСТРОВСКИЙ

Я могу сказать, что в Китае занимается налоговыми преступниками отнюдь не полиция. В Китае существует структура под название Торгово-промышленное и административное управление. Это аналог налоговой инспекции. У них есть форма – серенькие такие пиджаки, серенькие фуражки с кокардой, они – сотрудники налоговой инспекции, они распространены по территориям, по провинциям, по районам, по городам, по городским районам, за ними закреплены не только отдельные предприятия, юридические лица, но за ними закреплены и индивидуальные предприниматели. И они имеют право входить чуть ли не в каждый двор и прямо чуть ли не смотреть в кастрюлю, что вот этот самый китаец, который получил у них патент... А именно они выдают эти патенты, эта структура – Торгово-промышленное и административное

управление, и в случае если они сочтут, что совершается какое-то налоговое нарушение, которое достойно передачи в суд, эта структура имеет право передавать дела уже по судебной инстанции.

Полиция в эти дела не вмешивается, ее задача – ловить преступников, убийства, изнасилования, грабежи, а налогами занимается вот эта структура – Торгово-промышленное и административное управление. У нас была налоговая полиция, примерно аналог есть, но там у них немножко другие функции, но, в сущности, можно приравнять.

Вот понимаете, я просто общался с китайцами, я знаком, входил в структуры, даже имел дело, когда работал с китайскими кустарями. Вот они как раз все мне объясняли. Я даже разговаривал с кустарями достаточно много, статьи опубликовал на эту тему, как там и чего.

Но, тем не менее, в Китае более или менее собираемость налогов при всем, при том достаточно высокая. Не говорю, что все не уклоняются, уклоняются, да, но, по крайней мере, степень уклоняемости... Но, если говорить про офшоры, у нас любят обычно, в Китае тоже есть свой офшор – это Гонконг, если уж так интересно.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Слово предоставляется Ирине Владимировне Караваевой, руководителю сектора экономической безопасности Института экономики Российской академии наук. Прошу Вас.

И.В. КАРАВАЕВА, руководитель
сектора экономической безопасности
Института экономики Российской
академии наук

Базовые принципы реформирования налога на доходы физических лиц

Спасибо.

Я надеюсь, сейчас будут слайды и мне дадут пульт. Коллеги, прежде чем все это произойдет, я начну говорить, наверное, все-таки. Дело в том, что я буду говорить о том налоге, который здесь упоминался регулярно, но его как-то все время обходили, а именно НДФЛ. Дело в том, что мы говорим в комплексе о реформировании налоговой системы. И прежде чем все-таки говорить об НДФЛ, я немножко позволю себе прокомментировать то, что я услышала. Послушайте, пожалуйста.

Здесь Валерий Николаевич Засько нам четко объяснил, что собираемость налогов в современной ситуации превышает темпы роста ВВП. Но, коллеги, я не могу рассматривать это как достижение по той простой причине, что получается, что налог мы собираем больше, а

эффективность работы экономической системы Российской Федерации становится меньше. А зачем тогда больше собирать налогов? Отрицательный КПД – это не положительный результат. В то же время...

В.Н. ЗАСЬКО

Увеличение теневого сектора, отжимание. Просто, коллеги, я вынужден какие-то реплики по ходу говорить.

И.В. КАРАВАЕВА

Давайте сэкономим время. В то же время мне бы хотелось обратить внимание на то, что налоговая нагрузка в Российской Федерации действительно не такая высокая, как в Дании, не такая высокая, как во Франции, как в Германии, в США. Дело в том, что налоги там платят с удовольствием. И если говорить о балансе интересов налогоплательщика и балансе интересов государства, то там этот баланс учитывается, и баланс интересов налогоплательщика, если хотите, превалирует. И испанский налогоплательщик, немецкий налогоплательщик, шведский налогоплательщик платит подоходный налог, зная, что этот налог берется справедливо, и зная, что впоследствии он получит существенные преференции от того, что он этот налог платил, а также члены его семьи получают эти преференции.

Когда мы говорим сейчас о реформировании налоговой системы, мы все время говорим о том, что льготы недостаточно эффективны, или не совсем эффективны. Надо ли их убрать, надо ли их менять, что нам надо делать? Коллеги, но ведь налоги – это сложный инструмент. И в том числе налог на доходы физических лиц кроме льгот имеет еще налогооблагаемую базу. Я хочу ваше внимание привлечь именно к налогооблагаемой базе НДФЛ. Поскольку я являюсь руководителем сектора экономической безопасности, я просто сразу вывела группу угроз, которую сегодня прекрасно знают все – это увеличение имущественной дифференциации населения, и это в значительной степени зависит от НДФЛ, как он взимается, кто его платит. Это деформирование структуры российской экономики, и как ни странно, это тоже зависит от НДФЛ по той простой причине, что тот, кто платит НДФЛ, должен быть заинтересован в том, а свободные средства будет он инвестировать, или не будет он инвестировать, будет он их в капитализацию направлять или нет.

И последующее недофинансирование социальной и производственной базы на местах тоже в значительной степени связано с необходимостью реформирования НДФЛ по той простой причине, что этот налог остается на местах. И чем больше будет средств в распоряжении наших региональных и местных органов, тем они более эффективно смогут влиять на ситуацию.

Вот базовые функции по доходному налогообложению. Сегодня все время говорили о фискальной, а я бы хотела обратить ваше

внимание и на некоторые другие. Фискальная – да, несомненно. Но есть предпринимательская функция, есть социальная функция, и есть функция поддержки института семьи. Все это присутствует в рамках подоходного налогообложения граждан, но, к сожалению, в большей мере присутствует в зарубежной налоговой практике, а не в российской.

Вот он наш налог, мы все время говорим о плоской шкале, а она не плоская. Уважаемые коллеги, все дело в этом. Совсем недавно, до 2014 года включительно, там было 13, 35, 9 и 30 процентов. Потому что у нас не система глобального налогообложения, у нас шедулярная система. Но трудовые доходы – 13 процентов, до 2015 года процентные доходы – это было 9 процентов, пассивные доходы, доходы нерезидентов – 35–30(?). Посмотрите, что произошло за последние два года. Наша шкала стала более плоской, а этого практически никто не заметил. Почему? Потому что процентные доходы оплачиваются не по 9-процентной шкале сегодня, а по 13-процентной шкале. Что ушло? А в значительной степени это нивелировало ту самую инновационную составляющую, о которой мы с вами говорили. То есть вот это поощрение функции предпринимательской деятельности в значительной степени отодвинуто назад.

Далее. Посмотрите, пожалуйста. Мне бы хотелось обратить внимание, что современный налог, вот эта 13-процентная плоская наша шкала, так называемая, на трудовые или на активные доходы, – это самое тяжелое влияние на наименее обеспеченные слои населения. Это регрессивный характер подоходного налога. Тут самый простой элементарный пример. У нас есть две семьи: одна семья имеет 30 тысяч доходов, другая – 100 тысяч доходов. На какую в большей степени окажет влияние этот подоходный налог? При том, что вычетов на детей нет, вычетов минимальных продовольственной корзины, необходимой потребительской корзины, которые распространены в мировой налоговой практике, – тоже нет. Так вот наш с вами налогоплательщик, когда НДФЛ, с 30 тысяч он что получит? Он получит оставшиеся 26100, которые он в основном пустит на питание своей семьи. А тот налогоплательщик, который имеет аналогичную семью, но 100(?) тысяч, у него появятся возможности какого-то образа, распоряжения с оставшимися доходами, и располагаемые доходы будут существенно больше, и он сможет каким-то образом ими распорядиться, уже капитализируя их, и расширяя свою предпринимательскую деятельность. Значит, основная масса населения у нас капитализацией доходов, как вы знаете, не занимается. Поэтому предпринимательская функция тут тоже не работает, а о социальной, наверное, говорить довольно сложно.

Еще раз предпринимательская функция. В 2015 году был введен индивидуальный инвестиционный счет, который дает возможность каким-то образом поощрять реализацию доходов налогоплательщиков,

физических лиц, в сфере предпринимательской деятельности. Но мы прекрасно видим, что эта льгота по тем цифрам, которые здесь представлены, для достаточно обеспеченных налогоплательщиков, то есть основная масса ее не получает. Аналогично с социальным налоговым вычетом, аналогично с имущественным налоговым вычетом.

Это все те, кто у нас получают больше 100 тыс. рублей на семью и существенно больше.

Посмотрите, пожалуйста, социальные затраты налогоплательщиков, вычитаемые из налогооблагаемой базы. Я здесь специально дифференцировала. Красный цвет – это то, что существует в Российской Федерации, а черный цвет – это то, что существует в мировой налоговой практике. То есть у нас очень небольшой объем социальных налоговых вычетов задействован в рамках НДФЛ.

Что я предлагаю делать. Я предлагаю обратить внимание не на льготы, не на изменения налоговой ставки на прогрессивную (что нужно делать), но это не базовая. Нужно менять инструмент сам начисления подоходного налога. Нужно, чтобы он стал несколько иным. Прежде всего надо перераспределить налоговую нагрузку пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщиков за счет получения заработанных доходов, а затем переориентировать интересы населения с конечного потребления на увеличение средств, инвестируемых в домашнее хозяйство и в реальное производство. Если эти две задачи удастся решить, то мы выйдем из той нерешаемой проблемы, из той черной ямы, в которой у нас сейчас оказался этот налог.

Это просто пример. Доходный налог во Франции. Посмотрите, какие ставки – от нуля до 49 процентов, а французы его платят с удовольствием. Кстати, недавно был 75 процентов. Это та ставка, выше миллиона, от которой Депардьё уехал в Сыктывкар, но потом-таки вернулся, в Бельгию, правда, не во Францию.

А почему французы платят спокойно такой подоходный налог? А потому что во Франции более 40 процентов семей имеют возможность от него освобождения. Почему? По одной простой причине – их доходы покрывают только те социально необходимые затраты, которые представляют расходы семьи. То есть платят люди, которые реально могут платить.

Далее. Базой налогообложения является не доход физического лица, то есть практически главы семьи, который заработал деньги, а потом потратил вне зависимости на себя одного любимого, или на двоих детей, на неработающую жену и на престарелых пенсионеров (своих родителей). Нет, налогооблагается доход семьи, доход домохозяйства.

Аналогичная ситуация в Германии. Посмотрите, пожалуйста. Это элементарнейший пример. Зеленым я выделила те классы налогоплательщиков, которые имеют максимальные преференции при

уплате подоходного налога. Это люди, имеющие на иждивении ребенка, или женатые, имеющие на иждивении супругу и детей, то есть социальная ориентированность налога здесь совершенно очевидна. А прогрессия тоже очень приличная – от 14 до 42 процентов. 42 процента это много.

Что я предлагаю. Я предлагаю изменить принципы распределения налоговой нагрузки. Прежде всего, обложению подоходным налогом должен подлежать не доход отдельного физического лица, а доход семьи, поскольку это позволит через налог осуществлять финансовую поддержку института семьи

Далее. Доходы налогоплательщика, находящиеся в пределах социального минимума, не должны облагаться налогом, в принципе не должны. Есть механизмы, я их укажу чуть дальше, которые дадут возможность создать эту ситуацию.

В прогрессивное налогообложение должны попадать доходы налогоплательщика независимо от источника, то есть необходимо вернуться к системе всеобщего подоходного налогообложения, то есть комплексного налога, не дифференцируя его по возможностям получения дохода. Исключение должно быть сделано только в одном случае – для тех доходов, которые инвестируются в развитие реальной экономики. То есть дивиденды, получаемые семьей за счет того, что она вкладывает свои собственные средства в предпринимательскую деятельность, должны облагаться по самой минимальной ставке. И целесообразно, естественно, восстановление прогрессивной шкалы, но другой шкалы (вот я ее, пожалуйста, предлагаю).

Шкала ступенчатого налогообложения и начисления подоходного налога: налог на совокупный доход, прежде всего; налог на доходы семьи в целом; доход, взимаемый по ступенчатой системе – это значит, что 13-процентной ставкой облагаются доходы до 1,5 миллионов за минусом социально ориентированных затрат.

Следующий объем доходов от 1,5 до 2,5 миллиона облагается по ставке 23 процента. Следующий, если у нас с вами налогоплательщик заработал больше, по более высоким ставкам. А дальше надо сделать регрессию на самом последнем уровне. Почему? Потому что наш с вами налогоплательщик, имеющий достаточно большой объем налоговых доходов, должен получить регрессию. Эта регрессия будет не по всему объему доходов, поскольку шкала ступенчатая, только свыше 5 миллионов. Тогда он будет иметь прямое стимулирование вкладывать эти деньги в развитие реальной экономики.

И в итоге я предлагаю социальные затраты налогоплательщика, которые должны вычитаться из налогооблагаемой базы. Здесь не изобретается никакой велосипед, здесь предлагаются те вычеты, которые существуют в сегодняшней мировой налоговой практике. Я только два назову – вычет минимальной продуктовой корзины из

расчета на члена семьи, вычет минимальной потребительской корзины, а также затраты на повышение профессионального образования, обучение детей и так далее, ипотека. То есть человек получает стимул, а главное – возможность самостоятельно решать свои социальные проблемы, реализовать свои социальные вопросы и реализовать социальные потребности своей семьи. И тогда мы с вами выйдем на те базовые направления реформы НДФЛ и сможем, наконец, реализовать и фискальную, и предпринимательскую, и социальную функцию, и реализуем... *(неразборчиво)* поддержки населения. Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо, Ирина Владимировна.

В тех государствах, на которые Вы ссылались, добровольное пенсионное страхование, добровольное медицинское страхование, отсутствует практически бесплатное высшее образование, практически отсутствует социальное жилье и так далее. Поэтому там действительно эти вычеты, где граждане несут самостоятельно расходы на данные социальные нужды, учитываются. В нашей системе, половина населения получает эти социальные блага не за счет своих отчислений, а за счет отчислений других граждан и государства.

Людмила Федоровна Лебедева. Прошу Вас.

Л.Ф. ЛЕБЕДЕВА, руководитель
Центра социально – экономических
исследований и проектов Института
Соединенных Штатов Америки и
Канады Российской академии наук

**Налоговый механизм в системе государственного
регулирувания социально – экономического развития
(опыт США)**

Уважаемые коллеги, учитывая регламент, остановлюсь тезисно на главном.

Постановка вопроса о совершенствовании налоговой системы в интересах социально – экономического развития в России – исключительно актуальна. Несмотря на происходящую трансформацию структуры налогообложения, расширение налогооблагаемой базы, повышение налоговой дисциплины и другие достижения в рассматриваемой сфере, налоговый потенциал в системе государственного регулирования социально – экономического развития остается недоиспользованным.

Возрастающее внимание к использованию налогообложения в целях регулирования социально – экономических процессов наблюдается сегодня и в развитых, и в развивающихся странах. В

каждой из них – принимаемые меры зависят от поставленных задач, финансово – экономической ситуации. И, как показывает опыт, один из серьезных рисков налоговых преобразований – недостаточно взвешенная оценка последствий предполагаемых изменений и их места в общей системе государственных мер. При любых изменениях в сфере налогообложения встает вопрос о сочетании использования налогового механизма с другими элементами госрегулирования, и, прежде всего, о соотношении мер, осуществляемых через расходную часть бюджета и через налогообложение; о влиянии предполагаемых изменений в налогообложении на состояние экономики и общества.

Особого внимания требует разработка направлений активизации регулирующей и стимулирующей функции налогов. Даже сегодня в нашем обсуждении в основном в фокусе внимания – фискальная составляющая налогообложения.

Сергей Леонидович в самом начале очень четко показал ряд болевых точек нашей налоговой системы, и в частности льгот. Какие бы изменения сейчас ни были приняты, у нас отсутствует в системном виде оценка последствий. Каждый элемент регулирования посредством налоговых льгот, даже не столь масштабный, как сейчас показывала Ирина Владимировна, по опыту других стран, требует увязки с другими регулирующими инструментами, и, прежде всего, с расходными статьями бюджета на те или иные цели.

Во многих странах так называемые налоговые расходы стали важнейшим инструментом целевого регулирования. Если бы в США их, предположим, сейчас отменили, то там бы был не дефицит порядка 600 миллиардов долларов, а профицит.

Но здесь все должно быть взаимоувязано, и рассматривать регулирующую функцию налогов отдельно от бюджета нельзя. Приведу только один пример из американской практики. Администрация Б. Обамы в феврале 2009 г. приняла широкомасштабную программу, направленную на преодоление кризиса и его последствий – общим объемом в 787 млрд. долл., или примерно 5% ВВП США на тот период. И одним из ключевых инструментов ее реализации стало как раз налоговое стимулирование экономики, на долю которого в общей сложности пришлось примерно около трети всего объема выделенных средств. Но при осуществлении мер налогового стимулирования экономики необходимо иметь в виду, прежде всего, что использование налогового стимулирования означает уменьшение объемов бюджетных доходов, и здесь необходима тщательная оценка последствий налоговых льгот для поступлений в казну федерального правительства. Американский опыт говорит о том, что резкий рост бюджетных дефицитов отмечен именно с периода налоговых реформ эпохи Р. Рейгана.

Возвращаясь к формулировке темы нашего сегодняшнего обсуждения – «пути совершенствования в интересах социально-экономического развития». В числе основных, наиболее актуальных для России, направлений использования налогового механизма в системе государственного регулирования можно выделить: поддержание благоприятного предпринимательского климата, содействие проведению и внедрению результатов научных исследований и разработок; создание налоговых условий для формирования и эффективного функционирования национальной инновационной системы; формирование системы налоговых льгот в целях расширения возможностей получения образовательной и профессиональной подготовки по востребованным для модернизации экономики специальностям и квалификации; поддержка уровня жизни населения с низкими и средними доходами, сдерживание роста социального расслоения; стимулирование использования пенсионных накоплений граждан как инвестиционного ресурса.

Ключевой вопрос состоит в том, чтобы определить оптимальный вариант стимулирующего эффекта снижения налоговой нагрузки, с учетом уменьшения налоговых поступлений. Переосмысление и осуществление новых мер налоговой политики требует последовательности, анализа их взаимосвязи с другими направлениями системы государственного регулирования социально – экономических процессов, всесторонней оценки возможных последствий изменений в сфере налогообложения. Использование регулирующей функции налогообложения могло бы стать одним из важнейших факторов содействия переходу страны к инновационной экономике, устойчивому росту; обеспечения социальной защиты населения, развития человеческого потенциала. Вместе с тем, изменения в налогообложении как физических, так и юридических лиц, требуют тщательного анализа предполагаемых изменений, их последствий, во взаимосвязи с другими направлениями системы государственного регулирования. Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Н.П. МЕЛЬНИКОВА, заместитель
руководителя Департамента
налоговой политики и таможенно-
тарифного регулирования
Финансового университета при
Правительстве Российской Федерации

Сможет ли понижение налоговой ставки налога на прибыль компенсировать отсутствие инвестиционной налоговой льготы в решении проблемы структурной перестройки экономики

Добрый день! Разрешите поблагодарить за возможность выступить в стенах Совета Федерации на семинаре по столь актуальной проблеме. В условиях дефицита времени хотелось бы обратить внимание на следующие основные моменты. Первое – это вопрос о совершенствовании налоговой системы России или о необходимости ее реформирования. Представляется, что сегодня необходимо все-таки реформирование налоговой системы. Однако надо обратить внимание, что реформа – это не революция, не разрушение до основания. Налоговая реформа может означать принципиальные системные изменения, и она может быть проведена без увеличения налогового бремени за счет других инструментов – за счет налоговой базы, налоговых льгот.

Второе – вопрос о налоговых льготах, о том, какими они должны быть сегодня. В последнее время из всего арсенала налоговых инструментов налоговой политики (а к ним, как известно, относятся: налоговая нагрузка на экономику в целом; изменение налоговых ставок по отдельным налогам и их дифференциация; введение или отмена налоговых льгот; способы и формы налогообложения (пропорциональное, прогрессивное, регрессивное налогообложение); повышение эффективности налогового администрирования). У нас наиболее активно применяют понижение налоговой ставки. Данный инструмент получил широкое применение в целях стимулирования развития малого бизнеса. Так, субъекты Российской Федерации имеют право снижать налоговую ставку при применении УСН, вводить налоговые каникулы для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, выбравших специальные налоговые режимы УСН и патентную систему налогообложения. Также сегодня понижение налоговой ставки используется для стимулирования развития региональной экономики. Речь идет о пониженной ставке для участников региональных инвестиционных проектов, налогоплательщиков, получивших статус резидента территории опережающего социально-экономического развития в соответствии с Федеральным законом «О

территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» либо статус резидента свободного порта Владивосток. Следует поддержать современный тренд налоговой политики по расширению прав субъектов Российской Федерации по стимулированию развития региональной экономики за счет привлечения инвестиций.

Однако решить проблему стимулирования инвестиционной деятельности не удастся без дальнейшего совершенствования амортизационной политики государства и восстановления ранее действовавшей (до принятия главы 25 Налогового кодекса «Налог на прибыль организаций»).

Современная российская практика применения налоговых льгот имеет ряд существенных недостатков. К их числу следует отсутствие адресного характера предоставляемых налоговых льгот; отсутствие обременения льготы условием целевого использования денежных средств, высвобождаемых при ее применении; отсутствие единой методики оценки эффективности налоговых льгот. Адресный характер налоговых льгот имеет важное значение для повышения эффективности использования бюджетных средств, концентрации финансовых ресурсов государства для решения приоритетных задач экономического и социального характера. Особую актуальность данный вопрос приобретает в условиях бюджетного дефицита. Значение адресного характера налоговых льгот можно проиллюстрировать на следующем примере. Сегодня, например, Столыпинский клуб в части мер по реализации среднесрочной программы развития России «Стратегия России» предлагает такие меры как введение ускоренной амортизации оборудования, произведенного в Российской Федерации, со сроком, назначаемым самим предприятием, на сумму до 150% от стоимости, а также налоговый зачет по НИОКР с коэффициентом два. Следует обратить внимание на то, что в настоящее время налоговое законодательство уже предоставило налогоплательщикам право на ускоренную амортизацию и право на включение расходов на НИОКР в состав прочих расходов при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организации. Данные налоговые преференции имеют широкую сферу применения, так как в законодательстве отсутствует ограничение по отраслям народного хозяйства. Преференция может применяться в добывающей и обрабатывающей промышленности, в строительстве, в транспорте, в образовании, в торговле, в сфере культуры и т.д. Очень хорошо, что налогоплательщик осуществляет расходы на НИОКР. Но вопрос: а какие НИОКР нам нужны, и самое главное – в каких сегодня отраслях и видах производства? Сегодня нужно, прежде всего, определиться с тем, в каких отраслях, с каким видом производства мы будем давать льготы. Поэтому и предлагаемые меры по ускоренной амортизации оборудования, произведенного в Российской Федерации,

со сроком, назначаемым самим предприятием, на сумму до 150% от стоимости; и налоговый зачет по НИОКР с коэффициентом 2 должны быть дополнены определением перечня тех отраслей, в которых данная льгота будет применяться. Это должны быть приоритетные отрасли, развитие которых послужит новым импульсом для развития российской экономики. В целях повышения финансовой стабильности и обеспечения экономического роста назрела необходимость скорейшего перехода от «распыления» налоговых льгот по всем сферам деятельности к правилу концентрации финансовых ресурсов (не случайно налоговые льготы рассматриваются как кредит налогоплательщику со стороны государства) в отраслях, являющихся приоритетными в данный период времени.

В начале семинара Сергей Леонидович поднимал очень важный вопрос: льготы дают *потому что* или льготы дают *за что-то*. Существенным дефектом проводимой сегодня политики налоговых льгот является также отсутствие увязки между льготой и целевым использованием высвобождаемых у налогоплательщика средств. Поэтому в дополнение к предлагаемой мере по введению налогового зачета по НИОКР с коэффициентом 2 можно установить следующее обязательное условие ее применения. Не менее 30% от суммы налоговой экономии должны быть направлены налогоплательщиком на финансирование НИОКР, обновление основных фондов или на инвестиции производственного характера. Такое обременение налоговой льготы, безусловно, приведет к росту расходов на налоговое администрирование. Однако в данном случае рост расходов на администрирование объективно оправдан.

Решение задачи увеличения объемов инвестиций в целях обеспечения экономического роста невозможно без восстановления инвестиционной налоговой льготы. Однако восстановление ранее применявшейся льготы должно быть осуществлено с учетом соблюдения принципа адресности налоговой льготы и целевого использования высвобождаемых средств. В этой связи следует установить для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в приоритетных отраслях («отрасли роста») инвестиционную налоговую льготу, а именно, право на включение в расходы, учитываемые при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций, расходы на капитальные вложения производственного характера. Данная налоговая льгота должна быть обременена рядом условий. Первое, сумма налогового платежа по налогу на прибыль организаций в результате применения данной льготы не может быть уменьшена более, чем на 50%. Второе, высвобождаемые средства от применения данной льготы должны использоваться по целевому назначению, а именно, на обновление основных фондов. Третье, приобретается оборудование, соответствующее передовым мировым стандартам.

На семинаре сегодня неоднократно звучал вопрос о переходе от пропорционального НДФЛ к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц. С точки зрения теории налогов, прогрессивный налог более справедлив. Однако сегодня не время переходить от НДФЛ к прогрессии. Столкнемся с массовым уходом в тень. Мне понравилось предложение Караваевой Ирины Владимировны о том, что сегодня проблему сглаживания дифференциации доходов можно решать и в рамках существующего НДФЛ через продуманную систему изменения налоговых вычетов. Спасибо за внимание.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Валерий Николаевич, а такую сложную систему льгот может налоговая инспекция администрировать?

В.Н. ЗАСЬКО

Подходного налога?

С.Л. ПОСТНИКОВ

Нет, именно налоговой льготы, например, ускоренная амортизация при инвестировании, при том, что они раньше вложили средства. Вы сможете это отследить? То есть хозяйственную деятельность...

В.Н. ЗАСЬКО

Мы можем, но только должны быть четкие критерии. Вот сейчас очень много говорилось опять же про льготы, про все. Энергоэффективное оборудование – замечательно, только если будет конкретный перечень, что это такое – пожалуйста, нет вопросов. Если будет понятие, что такое «инвестиции», «реинвестирование» – да.

Про НДФЛ. Доход с семьи – замечательно. Только каждый из нас должен будет теперь декларировать этот доход, а не налоговый агент, как сейчас, надо не забывать про это. Общество и страна будут готовы к этому?

С.Л. ПОСТНИКОВ

Антон Кириллович, прошу Вас.

А.К. МОИСЕЕВ, ведущий научный
сотрудник Института
народнохозяйственного
прогнозирования Российской
академии наук

Перенос налогового бремени на потребление: актуальность и проблемы

Спасибо.

По поводу переноса налогового бремени на потребление. Сейчас, конечно, идет тенденция именно в сторону прогрессивного

налогообложения доходов. Я даже слышал разговор о прогрессивном налогообложении имущества. То есть люксовое имущество, какое-то очень дорогое должно облагаться в повышенном размере. Собственно, с переходом на кадастровую стоимость этот процесс мы сейчас наблюдаем.

Но мы также наблюдаем процесс переноса налогового бремени на потребление. Это не разговор, это то, что реально происходит. Если взять структуру доходов бюджета 2015 года к 2007 году и посмотреть, как за восемь лет она поменялась, то в номинале доходы бюджета выросли в два раза. Причем мы берем именно 2015 год, когда цена на нефть уже упала, поэтому нефтегазовые доходы немножко компенсировали то, что они были такими огромными, и нефтегазовые и ненефтегазовые доходы в 2015 году к 2007 году увеличились ровно в два раза, как и весь бюджет, 200 процентов.

При этом рост налогов, связанных именно с потреблением, то есть доходами физических лиц, и с их расходами вырос вот как: акцизы – это 340 процентов против 200 процентов роста в целом, НДС – 222 процента, страховые взносы – 285 процентов, они в три раза выросли почти, когда весь бюджет вырос в два.

Что у нас с налогами на бизнес? НДС – 187 процентов (ниже), налог на прибыль – 120 процентов. Вот 120 процентов я посчитал: да, действительно, мы как вышли на 2 триллиона где-то в 2006–2007 году, так на них и болтаемся, 2–2,5 трлн. рублей собирается по налогу на прибыль. То есть этот переход уже произошел. Можем ли мы идти дальше, можем ли больше облагать фонд заработной платы? Сейчас уже идет разговор о том, чтобы выжать часть людей из системы ОМС в добровольное медицинское страхование, чтобы не предоставлять медицинские услуги тем, кто официально не занят, и другие способы сэкономить. Это подход с точки зрения экономии. Есть другой подход, с точки зрения эффективности. Есть исследования, которые говорят, что страны, примерно равные по всем экономическим показателям, но если их сравнивать, какая там медицинская система, бюджетная или страховая... При бюджетной становятся лучше все показатели жизни, продолжительность жизни и так далее. Вот весь набор показателей качества жизни и здоровья лучше именно при бюджетной системе финансирования. То есть активный переход к ОМС и дальше к добровольной системе медицинского страхования ухудшит все показатели здоровья и качества жизни, это просто нужно понимать, на чем мы экономим.

Ну и последнее, про этот перенос. Сильно сокращу свой доклад. Очень важно сейчас не делать никаких движений в налоговой сфере. В 2015 году бизнес, который мы регулярно опрашиваем, поставил налогообложение впервые довольно далеко по степени значимости среди тех препятствий, которые препятствуют ему развиваться. На

первом месте в 2015 году встала неопределенность будущего. Потом ставка очень высокая, курс непонятный, но первое – неопределенность. То есть если мы вносим свой вклад в эту неопределенность какими-то налоговыми изменениями, то бизнес откладывает свой рост, свои инвестиционные проекты еще на несколько лет. «Ну, посмотрим, что будет после 2018 года, тогда начнем инвестировать», – но нам нужно уже в 2017 году переходить к инвестициям. Таким образом, то, что верховным руководством было сказано, что до 2018 года никаких налоговых изменений быть не должно, это очень важно на самом деле с точки зрения роста.

Спасибо.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Спасибо большое.

Ольга Анатольевна Коновалова.

О.А. КОНОВАЛОВА, начальник
отдела статистики финансов
организаций Управления статистики
цен и финансов Федеральной службы
государственной статистики

Финансовое состояние организаций

Финансовое состояние организации характеризуется следующими данными: В 2014г. по сравнению с 2013г. имело место снижение объема прибыли (убытка) до налогообложения на 9,1%, в 2015г. по сравнению с 2014г. она увеличилась на 53,1%.

В 1 полугодии 2016 г. по сравнению с соответствующим периодом 2015г. наблюдался незначительный прирост прибыли (убытка) до налогообложения (5,3%).

В первом полугодии 2016 г. прирост прибыли был в основном обеспечен за счет химического производства, связи, производства и распределения электроэнергии.

Следует также отметить значительное увеличение прибыли (убытка) до налогообложения в течение 2014 г. - 2015 г. в организациях, осуществляющих деятельность в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве (в 2014 г. – в 2,3р., в 2015 г. – на 45,3%). В 1 полугодии 2016 г. ситуация изменилась и было отмечено ее снижение по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 2,3%, что связано со снижением уровня рентабельности проданных товаров, продукции, работ, услуг на 5,5 процентного пункта.

Также у нас есть виды деятельности, которые на протяжении длительного периода времени являются убыточными: управление

эксплуатацией жилого фонда и деятельность прочего сухопутного транспорта.

В среднем по России каждая третья организация продолжает оставаться убыточной, и в организациях, осуществляющих деятельность производства и распределения электроэнергии, газа и воды, каждая вторая.

В первом полугодии 2016 г. по сравнению с первым полугодием 2015г отмечено снижение рентабельности проданных товаров, продукции, работ, услуг. На рост прибыли в основном повлияли результаты от прочих операций. Результаты от прочих операций – это курсовые разницы, проценты за кредит, изменение рыночных цен на ценные бумаги, доходы от финансовых инструментов. В первом полугодии 2016 г. прочие доходы превышали прочие расходы на 600 млрд. рублей.

Если бы рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг оставалась в первом полугодии 2016 года на уровне первого полугодия 2015 года, тогда прибыль до налогообложения могла бы увеличиться на 13 процентов, то есть организации могли бы получить дополнительно 400 млрд. рублей прибыли, Если исходить из ставки налога на прибыль – 20 процентов, то в бюджетную систему Российской Федерации дополнительно поступило бы около 80 млрд. рублей. Всё.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Сколько, чтобы ...*(не слышно)* Росстат, сколько мы должны, исходя из финансового состояния организаций, собирать налогов реально? Вот такая оценка. Опять же тот вопрос. Или это невозможно? *(Оживление в зале.)*

Л.В. САННИКОВА, вице-президент
Ассоциации российских банков

Налоги как инструмент стимулирования социальной ответственности бизнеса

Здесь я должна была озвучить предложения АРБ, которые мы вам направили.

Единственное, я, как ученый из сферы частного права, не понимаю логику налогового права: как можно с расходов брать налог на прибыль. По-моему, налоги должны взиматься с реальных доходов. А что сейчас делается: хотят, чтобы банки простили заемщикам по ипотечным кредитам их долги, но при этом уплатили налог на прибыль. Зачем же с банков за эти прощенные долги брать налоги на прибыль, какая у них при этом прибыль? *(Оживление в зале.)* Я озвучила конкретную проблему. На мой взгляд, налоговая система в России нелогична, поэтому требуется эту тонкую система настраивать поэтапно, а не революции

опять делать... Мы очень надеемся, что наши предложения, очень конкретные предложения, а не глобальные, будут с помощью Совета Федерации реализованы законодательно.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Александр Николаевич Медведев.

А.Н. МЕДВЕДЕВ, генеральный директор и главный аудитор компании «Аудит БТ»

Налоговая система – должна быть системой!

Поскольку я дал письменную статью вам в сборник, я бы хотел закончить наше обсуждение о путях совершенствования именно в целях подъема экономики. Понимаете, налоговая система должна быть системой. Я не буду на слайды тратить наше время, поскольку вы потом посмотрите, если нужно будет. Система должна иметь обратную связь. Вы, как системщики, это понимаете. У меня первое образование тоже системное. Огрехи в налоговом законодательстве выявляются на стадии налоговых проверок, что вопрос толкования законодательства. Потом идут суды, и суды принимают разные решения по одному и тому же вопросу. То есть вопрос неясности налогового законодательства вопреки статье 3 выявляется на судебной стадии, а дальше – тишина. Дальше, если только Конституционный Суд примет решение о неконституционности какого-то закона и Дума его пересмотрит, пройдет несколько лет.

Поэтому мое предложение чисто техническое. Есть различные институты – это и Палата налоговых консультантов, и мои уважаемые коллеги, которые мониторят арбитражную практику. Как только выявляются какие-то противоречия именно в законодательстве, необходимо оперативно реагировать, чтобы законодатель не вносил поправки как-то там (кто-то лоббирует, железнодорожники лоббируют, еще кто-то лоббирует), а накапливал раз в квартал все эти ошибки в налоговом законодательстве (подчеркиваю, именно ошибки, нечеткости толкования) и вносил изменения исходя из арбитражной практики. Это была бы обратная связь. Вот мой тезис – налоговая система должна быть системой с точки зрения наличия обратной связи. Обратная связь есть, поскольку и налоговая служба, и Минфин реагируют на арбитражную практику, но все это как-то не так. Законодатель должен это исправлять.

У меня приведен пример, когда ошибку выявил (статья 162 Налогового кодекса) Конституционный Суд, что дважды облагали НДС – сначала реализацию, а потом – страховые выплаты. Конституционный Суд выявил – законодатель исправил. Извините, а что до этого не было

понятно? Всем было понятно. Все, заканчиваю, не буду тратить ваше время.

С.Л. ПОСТНИКОВ

Уважаемые коллеги, большое вам спасибо. Еще раз извините, что, может быть, немножко вначале потерял управление. Еще раз прошу, пришлите, если есть документы, всем участникам семинара.

Приложение

**Предложения
Научно-методического семинара Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации на тему «Пути совершенствования
национальной налоговой системы в интересах ускорения
социально-экономического развития России»**

5 октября 2016 г.

г. Москва, ул. Б. Дмитровка,
д. 26, к. 808а

Заслушав и обсудив выступления, участники Научно-методического семинара считают, что одним из условий выхода экономики из рецессии и перехода к устойчивому экономическому росту является дальнейшее развитие и совершенствование налоговой системы. Однако ее любые изменения должны быть тесно связаны с реализацией конкретных задач социально-экономической политики государства, то есть сначала необходимо определить задачу и только потом подбирать налоговые инструменты для её решения.

Недостаточно сбалансированный подход по одновременному учету интересов налогоплательщиков и бюджета и не всегда точный анализ последствий в средне- и долгосрочной перспективе при принятии решений в налоговой сфере оказывают негативное влияние на состояние бюджетной системы.

Отмечая исключительную актуальность темы, участники Научно-методического семинара обращают внимание на то, что, несмотря на происходящую трансформацию системы налогообложения, расширение налогооблагаемой базы, повышение эффективности налогового администрирования при одновременном снижении административной нагрузки на налогоплательщиков и другие достижения в рассматриваемой сфере, возможности этой системы в деле укрепления национальной конкурентоспособности и роста благосостояния населения задействованы не полностью.

Среди основных направлений развития национальной налоговой системы участники Научно-методического семинара выделяют следующие:

- поддержание благоприятного предпринимательского климата, содействие внедрению результатов научных разработок; создание условий для формирования и эффективного функционирования национальной инновационной системы;

- формирование системы налоговых льгот в целях расширения возможностей обеспечения качественной образовательной и профессиональной подготовки по требуемым для модернизации экономики специальностям и квалификации;

- использование налоговых инструментов для обеспечения

приемлемого уровня жизни населения с низкими и средними доходами и сдерживания роста социальной напряженности;

- стимулирование использования пенсионных накоплений граждан как инвестиционного ресурса.

Подчеркивая особое значение задач обеспечения стабильности налоговой системы и повышения ее прозрачности, участники семинара считают целесообразным:

1. Принять необходимые меры для повышения прозрачности налоговой системы для физических и юридических лиц, для упрощения процедур исчисления и уплаты налогов.

Унифицировать порядок исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, имея в виду возможную унификацию категорий застрахованных лиц, с доходов которых начисляются страховые взносы.¹

2. В области налогового администрирования предусмотреть меры, направленные на:

- повышение собираемости налогов, сборов и страховых взносов в государственные внебюджетные фонды за счет создания единого механизма администрирования;

- упрощение налоговой отчетности.

3. По итогам инвентаризации применяемых в настоящее время налоговых льгот и преференций принять решение о целесообразности их сохранения в будущем, а также подготовить предложения по введению дополнительных мер налоговой ответственности к тем участниками налоговых отношений, которые злоупотребляют механизмами налоговой поддержки, предоставленной государством.

4. Увеличить поддержку инвестиций и инновационной деятельности, для чего:

- ввести для налогоплательщиков, осуществляющих свою деятельность в приоритетных отраслях («отрасли роста»)

¹ В настоящее время предельные величины базы для расчетов взносов в ПФР, ФОМС и ФСС определяются по-разному, что создает сложности как для страхователей, так и для контролеров. **По взносам в ФСС.** Предельная величина базы для начисления страховых взносов в ФСС РФ продолжает ежегодно индексироваться в соответствии с постановлениями Правительства РФ. На 2016 г. она составляет 718 000 руб. (Постановление Правительства РФ от 04.12.2014 № 1316).

По взносам в ПФР. Предельная величина базы для начисления страховых взносов в ПФР на период с 2015 по 2021 г. будет устанавливаться Правительством РФ с учетом размера средней заработной платы, увеличенного в 12 раз, и повышающего коэффициента, величина которого на каждый год соответствующего периода предусмотрена в ч.5.1 ст.8 Федерального закона № 212-ФЗ. Значение данного коэффициента постепенно повышается (с 1,7 в 2015 г. до 2,3 в 2021 г.). Предельная величина базы для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составляет в отношении каждого физического лица сумму, не превышающую 796 000 руб. нарастающим итогом с 1 января 2016 г. (Постановление Правительства РФ от 26.11.2015 № 1265). В дальнейшем, начиная с 2022 г., предельная величина базы для начисления страховых взносов, установленная на предыдущий год, будет индексироваться (ч.5.2 ст.8 Закона № 212-ФЗ).

По взносам в ФФОМС. Предельная величина облагаемой базы не установлена. Это означает, что вне зависимости от размера выплат страховые взносы в фонд ОМС должны уплачиваться со всех начисляемых сумм по установленному тарифу.

инвестиционную налоговую льготу, а именно, право на включение в расходы, учитываемые при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций, расходы на капитальные вложения производственного характера;

- уточнить порядок учета расходов на научные исследования и опытно-конструкторские работы, а также закрепить единый по всем видам работ четкий порядок ведения налогового учета расходов на НИОКР;

- предусмотреть создание резервов предстоящих расходов организаций на НИОКР;

- освободить от налогообложения налогом на имущество организаций энергоэффективное оборудование, а также оборудование, используемое для создания продукции научно-технического назначения.

5. Предусмотреть следующие меры по отдельным налогам:

- по налогу на прибыль организаций: меры, направленные на сокращение возможности минимизации налогообложения, на установление четкого порядка регулирования отнесения процентов по долговым обязательствам на расходы, учитываемые при формировании налоговой базы по налогу на прибыль, совершенствование механизма учета для целей налогообложения расходов организаций на освоение природных ресурсов;

- по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ), взимаемому при добыче углеводородного сырья (нефти и природного газа), а также при добыче твердых полезных ископаемых: провести анализ целесообразности установления понижающего коэффициента к ставке НДПИ при добыче нефти на новых участках недр с незначительными запасами, а также применять меры налогового стимулирования утилизации попутного нефтяного газа и для определения оптимального размера ставки НДПИ, взимаемого при добыче природного газа, с учетом динамики цен на газ.

6. Продолжить работу по совершенствованию амортизационной политики:

- обеспечить строгий контроль за использованием средств амортизационных отчислений по целевому назначению, а именно, на обновление основных фондов, на капитальные вложения;

- ввести повышающий коэффициент ускоренной амортизации (не выше 2) для тех налогоплательщиков, которые на протяжении предшествующих трех лет обеспечивали обновление основных фондов с коэффициентом не менее 10%;

- ввести дополнительное обременяющее условие на расходование амортизационного фонда – исключительно на расширение или обновление основных фондов при одновременном расширении прав организации на списание стоимости вновь введенных основных фондов вне зависимости от их действительного функционирования. При

невыполнении данного условия обязать организации восстанавливать амортизационную премию и уплачивать в полном объеме налог на прибыль.

7. Продолжить работу, направленную на развитие налогообложения малого и микро- бизнеса, налогообложения самозанятого населения. При проведении данной работы следует учитывать высокое социальное значение малого и микро- бизнеса, имеющего сравнительно невысокий налоговый потенциал. То есть налогообложение в данных сферах должно быть необременительным и удобным по администрированию.

8. Осуществить меры по законодательному обеспечению своевременного и качественного урегулирования задолженности по налогам и платежам в региональные и местные бюджеты через механизм их реструктуризации.

* * *

По мнению отдельных участников Научно-методического семинара, также необходимо:

Передать право установления специальных налоговых режимов субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления ввиду их особой значимости для региональных и местных бюджетов.

Передать полномочия по принятию решений о предоставлении инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций от налогового органа субъектам Российской Федерации. Рассмотреть возможность увеличения его размера.

Л.Н. ПАВЛОВА, д.э.н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры налогов и налогообложения Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Фискальная политика и устойчивый рост экономики

Устойчивый рост экономики стал для России последних лет почти фантомом. Об этом с большой осторожностью говорят даже самые оптимистично настроенные представители власти. Отдельные ученые в своих прогнозах стали и вовсе строить мрачные картинки типа «структурной деградации» и «усиления рентного уклона».² Это можно считать справедливым выводом на фоне действующей монетарной, фискальной и в целом финансовой политики.

Налоги, бюджет, цены – наиболее яркие свидетели проблем в экономике любого государства. Инфляция становится неотъемлемой частью повседневной жизни россиян, которая приводит к устойчивому снижению их жизненного уровня. Такая ситуация сама по себе могла бы не вызывать тревоги, если бы... Если бы существовал конкретный и обоснованный прогноз социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу, отражающий пути ускорения экономического роста на базе объективных механизмов и инструментов.

В январе 2015 года Правительство Российской Федерации утвердило План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году.

Согласно заключению Счетной палаты Российской Федерации «оценка выполнения мероприятий Перечня по факту подготовки или принятия (утверждения) законодательных, иных нормативных правовых и (или) других актов, предусматривающих меры государственного регулирования, а также в части использования выделенных бюджетных ассигнований, степени достижения целей, социально-экономических результатов от реализации антикризисных мероприятий показывает, что выполнено 16 пунктов Перечня (26,7%), частично выполнено 30 пунктов (50 %), не выполнено 14 пунктов (23%)»³.

В 2016 году Правительство Российской Федерации утвердило План действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. План содержит 120 пунктов. Однако

²<http://www.rbc.ru/economics/08/11/2016/582192319a79476a9e11b0c4>

³<http://audit.gov.ru/activities/control/Zaklyuchenie.pdf>

в графе «объем и источник финансирования (федеральный бюджет/дополнительные источники) в большинстве случаев стоит пробел. Самая большая сумма предусмотрена на «Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации» – 310 млрд. руб. Вторая по величине статья – «Реализация программы поддержки автомобильной промышленности, включая обновление санитарного автотранспорта в связи с высокой степенью износа» – из федерального бюджета – 88,59 млрд. руб., из дополнительных источников – 54,5 млрд. руб.⁴

Очевидно, что источники финансирования не определены ввиду их отсутствия в федеральном бюджете, а в дальнейшем оставлена надежда на появление дополнительных поступлений, которые и позволят частично профинансировать утвержденную программу действий.

Проблема, на мой взгляд, очень серьезная. И заключается она в том, что правительство не решает главную задачу, которая заключается **в выборе стратегии экономического роста, основанного на эффективной фискальной политике.**

Общепризнанной стала позиция, которая заключается в стабилизации налоговой системы с одновременным применением мер налогового стимулирования структурных преобразований. В Плане Правительства Российской Федерации налогам как инструменту грядущих преобразований отводится не фискальная, не регулирующая и не стимулирующая роль, а скорее место аутсайдера.

С точки зрения теории вопроса можно отметить, что налоговая система – это действительно система. Причем не простая система, а **система матричного типа.** То есть изменение одной функции влияет сразу на несколько других параметров, включая макроэкономические и микроэкономические показатели. Налоги – это основа бюджета, с одной стороны, и часть дохода или цены товара, продукции, работ и услуг, с другой стороны. Налоги являются инструментом перераспределения в экономике. Недаром на протяжении вот уже более четырех веков ученые обсуждают теорию переложения, впервые обозначенную английским философом, но, заметим, не ученым-финансистом, Д. Локком. Конечно, надо заметить, что в дальнейшем к активному обсуждению этой теории подключились классики практически всех школ и направлений теории экономики, в том числе знаменитые А.Смит и Д. Рикардо, а также математики с их математической (маржинальной) теорией переложения.

На мой взгляд, налоги, перераспределяя финансовые ресурсы, объективно меняют равновесие труда и капитала, а также ценовой

⁴<http://government.ru/media/files/X6NrRVuOjjj1ALG5ZoCbVm5G3lQ0lCkh.pdf>

баланс. Поэтому теория переложения получает свое продолжение в теории спроса и предложения.

В 2015 году на съезде РСПП Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «надо последовательно и решительно развязывать системные вопросы в экономике и в социальной сфере, чтобы обеспечить новое качество и динамику нашего развития, чтобы раскрыть потенциал регионов»⁵.

А воз и ныне там ...

В качестве налоговой меры, которая была долгое время главным объектом дискуссии, можно назвать реализацию законодательства о контролируемых иностранных компаниях. Но и этот почин привел к неразумному перераспределению финансовых ресурсов между субъектами Российской Федерации. Об этом сказал в своем докладе на парламентских слушаниях в Совете Федерации 8 ноября 2016 года Министр финансов А.Г. Силуанов.

В этой связи надо отметить, что в последние годы, в том числе как до, так и после кризиса 2008-2010 годов, активно шел процесс вывода активов за рубеж. То есть экономика России последовательно теряла долгосрочные финансовые ресурсы, банки – «длинные деньги», общество – развитую современную инфраструктуру. Причина, по мнению многих ученых и аналитиков – олигархический уклад экономики.

По мнению ряда членов Совета Федерации, в том числе его Председателя В.И. Матвиенко, один из вариантов решения проблемы заключается в ужесточении уголовной ответственности за налоговые преступления. Очевидно, что в системе налогового администрирования фактически существуют слабые звенья. С этим можно согласиться. Ведь функции и задачи, решаемые Федеральной налоговой службой, достаточно ограничены. В частности, она не прорабатывает вопросы, связанные с совершенствованием налогового законодательства, так как не является субъектом права законодательной инициативы. Отсутствие условий, связанных с определением направлений совершенствования налоговой политики, оставляет Федеральную налоговую службу без важнейшего инструмента воздействия на оптимизацию налоговой системы и налогового администрирования в том числе. Федеральная налоговая служба не занимается серьезными научно-исследовательскими проектами в области налогов и налогообложения и не имеет возможности использовать накопленный практический опыт в интересах государства и налогоплательщика.

Надо сказать, что эволюция налоговых органов в России показала, что, начиная с 1990 года по настоящее время, лишь на протяжении 5,5 лет существовало Министерство Российской Федерации по налогам и сборам: с 23 декабря 1998 по 26 июля 2004. Все остальное время это

⁵ <http://kremlin.ru/transcripts/47885>

была налоговая служба, находящаяся в подчинении Министерства финансов Российской Федерации.

В отсутствие профильного министерства функции законопроектной деятельности в области налогов и налогообложения выполняет Министерство финансов Российской Федерации. Министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в ряде сфер, включая налоговую деятельность.

Фактически функции по регулированию, координации и контролю налоговой деятельности возложены на специализированный департамент налоговой и таможенной политики. Довольно дискуссионно звучит тезис о том, что департамент, по сути, координирует и контролирует деятельность всей структуры ФНС. Одновременно департамент на основе предложений ФНС подготавливает проекты нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к сферам ведения ФНС, а также проекты нормативных правовых документов министерства по вопросам ведения ФНС.

В настоящее время ФНС имеет разветвленную территориальную сеть и обеспечивает решение важнейшей задачи по поступлениям налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему страны. В то же время, статус службы значительно снижает статус ее сотрудников, что, несомненно, негативно отражается на ответственности исполнителей, ограничивает самостоятельность в принятии конкретных решений и в комплексном применении действующей нормативной правовой базы.

В этой связи возникает вопрос: насколько неудовлетворительно обстоят дела с налоговым администрированием, либо негативно влияют на экономику высокое налоговое бремя, либо отсутствие эффективной фискальной политики в целом?

На мой взгляд, решение многих проблем заключается в том, чтобы принципиально изменить отношение общества к налоговым органам, подходы к законопроектной деятельности в области налоговой системы и налогового администрирования. Налоговые органы должны решать не только текущие, но и стратегические задачи. Для этого как минимум необходимо преобразовать Федеральную налоговую службу в Министерство налогов Российской Федерации. Следующим шагом должна стать ревизия всех налогов, сборов и иных обязательных платежей, а также всех видов взносов, уплачиваемых в доход бюджетов всех уровней бюджетной системы. Ведь проблема – обеспечение подзаконными нормативными правовыми актами, уровень собираемости, а также распределение по уровням бюджетной системы.

И.В. КАРАВАЕВА, д.э.н., профессор,
главный научный сотрудник,
руководитель сектора экономической
безопасности Института экономики
Российской академии наук

Базовые принципы реформирования основных подходных налогов Российской Федерации: НДФЛ и налога на прибыль⁶

Слабая предсказуемость изменений во внешнеэкономической конъюнктуре и усугубление процесса социальной дифференциации российского общества диктуют необходимость поиска новых ориентиров в осуществлении государственной политики социально-экономического развития России. Важным направлением ее реализации может и должна стать налоговая реформа, направленная на стимулирование процесса капитализации доходов, как хозяйствующих субъектов, так и домохозяйств в финансировании основных сфер развития отечественной экономики. На первый план сегодня также выходит необходимость учета социального статуса налогоплательщика в системе подходного налогообложения граждан. В рамках поиска подходов к решению этих двух важных задач предлагаются базовые принципы реформирования основных подходных налогов Российской Федерации: налога на доходы физических лиц и налога на прибыль предприятий и организаций.

Активное влияние на российскую экономику нарастающих рисков внешнеэкономической конъюнктуры, углубленных целой серией внешнеполитических обстоятельств, объективно формирует тенденцию ухудшения конъюнктуры отечественного рынка. При этом в данной неблагоприятной для российской экономики ситуации бюджетная концепция в целом сохраняет ориентированность на проведение ограничительной политики, сокращение как социально-значимых, так и инвестиционных расходов, поддержание тенденции сохранения значительных резервов федерального бюджета.

⁶ Список использованной литературы: 1. Федеральный закон Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 г.» - РГ 17.12.2015 - Федеральный выпуск № 6856; 2. Сенчагов В.К., Губин Б.В., Павлов В.И., Караваева И.В., Иванов И.В. Бюджет России 2015-2017 гг. – бюджет торможения структурной перестройки экономики // Вестник Института экономики РАН №1. Январь-февраль 2015. С. 7-45; 3. Караваева И.В. Налоги в контексте российской реиндустриализации или возвращение к истокам политической экономии// Экономическое возрождение России №3(45). Сентябрь-октябрь 2015. С. 76-93; 4. Караваева И.В. Противоречия бюджетной политики РФ и возможности их преодоления // Федерализм №4. Декабрь 2015. С. 166-170; 5. Лыкова Л.Н. Первые результаты «налогового маневра» и доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Федерализм №4. Декабрь 2015. С. 55-64.

Современная бюджетная концепция со всей очевидностью игнорирует острейшую для современной отечественной экономики проблему необходимости запуска финансовых, организационных, юридических и иных механизмов развития внутреннего рынка России в качестве расширяющейся экономической системы. Нам необходимо осознать, что импульс экономического роста в условиях сложившихся ограничений развития внешних сырьевых рынков способен возникнуть, прежде всего, за счет капитализации предпринимательских доходов хозяйствующих субъектов и роста потребительского спроса широких слоев населения. Сейчас же, к сожалению, так и остаются нерешенными базовые задачи стимулирования капитализации доходов, как для хозяйствующих субъектов, так и для граждан.

Возможно ли в данной неблагоприятной для России экономической ситуации найти собственные финансовые ресурсы способные переломить данную негативную тенденцию?

Несомненно, да. И одним из таких направлений может стать *переориентация финансовых потоков, получаемых в виде доходов предприятий и населения* на решение двух жизненно важных задач для современного российского общества:

- *Восприятие глобальных изменений в структуре и ориентирах мировой экономики* – т.е. обеспечение форсированного роста инвестиций в основной капитал наукоемких (нано-, био-, образовательные технологии и пр., в том числе энергодобывающие и энергоперерабатывающие) и традиционных производств (сельское хозяйство, пищевая, обрабатывающая, текстильная промышленность и пр.) в качестве одного из главных средств ускорения роста отечественной экономики на основе ее реструктуризации.

- *Сохранение и укрепления социальной стабильности российского социума в целом.*

В этой ситуации одним из базовых направлений изменения концепции бюджетной политики может и должна стать реформа налогообложения.

Дело в том, что в современной отечественной налоговой политике задача стимулирования, а более точно – регулирования процесса капитализации доходов как хозяйствующих субъектов, так и домохозяйств в финансировании основных структурных направлений развития отечественной экономики не рассматривается в качестве приоритетной. Это существенно ограничивает возможности увеличения инвестиций в ее развитие. Данная проблема является актуальной как для федерального, так и для консолидированного бюджета России.

А первый шаг в изменении данной ситуации неизбежно потребует реформы двух основных подоходных налогов – налога на прибыль (НП) и налога на доходы физических лиц (НДФЛ).

Реформирование налога на прибыль предприятий как фактор обеспечение форсированного роста инвестиций.

Действующая концепция налога на прибыль предприятий и организаций, выражающаяся в практике двойного налогообложения общей и распределяемой прибыли, замене реальных налоговых льгот системой налоговых кредитов также в значительной степени сводит на нет провозглашенную Правительством политику стимулирования инвестиционной и инновационной предпринимательской активности.

Вместе с тем в мировой практике существует *система раздельного налогообложения инвестируемой (не распределяемой) прибыли и дивидендов (распределяемой прибыли), причем первая из них облагается с учетом дифференциации ее объемов.* Такая система дает возможности целевого налогового воздействия на соотношение пропорций распределения прибыли, направляемой производителем на потребление и инвестирование, а также возможность перераспределения тяжести налогового давления между инвестируемой и распределяемой прибылью.

Реформирование налога на прибыль целесообразно осуществить по следующим ключевым направлениям:

- сохранение базовой 20%-ной ставки налога на инвестируемую (не распределяемую) прибыль предприятий и организаций и 5%-ной ставки на дивиденды;
- реализация при расчете налога на прибыль системы реальных вычетов из налогооблагаемой базы существенной части затрат предприятия на капитальные вложения (50% как базовой налоговой льготы, 100% для предприятий сельскохозяйственного производства) и полного объема затрат на НИОКР.
- расходы на НИОКР, содержащиеся в утвержденном Правительством Российской Федерации перечне (Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 988) следует вычитать с применением повышающего коэффициента 1,5;
- включение в производственные издержки затрат на переобучение и повышение профессионального уровня производственного и научно-технического персонала предприятия;
- создание системы льготного 5% налогообложения дивидендов частных инвесторов;
- предоставление предприятиям и организациям возможности вычета из налогооблагаемой базы всего объема затрат на разработку и внедрение в производство нанотехнологий в течение первого года их выпуска с коэффициентом 2.

Введение данных изменений в налоговое законодательство позволит сформировать реальные налоговые стимулы для увеличения вложений в модернизацию и расширение производства. Государству

также следует изымать сверхприбыль корпораций, не связанную с инвестициями и инновациями, и использовать для целей экономического развития.

Реформирование системы подоходного налогообложения граждан как фактор укрепления социальной стабильности.

Использование плоской шкалы налогообложения активных доходов физических лиц в России составляет уже полтора десятка лет. При этом в отечественной системе подоходного налогообложения граждан ярко выражен сдвиг налогового бремени в сторону низкодоходных групп населения.

Следствием такого регрессивного характера распределения налоговой нагрузки является то, что низкий уровень доходов основной массы населения ограничивает покупательный спрос, сдерживает расширение внутреннего, в том числе инвестиционного, рынка и соответственно возможности роста производства. *Развивается база для социальных противоречий и конфликтов.*

Характерно, что сегодня уже и правительство не может игнорировать асоциальный характер распределения налоговой нагрузки – законопроект о введении дифференцированной шкалы НДФЛ уже был вынесен на обсуждение в ГД РФ.

Однако только дифференциация налоговых ставок при сохранении действующей налогооблагаемой базы не в состоянии решить поставленные задачи.

Мы полагаем, что *оптимальным в системе подоходного обложения является распределение налоговой нагрузки пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщика за счет получаемых доходов.*

Для реализации этого положения следует осуществить ряд принципиальных изменений в системе налогообложения доходов граждан.

Во-первых, отменить все формы прямого обложения доходов, не превышающих прожиточный минимум работников (подоходный и социальный налоги, другие удержания). Очевидно, работники с такими доходами не могут и не должны участвовать в финансировании государственных расходов и в накоплении ресурсов на свое пенсионное обеспечение. Бессмысленно изымать деньги у этих лиц – ведь они тут же включаются в систему обеспечения пособиями за счет того же государства. *Доходы налогоплательщика в пределах прожиточного минимума семьи не должны подпадать под подоходное обложение.* Это предполагает введение необлагаемого минимума или стандартного вычета на самого налогоплательщика в размере прожиточного минимума и аналогичных вычетов на детей и супругу (супруга), если супруга не имеет собственного источника доходов.

Во-вторых, принципиально важным в создании системы социально ориентированного подоходного налогообложения, с нашей точки зрения, является необходимость изменения самого объекта обложения. *Обложению подоходным налогом должен подлежать не доход отдельного физического лица, а доход семьи (домохозяйства), поскольку это позволит через налог осуществлять финансовую поддержку семьи, стимулировать ее рост.* Также представляется необходимой дифференциация величины социальных, имущественных и профессиональных налоговых вычетов относительно уровня получаемых налогоплательщиком доходов.

В-третьих, целесообразно восстановление прогрессивной системы ставок при взимании налога с доходов граждан с одновременным уменьшением совокупной налоговой нагрузки на фонд оплаты труда за счет снижения суммарных отчислений в страховые социальные фонды. *Под прогрессивное налогообложение должны подпадать все доходы налогоплательщика, независимо от источника.* Не должно быть различий в налогообложении доходов от трудовой деятельности, пассивных доходов, а также иных категорий доходов (роялти, доходы от сдачи имущества в аренду или наем, доходы в виде наследства и т.д.).

Исключение должны составить только дивиденды от частных инвестиций в реальный сектор экономики. Налог на них должен быть минимальным и не превышать 5%.

В-четвертых, при сочетании фискальной и социальной функции подоходного налогообложения граждан обязательно должен использоваться принцип ступенчатого начисления подоходного налога, т.е. обложения по конкретной ставке не всего объема доходов налогоплательщика, а только их определенного диапазона. Плюс – применение регрессивной ставки при налогообложении максимального уровня доходов, например:

Годовой облагаемый доход с учетом вычета необлагаемого налогом минимума на самого налогоплательщика, его супругу и детей (руб.)	Налоговая ставка, %
до 1500.000	13
от 1.500.000 до 2.500.000	23
от 2.500.000 до 3.500.000	28
от 3.500.000 до 4.500.000	33
от 4500.000 до 5.000.000	38
свыше 5.000.000	13

Цифры скорректированы с учетом ситуации текущей инфляции и представляют собой расчеты автора.

Источник: [3. с. 91].

Достаточно крутая, построенная по ступенчатой схеме, прогрессивная шкала налогообложения «свободных от социальных

обязательств» доходов налогоплательщика, т.е. доходов семьи, превышающих ее объективные социальные потребности, будет стимулировать работающих граждан к инвестированию оставшихся в их распоряжении «свободных денег».

Это произойдет по двум причинам:

– применению, как было указано выше, минимальной 5%-ной ставки налога на дивиденды от частных инвестиций в реальный сектор экономики;

– стремлению налогоплательщика реструктуризировать выплаты по НДФЛ при наличии прогрессивной ступенчатой шкалы налогообложения [3. с. 91].

Предлагаемое реформирование двух основных подоходных налогов позволит последовательно стимулировать как предпринимателей, так и граждан к капитализации существенной части своих доходов, способствуя тем самым развитию процесса реиндустриализации реального сектора российской экономики.

Е.В. ПИЛЕВИНА, старший преподаватель кафедры учета, статистики и аудита Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации

Пути совершенствования подоходного налогообложения в интересах ускорения социально-экономического развития России

В мировой практике подавляющее большинство налогоплательщиков составляют физические лица, более того, именно в налогообложении физических лиц проявляются все функции налогов, а особенно социальная и распределительная, поэтому на этих двух функциях и следует сосредоточить основное внимание при анализе вопросов реформирования подоходного налогообложения для достижения социально-экономического развития России.

Налоговые системы современных государств выстроены в соответствии с так называемой доктриной Шанца (доктриной экономической привязанности налогоплательщика), определяющей, что при установлении налогов должна учитываться экономическая связь налогоплательщика и государства. Немецкий экономист Г. Шанц сформулировал эту доктрину следующим образом: «Каждый человек, экономически привязанный к данному сообществу, то есть тот, кто

желает получать выгоды от обязательств, взятых на себя данной коммуной, должен разделять свою ответственность за финансирование ее деятельности»⁷. Таким образом, в соответствии с вышеизложенной доктриной, облагать налогом физическое лицо может не только государство его постоянного проживания, но также и государство, на территории которого этим лицом был получен доход. В связи с этим возникает необходимость определить налоговый статус налогоплательщика, так как от этого зависит объект налогообложения: если налогоплательщику присваивается статус налогового резидента, то государство облагает налогом глобальный доход физического лица, независимо от территории происхождения этого дохода; если же налогоплательщик не признается налоговым резидентом, то страна облагает налогом только доход, полученный на ее территории. Каждое государство применяет собственные критерии определения налогового статуса.

В настоящее время в России применяется единственный критерий – время фактического пребывания на территории страны (не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев)⁸, однако в ряде случаев данный критерий не позволяет точно определить налоговый статус лица, что приводит к искажению его налоговой обязанности. В мировой практике обычно последовательно применяются несколько критериев для определения налогового статуса, что позволяет более точно определить связь физического лица и государства. В частности, помимо фактического пребывания на территории страны, широко распространены следующие критерии:

- наличие постоянного жилища (Великобритания, Китай, Австралия, Германия, Канада, Италия);
- наличие родственных связей (Швеция, Бельгия, Канада, Испания, Франция);
- наличие приоритетных источников дохода (Швеция, Бельгия, Канада, Испания, Франция, Италия).

В некоторых странах (США, Индия) основным критерием определения налогового статуса физического лица является гражданство, а также получение вида на жительство.

В частности, для определения налогового статуса физических лиц в Великобритании последовательно применяются следующие критерии:

- нахождение на территории Великобритании 183 дня и более;
- наличие постоянного жилища (не менее 91 дня) и пребывание в нем не менее 30 дней в налоговом периоде.

В США для тех же целей применяются три критерия:

- наличие гражданства;

⁷ Schanz G. Zur Frage der Steuerpflicht//Finanzarchiv. – 1892.

⁸ п. 2 ст. 207 Налогового кодекса Российской Федерации.

- наличие вида на жительство;
- значительный срок пребывания на территории США.

Интересен также опыт Канады, применяющий расширенный перечень критериев, разделенный на первичные и вторичные признаки резидентства:

1) первичные признаки предполагают наличие на территории Канады:

- дома;
- супруга (супруги);
- материально зависимого лица;

2) вторичные признаки возникают, если на территории Канады налогоплательщик – физическое лицо имеет:

- движимую собственность;
- экономические связи (например, счет в банке);
- водительское удостоверение, выданное властями Канады;
- медицинскую страховку, оформленную в любой провинции Канады;

- участие в организациях, находящихся в Канаде.

В целях социально-экономического развития России можно было бы расширить перечень критериев определения налогового статуса с учетом мирового опыта.

Ключевым моментом налогообложения физических лиц в мировой практике является прогрессивная шкала налогообложения. В настоящее время в России не случайно ведутся активные дискуссии о введении упомянутой шкалы по налогу на доходы физических лиц. Во-первых, прогрессивная шкала позволяет легко адаптировать налоговую нагрузку к изменениям в условиях неустойчивой экономической ситуации путем трансформации интервалов налогооблагаемых доходов и соответствующих им налоговых ставок. Этот механизм отчетливо прослеживается в преобразовании шкалы подоходного налогообложения в Великобритании в 2011 – 2016 гг., представленном в таблице 1.

Как видно из таблицы 1, в период 2011 – 2016 гг. в Великобритании постоянно меняется верхняя граница интервала дохода, облагаемого по базовой (минимальной) ставке, а с 2013 года понизилась максимальная ставка налога – с 50 % до 45 %.

Таблица 1.

Изменение шкалы подоходного налога в Великобритании (2011 – 2016 гг.)

Налоговый период ⁹	Налогооблагаемый доход, ф. ст.	Налоговая ставка, %
2011 – 2012 гг.	0 – 35 000 35 001 – 150 000 свыше 150 000	20 (базовая) 40 (повышенная) 50 (специальная)
2012 – 2013 гг.	0 – 34 730 34 731 – 150 000 свыше 150 000	20 (базовая) 40 (повышенная) 50 (специальная)
2013 – 2014 гг.	0 – 32 010 32 011 – 150 000 свыше 150 000	20 (базовая) 40 (повышенная) 45 (специальная)
2014 – 2015 гг.	0 – 31 865 31 866 – 150 000 свыше 150 000	20 (базовая) 40 (повышенная) 45 (специальная)
2015 – 2016 гг.	0 – 31 785 31 786 – 150 000 свыше 150 000	20 (базовая) 40 (повышенная) 45 (специальная)
2016 – 2017 гг.	0 – 11 000 11 001 – 43 000 43 001 – 150 000 свыше 150 000	0 20 (базовая) 40 (повышенная) 45 (специальная)

Источник: составлено автором на основе официальных данных. Режим доступа: <https://www.citizensadvice.org.uk/tax/income-tax-how-much-should-you-pay/income-tax-rates/#h-income-tax-taxable-bands-and-rates-for-previous-years>

Во-вторых, применение прогрессивных ставок подоходного налога, с одной стороны, более справедливо (большая сумма дохода облагается налогом по более высокой ставке), с другой стороны, позволяет максимально полно реализовать социальную функцию налогов (эффективно перераспределять доходы между различными слоями населения). В данном аспекте наиболее интересна для изучения детальная и тщательно проработанная шкала налогообложения, применяемая в США (таблица 2).

Таблица 2.

Федеральные ставки подоходного налога в США (2016 г.)¹⁰

Налоговые ставки, %	Налогооблагаемый доход, долл. США			
	Лица, не состоящие в браке	Супружеские пары, декларирующие доходы		Глава семьи
		совместно	раздельно	
10	0 – 9 275	0 – 18 550	0 – 9 275	0 – 13 250
15	9 276 – 37 650	18 551 – 75 300	9 276 – 37 650	13 251 – 50 400
25	37 651 – 91 150	75 301 – 151 900	37 651 – 75 950	50 401 – 130 150
28	91 151 – 190 150	151 901 – 231 450	75 951 – 115 725	130 151 – 210 800
33	190 151 – 413 350	231 451 – 413 350	115 726 – 206 675	210 801 – 413 350
35	413 351 – 415 050	413 351 – 466 950	206 676 – 233 475	413 351 – 441 000
39,6	415 051 и более	466 951 и более	233 476 и более	441 001 и более

Источник: составлено автором на основе официальных данных. Режим доступа: <https://www.irs.com/articles/2016-federal-tax-rates-personal-exemptions-and-standard-deductions>

⁹ В Великобритании налоговый период по подоходному налогу начинается 6 апреля текущего календарного года и заканчивается 5 апреля следующего календарного года.

¹⁰ В США подоходный налог взимается на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. Региональное и местное налогообложение полностью регулируется властями штатов.

Как видно из таблицы 2, в США доходы налогоплательщиков разделяются на семь налогооблагаемых интервалов, каждому из которых соответствует определенная налоговая ставка. Невысокие доходы облагаются по минимальной ставке 10 %, а высокие – по максимальной 39,6 %.

Отдельного рассмотрения заслуживают и категории налогоплательщиков, выделяемые при установлении прогрессивной шкалы налогообложения в США. Во-первых, супружеские пары могут рассматриваться как единый налогоплательщик, либо декларировать свои доходы отдельно (по выбору супружеской пары). При этом налоговое бремя супружеских пар выше, чем налоговое бремя холостяков независимо от способа заполнения налоговой декларации (совместно или отдельно), однако, отдельное декларирование доходов супругами менее выгодно для супружеской пары с высоким уровнем доходов. Наиболее щадящий режим налогообложения предусмотрен для «главы семьи». Данный статус присваивается налоговому резиденту США, не состоящему в браке на 31 декабря налогового года, оплачивающему более половины стоимости расходов по содержанию основного места жительства, если совместно с ним более полугода проживает ребенок или родственник, находящийся у него на содержании¹¹.

Таким образом, можно сделать вывод о социальной направленности американской прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц: на лиц, находящиеся в более сложной экономической ситуации, возлагается меньшее налоговое бремя.

Следует также обратить внимание на то, что налоговые ставки для резидентов и нерезидентов в большинстве стран не различаются, тогда как в России налоговая ставка для нерезидентов значительно выше – 30%. Как правило, в зарубежных странах нерезидентам предоставляется меньшее количество налоговых вычетов, иногда вычеты вообще не предоставляются. В США активные доходы нерезидентов (от предпринимательской деятельности, от работы по найму) облагаются по тем же правилам, что и доходы резидентов, а пассивные доходы (дивиденды, проценты и т.п.) облагаются по налоговой ставке 30 %. Таким образом, выполняется условие недискриминации налогоплательщиков – запрет на установление особых условий налогообложения для различных категорий налогоплательщиков.

Важнейшим аспектом подоходного налогообложения являются налоговые вычеты. В мировой практике можно выделить две основные категории таких вычетов: не облагаемый налогом минимальный доход и отдельные категории расходов налогоплательщика.

¹¹ <https://www.irs.com/articles/tax-tip-do-you-really-know-your-filing-status>

Целевое назначение не облагаемого налогом минимального дохода очевидно – это поддержка малообеспеченных лиц. Не требует доказательств тот факт, что существует пороговый уровень дохода, уплата налога с которого приведет налогоплательщика за черту бедности, т.е. есть невозможна для отдельных категорий лиц. Очевидно, что размер необлагаемого дохода не может быть ниже прожиточного минимума, который рассчитывается исходя из оценки потребительской корзины. Следует также отметить, что представление о потребительской корзине – наборе продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, обеспечивающем комфортное и полноценное проживание человека – существенно различается в разных странах. Так, например, во Франции в потребительскую корзину включено вино, обязательное ежемесячное посещение косметического салона и ресторана; в США и Великобритании – расходы на бензин и ремонт личного автомобиля; в Германии – расходы на фитнес-клуб и солярий¹². В России же «потребительская корзина является тем минимумом, который необходим человеку просто для того, чтобы прожить»¹³. Отсюда следует и существенное различие в налоговых вычетах в разных странах, и ежегодный пересмотр их сумм; например, в Великобритании в настоящее время необлагаемый доход составляет 11 000 фунтов стерлингов, в США – не менее 6 300 долларов, в Германии – 8 652 евро, во Франции – 9 700 евро и т.п. В российской практике налогообложения в настоящее время данный вычет не применяется (за исключением отдельных категорий граждан, в суммах 500 или 3 000 рублей)¹⁴. До 1 января 2012 года всем физическим лицам предоставлялся личный вычет 400 рублей в каждом месяце налогового периода, при размере дохода, не превышающем оговоренную сумму (в разные годы она была различна), но с начала 2012 года данная льгота отменена. Действительно, на момент отмены льготы она не выполняла своей целевой функции и была бесполезна. Следует также отметить, что данная льгота обычно не предоставляется лицам, чей доход превысил уровень среднего достатка (богатым). Например, в Великобритании скидка в 11 000 фунтов предоставляется, если доход налогоплательщика не превышает 100 000 фунтов за налоговый период. Если доход больше указанной суммы, то на каждые 2 фунта превышения 100 000 фунтов скидка уменьшается на 1 фунт, таким образом, если доход составит 122 000 фунтов и выше, скидка 11 000 фунтов не предоставляется¹⁵.

¹² http://forexaw.com/TERMs/Exchange_Economy/Macroeconomic_indicators/Sales/l2252

¹³ Проненко Г. А., Вобляя И. Н. Сравнительная характеристика потребительской корзины в России и странах Европы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2015. – Т. 13. – С. 2581–2585. – URL: <http://e-koncept.ru/2015/85517.htm>

¹⁴ п.п. 1, 2 п. 1 ст. 218 Налогового кодекса Российской Федерации.

¹⁵ <https://www.gov.uk/income-tax-rates/income-over-100000>

Помимо личных вычетов в мировой практике принято предоставлять вычеты налогоплательщикам, содержащим иждивенцев. Под иждивенцами понимаются не только несовершеннолетние дети, но и не работающие супруги, родители, в отдельных случаях даже родственники. Вычеты на детей обычно составляют меньшую сумму, однако вычеты на взрослых иждивенцев соответствуют личному вычету налогоплательщика. В России в настоящее время стандартные вычеты предоставляются только на несовершеннолетних детей, составляют от 1 400 до 3 000 рублей на ребенка и предоставляются при сумме дохода, не превышающей 350 000 рублей¹⁶, что не отражает текущую экономическую ситуацию в стране.

Вторая категория налоговых вычетов, предоставляемых в размерах отдельных категорий расходов налогоплательщика, в большей или меньшей степени реализована в российской налоговой системе – это вычеты на образование, медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение и благотворительность. Однако вычет на образование ребёнка предоставляется в общей сумме на обоих родителей в сумме 50 000 рублей в год¹⁷, а совокупный размер социальных налоговых вычетов на обучение, лечение и пенсионное обеспечение (собственное и отдельных членов семьи, за исключением детей) за налоговый период не может превышать 120 000 рублей¹⁸. Представляется разумным повысить указанные лимиты, так как в настоящее время оплата обучения и лечения многократно превышает установленные Налоговым кодексом суммы.

В западной практике налогообложения в данную категорию вычетов попадают также оплата коммунальных платежей, расходы на содержание личных автомобилей (если данные расходы не включены в состав потребительской корзины) и др. Возможно, при повышении тарифов ЖКХ, введении взносов на капитальный ремонт, соответствующие социальные вычеты помогли бы урегулировать экономическую ситуацию в данной сфере.

При рассмотрении вопроса реформирования налога на доходы физических лиц нельзя не рассмотреть и налогообложение дохода в виде материальной выгоды. В мировой практике нет аналогов данного вида дохода. Налоговый кодекс Российской Федерации рассматривает три варианта получения дохода в виде материальной выгоды¹⁹:

1) в виде экономии на процентах за пользование заемными (кредитными) средствами, полученными от организаций и индивидуальных предпринимателей;

¹⁶ п.п. 4 п. 1 ст. 218 Налогового кодекса Российской Федерации.

¹⁷ п.п. 2 п. 1 ст. 219 Налогового кодекса Российской Федерации.

¹⁸ п. 2 ст. 219 Налогового кодекса Российской Федерации.

¹⁹ п. 1 ст. 212 Налогового кодекса Российской Федерации.

2) выгода, полученная от приобретения товаров (работ, услуг) у взаимозависимых лиц;

3) выгода, полученная от приобретения ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок (за исключением приобретения их контролирующим лицом у контролируемой им иностранной компании).

Из анализа положений ст. 212 Налогового кодекса Российской Федерации можно сделать вывод, что доходы в виде материальной выгоды, по сути, представляют собой не понесенный расход, который справедливо было бы освободить от налогообложения.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что налогообложение доходов физических лиц в России в целом соответствует мировой практике, однако для ускорения социально-экономического развития страны представляется целесообразным рассмотреть следующие пути совершенствования подоходного налогообложения:

1. Установление дополнительных критериев определения налогового статуса физических лиц для расширения круга налогоплательщиков – резидентов, глобальные доходы которых облагаются налогом на территории Российской Федерации.

2. Внедрение прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц, что позволит более полно реализовать принцип справедливости налогообложения и социальную функцию налога на доходы физических лиц.

3. Введение совместного налогообложения семейных пар. Такая практика принята в Японии, Швейцарии, США и позволяет перераспределять доходы и налоговые льготы между супругами, в результате чего более полно реализуется вышеупомянутая социальная функция подоходного налога.

4. Пересмотр стандартных и социальных налоговых вычетов: введение необлагаемого минимума доходов для всех налогоплательщиков, повышение лимитов уже существующих вычетов.

Освобождение от налогообложения дохода в виде материальной выгоды для установления более справедливой системы налогообложения налогом на доходы физических лиц.

Н.П. МЕЛЬНИКОВА, к.э.н., доцент,
профессор Департамента налоговой
политики и таможенно-тарифного
регулирующего Финансового
университета при Правительстве
Российской Федерации

К вопросу о повышении эффективности налоговых инструментов стимулирования инвестиционной деятельности

Изменения в геополитической обстановке, новые внешние вызовы со всей остротой поставили задачу усиления мощи российской экономики на основе ее структурной перестройки. Решение данной задачи должно быть осуществлено в кратчайшие сроки с использованием всех инструментов государственного воздействия на воспроизводственный процесс. Немаловажную роль при этом играют налоговые методы воздействия на социально-экономическое развитие страны.

К числу инструментов налоговой политики, как известно, относятся уровень налоговой нагрузки на экономику в целом; изменение налоговых ставок по отдельным налогам и их дифференциация; введение или отмена налоговых льгот; способы и формы налогообложения (пропорциональное, прогрессивное, регрессивное); повышение эффективности налогового администрирования. Понижение налоговой ставки государство активно использует в кризисные годы. В связи с мировым финансовым кризисом в 2008 году в России была снижена номинальная налоговая ставка по налогу на прибыль организаций с 24% до 20%. В 2008 г. субъекты Российской Федерации получили право понижать налоговую ставку при применении Упрощенной системы налогообложения (в части объекта налогообложения «доходы, уменьшенные на расходы») с 15% до 5%. В последние годы в стране также отмечается активное использование данного инструмента налоговой политики для стимулирования развития малого бизнеса и развития региональной экономики.

С 2015 г. субъекты Российской Федерации имеют право понижать ставку налога для хозяйствующих субъектов, применяющих специальный налоговый режим Упрощенная система налогообложения с объектом налогообложения «доходы», с 6% до 1%. Законами субъектов Российской Федерации может быть установлена налоговая ставка в размере 0% для впервые зарегистрированных налогоплательщиков – индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной, научной сфере деятельности, а также в сфере оказания бытовых услуг населению в течение двух календарных лет со дня их государственной

регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей. Подобная мера предусмотрена в части двух специальных налоговых режимов: Упрощенная система налогообложения и Патентная система налогообложения. Применение налоговой ставки в размере 0% в течение двух лет можно рассматривать не только как налоговую льготу в виде снижения налоговой ставки, но и как налоговые каникулы.

Государство расширяет сегодня применение налоговых каникул. Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов предусматриваются налоговые каникулы для физических лиц, оказывающих на индивидуальной основе по найму некоторых видов услуг физическим лицам (ведение домашнего хозяйства, репетиторство, присмотр и уход за детьми, больными и престарелыми) и не являющихся индивидуальными предпринимателями, возможности добровольного уведомления об осуществлении ими указанной деятельности с освобождением получаемых от такой деятельности доходов от обложения НДФЛ на срок до 31 декабря 2018 года.

Инструмент пониженной налоговой ставки получил широкое распространение для стимулирования привлечения инвестиций в региональную экономику. В этой связи существенно расширены права субъектов Российской Федерации. Налогоплательщики – участники региональных инвестиционных проектов, при условии, что их доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации регионального инвестиционного проекта, составляют не менее 90%, всех доходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль, имеют право на применение ставки 0% по налогу на прибыль организаций в части налога, зачисляемого в федеральный бюджет. Данная налоговая преференция предоставляется на 10 лет. Кроме того, в части налога, зачисляемого в региональный бюджет, субъект Российской Федерации устанавливает ставку налога на прибыль организаций в размере не более 10% в течение первых пяти лет и не менее 10% в течение следующих пяти лет.

По пониженной ставке облагается также прибыль налогоплательщиков, получивших статус резидента территории опережающего социально-экономического развития в соответствии с Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» либо статус резидента свободного порта Владивосток в соответствии с законом «О свободном порте Владивосток». В течение пяти лет они уплачивают налог на прибыль организаций в федеральный бюджет по ставке 0%. Субъекты Российской Федерации для налогоплательщиков, имеющих статус резидента ТОР, либо свободного порта Владивосток устанавливают ставку по налогу на прибыль в размере не более 5% в течение первых пяти лет и не менее 10% в течение следующих пяти лет.

Аналогичный порядок в части понижения ставки налога на прибыль организаций применяется по решению субъектов Российской Федерации для вновь создаваемых предприятий промышленности (гринфилдов) в пределах общего объема предоставляемых ими капитальных затрат.

Таким образом, стимулирование экономического развития осуществляется путем расширения прав субъектов Российской Федерации посредством предоставления им всех необходимых инструментов для проведения политики экономического развития на своей территории.

Наряду с пониженной налоговой ставкой в российском налоговом законодательстве предусмотрены и иные инструменты стимулирования экономического роста. К ним можно отнести: ускоренную амортизацию и амортизационную премию; право налогоплательщиков на включение в состав расходов при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР); инвестиционный налоговый кредит и др. Однако современная российская практика применения данных налоговых льгот имеет такие существенные недостатки как отсутствие адресного характера предоставляемых налоговых льгот; отсутствие обременения льготы условием целевого использования денежных средств, высвобождаемых при ее применении; отсутствие единой методики оценки эффективности налоговых льгот.

Адресный характер налоговых льгот имеет важное значение для повышения эффективности использования бюджетных средств, концентрации финансовых ресурсов государства для решения приоритетных задач экономического и социального характера. Особую актуальность данный вопрос приобретает в условиях бюджетного дефицита. Значение адресного характера налоговых льгот можно проиллюстрировать на следующем примере. Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» предлагает, например, введение ускоренной амортизации оборудования, произведенного в Российской Федерации, со сроком, назначаемым самим предприятием, на сумму до 150% от стоимости, а также налоговый зачет по НИОКР с коэффициентом 2. Следует обратить внимание на то, что в настоящее время налоговое законодательство уже предоставило налогоплательщикам право на ускоренную амортизацию и право на включение расходов на НИОКР в состав прочих расходов при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организации. Данные налоговые льготы имеют широкую сферу применения, так как в законодательстве отсутствует ограничение по отраслям народного хозяйства. Льгота может применяться в добывающей и обрабатывающей промышленности, в строительстве, в транспорте, в образовании, в торговле, в сфере культуры и так далее. Поэтому предлагаемые меры по ускоренной амортизации оборудования,

произведенного в Российской Федерации, со сроком, назначаемым самим предприятием, на сумму до 150% от стоимости; и налоговый зачет по НИОКР с коэффициентом 2 должны быть дополнены определением перечня тех отраслей, в которых данная льгота будет применяться. Это должны быть приоритетные отрасли, развитие которых послужит новым импульсом для развития российской экономики. В целях повышения финансовой стабильности и обеспечения экономического роста назрела необходимость скорейшего перехода от «распыления» налоговых льгот по всем сферам деятельности к правилу концентрации финансовых ресурсов (не случайно налоговые льготы рассматриваются как кредит налогоплательщику со стороны государства) в отраслях, являющихся приоритетными в данный период времени.

Другой важный вопрос повышения эффективности налоговых льгот состоит в необходимости в качестве обязательного условия их введения соблюдение правила целевого использования высвобождаемых денежных средств налогоплательщика в результате применения им налоговой льготы. Без обременения налоговой льготы условием целевого использования хотя бы части высвобождаемых средств, она становится лишь инструментом налоговой оптимизации. Поэтому в дополнение к предлагаемой мере по введению налогового зачета по НИОКР с коэффициентом 2 можно установить следующее обязательное условие ее применения. Не менее 30% от суммы налоговой экономии должны быть направлены налогоплательщиком на финансирование НИОКР, обновление основных фондов или на инвестиции производственного характера. Такое обременение налоговой льготы, безусловно, приведет к росту расходов на налоговое администрирование. Однако в данном случае рост расходов на администрирование объективно оправдан.

Проводимая в настоящее время амортизационная политика также имеет существенные недостатки. В первую очередь, это отсутствие государственного контроля за использованием высвобождаемых средств налогоплательщиков по их целевому назначению, а именно, на обновление основных фондов, на капитальные вложения в расширенное воспроизводство. Действующий механизм налогообложения сводит амортизацию лишь к виду расходов налогоплательщика, который позволяет уменьшить налогооблагаемую прибыль. Однако инструменты налогового стимулирования приносят эффект в тех случаях, когда соблюдаются принципы адресности и целевого назначения предоставляемых налоговых льгот, а также последующий строгий контроль со стороны государства за целевым использованием высвободившихся у налогоплательщика средств.

Ключевым моментом совершенствования амортизационной политики должно стать введение дополнительного обременяющего

условия на расходование амортизационного фонда – целевой характер его использования – исключительно на расширение или обновление основных фондов при одновременном расширении прав организации на списание стоимости вновь введенных основных фондов вне зависимости от их действительного функционирования. При невыполнении такого условия организации должны восстановить амортизационную премию и уплатить налог на прибыль.

В этой связи было бы целесообразным ввести повышающий коэффициент ускоренной амортизации не выше 2 для тех налогоплательщиков, которые на протяжении предшествующих трех лет обеспечивали обновление основных фондов с коэффициентом не менее 10%. Данная налоговая льгота должна предоставляться на строго ограниченный срок, например, на 5 лет, с последующим подтверждением соблюдения коэффициента обновления и отчетом о целевом использовании средств амортизационного фонда. Выполнение данных условий будет являться основанием для продления права на применение повышающего коэффициента ускоренной амортизации. Кроме того, обязательным условием применения повышающих коэффициентов ускоренной амортизации должен быть запрет на реализацию основных фондов, по которым применяется повышающий коэффициент, в течение 3-х лет с момента начала применения повышающего коэффициента.²⁰

Решение задачи увеличения объемов инвестиций в целях обеспечения экономического роста невозможно без восстановления инвестиционной налоговой льготы. Однако восстановление ранее применявшейся льготы должно быть осуществлено с учетом соблюдения принципа адресности налоговой льготы и целевого использования высвобождаемых средств. В этой связи следует установить для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в приоритетных отраслях («отрасли роста») инвестиционную налоговую льготу, а именно, право на включение в расходы, учитываемые при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций, расходы на капитальные вложения производственного характера. Данная налоговая льгота должна быть обременена рядом условий. Первое, сумма налогового платежа по налогу на прибыль организаций в результате применения данной льготы не может быть уменьшена более, чем на 50%. Второе, высвобождаемые средства от применения данной льготы, должны использоваться по целевому назначению, а именно, на обновление основных фондов. Третье, приобретается оборудование, соответствующее передовым мировым стандартам.

²⁰ Пинская М.Р., Мельникова Н.П. Амортизационная политика как инструмент регулирования расширенного воспроизводства: налоговый аспект. Ж. Налоги и налоговое право № 8 (август) 2015 г., с.159.

Меры по дальнейшему совершенствованию налогового стимулирования инвестиционной деятельности не должны носить точечный характер и касаться лишь отдельных элементов механизма налогообложения по тому или иному налогу. Они должны носить *системный* характер, что и станет залогом их эффективности.

Л.Ф. ЛЕБЕДЕВА, д.э.н., профессор, руководитель Центра социально – экономических исследований и проектов Института США и Канады Российской академии наук

В.С. ВАСИЛЬЕВ, д.э.н., главный научный сотрудник Центра социально – экономических исследований и проектов Института США и Канады Российской академии наук

Фискальная и регулирующая функции налогообложения (опыт США)

Усиление рисков финансово – экономической нестабильности, новые вызовы в социальной сфере потребовали перезагрузки бюджетной политики, пересмотра приоритетов государственного финансирования, расширения палитры методов и стратегий управления налогообложением в странах мира.

Возрастающее внимание к использованию налогообложения в целях поддержания благоприятного предпринимательского климата, содействия проведению и внедрению результатов научных исследований и разработок; повышению образовательного уровня, благосостояния населения наблюдается в последние десятилетия в странах с разными уровнями экономического развития и социальных достижений. И США не являются в этом отношении исключением.

Налоговая политика США свидетельствует об активном использовании налогообложения в сфере государственного регулирования. По сути, речь идет не о вмешательстве и/или невмешательстве в социально-экономическое развитие страны, а о выборе инструментов, направлений, масштабов и продолжительности тех или иных мер, а также механизмов контроля за их реализацией. Такой подход в полной мере нашел воплощение в практике последнего десятилетия.

Финансово-экономический кризис 2008 - 2009 гг. сместил центр тяжести налоговой политики в Соединенных Штатах с фискальной функции, то есть с функции максимизации налоговых поступлений в федеральную казну, на функцию максимизации стимулирующего

воздействия на экономику с целью скорейшего преодоления кризисных явлений. Администрация Б. Обамы в феврале 2009 г. приняла беспрецедентную по историческим меркам программу, направленную на преодоление кризиса и его последствий – общим объемом в 787 млрд. долл., или примерно 5% ВВП США на тот период. Важной частью этой программы, получившей название «План американского возрождения и реинвестиций», стала программа налогового стимулирования экономики, на долю которой в общей сложности пришлось примерно 1/3 всего объема средств экономического стимулирования.

При осуществлении мер налогового стимулирования экономики необходимо иметь в виду, прежде всего, что налоги выполняют двоякую функцию, выступая в виде фискальной и стимулирующей составляющих. Основное назначение любого вида налогов состоит, прежде всего, в выполнении фискальной функции, то есть в аккумулировании поступлений в казну федерального правительства. Использование инструмента налогового стимулирования по определению означает уменьшение объёмов бюджетных доходов, что в конкретных американских условиях, начиная именно с налоговых реформ эпохи Р. Рейгана, обернулось резким ростом бюджетных дефицитов. Поэтому основная проблема использования инструментария налогового стимулирования состоит именно в нахождении точки (или точек) равновесия между эффектом снижения налоговых поступлений и стимулирующим эффектом снижения налоговой нагрузки на экономику или ее отдельные секторы.²¹

В условиях множественности налоговых составляющих федерального бюджета необходимо принимать во внимание и фактор возможной конкуренции между налоговыми составляющими федерального бюджета. При прочих равных условиях это означает, что снижение налогообложения заработных плат может оказать большее стимулирующее влияние на развитие экономики, нежели снижение налогообложения корпоративных прибылей. Помимо этого, уже существующие налоговые поступления могут быть перераспределены с текущего потребления на государственные инвестиционные программы, что при прочих равных условиях может оказать большее стимулирующее влияние на экономику, нежели прямое снижение налогообложения частных предпринимателей, особенно малого и среднего бизнеса.

Стоит особо отметить влияние налогового стимулирования на состояние федеральных финансов. Американский опыт и в 1980-е годы, в 2000-е годы и в годы пребывания у власти администрации Б. Обамы с

²¹ Federal Reserve Board. Edge R. and Rudd J. General-Equilibrium Effects of Investment Tax Incentives. Paper 2010-17. Wash.: 2010, 51 p.

2009 г. и по настоящее время, показал, что все эти меры неизбежно способствуют росту бюджетных дефицитов.

Летом 2016 г. специалисты влиятельного независимого исследовательского центра «Граждане – за налоговую справедливость» сформулировали три основополагающих принципа (условия) налоговых реформ, которых необходимо придерживаться, чтобы избежать «ползучего сползания» в трясину хронических дефицитов и стремительно растущего долга федерального правительства.

Согласно первому принципу, налоговая реформа, даже учитывающая необходимость налогового стимулирования экономики, должна в долгосрочном плане способствовать повышению собираемости налогов. При этом приоритет должен быть отдан государственным инвестициям в экономическое развитие, направленным на развитие социально-экономической инфраструктуры. Опыт США последних десятилетий показывает, что главным дефицитообразующим фактором в системе федеральных финансов, является хронический недобор налоговых поступлений, в результате чего, в частности, по состоянию на 2013 г. США оказались на одном из последних мест среди 30 ведущих промышленно развитых стран, опережая по показателю доли федеральных налогов в ВВП только Чили, Южную Корею и Мексику.²²

В этой связи американские аналитики отмечают, что в политическом плане в США, в том числе и в последние годы, наблюдается упор на политику снижения налогообложения корпоративного сектора США, в частности, предложений объявить «налоговые каникулы» для тех 2,1 триллионов долларов наличных средств, которые американские корпорации держат в офшорах. На практике реализация этих предложений и законодательных инициатив означала бы «отказ от гораздо больших бюджетных доходов в долгосрочной перспективе при условии, что корпорации заплатили бы свою справедливую долю корпоративных налогов при репатриации своих прибылей в США».²³

Согласно второму принципу, налоговая реформа не должна способствовать росту социального неравенства и, в частности, неравенству в распределении доходов, в том числе и после уплаты налогов. Несмотря на то, что американская система подоходного налогообложения является прогрессивной, на практике в 2016 г. беднейшие слои заплатили государственным органам на всех уровнях (федеральном и штатном) примерно такую же долю совокупных доходов – 2,1%, которая примерно соответствует их доле в совокупном

²² Citizens for Tax Justice. Guiding Principles for Tax Reform. Raise Revenue, Enhance Fairness, Stop Corporate Tax Avoidance. June 8, 2016.

²³ Ibid., p. 2.

распределении доходов – 3,3%, в то время как 1% наиболее состоятельных американских домовладений заплатили 23,6% суммарных отчислений в государственные органы, что также соответствует их доле 21,6% в суммарных доходах американского населения. Иными словами, как отмечают американские аналитики, «государственная система налогообложения в США всё в большей степени приобретает черты плоской или пропорциональной, нежели прогрессивной».²⁴

И, наконец, согласно третьему принципу, должны быть надёжно перекрыты все налоговые лазейки для крупнейших американских корпораций. Данные американской статистики свидетельствуют о том, что ведущие американские корпорации, входящие в список 500 крупнейших корпораций США из журнала «Форчун», «настойчиво пытаются уйти от уплаты всех видов налогов, активно пробивая через законодательные органы новые налоговые лазейки и одновременно используя агрессивную тактику перевода своих прибылей, получаемых в США, в налоговые убежища других стран, где действуют более низкие ставки налогообложения корпоративных прибылей».²⁵ В частности, согласно анализу официальных данных американской налоговой статистики, проведённому в 2014 г. независимым Институтом налогообложения и экономической политики, в период с 2008 по 2012 гг. 111 из 500 крупнейших американских корпораций, т.е. свыше 20% , не уплатили никаких федеральных подоходных налогов хотя бы один раз в течение этого пятилетнего периода.²⁶

Федеральная система налогообложения имеет четыре основных элемента: 1) подоходные налоги на физические и юридические (корпорации) лица; 2) налоговые отчисления в федеральные фонды социального страхования; 3) налоги на дарения и недвижимость, и 4) косвенные налоги на товары и услуги, включая таможенные пошлины.

В 2016 г. основную роль в доходах федерального бюджета играли подоходные налоги на физические и юридические лица, общий объём которых составил 1843 млрд. долл., или 56,3% доходной части федерального бюджета. При этом объём подоходных налогов на физические лица составил 1545 млрд. долл., или 47,2% совокупных федеральных доходов, а подоходные налоги на юридические лица (на прибыли корпораций) – 298 млрд. долл., или 9,1% доходной части федерального бюджета.

Вторую позицию прочно занимали налоговые отчисления в федеральные фонды социального страхования, объём которых составил 1115 млрд. долл., или 34% доходных статей федерального

²⁴Ibid., p. 3.

²⁵Ibidem.

²⁶Ibidem.

бюджета. На третьем месте находились косвенные налоги на товары и услуги, включая таможенные пошлины, объём которых составил 133 млрд. долл., или порядка 4,1% поступлений в федеральную казну. И, наконец, на четвертом месте находились налоги на дарения и недвижимость, суммарный объём которых составил 21 млрд. долл., или всего 0,7% федеральных доходов.²⁷

Федеральное правительство в течение первых полутора десятилетий XXI в. для стимулирования американской экономики активно использовало в основном макростатью «подходные налоги на физические и юридические лица» именно по причине того, что снижение этого вида налоговых поступлений вследствие их объёма и значимости потенциально может дать наибольший экономический эффект.

Вместе с тем в период первого срока пребывания у власти администрации Б. Обамы (2009-2013 гг.) оно также прибегло к практике «налоговых каникул» для определённой части налоговых отчислений с заработной платы рабочих и служащих в федеральные фонды социального страхования, а также снизило налог на дарения и недвижимость. Однако, учитывая незначительные величины налога на дарения и имущество, его снижение не играло большой стимулирующей роли.

Помимо подходных ставок система налогообложения физических лиц имеет круг изъятий, скидок и минимальную сумму необлагаемых доходов. Эти изъятия, скидки и необлагаемые доходы также используются в целях стимулирования экономической активности, главным образом, путём увеличения их размеров. Таким образом, не меняя ставок налогообложения в принципе возможно усиление стимулирующих начал системы налогообложения физических лиц с помощью манипулирования величиной изъятий, скидок и необлагаемых доходов. Помимо этого, периодические, практически ежегодные, изменения интервалов доходов, ограниченных подходными ставками, также могут породить стимулирующие эффекты, главным образом вследствие того, что с повышением доходов физические лица остаются в границах прежних интервалов ставок подходного налогообложения.

В Налоговом кодексе США также подробно расписаны ставки налогообложения на различного рода доходы от реализации капитала. Общая ставка на нетто-доходы от реализации капитала установлена в размере 20%. В том случае, если физическое лицо просто указывает общую сумму дохода от реализации капитала, то она подлежит налогообложению по максимальной ставке подходного налога в 39,6%. Нетто-доходы слагаются от потерь и приобретений при операциях с капиталом. В том случае, если на скорректированный с учётом

²⁷ OMB. Mid-Session Review . Budget of the U. S. Government. Fiscal Year 2017. Wash.; US GPO, 2016, p. 24.

налоговых льгот нетто-доход от реализации капитала распространяются подоходные налоги от 10% до 15%, то вся сумма скорректированного нетто-дохода освобождается от уплаты подоходного налога. Скорректированная величина нетто-дохода от реализации капитала, подпадающая под ставку налогообложения свыше 15%, но меньше 39,6%, облагается подоходным налогом в размере 15%.²⁸

Эти положения Налогового кодекса США в целом являются формой налогового стимулирования деловой активности, в основе которой лежат операции с капиталом.

Таким образом, зарубежный и, в частности, американский, опыт показывает, что переосмысление и осуществление мер налоговой политики требует последовательности, анализа их взаимосвязи с другими направлениями системы государственного регулирования социально - экономических процессов, всесторонней оценки возможных последствий изменений в сфере налогообложения.

В России постановка вопроса о совершенствовании налоговой системы в интересах социально - экономического развития в России исключительно актуальна. Несмотря на происходящую трансформацию структуры налогообложения, расширение налогооблагаемой базы, повышение налоговой дисциплины и другие достижения в рассматриваемой сфере налоговый потенциал в системе государственного регулирования социально – экономического развития остается недоиспользованным.

В числе основных, наиболее актуальных для России направлений использования налогового механизма в системе государственного регулирования можно выделить: поддержание благоприятного предпринимательского климата, содействие проведению и внедрению результатов научных исследований и разработок; создание налоговых условий для формирования и эффективного функционирования национальной инновационной системы; формирование системы налоговых льгот в целях расширения возможностей получения образовательной и профессиональной подготовки по востребованным для модернизации экономики специальностям и квалификации; поддержка уровня жизни населения с низкими и средними доходами, сдерживание роста социального расслоения; стимулирование использования пенсионных накоплений граждан как инвестиционного ресурса.

Использование регулирующей функции налогообложения могло бы стать одним из важнейших факторов содействия переходу страны к инновационной экономике, устойчивому росту; обеспечения социальной защиты населения, развития человеческого потенциала. Вместе с тем,

²⁸ Overview of the Federal Tax system as in Effect for 2016. Prepared by the Staff of the Joint Committee on Taxation. May 10, 2016. JCX-43-16. P. 6.

переосмысление налоговой политики, изменения в налогообложении как физических, так и юридических лиц, требуют последовательности и тщательного анализа предполагаемых изменений, их последствий, во взаимосвязи с другими направлениями системы государственного регулирования.

А.Н. МЕДВЕДЕВ, к.э.н., генеральный директор ООО «Аудит БТ», член Научно-экспертного совета Палаты налоговых консультантов, член Аудиторской Палаты России

Налоговая система – должна быть системой!

Проблемы ясности налогового законодательства

В ст. 3 Налогового кодекса РФ определены основные начала законодательства о налогах и сборах, среди которых отметим следующие:

- с одной стороны, каждое лицо должно уплачивать **законно** установленные налоги и сборы (п. 1);
- с другой стороны, акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый **точно знал**, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить (п. 6).

На практике же возникают ситуации, которые охарактеризовал председатель Конституционного Суда Российской Федерации: *«Зачастую не только налогоплательщики, но и налоговые консультанты и адвокаты не могут точно сказать, что же имел в виду законодатель в той или иной статье Налогового кодекса РФ. Совершенно противоположные решения, основанные на различном толковании, выносятся арбитражными судами, формируя различную практику на уровне округов. Вот и получается, что граждане единой России платят налоги по разным законам»*²⁹.

Несмотря на то, что эти слова были сказаны 10 лет назад, они актуальны и сегодня. Возникла, например, неоднозначность, применительно к правомерности применения ЕНВД при оказании автотранспортных услуг по перевозке грузов с привлечением налогоплательщиком сторонних перевозчиков. Позиции судов в 2016 году неоднозначны:

- в постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10 августа 2016 г. № Ф03-2409/2016 констатируется, что доход, полученный налогоплательщиком от оказания автотранспортных услуг

²⁹ Зорькин В.Д. Конституционно-правовые аспекты налогового права в России и практика Конституционного суда // «Президентский контроль. Информационный бюллетень», 2006 г. № 3.

посредством привлечения третьих лиц, не может быть квалифицирован как полученный от деятельности облагаемой ЕНВД, а подлежит включению в налоговую базу по УСН;

- в постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14 января 2016 г. по делу № А75-3467/2015 констатируется, что в части исполнения договора перевозки с привлечением перевозчиком третьих лиц договор исполняется как посредническая сделка;

- в постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10 марта 2016 г. по делу № А63-2338/2015 констатируется, что налогоплательщик при расчете суммы ЕНВД должен учитывать общее количество транспортных средств, используемых для перевозки грузов (в том числе привлеченных).

Итак, три суда – три мнения о последствиях привлечения перевозчиком другого перевозчика:

- деятельность не подпадает под ЕНВД, при этом весь полученный доход должен облагаться налогами у перевозчика;

- деятельность не подпадает под ЕНВД, но у перевозчика налогами должно облагаться только посредническое вознаграждение;

- деятельность подпадает под ЕНВД, при этом вменённый доход должен определяться с учётом транспортных средств сторонних перевозчиков.

В результате и у налогоплательщиков и у налоговых органов нет чёткого понимания, как применять данный раздел налогового законодательства.

Необходимость «обратной связи» для налогового законодательства

Налоговая система как нормально функционирующая система должна обязательно иметь обратную связь.

Теория прямых и обратных связей в финансовых отношениях концептуально разработана рядом специалистов - при этом исходной доминантой данной теории является системный подход, который фокусирует внимание не только на финансовой деятельности государства, но и на среде, влияющей на неё, при этом финансы исследуются через призму кибернетической науки. Так, идея О.Н. Горбуновой³⁰ состоит в том, что финансы (не в последнюю очередь через налоги) рассматриваются как *«инструмент функционирования системы прямых и обратных связей в обществе, как основной источник информации обо всех без исключения процессах в жизнедеятельности общества и государства, как основа саморегулирования и самонастройки государства и общества в целом»*.

³⁰ Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2012. с. 22.

Конституционное разделение властей в России предусматривает следующий порядок:

- законодательная власть издаёт законы;
- исполнительная власть исполняет эти законы;
- судебная власть, рассматривая конкретные ситуации, констатирует либо недоработки законодателей, либо неправильное толкование законов исполнительной властью.

Получается, что судебная власть является своеобразной «обратной связью» для налоговой системы, что признает Минфин России и ФНС, ориентируя налоговые органы на использование судебной практики в практической работе (см., в частности, письмо Минфина России от 7 ноября 2013 г. № 03-01-13/01/47571 и письма ФНС от 26 ноября 2013 г. № ГД-4-3/21097, от 31 октября 2013 г. № СА-4-9/19592, от 24 декабря 2013 г. № СА-4-9/23263, от 17 июля 2015 г. № СА-4-7/12693@, от 24 декабря 2015 г. № СА-4-7/22683@).

Например, неотрегулированный в Налоговом кодексе Российской Федерации спорный вопрос исчисления НДС при реализации имущественных прав на нежилые помещения на сегодняшний день разрешён только в постановлении Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2010 г. № 13640/09, с чем согласна и ФНС (см, в частности, письмо ФНС от 27 июня 2014 г. № ГД-4-3/12291).

Мы видим, что обратная связь от судебной власти всё-таки есть, но нужно научиться её слышать, делать выводы и доводить дело до логического конца – до оперативного изменения законодательства.

Отсутствие оперативности в реализации «обратной связи»

Однако судебная «обратная связь» не всегда оперативна и прямолинейна.

Так, применительно к «двойному» налогообложению НДС выручки от реализации и страхового возмещения по страхованию предпринимательского риска до выявления ошибки законодателя³¹ и исправления этой ошибки законодателем³², некоторые судьи рассматривали данный вопрос чисто формально – так, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 305-КГ14-3516 констатируется: *«...налоговое законодательство связывает обязанность по исчислению и уплате налога на добавленную стоимость как с фактом реализации (передачи на возмездной основе) товаров (работ, услуг), так и с фактом получения страхового*

³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 4 пункта 1 статьи 162 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Сони Мобайл Коммюникейшнз Рус».

³² Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 97-ФЗ.

возмещения по договорам страхования предпринимательских рисков». В результате налогоплательщики с суммы в 118 руб. (включая НДС) платили НДС дважды: первый раз - 18 руб. – с выручки по начислению, второй раз – 18 руб. – со страхового возмещения. В результате реальная налоговая ставка НДС вместо 18 % становилась равной 36 %.

Второй пример несовершенства. В соответствии с положениями главы 21 Налогового кодекса Российской Федерации, НДС, исчисленный с ранее полученного аванса, подлежит последующему налоговому вычету только в одном из **трёх случаях**:

- после отгрузки **соответствующих** товаров (выполнения работ, оказания услуг) (п. 6 ст. 172 НК РФ), под которые и был получен аванс (п. 8 ст. 171 НК РФ);

- или после **расторжения договора** и возврата соответствующих сумм авансовых платежей (второй абзац п. 5 ст. 171 НК РФ);

- или после **изменения условий договора** и возврата соответствующих сумм авансовых платежей (второй абзац п. 5 ст. 171 НК РФ).

Но проблемы возникают и **в иных случаях прекращения обязательств**, не предусмотренных в вышеперечисленных **трёх** ситуациях, что и порождает арбитражную практику:

- при оформлении отступного (см., в частности, постановление ФАС Московского округа от 2 августа 2005 г. по делу № КА-А40/5402-05);

- при новации в заём (см., в частности, постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 20 апреля 2006 г. по делу № Ф04-2278/2006(21647-А03-27) и от 15 января 2007 г. по делу № Ф04-8667/2006(29778-А27-42), а также ФАС Северо-Западного округа от 16 октября 2007 г. по делу А56-48068/2006, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2014 г. № 310-КГ14-4303);

- при зачёте (см., в частности, постановление ФАС Центрального округа от 26 мая 2009 г. по делу № А48-3875/08-8);

- при уступке права требования (см., в частности, постановление ФАС Поволжского округа от 16 октября 2007 г. по делу № А65-17384/06);

- при передаче обязательств третьему лицу (см., в частности, постановление ФАС Северо-Западного округа от 12 февраля 2007 г. по делу № А05-13851/2005-33).

Налоговые споры по проблеме с НДС при новации ранее полученного аванса в заём доходят до Верховного Суда Российской Федерации, судьи которого:

- либо формально подходят к данной проблеме, отказывая налогоплательщику в налоговом вычете НДС - так, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2014 г. № 310-КГ14-4303 констатируется, что налогоплательщиком не соблюдены

условия, с которыми налоговое законодательство связывает возможность уменьшения общей суммы НДС на сумму исчисленного налога по авансовым платежам в случае отсутствия возврата авансов, в том числе при замене обязанности по их возврату заемным обязательством (путем заключения соглашения о новации);

- либо вникают в суть проблемы и разрешают налоговый спор в пользу налогоплательщика – так, в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2015 г. по делу № 310-КГ14-5185 (А48-3437/2013) констатируется, что положения Налогового кодекса Российской Федерации предусматривают необходимость возврата авансовых платежей, как условия для применения налогового вычета НДС, только в случае расторжения договора либо изменения его условий, вместе с тем в силу ст. 818 Гражданского кодекса Российской Федерации по соглашению сторон долг, возникший из купли-продажи, аренды имущества или иного основания, может быть заменён заемным обязательством. Замена долга заемным обязательством осуществляется с соблюдением требований о новации (ст. 411 Гражданского кодекса Российской Федерации). Из положений ст. 414 Гражданского кодекса Суда Российской Федерации следует, что соглашение о новации преследует цель прекратить существующее между сторонами обязательство и установить между теми же сторонами иное обязательство. Прекращение обязательства означает, что первоначальная юридическая связь между сторонами, выраженная в конкретном обязательстве, утрачивается, и возникает новое обязательство, которое НДС не облагается.

Получается, что в аналогичных ситуациях налоговые органы, следуя «букве закона», отказывают налогоплательщику в налоговых вычетах НДС, и налогоплательщики вынуждены обращаться в суды, которые далеко не всегда вникают в суть отношений. Разрешить же существующую с 2001 года проблему с последующими вычетами НДС по авансовым платежам можно было бы лишь одной строкой изменения в текст главы 21 Налогового кодекса РФ: вычеты НДС с сумм предварительной оплаты производятся **после прекращения обязательства**, под который был получен предварительный платёж.

Анализ налоговых споров приводит к выводу, что поводы для споров подчас могут быть сняты небольшим уточнением законодательства.

Выводы

Поскольку недоработки налогового законодательства постоянно выявляются судебной практикой на стадиях рассмотрения налоговых споров, необходимо создать при Федеральном Собрании Российской Федерации **постоянно действующий экспертный совет**, обобщающий все возникающие проблемы применения налогового законодательства с

разработкой путей разрешения выявленных проблем на законодательном уровне.

Принятие законодательных актов по оперативному исправлению недоработок налогового законодательства с приданием им обратной силы (п. 1 ст. 54 и ст. 57 Конституции Российской Федерации) позволит решить целый ряд задач социально-экономического развития страны:

- резко снизит количество налоговых споров, причиной которых является не виновность налогоплательщиков, а несовершенство налогового законодательства;

- освободит налогоплательщиков от бремени доказывания в судах здравого смысла – вопреки «букве закона»;

- переориентирует налоговые органы от мелочёвки на поиски схем уклонения от налогообложения и способов агрессивного налогового планирования.

В.А. КИНСБУРСКАЯ, к.ю.н., главный специалист
Правового департамента
Ассоциации российских банков

Налоги как инструмент стимулирования социальной ответственности банков

Понятие социальной ответственности бизнеса, или корпоративной социальной ответственности, гораздо актуальнее (и привычнее) для западных стран. Однако нельзя не заметить, что в последние годы российские компании также стали постепенно задумываться об усвоении этой концепции, руководствуясь глобальным принципом ответственного ведения бизнеса и перенимая лучший зарубежный опыт, наработанный в соответствующей области.

Согласно определению, приведенному в Международном стандарте Международной организации по стандартизации (ISO) 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности», социальная ответственность – это ответственность организации за воздействие ее решений и деятельности на общество и окружающую среду через прозрачное и этическое поведение, которое содействует устойчивому развитию, включая здоровье и благосостояние общества; учитывает ожидания заинтересованных сторон; соответствует применяемому законодательству и согласуется с международными нормами поведения; введено во всей организации.

Социальная ответственность применима ко всем организациям, однако наибольшее распространение она получила в бизнес-сообществе под названием «корпоративной социальной ответственности».

Начиная с середины прошлого века, в практике крупных компаний Западной Европы и США, а позднее и иных стран с быстроразвивающейся экономикой прочно утвердилась концепция, на основании которой компании с учетом специфики своей деятельности и уровня развития на добровольной и регулярной основе принимают на себя совокупность обязательств, выполняемых в основном за счет средств компании и нацеленных на реализацию значимых внутренних и внешних социальных программ. Такие обязательства выходят за рамки установленной законом обязанности соблюдать законодательство и иные нормативные правовые акты и предполагают, что компании самостоятельно и добровольно осуществляют дополнительные мероприятия для повышения качества жизни своих работников и их семей, а также местного сообщества и общества в целом. Результаты указанных мероприятий также содействуют развитию самой компании (рост объемов производства, увеличение и актуализация продуктовой линейки, повышение качества предоставляемых услуг и др.), улучшению ее репутации и имиджа, развитию корпоративных брендов, а также расширению конструктивных партнерских связей с государством, деловыми партнерами, местными сообществами и гражданскими организациями³³.

Таким образом, в общем виде корпоративная социальная ответственность предполагает: во-первых, выполнение организациями норм закона и социальных обязательств, предписываемых законом, и готовность неукоснительно нести сопутствующие этому обязательные расходы; во-вторых, готовность добровольно нести необязательные расходы на социальные нужды сверх законодательно установленных пределов, по моральным, этическим, гуманистическим соображениям.

На сегодняшний день существуют три основные теории интерпретации социальной ответственности бизнеса.

Согласно первой (и наиболее традиционной) теории, именуемой теорией корпоративного эгоизма, единственная ответственность бизнеса – это увеличение прибыли для своих акционеров. Иными словами, коммерческая организация социально ответственна в том случае, когда она максимально увеличивает свою прибыль, не нарушая законов и норм государственного регулирования. С этих позиций любая коммерческая организация должна преследовать только экономические цели.

Вторая теория – теория корпоративного альтруизма – является прямой противоположностью первой теории и говорит о том, что организации обязаны вносить значительный вклад в улучшение качества жизни в стране.

³³ Подробнее см., например: Куринько Р. Осваиваем КСО: просто о сложном. К.: изд-во «Журнал «Радуга», 2011.

Однако наиболее жизненной, как это обычно бывает, является центристская теория разумного эгоизма. Она строится на том, что социальная ответственность бизнеса – это просто «хороший бизнес», поскольку сокращает долгосрочные потери прибыли. Затраты на социальные и благотворительные программы уменьшают текущую прибыль организации, но в долгосрочной перспективе создают благоприятное социальное окружение и, следовательно, устойчивые прибыли. Иными словами, предполагается, что в дополнение к ответственности экономического характера организация обязана учитывать человеческие и социальные аспекты воздействия своей деловой активности на работников, потребителей и местные общины, в которых проходит ее деятельность, а также вносить определенный позитивный вклад в решение социальных проблем в регионе и стране в целом. Так, с учетом основных положений теории разумного эгоизма, Всемирный совет предпринимателей по устойчивому развитию считает, что корпоративная социальная ответственность – это «приверженность бизнеса концепции устойчивого экономического развития в работе со своими сотрудниками, их семьями, местным населением, обществом в целом с целью улучшения качества их жизни»³⁴.

Любая компания (и тем более крупная компания) несет ответственность перед обществом, в котором она функционирует.

К началу XXI века большинство крупных западных компаний, в полной мере уяснив данный постулат, уже сформировали собственную политику корпоративной социальной ответственности.

Однако в России корпоративная социальная ответственность находится на начальной стадии своего развития. Несовременным является и национальное правовое регулирование в данной сфере.

Тем не менее, в русле мировых трендов вопрос о необходимости повышения корпоративной социальной ответственности в последнее время все чаще и настойчивее ставится Президентом Российской Федерации, иными представителями властных структур нашей страны.

Так, с 15 марта 2013 г. на территории Российской Федерации введен в действие ГОСТ Р ИСО 26000-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Руководство по социальной ответственности (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1611-ст)³⁵, который идентичен вышеуказанному Международному стандарту ISO 26000:2010 и, по сути, может рассматриваться в качестве его официального перевода.

Содействие развитию практики корпоративной социальной ответственности определено в качестве одного из основных

³⁴ Цит. по: Кричевский Н. А., Гончаров С.Ф. Корпоративная социальная ответственность. М.: Дашков и Ко, 2006. С. 10.

³⁵ М.: Стандартиформ, 2014.

направлений повышения качества услуг, финансируемых государством в социальной сфере, в разделе III новой редакции Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством Российской Федерации 14.05.2015).

Содействие повышению социальной ответственности бизнеса является одним из значимых механизмов реализации национальной политики г. Москвы, согласно пункту 5.4.6 Постановления Правительства Москвы от 06.06.2015 № 312-ПП «О Стратегии национальной политики города Москвы на период до 2025 года»³⁶.

Для стимулирования корпоративной социальной ответственности в России очень важным представляется формирование стратегии государственной поддержки социально ориентированных организаций и частных предпринимателей, осуществляющих мероприятия, направленные на улучшение качества обслуживания клиентов, внедрение новых видов продуктов и услуг, рассчитанных на использование широкими слоями российского населения, в том числе слабозащищенными категориями населения, реализацию инновационных проектов, способствующих повышению благосостояния общества.

При этом, учитывая непростую финансовую обстановку в стране и мире, особо актуальным видится усиление государственной поддержки социально ориентированных организаций финансового сектора экономики, в частности, кредитных организаций, действующих на территории Российской Федерации.

На сегодняшний день можно утверждать, что корпоративная социальная ответственность уже занимает значимое место в банковской деятельности России³⁷. Многие банки, определив основные принципы и стратегию своей работы на долгосрочный период, выстраивают отношения с клиентами и партнерами на основе равноправия, уважения интересов друг друга, неукоснительного соблюдения законодательства, в том числе банковского, налогового, законодательства в сфере ПОД/ФТ и законодательства по защите прав потребителей. Клиентоориентированность российских банков развивается и повышается за счет постоянного усовершенствования предоставляемых банковских продуктов и услуг, поддержания высокого качества обслуживания клиентов и, что особенно важно, персонализированного подхода к каждому клиенту³⁸. Как правило, банк настроен на

³⁶ Официальный сайт Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 07.06.2016.

³⁷ См., например: Просвиркина Е.Ю. Корпоративная социальная ответственность и результаты деятельности банков на российском рынке // В мире научных открытий. 2013. № 8 (44); Крылов А.С. Корпоративная социальная ответственность в банковской сфере: тенденции и перспективы // Управленческие науки. 2014. № 4 (13).

³⁸ Подробнее о социально ориентированных финансовых институтах также см., например: Аннаев А. А. Управление корпоративной социальной ответственностью финансовых институтов в современных

конструктивный диалог с любым из своих клиентов, в состоянии слушать и слышать клиента как равноправную сторону в переговорах и, если это допускает законодательство, готов предоставить клиенту индивидуальные условия договора, в том числе выходящие за рамки общепринятых и обусловленные особенностями финансовой ситуации клиента. В текущей экономической ситуации банковские программы, основанные на принципах мирного урегулирования споров с клиентами и доступности финансовых услуг всем категориям населения, заслуживают наибольшего интереса как со стороны пользователей, так и со стороны государства.

Анализ российской банковской системы свидетельствует о том, что при условии правильного законодательного урегулирования некоторых спорных вопросов, связанных с ведением банковской деятельности и взаимодействием кредитных организаций со своими клиентами, большинство кредитных организаций страны способны достаточно эффективно разрешать существующие материальные конфликты со своими клиентами, в частности, путем предоставления наименее финансово обеспеченным лицам льготных условий реструктуризации задолженности.

В данном контексте, по нашему мнению, следует обратить самое пристальное внимание на действующие правила налогообложения, применяемые при банкротстве физических лиц, при реструктуризации и при полном или частичном прекращении обязательств по ипотечным кредитам физических лиц.

1. С конца 2014 г. в связи с мировым финансовым кризисом в России остро стоит вопрос ипотечных заемщиков и их семей, которые оказались неспособными исполнять свои обязательства по кредитным договорам.

Для урегулирования данного вопроса было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2015 № 373 «Об основных условиях реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации, и увеличении уставного капитала Открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»³⁹ (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 373), в рамках исполнения которого Агентство разработало программу помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам, оказавшихся в сложной финансовой ситуации. Однако данная мера может решить проблемы не всех заемщиков.

условиях // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2010. № 1. С. 93, 94.

³⁹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.04.2015.

В этой связи многие российские банки придерживаются индивидуального подхода к каждому заемщику и при наличии обстоятельств, объективно свидетельствующих о невозможности исполнения заемщиком своих обязательств по кредитному договору, прощают такому заемщику часть задолженности, в том числе в случае, если заемщик согласен реализовать залоговое имущество, но его рыночной стоимости недостаточно для полного погашения задолженности по кредиту. Для многих семей это, по сути, единственно возможный вариант урегулирования материальных разногласий с банком, который позволяет заемщику сохранить свою репутацию, кредитную историю и избежать судебных процессов. Важно и то, что у заемщика не остается задолженности перед кредитором после продажи залоговой недвижимости.

Тем не менее, несмотря на очевидные преимущества такого способа урегулирования задолженности по кредиту, некоторые заемщики вынуждены были от него отказаться по причине негативных налоговых последствий.

До недавнего времени в соответствии с нормами статей 41 и 210 Налогового кодекса Российской Федерации и разъяснениями Минфина России сумма прощаемой задолженности по кредиту признавалась в качестве дохода физического лица (заемщика), и на нее начислялся НДФЛ по ставке 13 %.

В целях создания экономических стимулов, способствующих благополучному урегулированию задолженности по кредитам физических лиц, в том числе для решения проблем значительного числа валютных ипотечных заемщиков, Ассоциация российских банков неоднократно направляла официальные обращения в Минфин России с предложением об отмене налогообложения доходов физических лиц, возникающих при списании задолженности по кредиту.

Наконец позиция общественности была услышана, и на основании Федерального закона от 29.12.2015 № 396-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»⁴⁰ (далее – Закон № 396-ФЗ) с 1 января 2016 г. был урегулирован вопрос налогообложения НДФЛ доходов, возникающих у заемщиков – физических лиц при реструктуризации или при полном или частичном прекращении обязательств по ипотечным жилищным кредитам.

Согласно действующей редакции пункта 65 статьи 217 НК РФ не подлежат налогообложению НДФЛ (освобождаются от налогообложения НДФЛ) доходы в виде суммы задолженности по ипотечному жилищному кредиту и материальной выгоды в следующих случаях:

– при реструктуризации ипотечного жилищного кредита в соответствии с программой помощи отдельным категориям заемщиков,

⁴⁰ Российская газета. 2015, 31 дек.

утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации № 373, в размере, не превышающем в совокупности с материальной выгодой, предусмотренной подпунктом 1 пункта 1 статьи 212 НК РФ (если такая материальная выгода возникла при указанной реструктуризации), предельной суммы возмещения по каждому такому кредиту, установленному указанной программой;

– при прекращении обязательства по ипотечному жилищному кредиту предоставлением отступного в виде передачи в собственность кредитной организации, находящейся на территории Российской Федерации, имущества, заложенного по такому кредиту, в части, не превышающей размера требований к налогоплательщику-должнику по кредитному договору, обеспеченных ипотекой;

– при частичном прекращении обязательства по ипотечному жилищному кредиту, выданному в период до 1 октября 2014 г. кредитной организацией, находящейся на территории Российской Федерации, налогоплательщику, не являющемуся взаимозависимым лицом с такой кредитной организацией.

Таким образом, в настоящее время заемщики – физические лица полностью освобождены от всех негативных налоговых последствий, связанных с реструктуризацией или прекращением обязательств по ипотечному кредиту, поскольку в соответствии с новым законодательным регулированием доходы, возникающие по указанным основаниям, не подлежат налогообложению НДФЛ.

Данный фактор призван активизировать механизм досудебного урегулирования споров по кредитам между банками и физическими лицами. Однако для достижения максимального положительного эффекта от введения такого законодательного регулирования необходим баланс интересов обеих сторон кредитного договора. Совершенно очевидно, что в условиях финансового кризиса банки будут не готовы в широких масштабах осуществлять реструктуризацию задолженности по кредитам физических лиц, если вследствие такой реструктуризации, помимо части основного долга и процентов, прощаемых заемщику, у банка будут возникать также дополнительные имущественные потери (по сути, экономически необоснованные). А именно так сейчас и происходит. Банки, которые идут навстречу заемщику и прощают ему задолженность, несут дополнительные убытки, поскольку сумма задолженности по кредиту, обязательства по которому полностью или частично прекращены, не может рассматриваться в качестве обоснованных расходов банка в соответствии со статьями 252, 291 НК РФ и не вычитается из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций.

Для повышения социальной ответственности бизнеса могут (и должны) применяться различные инструменты: позитивное и негативное стимулирование, меры поощрения и меры принуждения. Введение

налоговых льгот и преференций, установление «послаблений» и изъятий из общего режима налогообложения для определенной категории субъектов финансово-хозяйственной деятельности, ориентированных на оказание социально значимых услуг для населения, может служить серьезным стимулирующим фактором.

В этой связи считаем, что убытки банка от списания задолженности по ипотечным кредитам по основаниям, указанным в пункте 65 статьи 217 НК РФ, необходимо включить в пункт 2 статьи 291 НК РФ как расходы банков, уменьшающие налогооблагаемую базу по налогу на прибыль организаций.

2. Вследствие вступления в силу новой редакции главы X «Банкротство гражданина» Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон № 127-ФЗ) с 1 октября 2015 г. в России начал действовать институт банкротства физических лиц, в рамках которого гражданин, признанный банкротом, освобождается от дальнейшего исполнения требований кредиторов, в том числе требований кредиторов, не заявленных при введении реструктуризации долгов гражданина или реализации имущества гражданина.

При этом на основании Федерального закона № 396-ФЗ с 1 января 2016 г. также был урегулирован вопрос налогообложения НДФЛ доходов, возникающих у заемщика – физического лица в рамках процедуры банкротства.

Согласно действующей редакции пункта 62 статьи 217 НК РФ не подлежат налогообложению НДФЛ (освобождаются от налогообложения НДФЛ) доходы в виде суммы задолженности перед кредиторами, от исполнения требований по уплате которой налогоплательщик освобождается в рамках проведения процедур, применяемых в отношении его в деле о банкротстве гражданина, в порядке, установленном законодательством о несостоятельности (банкротстве).

В соответствии со статьей 266 НК РФ безнадежными долгами (долгами, нереальными к взысканию) признаются те долги перед налогоплательщиком, по которым истек установленный срок исковой давности, и долги, по которым в соответствии с гражданским законодательством обязательство прекращено вследствие невозможности его исполнения, на основании акта государственного органа или ликвидации организации. Долги физических лиц, обязательство по которым прекращено в рамках процедуры банкротства, не указаны в качестве безнадежных долгов. Судебные акты о завершении реализации имущества физического лица в рамках процедуры банкротства не могут быть отнесены к актам государственных органов, поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴¹ суды не относятся к органам государственной власти.

В этой связи считаем необходимым внести изменения в статью 266 НК РФ, включив в число безнадежных долгов, приравненных к внереализационным расходам, учитываемым при расчете налога на прибыль организации, долги физических лиц, обязательства по которым прекращены вследствие освобождения должника – физического лица, признанного банкротом, от исполнения требований кредитора, после вынесения арбитражным судом определения о завершении реализации имущества налогоплательщика в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве).

3. В целях создания для кредиторов дополнительных экономических стимулов, способствующих благополучному разрешению споров с заемщиками – физическими лицами, целесообразным видится реформирование правил налогообложения расходов при продаже закладной по просроченному кредиту.

В современных условиях большое число кредитов с закладными, продаваемыми банками, являются просроченными (поскольку было реализовано право досрочного взыскания). Вместе с тем правила налогообложения при продаже таких кредитов не урегулированы действующим законодательством. В НК РФ описана только ситуация продажи закладной по непросроченному кредиту и уступка прав требования по просроченным кредитам без закладной.

В этой связи представляется целесообразным продажу закладной по просроченному кредиту в целях налогового учета необходимо приравнять к уступке прав требования по просроченному кредиту, путем внесения соответствующих изменений в статью 279 НК РФ.

Думается, что предлагаемые поправки в закон позволят сформировать наиболее оптимальные с экономической точки зрения правила налогообложения сумм расходов, возникающих у кредитных организаций в случае реструктуризации и полного либо частичного списания задолженности физических лиц по кредитным договорам. Установление вышеуказанных налоговых преференций, представляющих собой способ государственной поддержки банков, избравших мирный вариант урегулирования своих материальных споров с заемщиками, безусловно, обладает значительным экономическим потенциалом, тем более в текущих условиях финансовой нестабильности в России.

⁴¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 42. Ст. 5005.

Н.И. ПОТЯВИНА, заместитель
начальника Управления статистики
цен и финансов Федеральной службы
государственной статистики

О.А. КОНОВАЛОВА, начальник
отдела статистики финансов
организаций Управления статистики
цен и финансов Федеральной службы
государственной статистики

Финансовое состояние организаций

Динамика объема прибыли (убытка) до налогообложения

	2014 год		2015 год		I полугодие 2016 года	
	млрд. рублей	в % к 2013г. ¹	млрд. рублей	в % к 2014г. ¹	млрд. рублей	в % к I полу- годию 2015г. ¹
Всего	+5902,7	90,9	+8421,7	153,1	+5688,6	105,3
из него:						
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	+181,7	в 2,3р.	+272,0	145,3	+135,7	97,7
добыча полезных ископаемых	+2648,6	154,4	+2653,1	113,3	+996,1	82,5
обрабатывающие производства	+877,1	56,0	+2090,2	164,8	+1598,8	97,1
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	+164,1	137,5	+235,7	152,5	+339,4	в 2,0р.
строительство	+91,4	81,9	+123,1	153,2	+49,4	в 2,1р.
оптовая и розничная торговля	+1406,8	75,2	+2075,1	151,6	+1025,0	83,1
транспорт и связь	+307,6	41,5	+533,0	в 2,1р.	+742,6	146,4
из них: связь	+177,7	58,6	+172,3	111,2	+188,7	140,3
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	+201,4	в 89,9р.	+296,0	в 2,1р.	+587,7	в 2,6р.

1) Темпы изменения прибыли (убытка) до налогообложения по сравнению с соответствующими периодами предыдущего года рассчитаны по сопоставимому кругу организаций; с учетом корректировки данных соответствующего периода предыдущего года, исходя из изменений учетной политики, законодательных актов и др. в соответствии с методологией бухгалтерского учета.

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. имело место снижение объема **прибыли до налогообложения** (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых организаций и бюджетных учреждений) в действующих ценах на 9,1%, в 2015 г. по сравнению с 2014 г. она увеличилась на 53,1%.

В 1 полугодии 2016 г. по сравнению с соответствующим периодом 2015г. наблюдался незначительный прирост **прибыли до налогообложения** (5,3%) на фоне ее снижения, которое имело место с марта по май 2016 года.

Таким образом, поступление налога на прибыль происходило в условиях нестабильности финансового состояния организаций.

В 1 полугодии 2016 г. прирост **прибыли до налогообложения** в основном обеспечивался за счет увеличения ее объема в химическом

производстве (на 30,5%), связи (на 40,3%), производстве и распределении электроэнергии, газа и воды (в 2,0р.), операциях с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг (в 2,6р.).

Основным фактором увеличения **прибыли до налогообложения** в химическом производстве и в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды являлся рост оборота¹⁾ организаций соответственно на 10,8%, на 7,8%, и цен производителей – на 8,3% и на 7,5% соответственно.

Следует также отметить значительное увеличение **прибыли до налогообложения** в течение 2014 г. - 2015 г. в организациях, осуществляющих деятельность в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве (в 2014 г. – в 2,3р., в 2015 г. – на 45,3%). В 1 полугодии 2016г. ситуация изменилась и было отмечено ее снижение по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 2,3%, что связано со снижением уровня рентабельности проданных товаров, продукции, работ, услуг на 5,5 процентного пункта.

В 2014 г.-2015 г. рост **прибыли до налогообложения** в сельском хозяйстве обеспечивался за счет увеличения оборота организаций соответственно на 22,2% и 23,3%, цен производителей - на 7,9% и 14,1%.

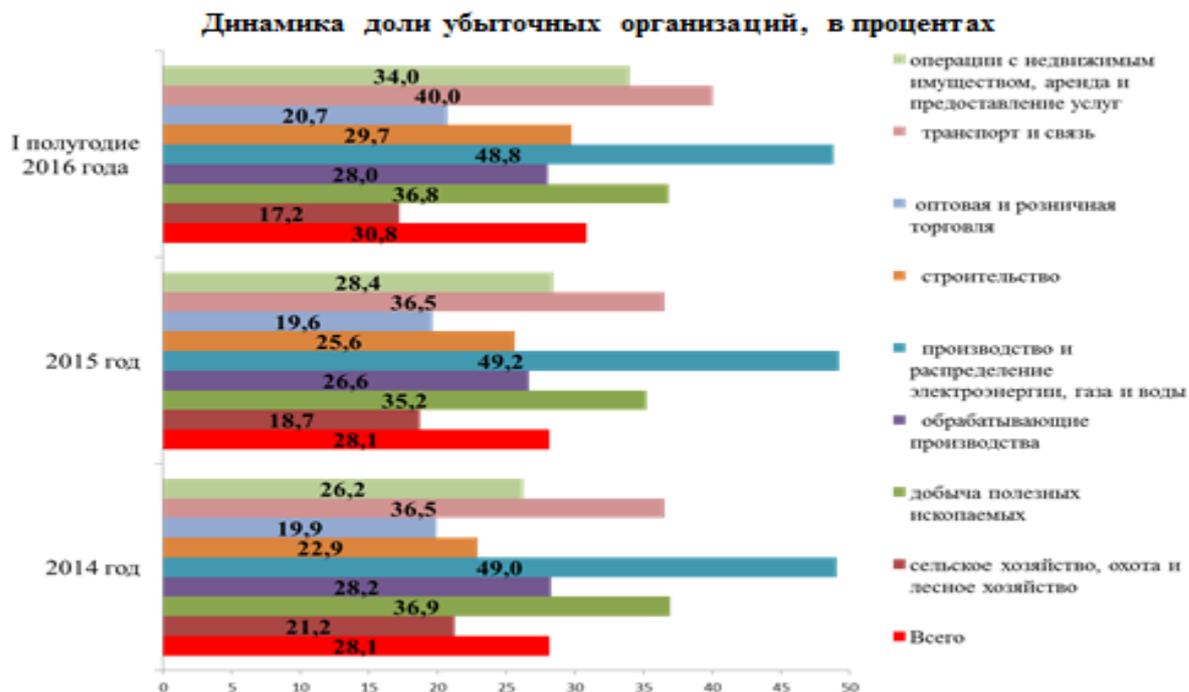
Улучшение финансового состояния организаций вышеперечисленных видов экономической деятельности связано с реализацией программ поддержки отечественных производителей и политикой импортозамещения товаров на внутреннем рынке.

Сложное финансовое положение наблюдается в организациях, осуществляющих деятельность в управлении эксплуатацией жилого фонда и прочего сухопутного транспорта. У организаций указанных видов экономической деятельности на протяжении длительного периода времени сумма полученного убытка превышала сумму прибыли, то есть их финансовый результат являлся отрицательным.

Так, у организаций, осуществляющих деятельность в управлении эксплуатации жилого фонда, сумма убытка составила в 2014 г. 1,4 млрд. рублей, в 2015 г. - 0,2 млрд. рублей и в 1 полугодии 2016 г – 1,1 млрд. рублей.

В организациях прочего сухопутного транспорта в 2014 г. отрицательный сальдированный финансовый результат составил 3,6 млрд. рублей, в 2015 г. – 16,4 млрд. рублей, в 1 полугодии 2016 г. - 5,4 млрд. рублей.

Основная доля убытков приходилась на дотационный прочий сухопутный пассажирский транспорт, подчиняющийся расписанию. Так, в 2014 г. сумма убытков по этому виду экономической деятельности составила 16,2 млрд. рублей, в 2015 г. – 24,8 млрд. рублей, в 1 полугодии 2016 г. – 9,1 млрд. рублей.



В среднем по России каждая третья организация продолжает оставаться убыточной, в организациях, осуществляющих деятельность в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, - каждая вторая. Также значительный удельный вес убыточных организаций наблюдается в организациях транспорта и связи, в 1 полугодии 2016 г. он составил 40,0%.

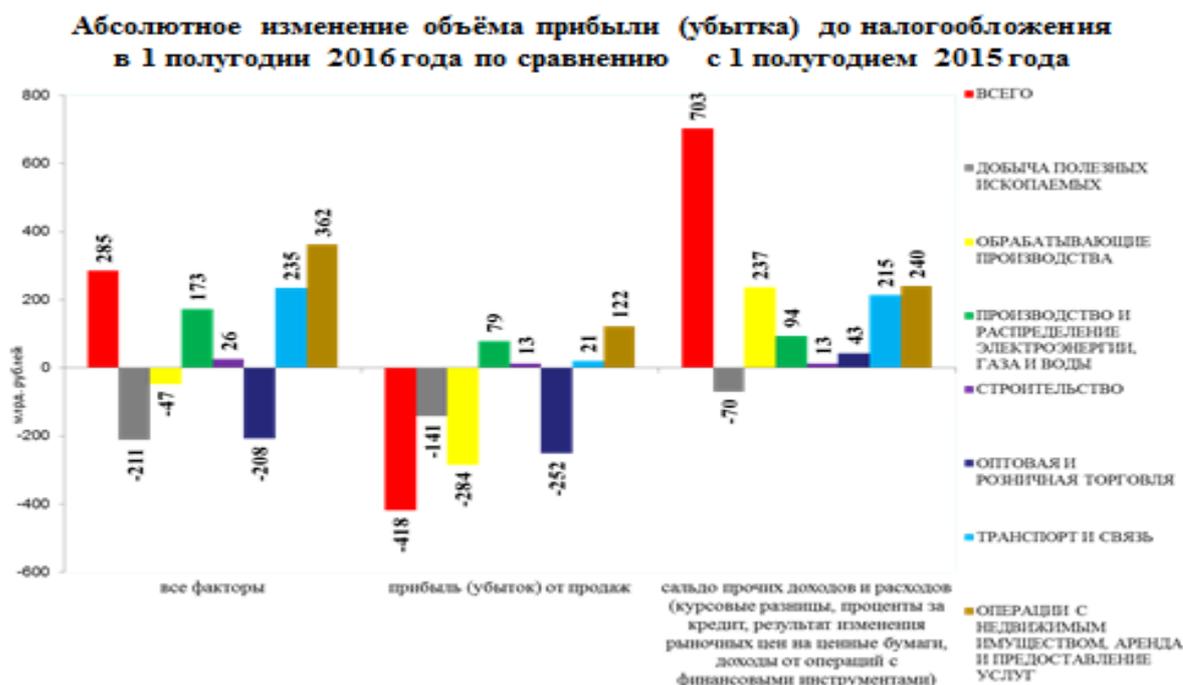
Наименьшая доля убыточных организаций в 1 полугодии 2016 г. была отмечена в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве (17,2%), рыболовстве и рыбоводстве (19,1%).

**ДИНАМИКА РЕНТАБЕЛЬНОСТИ
ПРОДАННЫХ ТОВАРОВ, ПРОДУКЦИИ, РАБОТ, УСЛУГ,
в процентах**

	2014 год	2015 год	I полугодие 2015 года	I полугодие 2016 года
добыча полезных ископаемых	22,2	26,8	31,0	28,2
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	18,4	21,3	22,6	17,1
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	8,9	9,7	8,1	13,1
транспорт и связь	9,6	10,6	11,2	11,3
обрабатывающие производства	10,7	12,4	13,1	10,8
Всего	8,6	9,3	10,1	8,7
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,0	5,5	6,4	7,7
оптовая и розничная торговля	7,4	7,1	8,0	5,8
строительство	5,1	5,4	2,7	3,5

Значительное снижение уровня рентабельности отмечено в организациях, осуществляющих деятельность в связи, с 23,5% в 2014 г. до 19,5% в I полугодии 2016 года.

Основными фактором, влияющими на динамику **прибыли до налогообложения**, является динамика прочих доходов и расходов (курсовые разницы, проценты за кредит, результат изменения рыночных цен на ценные бумаги, доходы от операций с финансовыми инструментами, штрафы, пени, неустойки и др.), которые мало зависят от производственной деятельности организаций.



На величину прочих доходов и расходов влияет курс национальной валюты, который за последние годы претерпел значительные изменения. Так, если официальный курс доллара США, установленный Банком России по состоянию на 1.01.2014 г., составил 32,66 рубля; то по состоянию на 01.01.2015 г. – 56,24 рубля; на 01.01.2016 г. – 72,93 рубля, на 01.07.2016 г. - 64,18 рубля.

На снижение **прибыли до налогообложения** в 2014 г., замедление темпов ее роста в 2015 г. в значительной степени оказывало влияние отрицательное сальдо прочих доходов и расходов.

В 2014 г. прочие расходы превышали прочие доходы на 3148,7млрд. рублей, в 2015 г. – на 2396,7 млрд. рублей.

В 1 полугодии 2016 г. ситуация изменилась и прочие доходы превышали прочие расходы на 600,0 млрд. рублей.

В структуре прочих расходов в 2014 г. списанная дебиторская задолженность составляла 40,6 млрд. рублей, что на 9,0% больше чем в 2013 году, в 2015 году – 50,6 млрд. рублей, или на 24,5% выше чем в

2014г., в 1 полугодии 2016 г. – 22,9 млрд. рублей, или на 72,0% больше по сравнению с соответствующим периодом 2015 года.

В 1 полугодии 2016 г. значительный рост списанной дебиторской задолженности был отмечен в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий – в 10,4 раза, в строительстве – в 2,5 раза, в оптовой и розничной торговле, ремонте автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – в 2,1 раза.

В 2014 г. в прочих расходах проценты, уплаченные за кредит, составили 2050,8 млрд. рублей, что на 16,4% выше, чем в 2013 г., в 2015 г. – 3018,9 млрд. рублей, или на 44,1% выше, чем в 2014 г., в 1 полугодии 2016 г. – 1593,6 млрд. рублей или на 11,7% выше, чем в 1 полугодии 2015 года.

Значительный рост суммы процентов за кредит в 1 полугодии 2016 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года был отмечен в следующих видах экономической деятельности: добыча полезных ископаемых – на 20,8%, где сумма уплаченных процентов за кредиты составили 157,9 млрд. рублей, металлургическое производство и производство готовых металлических изделий – на 41,4% и 135,4 млрд. рублей, операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг на 27,2% и 177,7 млрд. рублей.

На снижение стоимости заемных средств оказывает влияние ключевая ставка Банка России, которая была введена в сентябре 2013г. и установлена на уровне 5,5%, в декабре 2014 г.- 17,0%, в 2015-2016 гг. Банк России постепенно ее снижал: в феврале 2015г. – 15%, в августе 2015 г. – 11%, в июне 2016 г. – 10,5%.

В 2015 г. **рост прибыли до налогообложения** по сравнению с 2014 г. сопровождался ростом прибыли от продаж на 21,3%. Однако в 1 полугодии 2016г. прибыль от продаж по сравнению с соответствующим периодом 2015г. снизилась на 7,6%, что привело к снижению темпов роста прибыли до налогообложения.

Снижение прибыли от продаж в 1 полугодии 2016 г. было отмечено в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве на 8,4%, добыче полезных ископаемых – на 13,4%, в производстве пищевых продуктов, включая напитки и табака – на 4,3%, в производстве кокса и нефтепродуктов – на 52,5%, химическом производстве – на 3,7%, в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий – на 20,1%, производстве транспортных средств и оборудования – на 42,2%.

В то же время наблюдалось ее увеличение в производстве машин и оборудования на 27,6%, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – на 33,7%, строительстве – на 37,2%, в транспорте и связи – на 4,1%.

Так при нулевом росте прибыли от продаж в 1 полугодии 2016г. прибыль до налогообложения могла бы увеличиться на 13,0% вместо 5,3%.

За счет снижения прибыли от продаж в 1 полугодии 2016г. на 417,8 млрд. рублей, в бюджетную систему Российской Федерации не поступило 83,6 млрд. рублей налога на прибыль.

¹⁾Оборот организаций включает стоимость отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, а также выручку от продажи приобретенных на стороне товаров (без налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных обязательных платежей).

²⁾Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг - соотношение величины сальдированного финансового результата (прибыль минус убыток) от продаж и себестоимости проданных товаров, продукции, работ, услуг, включая коммерческие и управленческие расходы. В случае если сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) от продаж отрицательный – имеет место убыточность, данные по рентабельности разрабатываются с квартальной периодичностью.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 51 (650)

Пути совершенствования национальной налоговой системы в интересах ускорения социально-экономического развития России
(подготовлен по итогам Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, 5 октября 2016 года)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторская группа:
А.С. Усик, С.А. Малиновская, М.Д. Семенов