ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации (в связи с реализацией международного автоматического обмена информацией о финансовых счетах и документацией по международным группам компаний)»

Министерство экономического развития Российской Федерации
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона
«О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации (в связи с реализацией международного автоматического обмена информацией о финансовых счетах и документацией по международным группам компаний)» (далее – проект акта), разработанный и направленный
для подготовки настоящего заключения Минфином России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подготовлен во исполнение пункта 10 протокола совещания
у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 10 декабря 2015 г. № ИШ-П2-93пр. Проектом акта предлагается внести ряд изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ), предусматривающих создание механизма сбора налоговыми органами Российской Федерации информации, необходимой для осуществления автоматического обмена информацией с компетентными органами зарубежных стран в рамках выполнения Российской Федерацией условий многостороннего Соглашения компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией от 29 октября 2014 г. и многостороннего Соглашения компетентных органов об автоматическом обмене страновыми отчетами
от 27 января 2016 г., к которым Российская Федерация присоединилась
12 мая 2016 г. и 26 января 2017 г. соответственно в рамках реализации Конвенции о взаимной административной помощи по налоговым делам.

Проект акта представлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления
о подготовке проекта акта в сроки с 10 октября 2015 г. по 11 ноября 2015 г.,
а также проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) с 8 апреля 2016 г.
по 9 июня 2016 г., с 6 сентября 2016 г. по 6 октября 2016 г. посредством
их размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [www.regulation.gov.ru/projects#npa=41254.](http://www.regulation.gov.ru/projects#npa=41254.)

По информации, указанной разработчиком в сводном отчете, замечания
и предложения по уведомлению о подготовке проекта акта не поступали.

Предложения по проекту акта поступили от Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников
и предпринимателей, Ассоциации европейского бизнеса, Национального совета финансового рынка, ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть», ПАО «ГМК «Норильский никель», Банка ВТБ (ПАО), БМК и граждан Ю.Г. Ильчук,
К.О. Забелина, С.Д. Гуковой, С. Мартьяновой, А. Поповой, А.С. Якунчикова, С.А. Шестаковой, Г. Мардиева, Д.В. Чистова, А.В. Хотеева.

Указанные замечания и предложения включены разработчиком в сводку предложений, в которой указаны сведения об их учете либо о причинах отклонения.

В ходе подготовки настоящего заключения Минэкономразвития России
в соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены дополнительные публичные консультации
по проекту акта в сроки с 13 марта 2017 г. по 20 марта 2017 г. с целью выявления мнения заинтересованных лиц относительно потенциальных рисков применения предлагаемого проектом акта правового регулирования.

По результатам дополнительных публичных консультаций были получены отзывы от Ассоциации российских банков, Всероссийского союза страховщиков, ПАО «Сбербанк России», АО «Россельхозбанк», АО «СОГАЗ»,
ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть», ПАО АНК «Башнефть»,
ПАО «Газпром», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина и АК «АЛРОСА» (ПАО). Не учтенные в настоящем заключении замечания
и предложения указанных экспертов по проекту акта приведены в прилагаемой сводной таблице результатов проведения публичных консультаций. Минэкономразвития России предлагает разработчику рассмотреть указанные замечания и предложения и по возможности учесть их при доработке проекта акта.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что процедуры проведения оценки регулирующего воздействия разработчиком были соблюдены не в полном объеме.

Так, в сводном отчете разработчиком не была четко сформулирована проблема, на решение которой направлен предлагаемый проектом акта способ регулирования (пункты 1.4 и 3.1), а также нечетко обозначены негативные эффекты, возникающие в связи с наличием проблемы (пункт 3.2).

Следует отметить, что указанная разработчиком в сводном отчете проблема, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования: «создание механизма сбора налоговыми органами Российской Федерации информации, необходимой для осуществления автоматического обмена информацией с компетентными органами зарубежных стран в рамках выполнения Российской Федерацией условий многосторонних Соглашений»,
по своей сути является лишь одной из целей (задач) введения в действие предлагаемого проектом акта регулирования.

Также вызывают сомнения и указанные разработчиком в сводном отчете негативные эффекты, возникающие в связи с наличием проблемы.

Согласно пункту 3.4.5 Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290,
в целях доказательства актуальности проблемы и количественного измерения
ее масштабов в пункте 3.2 сводного отчета приводится описание негативного воздействия и последствий существования данной проблемы, которые могут,
например, проявляться в наличии риска причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, причинения экономического ущерба, в том числе бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, или в наличии необоснованно высоких издержек применения участниками отношений установленных процедур.

Указанные же разработчиком в сводном отчете негативные эффекты
не позволяют в полной мере оценить масштабность и значимость существующей в настоящее время проблемы.

Кроме того, в сводном отчете разработчиком не приведены риски решения проблемы предлагаемым способом регулирования и риски негативных последствий и описание методов контроля эффективности избранного способа достижения целей регулирования (раздел 13), а также не указаны необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия (раздел 14), хотя представленным проектом акта предусматривается проведение ряда таких мероприятий, например, разработка и утверждение формы (формата) уведомления об участии в международной группе компаний, а также порядка заполнения формы и порядка представления уведомления в электронной форме, формы (формата) странового отчета, а также порядка заполнения формы
и порядка представления странового отчета в электронной форме, порядка передачи и получения страновых отчетов уполномоченным органом, условий, порядка и сроков представления и состава информации о клиентах, выгодоприобретателях и (или) лицах, прямо или косвенно их контролирующих, являющихся налоговыми резидентами иностранных государств (территорий).

Кроме того, по проекту акта имеются следующие замечания.

1. В проекте акта используются термины и определения, которые
не имеют однозначного толкования, что на практике может привести
к конфликтным ситуациям между представителями предпринимательского сообщества и должностными лицами налоговых органов, а в ряде случаев
и к необоснованному привлечению лиц, на которых будет распространяться предлагаемое регулирование, к устанавливаемым проектом акта мерам налоговой ответственности.

К указанным терминам, в частности, относятся такие термины
как «рыночная стратегия налогоплательщика», «существующий уровень конкуренции на рынке», «основные конкуренты», «влияние особенностей конкурентной среды на процессы ценообразования», «существенные внутригрупповые соглашения» (подпункт 3 пункта 1 проектируемой статьи 105.15 НК РФ), «ассоциированные предприятия» (подпункт 1 пункта 1 проектируемой статьи 105.16-6 НК РФ).

Также разработчиком не дано определение понятия «финансовый год»
в целях предлагаемого проектом акта регулирования. При этом отмечаем,
что НК РФ определение указанного термина также не установлено.

В целях минимизации данных рисков считаем, что указанные положения проекта акта нуждаются в конкретизации.

2. Пунктом 6 проектируемой статьи 105.16-2 НК РФ устанавливается,
что в случае обнаружения налогоплательщиком неполноты сведений, неточностей либо ошибок в заполнении представленного уведомления
об участии в международной группе компаний налогоплательщик вправе представить уточненное уведомление об участии в международной группе компаний.

Вместе с тем порядок, форма и формат представления уточненного уведомления проектом акта не устанавливаются, что может существенно затруднить процедуру представления уточненного уведомления.

Данное замечание касается также положений пункта 2 проектируемой статьи 105.16-4 НК РФ, пункта 4 проектируемой статьи 105.16-5 НК РФ
и пункта 3 проектируемой статьи 105.16-6 НК РФ.

В связи с изложенным считаем, что проектируемые статьи 105.16-2, 105.16-4, 105.16-5 и 105.16-6 НК РФ в этой части нуждаются в доработке.

3. В соответствии с пунктом 4 проектируемой статьи 105.16-3 НК РФ глобальная документация и национальная документация представляются
в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю
и надзору в области налогов и сборов (далее – уполномоченный орган)
в произвольной форме на бумажном носителе.

При этом остается неясным, для каких целей разработчиком предусматривается в проекте акта требование о составлении и представлении указанной документации исключительно на бумажных носителях.

По мнению Минэкономразвития России и участников публичных консультаций, указанное требование вводит необоснованные ограничения
для участников международной группы компаний, а также приведет
к дополнительным расходам, связанным с подготовкой и представлением большого объема документации на бумажных носителях. Кроме того, дополнительные трудовые и финансовые ресурсы потребуются и налоговым органам для осуществления процедуры приема, обработки, хранения
и архивирования указанных документов.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание отсутствие убедительных обоснований необходимости составления и представления указанных документов исключительно на бумажных носителях, считаем целесообразным исключить из проекта акта данное требование, предоставив взамен участникам международной группы компаний право составлять
и представлять глобальную и национальную документацию в электронном виде.

4. Подпунктом 3 пункта 6 проектируемой статьи 105.16-3 НК РФ устанавливается, что налогоплательщик, являющийся участником международной группы компаний и представивший (в отношении которого представлено) в уполномоченный орган уведомление об участии в этой группе, вправе не представлять в уполномоченный орган страновой отчет по этой группе том числе в случае, если совокупная выручка данной международной группы компаний в соответствии с консолидированной финансовой отчетностью за предшествующий финансовый год составляет или могла
бы составлять (в случае если бы составлялась консолидированная финансовая отчетность) менее 50 миллиардов рублей и если материнская компания такой международной группы компаний признается налоговым резидентом Российской Федерации.

При этом следует отметить, что проектом акта не предусматривается порядок определения совокупной выручки международной группы компаний
в консолидированной финансовой отчетности.

Учитывая то обстоятельство, что консолидированная финансовая отчетность может составляться в соответствии с различными стандартами, показатели совокупной выручки в указанной отчетности могут не совпадать, что существенно затруднит процедуру определения данного показателя и тем самым не позволит налогоплательщику воспользоваться правом
не представлять в уполномоченный орган страновой отчет.

В связи с изложенным считаем, что проект акта в этой части нуждается
в доработке.

5. Проектируемыми статьями 105.16-4 и 105.16-5 НК РФ устанавливается перечень информации, подлежащей представлению в составе глобальной документации по международной группе компаний и национальной документации участника международной группы компаний.

Однако необходимо отметить, что данная информация плохо поддается формализации и структурированию. При этом в значительной степени она зависит от специфики деятельности конкретной международной группы компаний и особенностей построения ее системы внутреннего управленческого учета.

На основании изложенного Минэкономразвития России поддерживает позицию участников публичных консультаций о необходимости дополнения проектируемых статей 105.16-4 и 105.16-5 НК РФ положениями, предусматривающими, что оценка существенности операций, а также степень детализации и полноты сведений, отражаемых в составе глобальной документации по международной группе компаний и национальной документации участника международной группы компаний, определяются налогоплательщиком самостоятельно.

 6. В соответствии с пунктом 2 проектируемой статьи 105.16-3 НК РФ страновой отчет представляется в уполномоченный орган материнской компанией международной группы компаний или ее уполномоченным участником, если такая материнская компания или ее уполномоченный участник являются российской организацией или иностранной организацией (иностранной структурой без образования юридического лица), добровольно признавшей себя налоговым резидентом Российской Федерации.

Кроме того, страновой отчет может быть представлен по требованию уполномоченного органа, направленному налогоплательщику, являющемуся участником международной группы компаний, в случае наличия
у уполномоченного органа информации о неисполнении материнской компанией или уполномоченным участником международной группы компаний обязанности по представлению странового отчета либо в случае, когда государство (территория), налоговым резидентом которого является материнская компания или уполномоченный участник, включено в перечень государств (территорий), допускающих систематическое неисполнение обязательств по автоматическому обмену страновыми отчетами (пункт 7 проектируемой статьи 105.16-3 НК РФ).

Учитывая, что страновой отчет содержит сведения о деятельности
не только налогоплательщика, представляющего данный отчет,
но и о деятельности других участников международной группы компаний,
а также ряд сведений оценочного и описательного характера, которыми налогоплательщик может не обладать либо обладать не в полном объеме,
то могут возникать ситуации необоснованного привлечения налогоплательщика за представление информации, достоверность которой он не может проверить либо к которой не имеет доступа, к мерам ответственности, предусматриваемым проектируемой статьей 129.10 НК РФ.

По мнению Минэкономразвития России и участников публичных консультаций, применение в отношении налогоплательщиков штрафных санкций, предусматриваемых проектируемой статьей 129.10 НК РФ, не может быть признано в указанных обстоятельствах полностью соразмерным совершенному ими налоговому правонарушению.

С учетом изложенного считаем целесообразным предусмотреть в проекте акта возможность применения дифференцированного подхода
к налогоплательщикам, допустившим правонарушения, предусматриваемые проектируемой статьей 129.10 НК РФ, например, в зависимости
от обстоятельств их совершения.

7. Статьей 2 проекта акта устанавливается, что правовое регулирование, предлагаемое проектом акта, вступает в силу со дня его официального опубликования.

Вместе с тем необходимо отметить, что во исполнение положений проекта акта уполномоченному органу по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации необходимо разработать и установить форму (формат) уведомления об участии в международной группе компаний, а также порядок заполнения формы и порядок представления уведомления
в электронной форме (пункт 4 проектируемой статьи 105.16-2 НК РФ), форму (формат) странового отчета, а также порядок заполнения формы и порядок
представления странового отчета в электронной форме (пункт 4 проектируемой статьи 105.16-3 НК РФ). Также в соответствии с пунктом 3 проектируемой статьи 142.5 Правительством Российской Федерации должен быть установлен порядок передачи и получения страновых отчетов уполномоченным органом,
а в соответствии с положениями пункта 1 проектируемой статьи 142.2 НК РФ по согласованию с Банком России – условия, порядок, сроки представления
и состав информации о клиентах, выгодоприобретателях и (или) лицах, прямо или косвенно их контролирующих, являющихся налоговыми резидентами иностранных государств (территорий).

Кроме того, проектом акта предлагается введение дополнительных требований и обязанностей к представителям предпринимательского сообщества, выполнение которых связано с обучением и переквалификацией сотрудников, изменением внутренних бизнес-процессов организаций, подготовкой и утверждением новых распорядительных и нормативных локальных актов организаций.

В этих условиях считаем целесообразным установить в проекте акта переходный период сроком не менее чем 180 дней.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным проектом акта. Вместе с тем в проекте акта присутствуют положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности
для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности
или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 16 л. в 1 экз.

С.В. Шипов

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |
| --- |
|  |