

30 лет ФНС России: от неповоротливой машины до высокотехнологичного сервиса

22.12.2020

СТАТЬИ

НАЛОГОВОЕ ПРАВО

1990 г. – 2000 г.: централизация системы управления

Становление и развитие налоговых органов в нашем государстве неразрывно связано с ходом политико-экономических реформ, сменой экономического уклада. Провозглашение свободы частной инициативы, приватизация, снижение доли государства в экономике привели к образованию огромного числа независимых экономических субъектов начиная от корпоративных образований, заканчивая каждым конкретным человеком в силу самого факта его проживания на территории России или обладания собственностью. Само существование государства невозможно без обеспечения надлежащего финансирования его социально-экономических обязательств, обязательств в сфере обороны и общественной безопасности. В этой связи определение в составе органов исполнительной власти отдельного ведомства, отвечающего за фискальные функции было, безусловно, оправданно.

Итогом первого десятилетия существования службы стало выстраивание централизованной системы управления налоговой функцией и обеспечение поступлений в бюджет на фоне непрерывной череды кризисных явлений: инфляции, недостатка ликвидности в экономике, дефолта 1998 г. Организационные, информационные и кадровые ресурсы того времени позволяли концентрироваться лишь на выявлении формальных нарушений налогового

законодательства и только в отношении крупнейших, «исторически» существовавших предприятий-налогоплательщиков. В этот период налоговые органы активно прибегали к нормотворчеству, устраняя неопределенность в налоговом законодательстве собственными инструкциями и иными ненормативно-правовыми актами. Значимость подобных документов была столь высокой, что при рассмотрении судебных споров отступление именно от положений инструкции, а то и от циркулярного письма, но не закона, служило основанием для поддержки позиции налоговых органов. Подходы к активной борьбе с элементами уклонения от налогообложения, к «обелению» бизнеса тогда еще только прорабатывались.

2000 г. - 2010 г.: кодификация

Знаковыми событиями 2000-х годов стали кодификация налогового законодательства, снижение налогового бремени путем отмены оборотных, а также значительного числа региональных и местных налогов. На фоне экономического роста налоговые органы начали активную и систематическую борьбу с уклонением от уплаты налогов на российском уровне, активно используя понятия «необоснованная налоговая выгода» [1] и «недобросовестный налогоплательщик» [2]. В налоговом администрировании приобрели значимость аналитические формы отбора налогоплательщиков для проведения проверок и введения обязательного досудебного порядка урегулирования налоговых споров.

2010 г. - 2020 г.: цифровая трансформация

В течение последнего десятилетия развитие налоговой службы характеризуется тремя главными особенностями. Первая особенность — трансформация из чисто фискального ведомства в сервисное, предоставляющее налогоплательщикам все больше возможностей по снижению временных и денежных издержек на исполнение обязанностей по уплате налогов. Высокие достижения в этой сфере очевидны и неоспоримы: электронный документооборот, предоставление сервисов личного кабинета налогоплательщика и др.

Вторая особенность — цифровая трансформация ведомства в области налогового контроля и анализа, заслужившего признание во всем мире: АСК НДС, онлайн-кассы. С момента внедрения онлайн-касс прошло всего четыре года, но достигнутые к сегодняшнему дню результаты впечатляют: более 1,5 млн налогоплательщиков применяют порядка 3,4 млн онлайн-касс. Реформа позволила ликвидировать девять форм кассовой отчетности, стало гораздо сложнее использовать фирмы-однодневки, существенно повысилась собираемость НДС.

Третья особенность — переключение внимания ФНС России на сферу международного налогообложения. Сила ведомства в отстаивании фискальных интересов государства при наличии трансграничных операций проявилась в ряде знаковых судебных решений, среди которых особого внимания заслуживают дело Северного Кузбасса [\[3\]](#) (применение правил «недостаточной» капитализации), а также дело МУМТ [\[4\]](#) (учет для целей налогообложения трансграничных внутригрупповых услуг).

Большие успехи были достигнуты в практической реализации деофшоризационных и прочих инициатив в трансграничном налогообложении: правила о КИК, о фактическом праве на доход и об НДС на трансграничные услуги в электронной форме. ФНС России практически реализованы положения налогового законодательства о трансфертном ценообразовании. Кроме того, налоговое ведомство проявило полную готовность к имплементации международных инициатив по предотвращению размывания налоговой

базы и вывода прибыли из-под налогообложения (план BEPS), в том числе к применению правил международных налоговых соглашений с учетом недавно ратифицированной Многосторонней конвенции ОЭСР (MLI).

В масштабах государства 30 лет — не такой уж долгий путь, и, хотя проделано немало, устойчивый баланс публичных и частных интересов в сфере налогообложения пока так и не достигнут. Порой правильные и разумные инициативы ФНС России усложняют жизнь не только уклонистам, но и добросовестным налогоплательщикам. Ту же информатизацию налогового администрирования налогоплательщики нередко оплачивают из собственного кармана, что особенно больно бьет по малому бизнесу. Иногда представители налоговых органов не успевают за развитием рынка и находят искусственный повод для доначислений, забывая о презумпции добросовестности налогоплательщика и регулирующей функции налогообложения. Практикуются непредусмотренные законом формы налогового контроля, оказывается давление на налогоплательщиков, а нарушения процедуры со стороны налоговых органов не наказываются.

Тем не менее перечисленные выше достижения ставят ФНС России в ряд одних из самых эффективных налоговых органов в мире.

Все эти события отражены в предлагаемом вашему вниманию [таймлайне](#).

[1] См. Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53.

[2] См. Постановление КС РФ от 12.10.1998 № 24-П.

[3] См. Постановление Президиума ВАС РФ от 07.12.2012 № 8654/11.

[4] См. Постановление 9ААС от 17.12.2012 № А40-62131/12.



Джангар
Джальчинов партнер Nextons

Алексей
Матвеев

советник налоговой и таможенной практики Dentons

СТАТЬИ

НАЛОГОВОЕ ПРАВО