

Налоговая политика

УДК 336.22

ТРАНСФОРМАЦИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ СТРАН ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА В ПРЕДДВЕРИИ СОЗДАНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО СОЮЗА

*Н. Н. ТЮТЮРЮКОВ,
доктор экономических наук,
профессор кафедры налогов и налогообложения
E-mail: lasconi@mail.ru
Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации*

*Р. А. ЧВАНОВ,
доктор экономических наук,
профессор кафедры экономики
и финансов общественного сектора
E-mail: chvanovra@mail.ru
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

*В. Н. ТЮТЮРЮКОВ,
кандидат экономических наук,
заместитель директора
E-mail: vnt@kimer.kz
Налоговый исследовательский центр
Центральной Азии при Казахском институте
менеджмента, экономики и прогнозирования*

В статье рассматриваются положения налоговой политики стран Единого экономического пространства (ЕЭП) в контексте стратегий их развития в ходе подготовки к созданию Евразийского союза. Выделены страновые особенности и общие направления в осуществлении налоговой политики. Отмечена ведущая роль Модельного налогового кодекса СНГ в гармонизации налоговой политики стран ЕЭП.

Ключевые слова: Модельный налоговый кодекс СНГ, Единое экономическое пространство, налоговая политика, стратегии развития, экономические блоки.

Происходящие в современном мире процессы глобализации и регионализации существенно ме-

няют экономическую географию планеты. С 01.01.2012 образовано Единое экономическое пространство (ЕЭП). Это огромный рынок, объединяющий почти 170 млн потребителей, с суммарным ВВП в 2 трлн долл. Следующим этапом регионализации должно стать оформление в 2015 г. Евразийского союза, инициаторами создания которого являются Казахстан и Россия (при поддержке Белоруссии).

Каждая страна имеет свою стратегию развития на предстоящий период, горизонт которой неодинаков. Сроки действия разработанных стратегий отдельных государств ЕЭП раскрыты на рис. 1. В Белоруссии продолжается реализация подготовленной в 2004 г. и одобренной советом министров этой республики стратегии развития на период до 2020 г. [6]. В Казахстане объявлено, что разработанная в 1997 г. стратегия развития до 2030 г. по целому ряду параметров выполнена досрочно и началась реализация Стратегии Казахстан-2050.

В Российской Федерации с 2008 г. идет реализация Концепции социально-экономического развития страны до 2020 г., подготовленной Минэкономразвития России. В развитие этого документа в марте 2012 г. опубликован итоговый доклад экспертов «Стратегия-2020». В январе 2013 г. (сразу после форума в Давосе) Минэкономразвития России опубликовало Прогноз долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2030 г. [9]. При этом статус данного документа не определен.

Возникает вопрос: можно ли называть стратегией план развития страны на срок не более 10 лет? Здесь скорее прослеживается аналогия с пятилетками советского периода, поскольку стратегия должна охватывать период как минимум в 20 лет.

Среди стран ЕЭП только Казахстан выдерживает длительные временные рамки, поскольку разрабатывает прогноз развития до 2050 г. Казахский лидер Н. Назарбаев в своем послании [8]

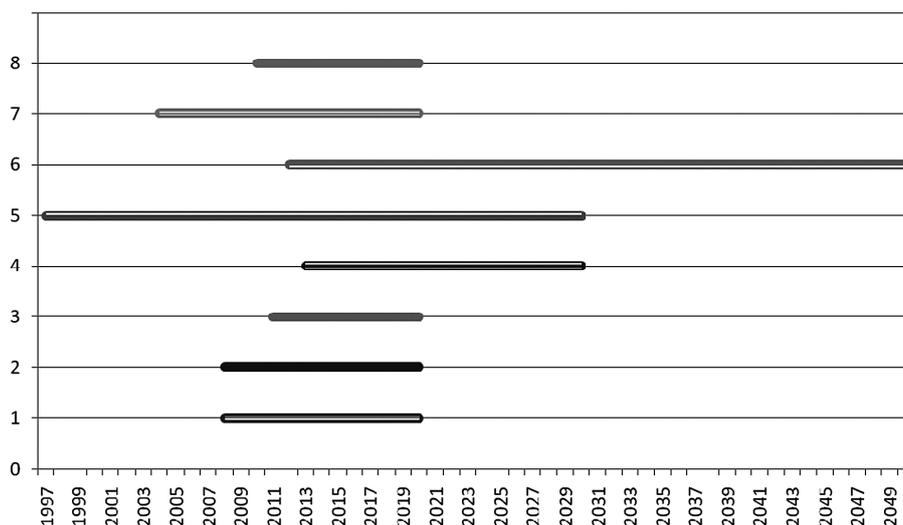


Рис. 1. Период действия стратегий развития стран ЕЭП и Евросоюза в 1997—2049 гг. (вертикальная ось — порядковые номера стратегий):

1 — Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 г.; 2 — Концепция социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.; 3 — Стратегия Россия-2020; 4 — Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.; 5 — Стратегия развития Республики Казахстан до 2030 г.; 6 — Стратегия развития Республики Казахстан до 2050 г.; 7 — Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. 8 — A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. EUROPE 2020

народу страны заявил: «2050 год — это не просто символическая дата. Это реальный срок, на который ориентируется мировое сообщество. В ООН разработан Глобальный прогноз развития цивилизаций до 2050 года, который обнародован Всемирной продовольственной организацией. Сейчас все большее число стран разрабатывает и принимает такие долгосрочные стратегии. Китай определил для себя такой же горизонт стратегического планирования. Даже крупные транснациональные компании разрабатывают стратегии развития на полвека вперед».

В России свое видение стратегии развития страны до 2050 г. пока предлагают лишь отдельные ученые [4].

Помимо сроков затронем еще один важный вопрос. Для согласованного развития стран в рамках ЕЭП целесообразно иметь единую стратегию социально-экономического развития, тем более что такого рода документы уже имеются в ряде региональных экономических блоков (в частности, ЕС — Стратегия «Европа-2020» и СНГ — Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 г.) [11, 14].

Важным элементом стратегии развития отдельных государств и региональных союзов является налоговая политика. Именно на этом аспекте следует остановиться подробнее.

Налоговая политика Евросоюза в рамках Стратегии «Европа-2020» предусматривает прежде всего формирование общих подходов к прямому налогообложению:

- создание общей консолидированной налоговой базы по налогу на доходы корпораций;
- избежание двойного налогообложения, освобождения отдельных видов доходов от налога;
- совершенствование косвенного налогообложения (прежде всего НДС, который обеспечивает значительные поступления в бюджеты стран Евросоюза) [15].

Стратегией экономического развития СНГ на период до 2020 г. предусмотрено, что в области сотрудничества налоговых органов предполагается их взаимодействие по следующим основным направлениям:

- совершенствование нормативно-правовой базы в целях создания благоприятных правовых и экономических условий для хозяйствующих субъектов, повышения конкурентоспособности экономики государств — участников СНГ и налаживания взаимовыгодных экономических связей на многосторонней основе;
- согласование основных направлений налоговой политики государств — участников СНГ;
- мониторинг практики применения налоговыми органами государств — участников СНГ соглашений (конвенций) об избежании двойного налогообложения;
- подготовка предложений по унификации форм и методов налогового контроля;
- обмен информацией между налоговыми органами государств — участников СНГ в целях соблюдения налогового законодательства, предупреждения и пресечения налоговых правонарушений, предотвращения легализации доходов от незаконной деятельности.

В настоящее время наиболее активно ведется работа по совершенствованию нормативно-правовой базы и унификации методов налогового контроля. В частности, разрабатывается новая редакция общей части Модельного налогового кодекса СНГ, в которой учтены наиболее прогрессивные наработки из национальных налоговых законодательств.

При этом возникает вопрос: возможна ли объективная оценка прогрессивности

налоговой системы в той или иной стране? Специалисты Всемирного банка по принятой ими методике оценивают сложность налоговых систем разных государств. На рис. 2 представлен итог ретроспективного анализа конкурентоспособности налоговых систем стран ЕЭП. Он показывает, что налоговая система Казахстана стабильно находится в «двадцатке» лучших (к слову сказать, ее «соседом» в рейтинге является Швейцария). Существенно улучшились за последние 5 лет показатели России и Белоруссии. Однако величина разброса рейтинговых позиций остается слишком большой: это может задержать создание полноценного Евразийского союза. Следует также учитывать, что практически все страны стремятся улучшить свои показатели в данном рейтинге, что создает между ними острую конкуренцию.

Рассмотрим особенности налоговых политик стран ЕЭП в преддверии создания Евразийского союза.

В Стратегии-2020 *Республики Беларусь* говорится о важности создания единого правового поля и равных условий налогообложения для хозяйствующих субъектов на территории Белоруссии и России, поскольку это будет способствовать укреплению региональной экономической интеграции, привлечению внешних капиталов и обеспечению конкурентоспособности экономики страны на мировых рынках. В рамках реализации этой стратегии утверждена текущая Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011—2015 гг. [10], в которой конкретизированы поставленные цели:

- снижение налоговой нагрузки к 2015 г. до 26% ВВП (в том числе снижение ставки налога на

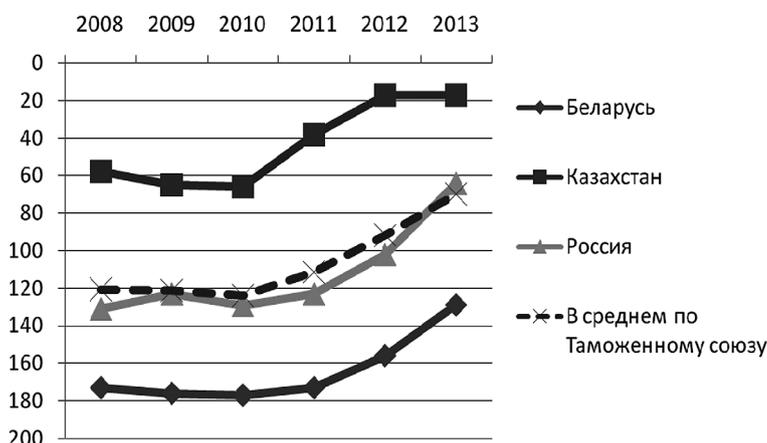


Рис. 2. Динамика показателей рейтинга сложности налоговых систем стран Таможенного союза за 2008—2013 гг. (по данным Всемирного банка)

прибыль, расширение сферы применения упрощенной системы налогообложения);

— повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы;

— обеспечение стабильности и предсказуемости налоговой системы;

— повышение в ближайшее время позиции белорусской налоговой системы в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» по крайней мере до 70-го места (для этого необходимы уменьшение затрат времени на расчет и уплату налогов, отмена неэффективных налоговых процедур, сокращение сроков подготовки и количества налоговых документов).

В ходе проведения налоговых реформ должна быть повышена фискальная роль налогов, связанных с использованием природных ресурсов и защитой окружающей среды, а также имущественных налогов, которые станут основой формирования местных бюджетов.

В общем объеме налоговых поступлений при значительной доле НДС и акцизов должны возрасти доля прямых налогов на доходы и прибыль физических и юридических лиц.

В Республике Казахстан с принятием в 2008 г. нового налогового кодекса достигнуты заметные успехи в налоговой сфере: снижено налоговое бремя, оптимизировано налоговое администрирование, обеспечен рост инвестиций.

Первоочередные задачи, стоящие перед Казахстаном в области налоговой политики, следующие:

— создать благоприятный налоговый режим для плательщиков, занятых в области производства и новых технологий;

— упростить и минимизировать налоговую отчетность;

— в ближайшие 5 лет перейти на режим электронной отчетности.

Тем самым должна быть реализована цель налоговой политики — стимулировать на бизнес-уровне внутренний рост экспорта продукции, а на уровне граждан — увеличение их накоплений, сбережений и вложений.

В Российской Федерации основные направления налоговой политики [7] разрабатываются Минфином России на предстоящий год и последующие плановые два года. Эти направления не являются нормативным правовым актом, но учитываются при разработке проекта бюджета. В 2011 г. в Налоговый кодекс РФ введен новый раздел, регулирующий

вопросы налогообложения при использовании трансфертного ценообразования.

Приоритетами налоговой политики являются:

— снижение к 2015 г. налоговой нагрузки на труд и капитал;

— повышение уровня налогообложения в сфере потребления, включая дорогую недвижимость, автомобили, рентные доходы, возникающие при добыче природных ресурсов.

Предусматривается (как и в Казахстане) снижение издержек налогоплательщиков, связанных с исполнением налогового законодательства (упрощение процедур и сокращение форм налоговой отчетности).

В части налогового стимулирования планируется внесение изменений в законодательство о налогах и сборах по следующим направлениям:

— поддержка инвестиций и развития человеческого капитала;

— развитие взаимосогласительных процедур в налоговых отношениях.

Указанные направления фактически реализуют положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г. [4], которой предусмотрено введение налоговых льгот для негосударственных некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги, а также льгот по налогу на прибыль для организаций, осуществляющих пожертвования на благотворительную деятельность. При этом сохраняется неопределенность из-за того, что и в научной среде и на уровне контролирующих органов продолжаются споры по поводу содержания понятия «льготы», поскольку ее определение, данное в Налоговом кодексе РФ, устраивает далеко не всех. Дискутируются вопросы о том, кому нужны налоговые льготы и в каких объемах. При этом достоинством налога на прибыль организаций в последнее десятилетие считалось как раз отсутствие льгот.

В докладе «Стратегия-2020» [3], подготовленном экспертами, были предложены некоторые меры государственной налоговой политики, которые далеко не во всем совпадают с налоговой политикой Правительства Российской Федерации.

Во-первых, эксперты предложили перейти к единой ставке НДС на уровне ее действующего базового значения 18%, тогда как в основных направлениях налоговой политики, разработанных Министерством финансов РФ, такой переход не предусмотрен. При этом нет механизма компенсации подорожания то-

варов малообеспеченным слоям населения, доходы которых в значительной мере идут на приобретение продуктов питания и реализация которых в настоящее время облагается по пониженной ставке 10%. Надо отметить, что в проекте бюджетной стратегии России на период до 2023 г. предлагается рассмотреть вопрос о переходе на единую ставку НДС, которая должна быть ниже 18%.

Во-вторых, несмотря на предложения экспертов вернуться к единому социальному налогу, Правительство России осуществило переход от налогового к страховому принципу формирования доходов пенсионной системы, упразднив с 2010 г. единый социальный налог.

В-третьих, эксперты предложили увеличить с 2012 г. необлагаемый минимум для целей НДФЛ до уровня, сопоставимого с минимальным размером оплаты труда (МРОТ). Об этом на всех уровнях говорится давно, но, к сожалению, именно с 2012 г. (еще до публикации итогового доклада экспертов) законодатели вообще отменили необлагаемый минимум в виде стандартного налогового вычета, присоединив его к вычету на детей. По мнению авторов, следовало провести анализ принятого законодателями решения. Кстати, сами авторы неоднократно поднимали проблему увеличения необлагаемого НДФЛ минимума доходов (причем, задолго до его отмены) с подробным анализом и расчетами [12, 13].

В-четвертых, предложено изъять из компетенции рядовых налоговых инспекторов обязанность толкования норм налогового законодательства. С этим нельзя не согласиться. Более того, на взгляд авторов, обязанность толкования норм налогового законодательства можно целиком вывести из-под компетенции налоговых органов. Такой нормы нет в налоговом законодательстве Казахстана, где налоговые органы должны разъяснять только порядок заполнения форм установленной налоговой отчетности. Нет ее и в общей части Модельного налогового кодекса СНГ, который устанавливает обязанность налоговых органов информировать налогоплательщиков по их запросам о действующих налогах, порядке и сроках их уплаты, правах и обязанностях налогоплательщиков и о соответствующих актах налогового законодательства.

Таким образом, становится понятным, что доклад экспертов содержит, по выражению В. П. Горегляда [2], лишь «... ценные идеи, не связанные единым планом действий». Следует также подчеркнуть,

что в Стратегии-2020 развития ЕЭП, в «дорожной карте» развития экономической и социальной интеграции на постсоветском пространстве не нашлось должного места налоговой политике.

Но есть и новые разработки. Обращает на себя внимание детально проработанный научный доклад «Новый курс: стратегия прорыва» [1], который посвящен стратегии развития России до 2030 г. В нем предлагаются:

— снижение налоговой нагрузки на все виды инновационной и высокотехнологичной деятельности;

— приоритетное выделение бюджетных ассигнований на поддержку производств, критически значимых для становления нового технологического уклада.

С одной стороны, следует освободить предприятия от уплаты налога на имущество с активной части приобретаемых основных фондов в течение первых трех лет их эксплуатации; а с другой — установить нормы возврата налога на прибыль, уплачиваемого в текущем периоде, в части средств, направленных на техническое перевооружение. В докладе сделан вывод, что следствием размена ввоза кредитов на вывоз собственного капитала становится существенное сокращение налоговых поступлений. Предложения, конкретизированные в данном документе, являются весьма прогрессивными, а самое главное — приводится их обоснование.

Некоторые из этих предложений уже нашли отражение в новом прогнозе развития страны [9] (в частности, идея снижения налоговой нагрузки для развития стартапов в области информационных технологий). Предполагаются также:

— изменение налоговой политики в области нефтедобычи;

— повышение собственной налоговой обеспеченности региональных и муниципальных бюджетов;

— развитие упрощенной системы налогообложения для субъектов малого и среднего бизнеса;

— совершенствование налогового администрирования;

— снятие налоговых барьеров, препятствующих использованию российских площадок для осуществления финансовых сделок российскими и иностранными компаниями.

Рассмотрев основные положения налоговой политики трех стран ЕЭП, выделим некоторые общие ее направления:

— проведение ревизии налоговых льгот (это особенно актуально для России, где действует около 200 различных льгот и преференций) в целях их актуализации;

— увеличение доли «зеленых» налогов;

— оптимизация методов и способов налогового администрирования.

Межпарламентская ассамблея СНГ поставила задачу разработать новую редакцию Модельного налогового кодекса СНГ (МНК СНГ). С момента принятия общей части МНК СНГ прошло уже более 10 лет, некоторые ее положения выдержали испытание временем, другие требуют корректировки с учетом изменения социально-экономических условий. При разработке новой редакции МНК СНГ для ряда задач в рамках определенных направлений налоговой политики уже имеются готовые решения. В частности, это касается:

— новой концепции определения налоговых льгот;

— унификации основных прав и обязанностей налогоплательщиков и налоговых органов;

— мер стимулирования и ответственности в области налогообложения.

Для оптимизации методов и способов налогового администрирования предложено выделить эти вопросы в отдельный блок, не объединяя его с общей частью МНК СНГ.

Принятие новой редакции МНК СНГ, безусловно, должно благоприятно сказаться на разработке гармонизированной налоговой политики в рамках ЕЭП, способствующей росту экономики входящих в него стран.

Список литературы

1. Глазьев С., Фетисов Г. Новый курс: стратегия прорыва: научный доклад. РАН. М.: Совет по изучению производительных сил. 2012.

2. Горегляд В. Дайте компас парадум идей. 21-я экспертная группа начала обсуждать поправки в план развития России. Стратегия-2020. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/2011-03-11>.

3. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. URL: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>.

4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 17.11.2008 № 1662-р.

5. Кузык Б. Н., Яковец Ю. В. Россия-2050: стратегия инновационного прорыва. М.: Экономика. 2005.

6. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. Национальная комиссия по устойчивому развитию Республики Беларусь. Минск: Юнипак. 2004.

7. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. URL: <http://www.minfin.ru>.

8. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. 14.12.2012. URL: <http://www.akorda.kz>.

9. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2030 г. Министерство экономического развития Российской Федерации. Январь 2013 г. URL: www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130129_05.

10. Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011—2015 гг.: утверждена постановлением Совета министров Республики Беларусь 18.02.2011 № 216.

11. Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 г.: утверждена решением Совета глав правительств СНГ от 14.11.2008.

12. Тютюрюков Н. Н., Тютюрюков В. Н., Тернопольская Г. Б. Метаморфозы вычетов по НДС // Налоговая политика и практика. 2010. № 4.

13. Тютюрюков Н. Н., Тютюрюков В. Н., Тернопольская Г. Б. Подходящее налогообложение: сравнение не в пользу России // Налоговая политика и практика. 2011. № 10.

14. EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels. 03.03.2010.

15. Šemeta Algirdas. EU Commissioner for Taxation and Customs Union, Audit and Anti-Fraud «EU tax policy in support of the EU 2020 Growth Strategy» The FEE Tax Day 2011 Brussels. 11 October 2011. URL: http://europa.eu/press_room/index_ns_en.htm.

**TRANSFORMATION OF A TAX POLICY OF THE COUNTRIES
OF THE COMMON ECONOMIC SPACE IN ANTICIPATION
OF CREATION OF THE EURASIAN UNION**

**Nikolai N. TIUTIURIUKOV,
Robert A. CHVANOV,
Vladimir N. TIUTIURIUKOV**

Abstract

The article considers the provision of tax policy of the countries of the Common Economic Space (CES) in context of strategy of their development during preparation for creation of the Eurasian Union. The authors point out country features and general directions in implementation of tax policy and the leading role of the Model Tax Code of the CIS in harmonization of tax policy of the countries of CES.

Keywords: Model Tax Code of CIS, Common Economic Space, tax policy, development strategy, economic blocks

References

1. Glaz'ev S., Fetisov G. *Novyi kurs: strategiiia proryva* [New course: break strategy]. Moscow, Council for studying of productive forces Publ. 2012.
2. Goregliad V. *Daite kompas paradu idei. 21-ia ekspertnaia gruppy nachala obsuzhdad' popravki v plan razvitiia Rossii. Ctrategiia-2020* [Give compass to parade of ideas. The 21st expert group started discussing amendments to development plan of Russia. Strategy-2020]. Available at: <http://www.ach.gov.ru/ru/2011-03-11>. (In Russ.)
3. The final report on the results of expert work on topical issues of socio-economic strategy of Russia until 2020. Strategy-2020: New model of growth — new social policy. Available at: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>. (In Russ.)
4. The Government of the Russian Federation resolution “The concept of long-term social and economic development of Russia for the period till 2020” of December 17, 2008 № 1662.
5. Kuzyk B.N., Iakovets Iu. V. *Rossiiia-2050: strategiiia innovatsionnogo proryva* [Russia-2050: strategy of innovative break]. Ekonomika Publ., 2005.
6. National strategy of sustainable social and economic development of Republic of Belarus for the period till 2020. National commission on sustainable development of Republic of Belarus. Minsk, Iunipak Publ., 2004.
7. The main directions of tax policy of the Russian Federation for 2013 and on planning period 2014 and 2015. Available at: <http://www.minfin.ru>. (In Russ.)
8. Message of the President of the Republic of Kazakhstan N. Nazarbayev to the people of Kazakhstan “Strategy “Kazakhstan-2050”: new policy established state” of December 14, 2012. Available at: <http://www.akorda.kz>.
9. The forecast of long-term social and economic development of Russia for the period till 2030. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. January, 2013. Available at: http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130129_05.
10. Resolution of the Council of ministers of the Republic of Belarus resolution “The program of activity of the Government of Republic of Belarus for 2011—2015” of February 18, 2011 № 216.
11. Resolution of the Council of heads of governments of the CIS “Strategy of economic development of the CIS for the period till 2020” of November 14, 2008.
12. Tiutiuriukov N.N., Tiutiuriukov V.N., Ternopol'skaia G.B. *Metamorfozy vychetov po NDFL* [Metamorphoses of deductions according to personal income tax]. *Nalogovaia politika i praktika — Tax policy and practice*, 2010, no. 4.
13. Tiutiuriukov N.N., Tiutiuriukov V.N., Ternopol'skaia G.B. *Podokhodnoe nalogooblozhenie: sravnenie ne v pol'zu Rossii* [Income taxation: comparison not in favor of Russia]. *Nalogovaia politika i praktika — Tax policy and practice*, 2011, no. 10.
14. EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, Mach 03, 2010.
15. *Šemeta Algirdas*. EU Commissioner for Taxation and Customs Union, Audit and Anti-Fraud

“EU tax policy in support of the EU 2020 Growth Strategy” The FEE Tax Day 2011, Brussels, October 11, 2011. Available at: http://europa.eu/press_room/index_ns_en.htm.

Nikolai N. TIUTIURIUKOV
University under Government
of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
lasconi@mail.ru

Robert A. CHVANOV
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Moscow, Russian Federation
chvanovra@mail.ru

Vladimir N. TIUTIURIUKOV
Institute of Management,
Economy and Forecasting,
Republic of Kazakhstan
vnt@kimep.kz