



ДЕПАРТАМЕНТ
ПО БЮДЖЕТНЫМ
ВОПРОСАМ

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Как создать отдел
налоговой политики

©2017 Международный Валютный Фонд
Дизайн обложки: Отдел мультимедийных услуг МВФ
Компьютерная верстка: The Grauel Group

Cataloging-in-Publication Data
Joint Bank-Fund Library

Names: Grote, Martin. | International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
Title: How to Establish a Tax Policy Unit/ this note was prepared by Martin Grote.
Other titles: Fiscal policy, how to improve the financial oversight of public corporations | How to notes (International Monetary Fund) ; 5
Description: [Washington, DC] : Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2017. | How to notes / International Monetary Fund | October 2017. | Includes bibliographical references.
Identifiers: ISBN 9781484323816
Subjects: LCSH: Corporate governance—Quality control. | Corporations--Evaluation.

ISBN 978-1-49832-098-6 (paper)

ОГОВОРКА. В издании «Практическое пособие» Департамента по бюджетным вопросам (ДБВ) персонал МВФ предоставляет директивным органам практические рекомендации по важным налогово-бюджетным вопросам. Взгляды, выраженные в издании ДБВ «Практическое пособие», принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают взгляды МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Заказать публикацию можно онлайн, по факсу или почте:
International Monetary Fund, Publication Services
PO Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
Телефон: (202) 623–7430 Факс: (202) 623–7201
Электронная почта: publications@imf.org
www.imf.org/bookstore.org

КАК СОЗДАТЬ ОТДЕЛ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Структура налоговой системы страны играет важнейшую роль в ее экономическом и социальном развитии, что признается Организацией Объединенных Наций: укрепление мобилизации внутренних доходов выделено в качестве одного из ключевых приоритетов в области устойчивого развития. Очевидно, что в развивающихся странах достаточные налоговые доходы необходимы для финансирования расходов на здравоохранение, образование и инфраструктуру, — все это является предпосылкой экономического роста и развития. Однако значение имеет не только уровень доходов; качество системы сбора доходов также весьма важно для достижения справедливых и эффективных результатов.

Для того чтобы разработать налоговую систему, которая способствует устойчивому экономическому и социальному развитию и пользуется широкой общественной поддержкой, чрезвычайно важно, чтобы предложения по налоговой реформе тщательно оценивались, количественно анализировались и открыто обсуждались. Для этого необходимо, чтобы в ходе обсуждений директивные органы и все заинтересованные стороны имели доступ к наилучшей имеющейся информации, статистике и независимому анализу, основанному на фактических данных, в том числе о влиянии налоговых реформ на доходы, распределение доходов и экономические показатели. Центральный институциональный субъект в процессе принятия решений — исполнительный орган — получает наилучшую поддержку в этом процессе от подразделения, обычно называемого отделом налоговой политики (ОНП). ОНП поручено направлять и информировать обсуждения по вопросам

налоговой политики, основанные на фактах, независимом анализе данных и междисциплинарных усилиях. ОНП также обычно осуществляют надзор в целях обеспечения целостности налоговой системы и играют важнейшую роль в информировании заинтересованных сторон на пути к созданию согласованной, управляемой, справедливой и эффективной структуры налоговой системы.

Во многих развивающихся странах эффективно функционирующий ОНП отсутствует. В некоторых странах с формирующимся рынком (Бразилии, Южной Африке) и странах с низкими доходами (Бурунди) были созданы ОНП или специальные должности по анализу налоговой политики. Однако в большинстве развивающихся стран у правительств нет подобных подразделений; они также испытывают острую нехватку данных и/или имеют ограниченные возможности по анализу данных¹. Такой недостаток информации усложняет процесс принятия решений, препятствует обсуждению налоговых реформ и может привести к плохо спланированной налоговой политике или налоговой системе, которая не выдерживает проверки на легитимность в глазах общественности, что может негативно отразиться на моральном климате и соблюдении налоговых норм. В этих условиях даже небольшой ОНП (который можно постепенно расширить) может иметь решающее значение для достижения прогресса не только в поддержке надлежащей налоговой политики, но и в определении потребностей в развитии потенциала и координации усилий стран-доноров и поставщиков технической помощи².

Настоящий документ подготовлен Мартином Гроте. Автор признателен за полезные комментарии, которые предоставили Рууд де Муйдж, Милена Хрдинкова, Майкл Кин, Александр Д. Клемм, Себастьян Ледюк, Андреа Лемгрубер, Кийоши Накаяма, Виктория Дж. Перри, Патрик Пети, Диего Меса Пуйо, Ирена Янкулов Сульджагич, Артур Свистак и Мик Текрей. Автор также благодарит Питера Барранда, Марио Мансура и Джона Норрегаарда за сотрудничество в подготовке рисунков 2 и 3.

¹Недостаток данных связан, в частности, с ограниченным использованием информационных технологий и отсутствием прозрачности со стороны учреждений и директивных органов, собирающих данные о налогоплательщиках, которые способствовали бы проведению количественного и качественного анализа.

²Создание ОНП является одним из важных элементов в более широком контексте развития налогового потенциала в развивающихся странах (см., например, IMF et al., 2016).

В настоящем справочном документе, основанном на нескольких десятилетиях опыта оказания технической помощи в области налоговой политики персоналом МВФ, содержатся рекомендации и руководство по созданию ОНП. Документ в значительной степени опирается на коллективный опыт экспертов в области налоговой политики, в основном из стран с развитой экономикой и некоторых стран с формирующимся рынком, а также на немногочисленные литературные источники по этому вопросу, которые позволяют извлечь уроки для стран, стремящихся добиться прогресса. В документе рассматриваются такие аспекты, как роль и функции ОНП, его организационная структура, его месторасположение в рамках правительства, а также его отношения с другими государственными органами и внешними заинтересованными сторонами. Приведенный здесь анализ также основан на обзоре и сравнении структур подразделений по налоговой политике в различных юрисдикциях, иногда организованных как ОНП, в 25 странах с высокими, средними и низкими доходами (см. приложение 1).

Из анализа следует несколько уроков о том, какие подходы, в какое время и в каких странах принесли хорошие результаты. Однако учитывая, что институциональные структуры и процессы разработки налоговой политики значительно различаются от страны к стране, в исследовании делается вывод о том, что структура ОНП должна быть адаптирована в соответствии с потребностями, потенциалом, обстоятельствами и возможностями отдельных стран. В конце документа приведены десять общих уроков для стран, стремящихся создать ОНП или продолжить развитие эффективно функционирующего ОНП.

Функции

Как правило, ОНП выполняет четыре основные функции: 1) направляет общую разработку налоговой системы и соответствующие общественные консультации; 2) проводит анализ доходов и экономического воздействия налогов; 3) инициирует, участвует и осуществляет наблюдение за процессом реализации содержания налоговой политики в нормативно-правовых документах; и 4) вносит вклад в международные налоговые обязательства, в частности, оказывает поддержку группе, которая ведет переговоры по налоговым соглашениям, проводя

анализ экономических последствий. Каждая из этих функций важна как в период значительной структурной налоговой реформы, так и при внесении небольших ежегодных изменений в налоговую систему³.

Управление налоговой реформой

ОНП играют важнейшую роль в управлении реформой налоговой политики и проведении объективного анализа имеющихся вариантов налогообложения⁴. Они обычно занимаются анализом и оценкой идей о внесении изменений в политику или введении новых мер политики, поступающих из многих источников, а именно от парламента и государственных должностных лиц, деловых кругов, профсоюзных организаций и широкой общественности. В рамках органов государственного управления основными участниками этого процесса являются министерство финансов, которое определяет и оценивает государственные расходы и доходы; другие министерства, которые стремятся достичь целей политики через налоговую систему; и налоговая администрация, роль которой заключается

³В странах с крупными отраслями добывающей промышленности часто также создается специальное функциональное подразделение ОНП, которое заостряет внимание на разработке налогово-бюджетной основы для добывающих отраслей и заключает с ответственными отраслевыми министерствами (то есть министерствами горнодобывающей промышленности и энергетики) контракты о разделе продукции.

⁴Необходимо проводить различие между *налоговой политикой* и *политикой в области налоговой администрации*, под которой подразумевается политика, проводимая головным учреждением налоговой администрации в отношении управления, обслуживания налогоплательщиков, обработки налоговых деклараций и платежей, обеспечения сбора налогов и аудита. Административные меры политики кодифицированы в процедурных руководствах для персонала и в совокупности составляют основную часть системы управления налоговой администрации, часто воплощенную в отдельном кодексе налоговых процедур. Такой кодекс обеспечивает единый подход ко всем процедурным аспектам, связанным с налогами на доходы, налогом на добавленную стоимость, акцизными сборами и другими налогами. Кодекс налоговых процедур может быть альтернативой другим положениям, присутствующим в различных налоговых законах, которые касаются процедур регистрации, сбора налогов и обеспечения соблюдения налоговых норм. Отметим также, что грань между налоговой политикой и налоговой администрацией не всегда является четкой, так как конкретная установка относительно определения санкций, штрафов и налоговых амнистий одинаково важна как в плане политики, так и с административной точки зрения.

в обеспечении соблюдения закона и улучшении соблюдения налоговых норм. Нередко эти учреждения имеют конкурирующие цели в отношении предложений по налоговой политике, и возникают сложные компромиссные решения в области политики и администрации. ОНП играет ключевую роль в разъяснении этих компромиссов и направляет процесс принятия решений в рамках программы государственной налоговой политики. Это должно достигаться путем предоставления объективного анализа и рекомендаций относительно того, как наилучшим образом служить общественным интересам. Кроме того, ОНП может содействовать — посредством проведения налогового анализа — более широкой задаче координации экономической политики между министерствами и ведомствами с точки зрения торговой политики (тарифы), расширения возможностей получения доходов из собственных источников региональными и местными органами управления, отраслевых стратегий (добывающие отрасли), безработицы и развития рынка труда и предпринимательства.

Что касается внесения изменений в налоговую систему, программа работы ОНП должна быть реалистичной, а ее приоритеты должны основываться на поддающихся измерению критериях (например, подготовка достижимых стратегий и целей по мобилизации доходов в поддержку среднесрочной основы бюджета). Одним из прагматичных подходов является определение приоритетности мер путем разграничения различных категорий налоговых изменений, например: 1) статьи, которые считаются важнейшими и требуют принятия законодательных актов в ходе очередной парламентской сессии для исправления серьезных недостатков в законе, активно используемых в качестве налоговых лазеек; 2) статьи, остающиеся важными, но не имеющие критического значения, которые должны быть законодательно закреплены в кратчайшие практически целесообразные сроки и, безусловно, в течение следующих 12–18 месяцев; 3) статьи, которые остаются важными, но являются менее срочными и могут быть отложены.

ОНП играет ведущую роль в разъяснении экономического обоснования и намерений, лежащих в основе изменений в налоговой политике и налогового законодательства, вне политического

контекста. Однако разработка пояснительных документов по толкованию налогового законодательства, которые предоставляют налогоплательщикам и сотрудникам налоговой администрации указания по применению существующих налоговых кодексов и нормативов, осуществляется в основном налоговой администрацией. В этой связи ОНП следует консультировать налоговую администрацию и министерство финансов относительно влияния документов по толкованию на доходы до их опубликования. Толкования налоговой политики или соответствующие методические документы обычно публикуются для информирования и руководства налогоплательщиков и их консультантов, и это вторичное или вспомогательное законодательство является существенным элементом обеспечения определенности в отношении налогового законодательства и его применения. Однако необходимо внимательно следить за тем, чтобы дискреционные полномочия налоговой администрации не были ненадлежащим образом расширены без законодательного контроля — например, ОНП мог бы вести мониторинг и предупреждать исполнительный орган в случае, если такие полномочия превышают определенный, предварительно установленный уровень существенности⁵.

Анализ доходов и экономического воздействия

Как правило, ОНП проводят количественный и качественный анализ, зачастую в рамках более широкого процесса разработки бюджета министерством финансов. Этот анализ должен быть строгим, систематическим и основанным на прозрачных и современных методологиях. Необходимо обеспечить доступ общественности к основным методологическим инструментам, с тем чтобы заинтересованные стороны (например, научные круги, организации гражданского общества и предприятия) могли воспроизводить и тщательно изучать их⁶. ОНП часто проводит нижеследующие виды анализа (Bird 2004, UNDP 2008, Martinez-Vazquez and Heredia-Ortiz, 2009);

⁵ IMF, OECD (2017): 41–45.

⁶ Данные о налогоплательщиках на микроуровне, необходимые для этого анализа, обычно не являются общедоступными и должны предоставляться ОНП на анонимной основе (см. раздел II.C).

среди них первые два являются наиболее существенными и имеют решающее значение, в том числе для развивающихся стран.

- *Прогнозирование доходов* имеет существенное значение для каждого ОНП. Оно включает два аспекта.
 - Прогнозирование базового уровня налоговых поступлений в течение бюджетного цикла при заданном наборе параметров политики. Обычно они основаны на сочетании микро- и макроэкономических данных и играют важнейшую роль в процессе подготовки бюджета. Они также часто используются для других целей, таких как установление целевых показателей сбора доходов для налоговой администрации. Базовые прогнозы обычно составляются два раза в год: сначала для годового бюджетного цикла, а затем, в середине финансового года, для подведения итогов и определения отклонений от первоначальных бюджетных оценок в целях планирования бюджетных расходов на среднесрочную перспективу⁷.
 - Прогнозирование доходов в рамках предлагаемых поправок к налоговому законодательству по отношению к действующему законодательству (анализ влияния на доходы) часто основано на микросимуляционных моделях, которые позволяют рассчитать влияние детализированных параметрических изменений в налоговом кодексе на доходы по конкретным группам налогоплательщиков. Агрегирование этих эффектов дает представление о последствиях для доходов.
- *Анализ налоговых расходов* относится к расчету упущенных доходов в связи с конкретными положениями налогового кодекса, отклоняющимися от эталонной системы, такими как освобождения, вычеты, налоговые льготы, отсрочки и льготные налоговые ставки. Учитывая,

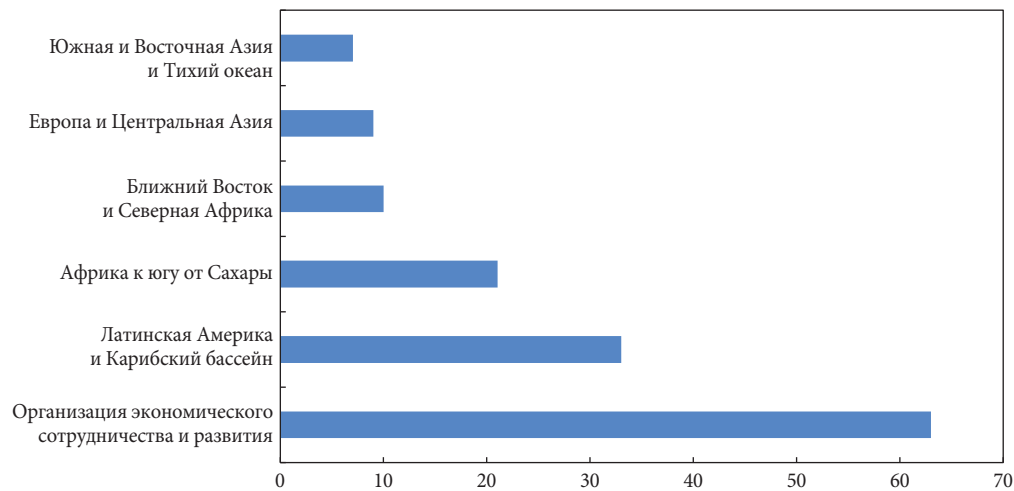
⁷Оценки доходов, используемые для целей бюджетного планирования, могут быть результатом совместной работы различных учреждений, проводимой путем создания комитетов по доходам, которые способствуют получению технически обоснованных и вызывающих доверие результатов. В некоторых странах министерство финансов частично опирается на оценки авторитетных аналитических центров (например, Института фискальных исследований в случае Испании), что повышает прозрачность основополагающих допущений для прогнозов доходов и используемых методов.

что налоговые расходы могут составлять значительную долю общих государственных расходов, анализ налоговых расходов имеет важнейшее значение для информирования директивных органов и других заинтересованных сторон об издержках и выгодах конкретных налоговых льгот, что в идеальном случае следует делать ежегодно или раз в два года. В большинстве стран с развитой экономикой проводится ежегодный обзор налоговых расходов, который часто публикуется в виде составной части бюджета. В развивающихся странах этот вид анализа менее распространен (рис. 1).

- *Распределительный анализ* относится к последствиям для распределения доходов между домашними хозяйствами, физическими лицами и предприятиями. Этот вид анализа обычно основан на микросимуляционных моделях, построенных на уровне отдельных домашних хозяйств или организаций. Иногда эти модели включают поведенческие эффекты для обеспечения «динамической оценки», то есть составления прогнозов, включающих влияние поведенческих реакций на налоговую политику. Если модель также охватывает реакции рыночных цен (как в случае моделей общего равновесия), в анализе может учитываться влияние налогов на распределение налогового бремени, то есть конечное воздействие на физических лиц с учетом последствий переноса налогового бремени, которые проявляются в форме реакций рынка на налог. Экономический распределительный эффект налоговых изменений может значительно отличаться от нормативного и иметь весьма актуальное значение для распределительных последствий налоговых изменений⁸.
- *Анализ экономического воздействия* часто относится к макроэкономическим последствиям изменений налоговой политики для рынка труда, инвестиций, совокупной инфляции, эко-

⁸Распределительные эффекты также могут определяться на основе данных, представленных во внешних источниках. Например, при оценке сферы действия налога на добавленную стоимость в Европе в работе Benedek et al. (2015) сообщается, что изменения пониженных ставок налога на добавленную стоимость могут не полностью передаваться потребителям; такие эффекты могут влиять на европейскую политику в отношении налога на добавленную стоимость, а также на политику в других странах.

Рисунок 1. Процент стран, в которых периодически проводятся расчеты налоговых расходов



Источник: Всемирный банк (2015 год).

номического роста и т. д. Такой анализ обычно выполняется при помощи моделей частичного и/или общего равновесия, которые охватывают различные поведенческие реакции на налоги и включают возможные взаимодействия между рынками. В общем случае для разных налогов должны использоваться разные модели, например, детально разработанная модель домашних хозяйств применительно к реформе налогов с физических лиц и детально разработанная модель коммерческого сектора применительно к реформе налогов на организации. Параметры часто оцениваются исходя из эконометрического анализа данных или калибруются на основе существующей эмпирической литературы. В некоторых моделях также учитываются вторичные эффекты налоговой политики на международном уровне, например, через торговлю, международное распределение труда и капитала и международное перемещение прибыли многонациональными компаниями.

- *Анализ затрат* и выгод является наиболее комплексной оценкой для определения желательности определенных налоговых положений (таких как налоговые льготы) на основе широкой концепции благосостояния. В качестве исходных данных для анализа затрат и выгод обычно используются другие виды анализа, например, изучение налоговых расходов предоставляет необходимые входные данные для определения

прямых бюджетных издержек, связанных с конкретным налоговым положением (см. IMF et al., 2015).

- *Анализ налоговых показателей* относится к использованию смоделированных показателей, в которых учитываются определенные искажения налоговой системы (которые обычно можно сравнивать между странами). Одним из таких показателей является *эффективная ставка налога* на коммерческие инвестиции, которая может быть полезна для выявления искажений налогов на доходы, таких как налоги на доходы организаций, налоги, взимаемые у источника, и налоги на доходы физических лиц (IMF et al., 2015). Другим показателем является *клин налога на рабочую силу*, который обобщает совокупное влияние налогов и взносов в систему социального обеспечения на клин между стоимостью рабочей силы и чистой заработной платой работника — показатель искажения на рынке труда (OECD, 2016).

ОНП не всегда располагают достаточными ресурсами для использования полного спектра упомянутых здесь экономических моделей и экономического анализа. Однако наиболее важные функции, такие как прогнозирование доходов, обзоры налоговых расходов и оценка изменений в налоговой политике (то есть влияние на доходы), как правило, осуществляются в той или иной форме. В развивающихся

странах целесообразно вначале сосредоточить внимание на возможностях, которые повышают точность прогнозирования доходов, количественных оценок налоговых изменений и расчета потери доходов от налоговых льгот.

По мере продвижения стран по этим направлениям могут быть разработаны модели, позволяющие анализировать экономические и распределительные воздействия и проводить анализ затрат и выгод, связанных с крупными корректировками налоговых инструментов. Весьма распространенной практикой является аутсорсинг правительством проведения более точного анализа группе ученых, внешним консультантам или государственному учреждению (например, независимым фискальным организациям), которые специализируются на анализе данных и экономическом моделировании. Как указано в приложении 1, к числу стран, в которых имеются специализированные организации по фискальному анализу, входят Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия и Соединенное Королевство. Кроме того, некоторые виды анализа целесообразнее выполнять силами налоговой администрации, например, анализа налоговых разрывов (в основном проводимого в отношении налога на добавленную стоимость или налога на доходы организаций, как тщательно проработано в программе анализа разрывов Департамента по бюджетным вопросам, которая представляет собой модель для оценки разрыва налога на добавленную стоимость) или методология выявления необлагаемой доли налоговой базы в связи с несоблюдением налоговых норм. Полученные результаты служат основой для обсуждения стратегий налоговых администраций в отношении управления рисками несоблюдения налоговых норм и дополняют анализ налоговых расходов, целью которого является выявление последствий для доходов, связанных с разработкой политики (разрыв налоговой политики).

Составление нормативно-правовых документов

Составление нормативно-правовых документов является сложным этапом в процессе разработки налогов. Основываясь на формулировках политики относительно предполагаемых налоговых изменений, составители нормативно-правовых

документов должны перевести их в конкретный и прозрачный законодательный акт. С одной стороны, формулировки, применяемые в составляемых документах, должны быть сжатыми, чтобы полностью отражать намерения политики, не создавая лазеек для уменьшения налоговых обязательств и уклонения от уплаты налогов. С другой стороны, в формулировках должны учитываться толкования, применяемые судебными инстанциями данной юрисдикции. В связи со сложным характером налогового законодательства важно, чтобы сотрудники налоговой администрации принимали активное участие в разработке поправок к налоговому законодательству и продолжали участвовать в законодательном процессе на всем его протяжении.

Составление документов может осуществляться под руководством аппарата генерального прокурора, но при этом проводится силами редакционного комитета, включающего различных участников, в том числе сотрудников ОНП. Иногда отдельный парламентский комитет контролирует стандарты подготовки нормативно-правовых документов или выполняет редакционную роль напрямую. В некоторых юрисдикциях все законодательные акты составляются парламентским советником (например, офисом парламентского советника в Соединенном Королевстве), но в тесном сотрудничестве с налоговыми юристами ОНП и налоговой администрации. ОНП также управляет законодательной программой и участвует в обсуждениях в порядке чтений проекта налогового законодательства в постоянном или специальном выборном комитете, ответственном за обсуждение поправок к налоговому законодательству.

Ведение переговоров по соглашениям и участие в международных налоговых форумах

Для решения вопросов международного налогообложения, таких как ведение переговоров по двусторонним налоговым соглашениям, рассмотрение соответствующих правил в отношении налогообложения страной источника прибыли, правил для предотвращения уклонения от уплаты налогов (правил малой капитализации и контролируемых иностранных компаний) и трансфертного ценообразования, необходим международный

опыт в области налогового права. В оптимальном случае этот процесс требует знания издержек и выгод определенных положений в налоговом соглашении, что требует от ОНП проведения специального анализа данных по таким вопросам. Например, ОНП должен со временем начать лучше понимать последствия положений налоговых соглашений о притоках и оттоках инвестиций, а также о налоговых доходах, полученных от таких потоков. Ему следует также оценивать риски, связанные с выбором наиболее выгодных налоговых соглашений. Кроме того, ОНП должен вносить вклад в обсуждения согласованных на международном уровне стандартов, таких как обязательные директивы (например, используемые в Европейском союзе или Западноафриканском экономическом и валютном союзе), и быть информированным о стандартах и руководящих принципах, разработанных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группой 20-ти и Организацией Объединенных Наций (ООН). Старшие сотрудники ОНП также должны участвовать в международных инициативах по координации налогов в связи с комплексной системой мер Группы 20-ти и ОЭСР в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (BEPS), в глобальном форуме по автоматическому обмену информацией и в работе Комитета экспертов ООН по Международному сотрудничеству в вопросах налогообложения. Группы по ведению переговоров о налоговых соглашениях, сформированные на межведомственной основе, обычно возглавляются сотрудниками налоговой администрации высокого уровня или старшим налоговым советником министерства финансов, которые должны опираться на количественный анализ ОНП при ведении переговоров о выгодах от соглашений для их стран.

Надлежащее управление

Размещение

ОНП обычно создаются в рамках исполнительной ветви власти, но существуют исключения. Например, в России ОНП изначально относился к научной сфере и финансировался независимым

фондом⁹. Эта независимость может иметь то преимущество, что она обеспечивает защиту анализа и прогнозов ОНП от чрезмерно ограничительного политического влияния. Однако работа внешнего ОНП может затрудняться ограниченным доступом к конфиденциальным данным о налогоплательщиках или отсутствием информации о спорных предложениях по реформе. Вместо того, чтобы полностью делегировать все функции ОНП независимому учреждению, можно передавать в порядке аутсорсинга решение некоторых задач (таких как разработка экономических моделей или определенные виды анализа, например, исследование налогового разрыва или анализ экономического воздействия налогов). В некоторых странах налоговая политика анализируется независимым министерством планирования. Однако такая практика, как правило, не считается оптимальной, поскольку сотрудники министерства могут быть недостаточно информированы о более широкой налогово-бюджетной политике. Как следствие, это может привести к рекомендациям, несовместимым с общей целостностью налоговой системы или более общей структурой налогово-бюджетной политики (Bird, 2003).

В большинстве стран ОНП входит в состав министерства финансов. Из 25 стран, перечисленных в приложении 1, только в двух (Новой Зеландии и Хорватии) функция разработки налоговой политики возложена на налоговую администрацию. В Аргентине, Бразилии, Гватемале, Перу, Танзании и Чили хорошо организованные подразделения по изучению налогов встроены в налоговую администрацию. Эти подразделения проводят аналогичный или дополнительный анализ предложений по реформе налогов, например, путем анализа сбора доходов в сопоставлении с целевыми показателями, оценки тенденций уклонения

⁹Нередки случаи, когда страны предпочитают проводить расширенный налогово-бюджетный анализ силами полуавтономных налогово-бюджетных организаций. Примером независимого аналитического центра по вопросам налогово-бюджетной политики является Институт фискальных исследований в Соединенном Королевстве, основанный в 1969 году и признанный в качестве ведущей независимой организации по микроэкономическим исследованиям. Сфера его исследований является одной из самых широких в анализе государственной политики и охватывает различные темы: от налогов и льгот до политики в области образования и от предложения труда до налогообложения корпораций (см. <https://www.ifs.org.uk/>).

от уплаты налогов и соблюдения налоговых норм и представления информации о них и подготовки отчетов о налоговых расходах. В этих странах, как правило, существуют тесные рабочие взаимоотношения между налоговой администрацией и министерством финансов (ответственным за разработку налоговой политики) при формировании налоговой политики и изменении налогового законодательства.

Возложение ответственности за функцию налоговой политики на министерство финансов, а не на налоговую администрацию, имеет два основных преимущества. Во-первых, это согласуется с общими обязанностями министерства финансов в области налогово-бюджетной политики и управления на макроэкономическом уровне. Действительно, ОНП, входящие в состав министерства финансов, нередко являются частью более широкого подразделения по налогово-бюджетной политике, которая формулирует как налоговую политику, так и политику в отношении расходов. Функции и результаты работы таких подразделений по налогово-бюджетной политике неодинаковы, но они, как правило, сосредоточены в шести основных областях: макроэкономический анализ и прогнозирование; анализ налоговой политики; прогнозирование доходов и статистика по налогоплательщикам; планирование и анализ расходов; управление государственным долгом; и анализ межструктурных налогово-бюджетных отношений (Martinez-Vazquez and Heredia-Ortiz, 2009). Важно то, что хотя налоговая политика, предпочитаемая и поддерживаемая налоговой администрацией, может быть целесообразна с административной точки зрения, она может придавать слишком мало значения экономическим, социальным или распределительным воздействиям налогов или более широким установкам налогово-бюджетной политики. Включение ОНП в состав министерства финансов может лучше служить общественным интересам во всех его аспектах.

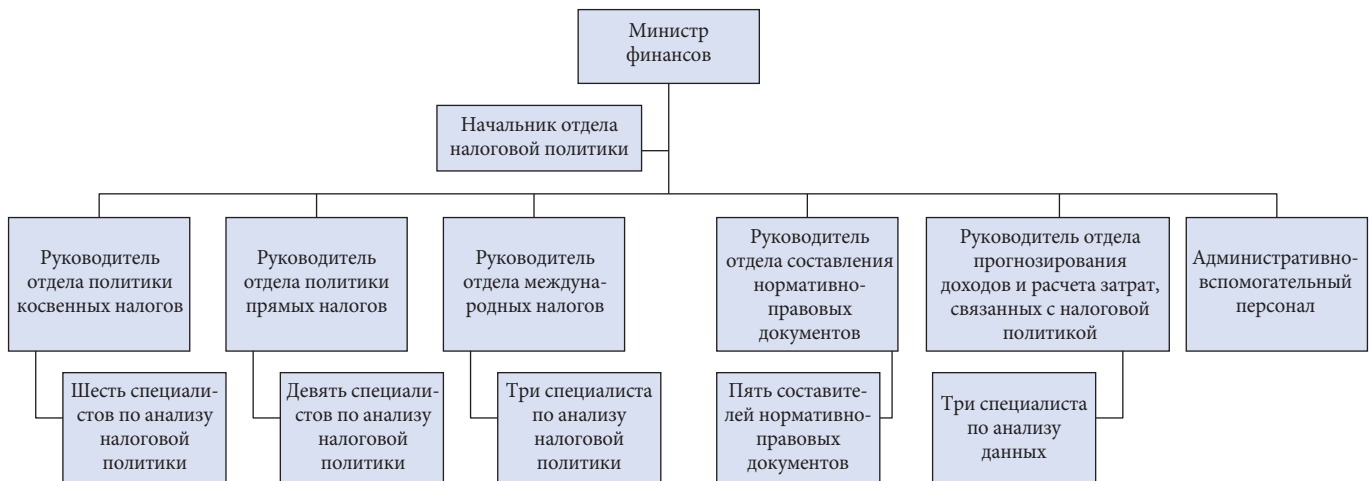
Второе преимущество включения ОНП в министерство финансов, а не в налоговую администрацию, заключается в том, что последняя может, естественным образом, более отрицательно относиться к риску, связанному с изменениями политики (особенно если они часты), которые требуют существенных корректировок административных систем и систем информационных технологий.

Именно по этим причинам налоговая администрация может быть более склонна, чем министерство финансов, воздерживаться от активной пропаганды изменений налоговой политики, которые могли бы улучшить общую архитектуру налоговой системы или быстро отреагировать на внешние изменения. Тем не менее, ОНП должны постоянно взаимодействовать и консультироваться с налоговой администрацией, чтобы использовать преимущества «инсайдерской информации» о поведении налогоплательщиков и соблюдении ими налоговых норм, а также получать доступ к данным о налогоплательщиках, накапливаемым налоговой администрацией, в соответствии с четкой процедурой обмена данными о налогоплательщиках. Институциональное соперничество между налоговой администрацией и ОНП должно быть сведено к минимуму; если оставить его без внимания, оно может подорвать совместные усилия по прогнозированию доходов и анализу воздействия налогов и в конечном итоге привести к недостаточно обоснованным или предвзятым обсуждениям налоговой политики и выбираемым решениям.

Укомплектование кадрами и организационная структура

Размеры ОНП, как правило, значительно различаются по странам в зависимости от размера страны, стадии ее экономического развития и возможностей (то есть ресурсов) органов государственного управления в отношении процесса разработки и проведения политики. На рис. 2 приведен пример ОНП среднего размера, включающего примерно 35 штатных единиц. Встречаются также альтернативные структуры: например, эксперты по прямым и косвенным налогам иногда отвечают также за проведение количественного анализа в их соответствующих областях; или же группа по прогнозированию доходов может тесно сотрудничать с составителями макроэкономических прогнозов в бюджетном управлении для оценки общего объема бюджетных доходов. В некоторых странах с развитой экономикой количество сотрудников может быть значительно больше. Например, в ОНП Канады работает более 150 сотрудников. Однако в развивающихся странах ОНП или подразделения, занимающиеся разработкой налоговой политики,

Рисунок 2. Пример интегрированного отдела налоговой политики



Примечание. Начальник департамента налоговой политики — то же, что и начальник ОНП.

гораздо меньше, например, в налоговом отделе Национального казначейства Кении в настоящее время занято примерно десять сотрудников¹⁰.

В состав ОНП должны включаться специалисты, обладающие знаниями в различных областях: экономисты, статистики, юристы, бухгалтеры и налоговые администраторы (Bird, 2004). По крайней мере некоторые аналитики должны иметь практический опыт в области налоговой администрации и составления нормативно-правовых документов. Междисциплинарный подход важен для предотвращения узкой ориентации политики.

Кадры ОНП должны наниматься на долгосрочной основе; их должности требуют значительных инвестиций в развитие человеческого капитала посредством внутреннего обучения, что требует твердой приверженности как со стороны сотрудников, так и со стороны организации. Эксперты должны делиться своими знаниями с младшими сотрудниками, тем самым подтверждая приверженность организации задачам обучения и повышения квалификации сотрудников на протяжении всей жизни. ОНП должен предлагать рыночные ставки заработной платы для привлечения

¹⁰ Систематическая документированная информация об организационных структурах ОНП в различных странах весьма ограничена. В Южной Африке штаты ОНП насчитывают примерно 40 человек, и их основные функции делятся поровну между разработкой налоговых законов и экономическим анализом налогов.

квалифицированных кадров и удержания сотрудников, обладающих дефицитными навыками.

Это часто представляет проблему в развивающихся странах. Например, в некоторых странах Африки круг лиц, имеющих навыки в области бухгалтерского учета, экономики, статистики и налогового права, ограничен. Кроме того, даже получив подготовку в ОНП, сотрудники часто уходят в частный сектор или в полуавтономную налоговую администрацию, которая предлагает более конкурентоспособную заработную плату. ОНП с динамичной программой стажировок, предлагающий способным аспирантам, приближающимся к защите диссертаций, практическую работу на несколько лет, может противостоять некоторым из этих дестабилизирующих эффектов рынка труда.

В тех случаях, когда ОНП изначально был создан иностранными донорами, очень важно объединить местных сотрудников с иностранными экспертами и международными консультантами, которые руководят и управляют отделом на начальном этапе. Такие общие усилия побуждают местный персонал публиковать рабочие документы совместно с международными экспертами, что может повысить качество и полезность докладов (Martinez-Vazquez and Heredia-Ortiz, 2009). Местные научные учреждения могут предоставить персонал, способный проводить анализ, для сохранения потенциала на будущее и стимулирования нового притока сотрудников, прошедших академическую

Вставка 1. Африканский налоговый институт

Африканский налоговый институт возник в результате незапланированного объединения двух инициатив. Во-первых, Агентство США по международному развитию (USAID) и Казначейство США поддержали, посредством передачи финансовых и технических ресурсов, создание подразделения по налоговой политике в Южной Африке в составе Национального казначейства. Во-вторых, Гарвардская международная программа по налоговым вопросам способствовала созданию академического налогового института, обслуживающего страны Африки. В 2002 году Национальное казначейство Южной Африки, частный донор из США и USAID

предоставили финансирование и сотрудничали с Преторийским университетом в создании Южноафриканского налогового института. Благодаря широкому региональному признанию и одобрению его успешных учебных программ в области налогов Южноафриканский налоговый институт развился в Африканский налоговый институт. Этот институт занимается подготовкой кадров, исследованиями и предоставлением технической помощи в областях налоговой политики и налоговой администрации для Африки. В институте на краткосрочной основе работают международные налоговые эксперты, в том числе из Международного Валютного Фонда.

подготовку, особенно в тех случаях, когда ожидается, что передача навыков, финансируемая донорами, через некоторое время прекратится. Одним из примеров тому является Африканский налоговый институт (вставка 1).

Взаимодействия с налоговой администрацией и другие внешние связи

Отношения между ОНП и юридическим/техническим и операционным департаментами в налоговой администрации имеют важнейшее значение. Специалисты по анализу налоговой политики должны консультироваться с руководителями операционных подразделений налоговой администрации относительно целесообразности рассматриваемых предложений по налоговой политике. И наоборот, руководители в налоговой администрации должны нести ответственность за оповещение ОНП о возможных недостатках в налоговом законодательстве, выявленных при обработке и проверке налоговых деклараций, и за обеспечение регулярного предоставления анонимных данных о налогоплательщиках в формате и в сроки, требуемые ОНП. На рисунке 3 проиллюстрирован характер таких взаимосвязей. На нем показано относительно большее влияние министерства финансов на ранних этапах процесса разработки политики, когда решаются общие вопросы политики. Впоследствии, при разработке детальных операционных вопросов

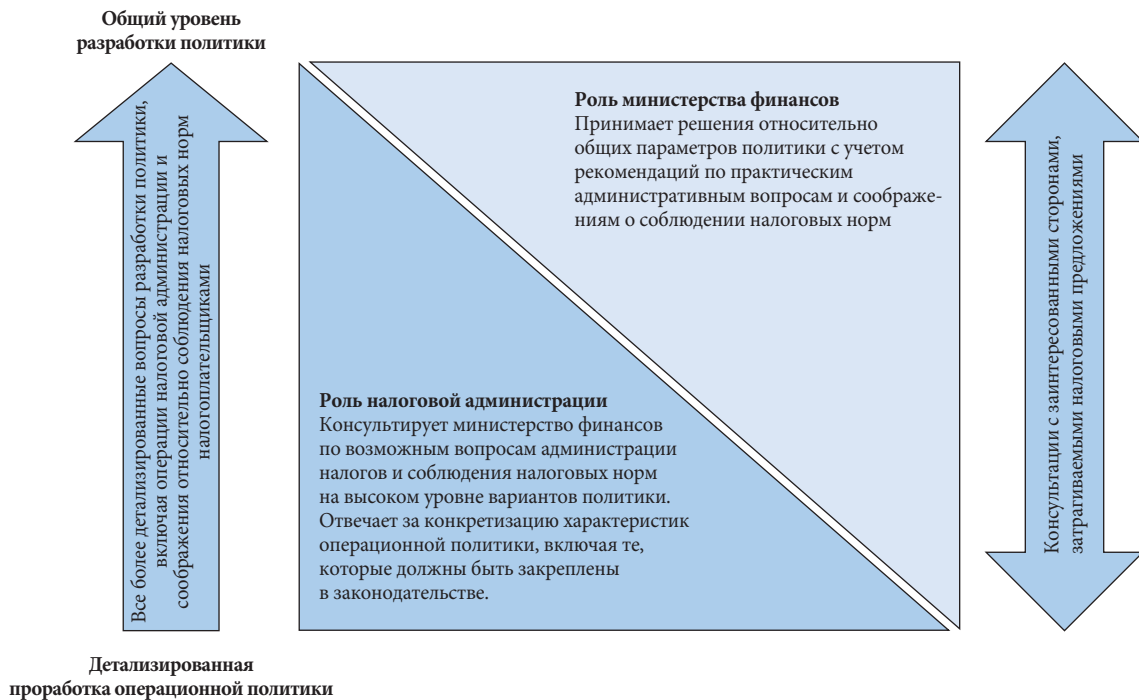
законодательства, большее влияние имеет налоговая администрация¹¹.

Страны разработали различные способы организации сотрудничества между ОНП и налоговой администрацией. Например, Австралия устранила барьеры, организовав подготовительную работу посредством проектных комитетов (вставка 2). Такие комитеты могут способствовать скоординированному и эффективному подходу к прогнозированию доходов, анализу политики и направлению обсуждений налоговой политики.

В интересах тщательно продуманной практической политики налогообложения отношения между ОНП и операционной стороной налоговой администрации должны быть закреплены в форме надежного институционального механизма (например, протокола). Это особенно важно, если налоговая администрация организована как полуавтономный налоговый орган. Во взаимно обязывающем протоколе можно определить, как будут скоординированы и организованы соответствующие вклады этих сторон. Протокол также должен предусматривать разрешение конфликтов в том случае, если министерство финансов и налоговая администрация не в состоянии согласовать общую позицию в отношении налоговой политики и/или законодательных вопросов. В таких ситуациях

¹¹ «Составление нормативно-правовых актов» является неотъемлемой частью процесса, обозначенного на рисунке как «детализированная проработка операционной политики».

Рисунок 3. Цикл разработки налоговой политики



министерство финансов, как ведущее учреждение в области политики, должно обеспечить условия для того, чтобы противоположная точка зрения налоговой администрации была представлена исполнительному органу (министру) в формате, утвержденном налоговой администрацией. Министр должен указать направление, используя информацию, полученную от советника по вопросам законодательства или консультативного налогового органа (примерами являются Австралийский совет по налогообложению, Налоговый совет Турции и т. д.).

Для обеспечения успешного функционирования ОНП должен иметь доступ (в разумных пределах) к данным о налогоплательщиках. Поскольку деятельность налоговой администрации по сбору налогов генерирует данные о финансах налогоплательщиков, доступ к таким данным защищен в силу закона и часто подчиняется строгим правилам конфиденциальности. Как следствие, в рамках обсуждаемых протоколов сотрудничества необходимо тщательно сбалансировать права доступа к информации. Для этой цели личность налогоплательщика должна быть скрыта, или же, в случае крупных налогоплательщиков, информацию следует объединять с агрегированными данными

по налогоплательщикам, если она позволяет идентифицировать их (например, если в данной юрисдикции функционирует только одна крупная нефтяная компания или пивоваренный завод). Доступ к данным о налогоплательщиках лучше всего обеспечивается путем подписания обязательных протоколов, поскольку неформального понимания или традиционной практики, основанной на поведении отдельных лиц и их готовности сотрудничать в обмене данными о налогоплательщиках, может быть недостаточно. Альтернативный подход, позволяющий сотрудникам ОНП давать так называемые клятвы секретности для получения доступа к конфиденциальным и индивидуальным данным о налогоплательщиках от налоговой администрации не является ни распространенной, ни предпочтительной практикой для налоговых администраций¹².

¹²ОНП может также рекомендовать налоговой администрации делиться анонимными данными о налогоплательщиках с научно-исследовательскими учреждениями или международными организациями в рамках строгого соглашения относительно раскрытия информации. Налоговые администрации все чаще склоняются к этому, поскольку новые исследования могут повысить качество анализа политики и принятия решений.

Вставка 2. Австралийская интегрированная модель разработки налоговой политики

Австралийская интегрированная модель разработки налоговой политики и стремление к прозрачным консультациям с общественностью изначально относились к реформам налогообложения коммерческих предприятий. В этом подходе подчеркивалась необходимость перехода от «последовательного» процесса разработки налогообложения (в котором различные подразделения организованы на основе специализации труда) к целостному подходу путем объединения подразделений различных учреждений в проектные комитеты или межфункциональные группы. При разработке новых налоговых предложений проектные комитеты привлекают своих членов из отдела налоговой политики Казначейства, налоговой администрации и ее различных специализированных подразделений, а также парламентского совета. Эти подразделения сохраняют свою индивидуальность, подотчетность и основные функции, но сотрудничают в комитетах или группах, которым поручено рассматривать отдельные аспекты налоговой системы или конкретные вопросы налоговой политики. Такой подход к планированию налогообложения, во-первых, передает отделу налоговой политики Казначейства основную ответственность

за разработку налоговой политики и обеспечение условий для того, чтобы конечные продукты интегрированного процесса разработки достигали поставленных целей политики. Отдел также отвечает за надзор за налоговым законодательством и нормативными актами. Во-вторых, Австралийское управление по налогообложению несет основную ответственность за проектирование и разработку законодательной и административной систем и системы контроля за соблюдением законодательства, для того чтобы, помимо внедрения этих систем и текущего управления ими, обеспечить практическую эффективность утвержденной налоговой политики. Наконец, аппарат Парламентского совета несет основную ответственность за детальную проработку налогов и подготовку законодательных налоговых документов. Эти рабочие комитеты по разработке налогов должны быть оснащены надлежащими ресурсами (особенно если в этот процесс вовлечены внешние эксперты); краткое изложение исследования должно составляться и согласовываться ответственными государственными учреждениями; и должны быть назначены руководители групп и созданы эффективные механизмы управления проектами.

ОНП также следует координировать свою работу с другими заинтересованными сторонами, чтобы обеспечить гладкий и надежный процесс налоговой реформы, пользующийся широкой общественной поддержкой. Важное значение имеют внешние консультации с частным сектором, статистической службой и законодательным советом парламента, и данные приложения 1 показывают, что эта практика является почти всеобщей. ОНП следует проявлять осмотрительность в отношении того, какие другие организации вносят вклад в разработку налоговой политики, с тем чтобы не возникло ни малейшего признака узурпации государства группами особых интересов из частного сектора (McIntyre and Oldman, 1975). Кроме того, важное значение имеют коммуникации для формирования поддержки среди различных партий. Следует информировать заинтересованные стороны о необходимости определенных реформ налоговой политики путем

проведения активных информационных кампаний. Желательно, чтобы документы ОНП о научных исследованиях и обсуждениях политики были широко доступны на правительственном веб-сайте (D'Ascenzo 2002, Du Toit, 2004).

ОНП и консультативные советы

При рассмотрении крупных структурных изменений в налоговой системе назначение специальной «одноразовой» комиссии может помочь правительству преодолеть политические трудности в процессе налоговой реформы. Иногда это оказывается эффективным инструментом налоговой реформы. Австралия, Германия, Индия, Италия, Канада, Колумбия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Соединенное Королевство (в основном через Институт фискальных исследований), Швеция, Южная Африка и Япония дополнили механизм налоговой политики министерства

финансов и налоговой администрации специально назначаемыми комиссиями по изучению налоговой системы. Комиссии часто состоят из групп практических работников налоговой системы, лидеров деловых кругов и ученых. Некоторые комиссии привлекают налоговых специалистов из ОНП, полагаясь на их знания и технические материалы. Однако комиссии по налоговой реформе не всегда бывают эффективными. Например, опыт показывает, что правительства часто назначают налоговые комиссии, чтобы отвести от себя недовольство населения налоговой системой, откладывая тем самым принятие трудных решений. Кроме того, подход к налоговой реформе на основе использования комиссий может позволить правительству специально подбирать рекомендации, приемлемые для исполнительной власти, игнорируя те элементы предлагаемой налоговой реформы, которые лежат в основе целостности налоговой системы.

Страны могут также создавать постоянные органы по обзору политики или налоговые консультативные советы, которые подотчетны министерству финансов и служат в качестве механизмов проверки при оценке общественной поддержки (в основном со стороны практических работников налоговой системы и предприятий), прежде чем проект налогового законодательства будет представлен для более широкого общественного обсуждения. Например, в Австралии нестатутарному Совету по налогообложению поручено консультировать Казначейство по вопросам совершенствования налоговой системы. Совет состоит из десяти членов, семь из которых, включая председателя, были назначены из неправительственного сектора. Совет поддерживается секретариатом, предоставленным Казначейством. Однако постоянные консультативные комитеты могут иногда подвергаться риску лоббирования со стороны групп особых интересов (или может создаться такое представление), чего, конечно, следует избегать; последнее может быть достигнуто с помощью правил надлежащего управления, которые освобождают членов от обсуждения вопросов, в которых они непосредственно заинтересованы. В Турции и Южной Африке были созданы подобные консультативные советы, которые обеспечивают институциональную платформу для взаимодействия с налогоплательщиками

в выявлении несоответствий в налоговом законодательстве и поиске путей облегчения бремени соблюдения налоговых норм.

Как создать ОНП?

Большинство стран с развитой экономикой, в отличие от многих развивающихся стран, имеют хорошо функционирующие ОНП, которые предоставляют прогнозы доходов и анализ экономического воздействия налогов, поддерживают подготовку законопроектов и переговоры по налоговым соглашениям, а также направляют обсуждения по вопросам налоговой политики. Для развивающихся стран создание ОНП является важнейшим шагом на пути к созданию эффективной системы мобилизации доходов. В этой связи опыт предоставляет ряд уроков, которые могут быть полезны странам в процессе создания или совершенствования ОНП:

1. **Создание ОНП требует широкой поддержки со стороны правительства.** Должен быть достигнут широкий политический консенсус относительно важности эффективной, действенной и справедливой системы мобилизации внутренних доходов. Министерство финансов должно довести до сведения других государственных органов центральную роль ОНП в разработке налоговой политики.
2. **ОНП первоначально может быть создан как небольшое подразделение и постепенно расширен.** Страны с низкими доходами, имеющие ограниченные ресурсы и слабый институциональный потенциал, могли бы первоначально создать небольшой ОНП, состоящий, возможно, из пяти сотрудников, например, двух аналитиков, занимающихся прямыми и косвенными налогами, одного налогового юриста и двух экономистов в секции анализа доходов (сосредоточенном на планировании налоговых расходов и прогнозах доходов). Этот отдел можно постепенно расширять, добавляя более специализированные функции.
3. **Секция анализа доходов ОНП может первоначально функционировать в качестве технической рабочей группы, персонал которой передан ей,** например, из статистического бюро или аналогичного учреждения,

что позволяет использовать дефицитные навыки и знания, накопленные органами государственного управления, до тех пор, пока не будет расширен собственный потенциал ОНП.

4. **Подготовка нормативно-правовых документов по налогам может быть первоначально поручена генеральной прокуратуре с расширением участия ОНП с течением времени.** Процесс подготовки нормативно-правовых документов может выполняться межведомственным комитетом с участием представителей министерства финансов и налоговой администрации. В конечном итоге, когда в состав ОНП войдут налоговые юристы, отдел может самостоятельно готовить нормативно-правовые документы по налогам или предоставлять экспертные консультации в процессе подготовки нормативно-правовых документов по налогам, если эта функция выполняется другим правительственным учреждением или парламентским органом.
5. **В конечном итоге штат ОНП должен представлять собой междисциплинарную группу экспертов с навыками в области экономики, эконометрики, статистики, налогового законодательства и бухгалтерского учета.** Сотрудники отдела должны иметь продвинутые академические навыки, а также опыт работы в сфере государственного управления, бюджета и налогообложения.
6. **Для сотрудников ОНП необходимы четкие должностные инструкции и соглашения о результатах работы,** соответствующие краткосрочным и среднесрочным стратегическим планам подразделения.
7. **Руководство ОНП должно иметь основательные знания о теории налоговой политики и современных обсуждениях налоговых вопросов.** Подразделение будет отвечать за надзор за разработкой и реализацией налоговой политики страны. Руководство

ОНП будет взаимодействовать с законодательным советом, постоянными или избираемыми комитетами парламента по государственным финансам, ассоциациями налогоплательщиков и практическими работниками. Для того чтобы предоставлять объективные рекомендации министру, руководство ОНП не должно иметь политических приверженностей.

8. **ОНП должен поддерживаться обязательным соглашением с налоговой администрацией о доступе к обезличенным данным о налогоплательщиках** для целей моделирования. При этом должны выполняться важные протоколы конфиденциальности данных налогоплательщиков, соблюдение которых обеспечивается налоговой администрацией.
9. **Вновь созданный ОНП должен распространять информацию общественности,** например, путем опубликования рабочих документов по налоговому анализу и сводной налоговой статистики (например, о структуре доходов, вкладах отраслей в доходы и анализе распределения). Это улучшит общественную репутацию ОНП и представления о его объективности.
10. **Сложные аналитические задачи могут передаваться по субподряду национальным научным учреждениям** в рамках долгосрочной научной поддержки. Это должно включать программу стажировок, управляемую ОНП, для нахождения, привлечения и, в конечном счете, удержания компетентных аналитиков. Руководство ОНП должно играть важную роль наставника и поощрять обучение персонала на протяжении всей жизни.

Преобразование этих уроков в операционные рекомендации по созданию ОНП требует оценки обстоятельств, возможностей и предпочтений конкретных стран. МВФ готов предоставить такую специализированную техническую помощь в тех случаях, когда это необходимо.

Литература

- Arnold, B.J. 2013. "The Process for Making Tax Policy: An International Comparison—Proceedings of a Round Table on the Tax Policy Process." Canadian Tax Foundation, Ottawa. June 20.
- Benedek, D., R. de Mooij, M. Keen, and P. Wingender. 2015. "Estimating VAT Pass-Through." IMF Working Paper 15/214, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bird, R.M. 2004. "Administrative Dimensions of Tax Reform." *Asia-Pacific Tax Bulletin*, International Bureau of Fiscal Documentation, March: 134–50.
- . 2003. "Managing the Reform Process." Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto International Tax Program Paper 0301 (April): 32.
- D'Ascenzo, M. 2002. "Taxation Law Design." *Journal of Australian Taxation* 5 (1): 34–58.
- Du Toit, P. 2004. "Tackling Tax." In *Manuel, Markets and Money—Essays in Appraisal*, edited by R. Parsons. City: Press, with du Toit, P. "Tackling Taxes." Juta, Cape Town, South Africa, 63–84.
- International Monetary Fund (IMF), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), World Bank, and United Nations. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Report prepared for the G20 Development Working Group by the Platform for Collaboration on Tax, Washington, DC.
- . 2015. "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment." Report prepared for the G20 Development Working Group by the Platform for Collaboration on Tax, Washington, DC.
- IMF and OECD. 2017. "Tax Certainty." IMF and OECD Report for the G20 Finance Ministers, March, Washington, DC.
- Lang, M., J. Owens, P. Pistone, A. Rust, J. Schuch, C. Staringer, and A. Storck (editors). 2016. "Trends and Players in Tax Policy." Institute for Austrian and International Tax Law, European and International Tax Law and Policy Series 4, Amsterdam: IBFD.
- Martinez-Vazquez, J., and E. Heredia-Ortiz. 2009. "Designing and Establishing Fiscal Policy Analysis Units – A Practical Guide." United States Agency for International Development, Washington, DC.
- McIntyre, M.J., and O. Oldman. 1975. "Institutionalizing the Process of Tax Reform: A Comparative Analysis." Harvard Law School International Tax Program/ International Bureau of Fiscal Documentation, Cambridge, MA.
- Wales, C. J., and Christopher, P. Wales. 2012. "Structures, Processes, and Governance in Tax Policy-Making: An Initial Report." Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, United Kingdom.
- World Bank. 2015. "East Asia and Pacific Economic Update." October. World Bank, Washington, DC.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Практика разработки налоговой политики в различных странах

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	1. Австралия	<p>Казначейство разрабатывает рекомендации для правительства по вариантам налогообложения, составляет документы по налоговым законам и нормативным актам и подготавливает отчеты об экономическом воздействии налогов, а также официальные оценки и прогнозы воздействия на доходы в обоснование годового государственного бюджета. Проводятся прения по вопросам налоговой политики между различными ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной.</p>	<p>Разработка структурных налоговых реформ и составление нормативных правовых документов организованы в рамках интегрированного рабочего комитета. Несколько подразделений в группе по доходам Казначейства формулируют рекомендации по налоговой политике, которые включают прогнозирование доходов: подразделение корпоративных и международных налогов; налогов на малый бизнес; косвенных налогов, налогообложения благотворительной деятельности и ресурсов; налогов на доходы физических лиц и пенсионных налогов; налогового анализа; практики разработки налогового законодательства. Деятельностью Группы по доходам управляет исполнительный орган. Группа реализует активную программу технической помощи, которая предусматривает прикомандирование экспертов из частного сектора к правительству на периоды до двух лет, услуги которых оплачиваются.</p>	<p>Роль Австралийского налогового управления (ATO) в разработке политики является более ограниченной, но оно вносит вклад в работу ряда рабочих комитетов Австралийской интегрированной модели в отношении налоговой политики. Основные функции Казначейства в области политики и прогнозирования доходов выполняются в тесном сотрудничестве с ATO — основным агентством по сбору доходов. В 2012 году эти отношения были очерчены в протоколе между ATO и Казначейством. Кабинет министров является высшим органом, принимающим решения по налоговой политике.</p> <p>Основные структурные налоговые реформы или обзоры проводятся силами комитетов по обзору (например, обзор Аспри 1975 года по расширению налоговой базы; обзор Ральфа 1999 года по международным налоговым соглашениям; и обзор Генри 2010 года по будущей налоговой системе Австралии). Правительство использует в ограниченных масштабах услуги научных учреждений; полунезависимые организации проводят налоговые исследования по заказам.</p>	<p>Совет по налогообложению (независимый консультативный орган) представляет форум для обсуждения вопросов налогообложения Казначейством, ATO и частным сектором. Консультации с налогоплательщиками составляют неотъемлемую часть этапов разработки политики и составления нормативно-правовых документов, поскольку в процессе таких консультаций определяется, как наилучшим образом реализовать политику; минимизировать затраты на соблюдение норм; уточнить намерения политики; создать форум для обсуждения вариантов политики на компетентной основе; и обеспечить осведомленность налогоплательщиков о положении дел, что может оказать положительное влияние на моральный климат для налогоплательщиков. В 2013 году был создан Институт политики в области налогообложения и трансфертов в качестве независимого центра передового опыта при Школе государственной политики им. Кроуфорда в Австралийском национальном университете. Институт сотрудничает с учеными по широкому кругу вопросов налоговых исследований.</p>

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
<p>Страна</p> <p>2. Австрия</p>	<p>Эксперты в Министерстве финансов (Минфин) разрабатывают налоговую политику и, путем проведения консультаций с представителями других министерств, ученых и внешних экспертов, составляют ежегодный финансовый законопроект с содержанием в нем налоговыми предложениями.</p>	<p>Специалисты по правовым вопросам руководят разработкой налогового законопроекта и связанных с ним нормативов. Учитывая сложный технический характер налогового законодательства, процесс возглавляют технические специалисты Министерства финансов.</p>	<p>Совет министров (кабинет министров) после периода общественного обсуждения разрешает обнародовать налоговое законодательство на основе единогласного одобрения. Так называемое «социальное партнерство» после Второй мировой войны требует согласования различных интересов социальных партнеров, то есть Федеральной экономической палаты Австрии; Сельскохозяйственной палаты, Федеральной палаты труда Австрии и Федерации профсоюзов Австрии. Каждый из этих органов имеет своих собственных налоговых экспертов, которые участвуют в этапе концептуальной разработки законопроекта о налогах, представляя свои комментарии.</p>	<p>Законодательный процесс должен быть справедливым и прозрачным и должен обеспечивать адекватную информированность широкой общественности. Для обеспечения прозрачности особенно важное значение имеют формальные требования и соблюдение конкретных сроков. Для того чтобы Национальный совет мог оценить налоговое предложение, законопроект должен быть представлен в форме предложения. В Национальном совете законопроекты рассматриваются в соответствующих комитетах и на пленарных заседаниях. До принятия законопроекта его необходимо изучить и подробно обсудить. Федеральные провинции (земли) также участвуют в законодательном процессе. Их представители в Федеральном совете могут подтвердить или наложить вето на законопроект, принятый Национальным советом. Прежде чем закон вступит в силу, президент федерации должен удостоверить его подлинность, подтвердив, что он был принят в надлежащем порядке. После удостоверения подлинности он публикуется в Федеральном вестнике законов.</p>	<p>Налоговый законопроект рассылается всем государственным департаментам, федеральным органам государственного управления и заинтересованным группам для комментариев. Проект также публикуется на основной странице веб-сайта парламента, что позволяет всем политическим заинтересованным сторонам внести дополнительный вклад. Эти вклады должны учитываться Советом министров, но они не носят обязательного характера.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
3. Бразилия	Исполнительная ветвь власти играет важную роль в выдвижении предложений по реформе налоговой политики и внесению поправок к налоговому законодательству. Эта работа проводится совместно специалистами по разработке политики и составлению нормативно-правовых документов в Налоговом управлении и макроэкономическими в Министерстве финансов (Минфине). Налоговая служба отвечает за анализ воздействия налогов, определение ставок и баз налогов, а также составление нормативно-правовых документов. Все пояснительные меморандумы в поддержку изменений в налоговой системе подписываются министром финансов. Подготовка подзаконных актов (нормативных актов, решений и практики налоговых администраций) осуществляется Налоговой службой.	Отдел налоговых исследований в Налоговой службе и Министерстве финансов отвечают за анализ налогов и мер политики. Для этой цели они используют междисциплинарные группы экономистов, инженеров, юристов, статистиков и бухгалтеров. Группе налоговых исследований поручено: (1) готовить официальный прогноз доходов, который входит в федеральный бюджет; (2) вести ежемесячный мониторинг эффективности выполнения показателей по доходам и публикация соответствующих данных/анализа; (3) готовить и публиковать федеральный бюджет налоговых расходов; (4) предлагать и разрабатывать изменения и дополнения к налоговому законодательству; (5) вести анализ влияния изменений налогового законодательства в обоснование изменений налоговой политики; и (6) готовить и публиковать аналитические исследования по общему налоговому бремени (на всех уровнях государственного управления) и по отношению к отдельным налогам. При разработке законодательства подразделение налоговой политики работает в сотрудничестве с юридическим департаментом Налогового управления. Технические специалисты Минфина влияют на политику, лежащую в основе поправок к проектам налогового законодательства.	Основными участниками налоговой политики потенциально являются все отраслевые министерства (например, Министерство торговли и развития, Министерство сельского хозяйства), которые могут быть вовлечены в разработку предлагаемых изменений в налоговом законодательстве, или на чьи функции могут влиять эти изменения. Они могут представлять комментарии по содержанию политики в проектах налоговых законов. Конгресс также может высказать свое мнение о желательности определенных изменений в налоговой политике, как и различные частные учреждения (например, Бюро по делам малых и средних предприятий, которое часто оказывает влияние на предполагаемое налоговое законодательство, затрагивающее малые и средние предприятия) и различные торговые и коммерческие ассоциации.	Конгресс утверждает налоговое законодательство, но право предлагать новые налоговые законы может осуществлять и исполнительная, и законодательная ветви власти. Отдельные члены конгресса также могут вносить свои предложения по изменению налоговой политики или внесению изменений в проект налогового законодательства. Налоговые законопроекты рассматриваются Законодательным комитетом Конгресса. Комитет по Конституции и правосудию проверяет конституционность налоговых законопроектов. После одобрения законопроекта Палатой представителей и Сенатом президент получает его для утверждения или наложения вето.	Хотя это не носит обязательного характера, ключевые законопроекты в некоторых случаях представляются для общественных консультаций, что в целом предполагает взаимодействие с коммерческими ассоциациями, коллегией адвокатов и учреждениями государственного сектора. Коммерческие группы интересов могут оказывать существенное влияние на разработку налоговой политики посредством этого процесса, и возражения против изменений налоговой политики также могут быть выражены через средства массовой информации. Однако не очевидно, что это во всех случаях осуществляется в рамках организованного процесса общественных консультаций с определенным кругом ассоциаций налогоплательщиков. В некоторых ситуациях консультации могут проводиться по усмотрению Министерства финансов или Конгресса.

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функции разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	4. Бурунди	<p>В 2007–2013 годы Налоговое управление Бурунди (OBR) под руководством Министерства финансов (Минфина) осуществило фундаментальные налоговые реформы. Предусмотренный процесс реформ, учитывающий политическую неопределенность, не обязательно осуществляется в полном объеме.</p>	<p>Полуавтономное налоговое управление (SARA/OBR) разработало новый закон о налогах на доходы, причем структура налогов была подготовлена Департаментом по бюджетным вопросам МВФ. Редакционную поддержку предоставили Юридический отдел МВФ, Международная финансовая корпорация и эксперты Восточноафриканского сообщества. Доноры предоставляют материальную и техническую помощь в создании и развитии потенциала подразделения налоговой политики в Министерстве финансов.</p>	<p>Парламент играет доминирующую роль в процессе принятия налогового законодательства и организации необходимых слушаний по проектам налоговых законов. Подзаконные акты (руководящие принципы и постановления) разрабатываются специальным техническим комитетом с участием представителей Министерства финансов, OBR и международного эксперта под эгидой парламента.</p>	<p>Во время подготовки нормативно-правовых документов представители частного сектора через Федеральную торговую-промышленную палату Бурунди и Ассоциацию профессиональных бухгалтеров могут предоставлять комментарии и дополнительную техническую информацию.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
5. Германия	<p>В Министерстве финансов (Минфине) за разработку налоговой политики отвечает подразделение DG IV. Это — сложная задача, учитывая распределение в рамках бюджетного федерализма. В зависимости от вида налога (как указано в конституции), налоговое законодательство готовится либо на федеральном, либо на региональном уровне, и в этом последнем случае оно может (в зависимости от налога) либо конкурировать с налогами федерального уровня (то есть земли (Länder) могут принимать налоговые законы только в отсутствие соответствующего федерального налогового закона), либо действовать исключительно на субнациональном уровне. На практике налоговое законодательство в основном разрабатывается на федеральном уровне, то есть федеральные органы используют возможность принимать законодательство в тех областях, где это также может быть сделано землями. Регионы несут ответственность за сбор как федеральных, так и земельных налогов. В штате департамента налоговой политики Минфина преобладают юристы.</p>	<p>Ниже приведены основные поразделения и функции по вопросам политики в секции III DG по таможенным пошлинам, налогу на добавленную стоимость (НДС) и акцизам (таможенные вопросы: стратегическое планирование, администрация, контрольные проверки в контексте Европейского союза (ЕС) и глобальной экономики; мониторинг соблюдения налоговых норм, анализ риска); (акцизы: налоги на воздушный транспорт, налоги с оборота, акцизы, гармонизированные с ЕС, налоги на энергоресурсы, табачные изделия, алкогольные напитки и экологический налог); и налогам на потребление (НДС, транспортные налоги, налог на страхование от пожара, налоги с выигрышей в лотереях и азартных играх). Секция IV GD занимается разработкой налоговой политики и соответствующего законодательства по всем прямым налогам (налогам на доходы и капитал, налогам на имущество), а также ведет вопросами структуры налогового законодательства, обновления налогового процедурного кодекса, толкования и руководящих указаний, упрощения налогов, координации налогов на федеральном уровне и в регионах, анализа доходов бюджета, международного налогообложения и налоговых соглашений, а также гармонизации налогов в рамках ЕС.</p>	<p>Предложения Минфина по налоговой политике тщательно готовятся и большей частью не вызывают возражений со стороны практических работников налоговой системы за пределами правительства. При разработке налоговой политики Минфин может опираться на прочную научную поддержку (в области экономики и права). Это осуществляется через Академический консультативный совет, имеющий большой авторитет и потенциал. Кроме того, структурные налоговые реформы иногда продвигаются путем назначения налоговых комиссий (Комиссия Брюля по фундаментальной реформе налогов на коммерческий сектор), учитывая, что их широкий членский состав (включая представителей деловых кругов, государственной администрации, научных кругов, практических работников налоговой системы, профсоюзов и местных органов власти) обеспечивает реальную возможность для принятия налоговых предложений парламентом. Менее сложные проекты по анализу налогов опираются на специальные рабочие группы, в состав которых входят налоговые эксперты федерального и регионального уровней управления. Очень сложные и спорные налоговые реформы, такие как пересмотр налогов на корпорации, осуществляются на совместной основе, и запрашиваются вклады со стороны Совета экономических экспертов, а также Центра европейских экономических исследований, Института Макса Планка и Фонда «Рыночная экономика».</p>	<p>Законопроекты о внесении изменений в налоговое законодательство готовятся специалистами по составлению документов в Федеральном министерстве финансов по согласованию с налоговыми администрациями земель. Иногда налоговое законодательство готовят министерства финансов земель и Бундесрат (Федеральный совет — орган, представляющий федеральные земли). Важно отметить, что Бундесрат (Федеральное собрание) и Бундесрат являются двумя отдельными организациями в соответствии с конституцией, и обе могут инициировать законодательные акты, причем обе организации имеют определенные процедуры и роли в принятии таких проектов. Выборным представителям Бундесрата и его комитетов по обзору законодательства представляется ограниченная профессиональная поддержка. Комитеты используют свидетелей-экспертов, но они принимают сторону определенной партии в предоставляемых ими рекомендациях и информации.</p>	<p>Во время слушаний законопроекта в Бундестаге или парламенте внешние эксперты и заинтересованные группы могут сделать письменные и устные заявления в рамках более широкого процесса консультаций. В случае слушаний по фундаментальным структурным налоговым реформам перед принятием кабинетом министров проекта закона о налогообложении проводятся предварительные консультации в Федеральном министерстве финансов. Налогоплательщики выражают некоторую критику по поводу недостаточных или непоследовательных подходов к обсуждению политики, когда речь идет о взаимодействиях с внешними заинтересованными сторонами, ассоциациями налогоплательщиков и практиками. В некоторых случаях разработка законодательства завершается, когда начинаются слушания и обсуждения в рамках чтений в Германском Бундестаге /национальном парламенте федеративной республики, но представляется, что это происходит только в очень немногих случаях крупных инициатив по структурным налоговым реформам. Как правило, им предшествуют интенсивные обсуждения, проводимые в Федеральном министерстве финансов, до планирования сроков слушаний и обсуждений в рамках чтений в Бундестаге.</p>

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
6. Ирландия	<p>Подразделение налоговой политики в Отделе налогово-бюджетной политики Финансового департамента (ФД) отвечает за разработку налоговой политики в поддержку экономических, социальных и экологических целей правительства путем опубликования годового бюджета.</p>	<p>Отдел отвечает за все аспекты налоговой политики, внутренней и международной. В процессе разработки налогов он тесно сотрудничает со службой налоговых уполномоченных, ОЭСР и ЕС. Он также координирует результаты работы с Группой по стратегии налогообложения (которая является межведомственным комитетом), возглавляемой Финансовым департаментом. Основная функция Группы состоит в анализе воздействия предложений по налоговой политике на экономику и доходы и разработке необходимого налогового законодательства.</p>	<p>Финансовый департамент руководит работой Группы по стратегии налогообложения, которая является межведомственным комитетом, включающим старших должностных лиц из ФД, аппарата премьер-министра и управлений по государственному расходу и реформам, трудовым вопросам, предпринимательству и инновациям, иностранным делам и торговле, социальной защите, а также службы налоговых уполномоченных. Группа по стратегии налогообложения готовит и публикует технические отчеты, содержащие различные варианты бюджета на следующий финансовый год и предложения по налоговой политике на среднесрочную и более долгосрочную перспективу. В его круг ведения входят: (1) изучение и разработка предложений по мерам в областях налогообложения, социального страхования (PRS) и взимания сборов, по бюджетным и финансовым счетам в рамках согласованных государственных параметров общей бюджетной позиции и в контексте основы среднесрочной и долгосрочной стратегии, изложенные в программе правительства, и (2) рассмотрение стратегического подхода к общей программе социального обеспечения и оценка взаимодействия предложений по подоходным налогам/ сборам с предложениями по социальному обеспечению, включая пособия по уходу за детьми, и их влияния на рынок труда и распределение доходов. С 1999 года Группа по стратегии налогообложения готовит аналитические документы в преддверии обсуждений годового бюджета.</p>	<p>Ежегодные поправки к налоговому законодательству обсуждаются в Объединенном комитете Парламента по финансам, государственным расходам и реформе и аппарате премьер-министра для содействия в улучшении подхода к налоговому законодательству и их координации. Обсуждения в Комитете дают правительству возможность информировать представителей и частный сектор о причинах корректировок.</p>	<p>Время для более широких и более ранних консультаций с частным сектором и другими соответствующими заинтересованными сторонами, по сообщениям, ограничено.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	7. Испания	Генеральный директорат по налогообложению в Министерстве финансов и государственной службе отвечает за анализ доходов и функцию разработки налоговой политики применительно ко всем налогам Испании. Прогнозирование и анализ доходов осуществляются совместно с Генеральным директоратом по национальным бюджетам.	Испанский Институт фискальных исследований, автономный орган при Министерстве финансов, через Государственного секретаря по налогообложению и бюджету и в сотрудничестве с другими центрами, институтами, школами государственного управления, университетами, финансовыми учреждениями, как государственными, так и частными, пользуясь национальной и международной поддержкой, заостряет внимание на фискальных исследованиях и экономическом и правовом анализе и представляет рекомендации министерству по таким вопросам, как налогообложение, государственные расходы, анализ экономических и социальных последствий, анализ доходов, налоговой статистика и прогнозирование доходов. Институт регулярно представляет доклады (некоторые из них являются общественным достоянием, но другие предназначены только для внутреннего пользования министерства). Для продвижения особенно сложных структурных реформ налогообложения, таких как сравнительное налоговое исследование 2013 года, Испания использует подход на основе комиссий по налоговой реформе (при поддержке научных кругов) и специальных комитетов. Генеральная комиссия по кодификации является официальным консультативным органом по оказанию помощи в разработке законодательных поправок к налоговому кодексу. Кроме того, независимые исследовательские организации, такие как аналитические	Поправки к налоговому законодательству могут быть предложены правительством или парламентом, но они почти всегда вносятся правительством. Положения налогового законодательства и поправки к нему разрабатываются старшими чиновниками, такими как налоговые инспекторы и государственные прокуроры. Генерального технического секретариата министерства. Государственное налоговое управление и советник министра оказывают влияние на этот процесс. Проекты законов направляются на рассмотрение парламентом, члены которого могут вносить изменения по рекомендации своих независимых частных консультантов и официальных следователей. Парламент не вносит поправки в налоговые предложения и налоговые законопроекты правительства во время слушаний. Таким образом, основным органом, разрабатывающим налоговую политику в Испании, является Министерство финансов (с предварительной подготовкой, предоставленной Генеральным директоратом по налогообложению). Подготавливаемые им предложения, подкрепленные анализом доходов и экономического воздействия, проводимым Фискальным	Проводятся консультации с налогоплательщиками и коммерческими ассоциациями до утверждения налоговых законопроектов. Эти слушания или консультации происходят до утверждения проектов, и проекты налогового законодательства редко публикуются на веб-сайте Министерства финансов или Государственным налоговым управлением. Представители Форума крупного бизнеса могут неформально обсуждать налоговые вопросы со старшими должностными лицами Министерства. Разработка подзаконных актов в форме нормативов не требует парламентских обсуждений. Наблюдается растущая тенденция к частому использованию вторичных инструментов, то есть нормативных актов, для определения основных изменений в налоговой политике. Подзаконные акты не требуют широкого общественного обсуждения, которое проводится в случае существенных изменений в налогообложении.

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функции разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
<p>7. Испания (окончание)</p>	<p>Министерство экономики и финансов (МЭФ) является ответственным отраслевым министерством, которому поручено разрабатывать налоговую политику и стратегии мобилизации доходов, тогда как полуавтономное Налоговое управление собирает налоги.</p>	<p>При том что разработка налоговой политики сосредоточена в МЭФ и в основном осуществляется Финансовым департаментом (Управлением по анализу и следованиям в области экономики налогов и Управлением по налоговому законодательству и бюджетному федерализму), функции налоговой администрации разделены между несколькими органами: Налоговым агентством, таможенным агентством, Финансовой полицией (таможенно-акцизное правоохранительное агентство), агентством Equitalia (служба по взысканию налоговых долгов), информационно-технической службой системы социального обеспечения (SOGEI) и частной компанией SOSE (принадлежащей МЭФ и Центральному банку), ответственной за проведение статистических исследований. Поэтому при разработке налоговой политики необходимо координировать результаты деятельности ряда специальных агентств, занимающихся вопросами доходов.</p>	<p>центры политических партий, вносят вклад в разработку желаемых налоговых реформ, которые имеют большее воздействие, если они согласованы с правящей партией. В от-ношении предложений по налоговой политике наибольшим влиянием пользуются исследовательский институт банковского сектора и Федерация муниципалитетов и провинций Испании.</p>	<p>институтом, отвечают высоким стандартам.</p>	
<p>8. Италия</p>	<p>Министерство экономики и финансов (МЭФ) является ответственным отраслевым министерством, которому поручено разрабатывать налоговую политику и стратегии мобилизации доходов, тогда как полуавтономное Налоговое управление собирает налоги.</p>	<p>В целях реформирования сложных аспектов налоговой системы в Италии используется институт комиссий по налоговой реформе. В таких случаях к работе привлекаются научные круги путем введения в состав этих налоговых комиссий компетентных экспертов в области налогообложения. Несмотря на отсутствие организации по изучению государственных финансов, такой как Британский институт фискальных исследований, который специализируется по налоговым исследованиям, Совет по экономике и труду (консультативный орган по экономическим и социальным вопросам, подотчетный правительству, парламенту и регионам) недавно подготовил предложения по всеобъемлющему налоговому кодексу, касающиеся в основном процедурных вопросов, которые позволили бы систематизировать единообразный сбор налогов. Кроме того, в 2014 году было создано, в качестве независимого органа, Бюджетное управление парламента с целью проведения экономического анализа и оценки воздействия налогов в связи с экономической политикой правительства. Это осуществляется в соответствии с национальными и европейскими бюджетными правилами.</p>	<p>Обычно налоговое законодательство утверждается путем представления его парламенту для обсуждения. В конечном итоге оно утверждается после прохождения обсуждения в порядке слушания в парламентском комитете по бюджету; или же налоги устанавливаются законодательным декретом при делегировании парламентом соответствующих законодательных полномочий; или же правительство принимает постановление о конкретном налоге. Все налоговое законодательство сопровождается докладами с указанием причин изменений в законодательстве, их целей и финансового воздействия предлагаемых мер. Эти технические финансовые доклады, в которых оценивается экономический эффект, рассматриваются Управлением государственного аудитора.</p>	<p>Введено существование поправок в налоговое законодательство и составлению налоговых законопроектов предшествуют встречи между правительством, представителями общественных групп, профсоюзов и федераций работодателей. Эти же представители также участвуют в обсуждениях в ходе парламентских слушаний по представленному проекту налогового законодательства, представляя комментарии и альтернативные варианты налогов членам парламентского бюджетного комитета. Этот процесс применяется только в отношении основного налогового законодательства, охватывающего сферу применения налога, его налоговую базу, налоговую ставку и штрафы в случае несоблюдения. Все вспомогательные положения включаются в подзаконные акты. Эти нормативы требуют утверждения только Советом министров после тщательной проверки Государственным советом и Счетной палатой на предмет их конституционности.</p>	

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	9. Канада	<p>Финансовый департамент (ФД) отвечает за разработку налоговой политики; Канадское налоговое агентство (СРА) управляет разработкой налогового законодательства. Отделение налоговой политики (одно из десяти отделений) Министерства финансов разрабатывает и оценивает федеральную налоговую политику. Министр финансов (ежегодно) представляет бюджет с предложениями по налогам (путем внесения предложения постоянным Бюджетным комитетом).</p>	<p>СРА также разрабатывает предложения по налогам, но решения об изменении элементов налоговой системы жестко контролируются исполнительной властью (премьер-министром и Финансовым департаментом). Финансовый департамент обычно проводит общественные консультации по ключевым вопросам налоговой политики и ведет постоянный диалог с заинтересованными сторонами, такими как четыре крупные бухгалтерские фирмы, Институт налоговых руководителей Канады, Канадский налоговый фонд, Объединенный комитет Канадского института дипломированных бухгалтеров и Канадской коллегии адвокатов и налоговые правозащитные группы (CD Howe Institute, Fraser Institute, Конференц-совет Канады, Taxpayers Advocate Inc., Канадская федерация налогоплательщиков). Аппарат Генерального аудитора (ГА) оказывает существенное влияние на разработку налоговой политики и налогового законодательства посредством своей деятельности по независимому аудиту операций федерального правительства.</p> <p>Проводя анализ операций СРА, оценки эффективности налогообложения нерезидентов, анализ обработки заявок на предоставление налоговых кредитов по НИОКР, а также проверки списания задолженности по налогам, Аппарат Генерального аудитора выработывает важные указания по налоговой реформе. В случае комплексных инициатив по реформе Канада использует комиссию по налоговой реформе для сбора различных мнений и работать выработки более широкого консенсуса в Палате общин.</p>	<p>Разработка налогового законодательства начинается в Палате общин по рекомендации генерал-губернатора. Бюджетное управление Парламента располагает независимым исследовательским потенциалом и представляет комментарий по годовому бюджету и налоговым предложениям департамента. Отдел налогового законодательства разрабатывает законодательство о налогах на доходы и поддерживает его прохождение через Парламент в консультации с Министерством юстиции Канады и СРА. Постоянный финансовый комитет Парламента (Палаты общин) посредством предварительных бюджетных/специальных консультаций также может влиять на разработку налоговой политики и законодательства. Налоговый законопроект заслушивается в Палате (первое чтение) и обсуждается (второе чтение), а третье чтение следует за его проверкой Бюджетным комитетом, прежде чем он будет направлен в Сенат.</p>	<p>В отношении наиболее существенных изменений в налоговом законодательстве обычно проводятся общественные консультации. Вклад налогоплательщиков и практических специалистов по налоговым вопросам также поощряется в ходе слушаний в Комитете Палаты общин при рассмотрении бюджетных предложений, как отражено в законопроекте о финансах. Некоммерческие организации могут участвовать в обсуждении налоговой политики, публикуя исследования и подготовившая материалы для парламентских слушаний. Изменения в налоговом законодательстве в форме технических поправок доступны для общественного обсуждения. Нормативы налогового законодательства широко применяются, и нет необходимости в их принятии законодательными органами, так как они утверждаются исполнительной властью (Губернатором в Совете) и публикуются в Канадском вестнике.</p>

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	Министерство финансов и Государственная налоговая администрация (SAT) отвечают за разработку налоговой политики, составление годового национального бюджета и выполнение программ государственных расходов.	Разработка налогового законодательства состоит из четырех этапов: составление, рассмотрение, голосование и обнародование. Четыре этапа разработки административных налоговых нормативов и правил: планирование, составление, проверка и обнародование.	SAT отвечает за сбор налогов и обмен информацией. Это учреждение также принимает активное участие в реализации плана налоговой реформы в рамках Тринадцатой пятилетки (2016–2020 годы). Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) представляет собой рабочую группу, включающую ученых (из университетов и исследовательских институтов) и должностных лиц из SAT и Министерства финансов, для разработки и представления предложения об изменении налоговой политики. Научные круги, налоговые чиновники, СМИ и коммерческие ассоциации активно участвуют в процессе реформирования налоговой политики Китая. Их участие охватывает весь налоговый законодательный процесс и осуществляется путем разработки предложений о новых инструментах сбора доходов, внесении поправок в существующие инструменты и представлении комментариев и замечаний по предложению и проекту нормативно-правовых документов, когда ВСНП публикует их для комментариев.	К государственным органам, которые участвуют в разработке налогового законодательства или налоговой политики, относятся ВСНП и его Постоянный комитет, Государственный совет, Министерство финансов (Минфин), Государственная налоговая администрация, Комитет по тарифам и классификации Государственного совета и Генеральное управление таможи. Административный регламент по налогам (например, подробные правила применения закона о сборе налогов и управлении налогами и т. д.) формулируется Государственным советом. Ведомственные налоговые положения, руководящие принципы и практика разрабатываются Минфином, SAT, Комитетом по тарифам и классификации Государственного совета и Генеральным таможенным управлением.	Постоянный комитет ВСНП составляет проект закона о внесении поправок в налоговую систему и публикует его на веб-сайте ВСНП, запрашивая комментарии от всей страны. На этом этапе общественного рассмотрения проверяется полное соответствие проекта Конституции и обязательствам по международным соглашениям. Подзаконные акты (то есть постановления и толкования, административные положения) являются важными инструментами реализации налогового законодательства: Государственный совет может разрабатывать и принимать налоговые нормы при содействии ученых, поддерживающих сотрудников SAT и Минфина. Такие подзаконные акты затем направляются в ВСНП и его Постоянный комитет для одобрения.
10. Китай					

Институциональные механизмы	Размещение функции разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	11. Колумбия	Министерство финансов и государственного кредита отвечает за функцию разработки налоговой политики.	Для Программы налоговой реформы 2016 года Колумбия применила институциональный механизм независимой комиссии по налоговой реформе, широко используя рекомендации экспертов. Внешние практические работники налоговой системы и ученые внесли свой вклад в процесс рассмотрения и подготовки предложений по налоговой реформе. Это касается только консультативных отчетов, поскольку разработка налоговых инициатив остается обязанностью правительства. Поправки к налоговому законодательству подвергаются множеству поэтапных изменений со стороны членов Конгресса, которые могут в индивидуальном порядке предлагать другие налоговые поправки. Научно-исследовательские институты и университеты оказывают лишь ограниченное влияние на налоговые реформы, но Министерство финансов (Минфин) поощряет расширение участия Колумбийского налогового института и представителей трех ведущих юридических школ Боготы в разработке политики и подготовке нормативно-правовых документов. Налоговый законопроект правительства, ежегодно представляемый Конгрессу, обычно включает лишь ограниченное число тщательно проработанных предложений.	Во время обсуждения Конгрессом проектов налоговых законов члены Конгресса находят под сильными влиянием отраслевых групп особых интересов — вклад научных кругов играет лишь второстепенную роль. В мирное время только Конгресс уполномочен вводить и изменять налоговое законодательство в соответствии с общим принципом «без представительства нет налогообложения». Законопроект о налоговой реформе готовится правительством (с санкции кабинета министров) и составляется комитетом экспертов, практических работников, ученых и иностранных консультантов, назначенных Минфином и Налоговой администрацией (DIAN). Окончательный вариант проекта, прежде чем он будет представлен Конгрессу, готовится небольшой группой старших сотрудников в целях обеспечения согласованности и сохранения строгой конфиденциальности.	Перед представлением окончательного варианта законопроекта Конгрессу советники президента тщательно проверяют его, чтобы убедиться в том, что он поддерживает президентские программы и не нарушает конституцию. Налоговый законопроект обсуждается в Конгрессе (Палате представителей и Сенате). Его текст может быть изменен членами Конгресса при обсуждениях в ходе четырех чтений. Как правило, в конечном счете принимаются налоговые предложения правительства, а не предложения отдельных членов Конгресса. После каждого раунда обсуждений комиссия, состоящая из членов обеих палат, стремится согласовать текст только что достигнутой в ходе обсуждения договоренности. Окончательный текст законопроекта об изменении в налоговой системе становится законом. На этот процесс влияют индивидуальные предложения о внесении изменений в налоги, вносимые членами Конгресса, и его результаты формируются под давлением со стороны регионов и сторонников кампаний.

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	12. Нидерланды	<p>Министерство финансов (Минфин) играет центральную роль в составлении национального бюджета и бюджетного отчета. Одной из его ключевых задач является разработка и управление налогами. Генеральный директорат по налоговой и таможенной политике и законодательству отвечает за разработку налоговой политики и законодательства (утверждаемого парламентом), а Налоговая администрация Нидерландов устанавливает и собирает налоги.</p>	<p>На основе своей модели макроэкономического прогнозирования Центральное бюро планирования предоставляет официальные, независимые прогнозы доходов, которые дополняют результаты собственных оценок Минфина. ДСТА влияет на процесс подготовки налоговой законодательной программы, консультируя Минфин по вопросам практической осуществимости, возможности обеспечения соблюдения и экономической эффективности планируемого налогового законодательства. На этом этапе ДСТА рассчитывает затраты на внедрение законодательства и соблюдение норм налогоплательщиками, оценивает препятствия внедрению нового законодательства внутри ДСТА в связи с потребностями изменения системы ИТ и проводит оценку после внедрения. В Нидерландах было сформировано несколько комиссий по налоговой реформе, в состав которых входили как независимые члены, так и заинтересованные стороны из состава правительства. Комиссии рассматривают основные корректировки налоговой структуры: (1) комиссия Диджуизена 2012/2013 годов по подоходному налогу и пособиям; (2) комиссия Ван Вигеля 2009/2010 годов по расширению налоговой базы, снижению ставок, повышению нейтральности налогообложения долга и капитала и экологических налогов. Комиссии поддерживаются техническим персоналом в Минфине и Центральном бюро планирования.</p>	<p>Новое налоговое законодательство предлагается Министром финансов, которое также составляет нормативно-правовые документы. Вторая палата парламента может изменять налоговые предложения правительства. Первая палата может только утверждать или отклонять план налогового законодательства. После представления законопроекта парламенту заинтересованные стороны, такие как коммерческие конфедерации, специалисты-практики, профсоюзы и потребительские организации могут представить свои комментарии в парламент. На них часто ссылаются во время обсуждений в порядке чтений. Этот инклюзивный и комплексный процесс консультаций способствует улучшению морального климата налоговой системы. Подзаконные налоговые акты разрабатываются техническим персоналом Министрства. Эти так называемые нормативы не требуют обсуждения или дебатов в парламенте. Государственный совет Нидерландов рассматривает проект налогового законодательства на предмет его соответствия Конституции и международным договорам.</p>	<p>В целях улучшения пересмотра налогового законодательства в процессе составления нормативно-правовых документов принимаются предложения от ряда заинтересованных сторон, таких как ассоциации работодателей и центральные органы профсоюзов (которые вместе с независимыми членами представляют Социально-экономический совет). Законопроект в большинстве случаев размещается на веб-сайте министерства для получения комментариев. Тесное сотрудничество правительства с частными экспертами в области налогообложения проявляется в ходе проверки законодательных предложений Нидерландской ассоциацией налоговых консультантов, которая проверяет проекты налогового законодательства на основе таких критериев, как совместимость с законом; эффективность; действенность; обратный эффект; осуществимость; административное бремя; и фискальная привлекательность Нидерландов. Этот обзор не имеет обязательной силы, но внимательно рассматривается Минфином.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
13. Новая Зеландия	<p>Разработка налоговой политики является общей обязанностью Департамента внутренних доходов (IRD) и Казначейства. В IRD разработка налоговой политики и составление нормативно-правовых документов осуществляется Отделом политики и стратегии. Этот отдел также отвечает за общее управление налоговой системой. В своих рекомендациях по вопросам политики IRD следует структуре общего процесса налоговой политики (GTRP). Этот процесс не был принят в законодательном порядке; как таковой, он не является обязательным для правительства, но он функционирует эффективно, поэтому сменяющие друг друга правительства придерживаются этого протокола сотрудничества между Казначейством и IRD.</p>	<p>В контексте GTRP Казначейство представляет правительству рекомендации по внесению изменений в налоговые системы и количественно анализирует их экономические, и социальное воздействие, а также последствия для доходов. Оно также ведет мониторинг и консультирует правительство по вопросам эффективности работы IRD. Отделы макроэкономической и налогово-бюджетной политики, прогнозирования и моделирования и исследований в Казначействе вносят вклад в количественный анализ процесса разработки налоговой политики, поскольку прогнозы Казначейства являются официальными государственными прогнозами. IRD готовит независимый набор налоговых прогнозов, основанных, в краткосрочной перспективе, на данных по налогоплательщикам, но в более долгосрочной перспективе этот департамент основывает свои прогнозы на тех же макроэкономических тенденциях, которые использует Казначейство. IRD руководит анализом налоговой политики по всем налогам, сбором данных, анализом доходов, разработкой законодательства и сопоставлением нормативно-правовых документов. Группа по вопросам политики и стратегии определяет</p>	<p>Как правило, ученые, СМИ, профсоюзы, ассоциации работодателей и другие заинтересованные стороны играют ограниченную роль в разработке налоговой политики. Тем не менее, практические специалисты по налогам и корпоративный сектор весьма влиятельны. С 2000 года Новая Зеландия только один раз использовала подход на основе комиссии/комитета для крупной налоговой реформы; Комитет Маклауда 2001 года рассмотрел налоговую систему и представил коалиционному правительству рекомендацию относительно новой основы налоговой системы. Независимая аналитическая работа Комитета осуществлялась под руководством рабочей группы по налоговым вопросам (TWG) Университета Виктории в Веллингтоне (TWG, 2009). При этом значительную поддержку рабочей группе оказали Казначейство и IRD. В состав этой рабочей группы входят налоговые практики, ученые, представители деловых кругов и государственные чиновники.</p>	<p>Разработка налоговой политики является одной из основных областей деятельности министра доходов (то есть IRD) и в меньшей степени — министра финансов (то есть Казначейства). Для того чтобы перевести изменение налоговой политики в законодательство, обобщенным министрам необходима полная поддержка со стороны правительства. IRD в рамках процесса GTRP разрабатывает налоговое законодательство, поскольку Парламентский совет делегировал эту функцию IRD. IRD имеет необходимую техническую квалификацию в области налогов и опытную группу составителей нормативно-правовых документов по налогам. Навыки составления документов подкрепляются опытом применения налогового законодательства, составления обязательных постановлений и руководств по толкованию. IRD координирует процесс представления парламенту законопроекта о внесении поправок в налоговое законодательство и оказывает техническую поддержку Комитету по финансам и расходам, который ведет слушания по проекту налогового законодательства. Внешние заинтересованные стороны имеют широкие возможности для участия в представлении комментариев по налоговому законопроекту</p>	<p>GTRP является воплощением принципа, согласно которому крупные налоговые реформы подлежат общественному контролю на всех этапах их разработки. Основное внимание в этом процессе уделяется тому, как налоговая система вписывается в общую экономическую, налогово-бюджетную и долгосрочную стратегию правительства. В ходе этого процесса налоговым практикам и деловым кругам предоставляется предварительная информация о рабочей программе правительства в области налогообложения на следующие 18 месяцев и поощряются широкие консультации до начала законодательного этапа. Консультации состоят из диалога, проводимого до составления документа в зеленой обложке, и консультативного подхода к рассмотрению законопроектов. Активное участие в слушаниях по законодательству в парламенте в выборном комитете гарантируется. Обеспечение участия профессионалов из частного сектора гарантирует открытый доступ к Казначейству и IRD, хотя то, что в консультациях участвуют в основном только практические специалисты по налогам и представители корпоративного сектора, возможно, делает их слишком узкими. Это может</p>

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функции разработки налогового политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
<p>Страна</p> <p>13. Новая Зеландия (окончание)</p>	<p>налоговые и связанные с ними вопросы социальной политики по мере повышения налогов, разрабатывает предложения в рамках политики для устранения недостатков, разрабатывает планы реализации, проводит консультации с налогоплательщиками, получает одобрение со стороны министерств и кабинета министров относительно изменения налогов, составляет налоговые законодательные акты и направляет прохождение законопроекта в обсуждениях в порядке слушаний в парламентской выборной комиссии. Наконец, она анализирует влияние законопроекта на доходы и соблюдение норм после его внедрения.</p>	<p>на этапе работы выборного комитета. Это делается путем представления письменных материалов, за которым следует предложение предстать перед выборным комитетом и непосредственно прокомментировать этот письменный материал. Однако практические организации коммерческого сектора и налоговой системы намного раньше представляют комментарии по так называемым документам в зеленой и белой обложке, которые предшествуют составлению нормативно-правовых документов по вновь измененным налоговым положениям.</p>	<p>привести к принятию решений, более прагматичных и приемлемых для налогоплательщиков. Однако необходимо тщательно отслеживать неявное лоббирование со стороны частного сектора.</p>		

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	14. Норвегия	<p>Министерство финансов (Минфин) отвечает за разработку налоговой политики, включая экономический анализ налоговой системы. Активное участие в этом принимают два департамента Минфина: Департамент налогового законодательства и Департамент налоговой политики.</p> <p>Налоговая администрация Норвегии (NTA) собирает налоги, и это учреждение подчиняется министерству. NTA состоит из Директората по налогам и пяти региональных отделений.</p>	<p>Департамент налоговой политики сотрудничает с Департаментом экономической политики Министра, который координирует подготовительную работу для государственного бюджета, включая моделирование воздействий и доходов. В ходе этого процесса поддерживаются тесные связи с научными кругами и независимыми исследовательскими институтами.</p> <p>Они играют важнейшую роль в подготовке и оценке налоговых реформ. Два независимых исследовательских института — Статистическое бюро Норвегии и RamfØll Management Consulting AS — под руководством Минфина приняли участие в налоговых реформах 2006 года. Норвегия также использовала комиссии и комитеты, включающие национальных и международных налоговых экспертов, для содействия важным инициативам по структурному пересмотру налогов, таким как реформа налога на доходы физических лиц 2006 года. Минфин учредил консультативную группу по макроэкономическим моделям и методам, которая предоставляет информацию для моделирования налогов и готовит комментарии для официальных документов («в белой обложке») по налоговой реформе. Статистическое бюро Норвегии управляет компетентным налоговым отделом, который публикует налоговую статистику и использует сложные эконометрические модели для моделирования доходов и экономических последствий налоговых предложений.</p>	<p>Департамент налогового законодательства Министерства несет ответственность за составление нормативно-правовых документов и подготовку ежегодных законопроектов о внесении изменений в налоговое законодательство. В случае крупных налоговых реформ это часто делается силами экспертной комиссии. С октября по ноябрь каждого года предложения правительства по налогам и расходам обсуждаются в парламентском Постоянном комитете по финансовым и экономическим вопросам.</p>	<p>Внешние заинтересованные стороны могут комментировать законопроект в ходе слушаний, организуемых Минфином. Это позволяет другим государственным учреждениям, организациям частного сектора, деловым кругам и ассоциациям работодателей рассмотреть предложения по повышению эффективности, справедливости и простоты управления налогами и т. д. В частности, в ходе слушаний проводятся консультации с Конфедерацией норвежских коммерческих предприятий, а также с Налоговым форумом для крупных коммерческих предприятий Норвегии.</p>

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	15. Польша	Министерство финансов отвечает за разработку налоговой политики, которая формируется на началах сотрудничества между различными налоговыми департаментами (например, департаментами налогов на доходы или НДС), многие из которых имеют свои собственные возможности по проведению количественного анализа. Однако в большинстве случаев этим процессом руководит Департамент налоговой системы (ранее Департамент налоговой политики), который готовит меры политики применительно к отдельным налоговым инструментам в рамках общей государственной стратегии налогообложения. Он сотрудничает по вопросам политики налогообложения на глобальном уровне с ЕС, ОЭСР и другими многосторонними организациями.	Наряду с анализом доходов, Департамент налоговой системы разрабатывает меры политики применительно к большинству налоговых инструментов, руководит разработкой международной налоговой политики путем ведения переговоров по соглашениям во избежание двойного налогообложения (DTA), а также разрабатывает и реализует меры политики для предотвращения уклонения от уплаты налогов (включая применение общего антиуклонительного правила (GAAR)). В своей деятельности Департамент налоговой системы тесно сотрудничает с Департаментом макроэкономической политики, который разрабатывает макрофискальную политику, прогнозирует доходы и поддерживает подготовку годового государственного бюджета. Департамент налоговой системы, совместно с Департаментом налоговой администрации, также контролирует местные налоговые органы. Другими департаментами, налоговый опыт которых необходимо привлекать при разработке политики, являются департаменты таможенных пошлин; акцизных сборов; налогов на товары и услуги; налогов на доходы физических лиц и организаций; отраслевых и местных налогов и налогов на азартные игры.	Налоговое законодательство может быть инициировано правительством, членами парламента минимальным числом 15 или президентом. На практике законы об изменении налогообложения в основном исходят от правительства. Правительственный центр законодательства koordinирует разработку всех законов и нормативных актов, в том числе налоговых законов, но первые проекты налоговых законов готовятся в налоговыми департаментами Министерства (по функциональному принципу) по согласованию с Юридическим департаментом. Департамент налоговой системы как таковой не несет ответственности за составление нормативно-правовых документов и реализацию соответствующих налоговых законов.	Проект налогового законодательства должен быть распространен в полном объеме для комментариев с направлением его профсоюзам, ассоциациям работодателей, налоговым консультантам и специалистам-практикам. Полученные комментарии и предложения рассматриваются департаментом-спонсором по согласованию с Департаментом налоговой системы и Юридическим департаментом. На стадии обсуждения в порядке парламентского чтения, после того, как налоговый законопроект был представлен в парламент, также используются внешние эксперты, которые готовят независимое мнение. Опять же, эта процедура рассмотрения и итоговые рекомендации не носят обязательного характера для парламента.

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
16. Россия	Министерство финансов (Минфин) является федеральным органом исполнительной власти, ответственным, в частности, за разработку налоговой политики, включая таможенные пошлины и соответствующую стоимостную оценку. Департамент налоговой и таможенной политики занимается разработкой налоговой политики. Минфин не имеет права вето в отношении предложений по налогам, поступающих от других министерств. Однако учитывая, что задача разработки налогов возложена в первую очередь на Минфин, другие министерства могут только представлять возражения и выдвигать встречные предложения, которые могли бы смягчить неблагоприятные социальные последствия, связанные с предлагаемыми поправками к налоговому законодательству.	Минфин формирует налоговую политику исходя из анализа доходов от существующих налогов и сравнения налоговых тенденций в России с другими сопоставимыми странами мира. Другие отраслевые министерства анализируют налоговую систему независимо от Минфина и оказывают на нее существенное влияние под другими углами зрения, такими как влияние налоговой системы на экономический рост и развитие (Министерство экономического развития), ее влияние на структуру бюджетного федерализма в России (Министерство регионального развития). Наконец, Администрация (Аппарат) Президента Российской Федерации также внимательно оценивает потенциал доходов налоговой системы, поскольку это помогает ему координировать, разрабатывать и исполнять федеральный бюджет с максимальной эффективностью затрат.	С 1996 года федеральное Министерство финансов, Администрация Президента и Государственная Дума использовали ряд внешних экспертов для «проработки» и уточнения Налогового кодекса Российской Федерации. Каждый проект был рассмотрен для получения комментариев, а вторая часть Налогового кодекса, в особенности, является результатом широких консультаций. Многие исследовательские институты и эксперты (национальные и международные) внесли вклад в пересмотр федерального налогового кодекса. Заместитель министра финансов координировал процесс налоговой реформы 1996 года. Научные круги, средства массовой информации, ассоциации предпринимателей и работодателей, профсоюзы путем проведения конференций и комментирования проектов налоговых законов также стремятся влиять, и влияли, на разработку налоговых инструментов.	В соответствии с Конституцией Российской Федерации налоговые законы могут инициировать следующие органы государства: Президент, члены Совета Федерации, верхней палаты Федерального собрания, члены нижней палаты Федерального собрания (Государственной Думы), федеральное правительство и парламенты регионов. Информация о направлении налоговых реформ находится в свободном доступе на официальных веб-страницах Государственной думы. Лицо, представившее проект налогового законодательства, несет ответственность за его подготовку и может использовать исходные материалы научных и коммерческих ассоциаций. Обычно проекты налоговых законов, которые чаще всего принимаются — это те, которые были разработаны федеральными правительством.	Инициаторы проектов федеральных налоговых законов привлекают общественные и коммерческие ассоциации к участию в подготовительных дискуссиях. Минфин организует обсуждения налоговой реформы с деловыми и научными кругами через Консультативный совет Министерства и посредством участия экспертов и ученых в парламентских слушаниях (общим числом три) на заседаниях Комитета по бюджету и налогам в Федеральном собрании. Многие из предлагаемых поправок к налоговому законодательству вносятся членами парламента, и на случай, когда по важному налоговому законодательству подходительной власти значительно отличается от мнения комитета, существуют процедуры согласования. Использование документов в зеленой и белой обложке при разработке политики не является распространенной практикой. При подготовке налоговых постановлений Высший хозяйственный суд Российской Федерации также обращается к мнениям экспертов. Подзаконные акты, такие как нормативы, не обсуждаются широкой общественностью, но публикуются до их принятия, что позволяет заинтересованным сторонам представить возражения в письменной форме.

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налогового политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
17. Соединенное Королевство	Разработка налоговой политики формально централизована в Министерстве финансов (Казначействе) и осуществляется под руководством министра финансов. Процесс разработки налоговой политики осуществляется совместно с Казначейством (НМТ) и Управлением налогов и таможи (HMRC). НМТ отвечает за общую работу в области налоговой политики, тогда как HMRC несет ответственность за подробные технические аспекты разработки налоговой политики.	Вместе с тем основная часть анализа налоговой политики, калькуляция затрат, оценка воздействия и оценка налоговых доходов обеспечиваются аналитическим отделом HMRC. С 2011 года HMRC публикует оценки воздействия в периоды структурных налоговых корректировок или реформ. Эти информационные справки по налогам и оценки влияния налогов, по существу, представляют собой заявления о новой налоговой политике с анализом влияния налогов на доходы, экономик, население, бизнес и гражданское общество, а также отражают вопросы равенства. С точки зрения функции анализа доходов НМТ играет подчиненную роль, поскольку ему не разрешен доступ к данным о налогоплательщиках HMRC. Подразделение, занимающееся общей разработкой налогов и анализом влияния налогов на доходы, должно все-сторонне изучить структуру налогов применительно к всем налогам. В то время как НМТ в основном нанимает специалистов общего профиля и лишь нескольких экономистов, специализирующихся на налогообложении, Казначейство включает в свои рабочие группы по налоговой политике ряд прикомандированных экспертов HMRC. Составление нормативно-правовых документов осуществляется в основном Управлением парламента в соответствии с указаниями	Представление конкурирующих рекомендаций от сторон за пределами правительства или парламента, помимо рекомендаций, предоставляемых НМТ и HMRC, не практикуется. С июня 2010 года новый подход к разработке налоговой политики обеспечивает широкие консультации по налоговой политике, поскольку она формализуется с участием внешних заинтересованных сторон. Это стало основным принципом разработки налоговой политики в Соединенном Королевстве. Функция разработки налоговой политики Казначейства выигрывает от централизованного принятия решений, но НМТ поддерживает и считает своим долгом обеспечивать всесторонние общественные консультации, основанные на материалах Форума специалистов по налогообложению и Управления по управлению налоговой системы. Независимое Управление по бюджетной ответственности (OBR) также играет важную роль в процессах налоговой политики, тщательно анализируя оценки затрат и воздействия налогов, составляемые HMRC. OBR отвечает за экономические и фискальные перспективы бюджета. Тем не менее, по проектам налогового законодательства поступает много предложений от коммерческих и профессиональных организаций. Кроме того, в Соединенном Королевстве используются комиссии по налоговой реформе для проведения структурных пересмотров налогов, таких как обзор Миррлиса 2011 года по структурным налоговым реформам в XXI веке; комиссия Калмана 2012 года	Решения Министерства финансов относительно структуры налоговых законодательных актов остаются в основном неизменными, хотя Выборный комитет Казначейства и Комитет по государственному учету Парламента усилили свой надзор за налоговой политикой, но ограниченные ресурсы не позволяют им проводить собственные исследования. Большинство налоговых бюджетных мер Соединенного Королевства законодательно закрепляются в ежегодном Законе о финансах. Финансовый законопроект (включая предложения по доходам) подлежит парламентскому контролю со стороны Комитета полного состава или Комитета по финансовым законопроектам; следует отметить, что финансовые законопроекты/акты всегда принимаются. Офис парламентского совета (OFC), являясь частью аппарата кабинета министров, отвечает за разработку основного законодательства, в том числе налоговых законов. Его штат из 50 человек включает опытных адвокатов и юристов с большим опытом работы в частном секторе. Сотрудники по вопросам политики из HMRC инспектируют OFC, но некоторые положения законопроекта о финансах разрабатываются юристами департаментов (особенно теми, которые занимаются косвенными	Двухпалатный законодательный орган (Палата общин и Палата лордов) осуществляет надзор за ежегодным законодательным процессом в области налогообложения. Палата лордов не имеет полномочий в отношении налогового законодательства. HMRC и НМТ проводят широкие консультации с коммерческим сектором, налоговыми консультантами и сектором НПО по налоговым предложениям и новому законодательству. Новый подход в отношении участия общественности предполагает неформальные и формальные консультации с заинтересованными сторонами. С 2011 года HMRC и НМТ в начале декабря публикуют законопроект для консультаций по крайней мере за три месяца до опубликования законопроекта о финансах. Таким образом, у заинтересованных сторон имеется восемь недель, чтобы подготовить и распространить комментарии, прежде чем рассмотрение законодательства будет опубликовано в качестве Закона о финансах. Таким образом, существует широкая возможность для неофициальных и официальных консультаций с заинтересованными сторонами в то время, когда готовятся изменения в налоговой системе.

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
17. Соединенное Королевство (окончание)	<p>Важно отметить, что прозрачность процессов разработки налоговой политики повышается благодаря тому обстоятельству, что публикуемые налогово-бюджетные данные и анализ являются официальной статистикой в значении Закона об официальной статистике Соединенного Королевства.</p> <p>Это обеспечивает их независимость от политического и управленческого вмешательства.</p>	<p>по децентрализации налогов для Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса; проект пересмотра налогового законодательства 1997 года в целях реформулирования налогового законодательства на простом и доступном юридическом языке; обзор О'Доннелла 2004 года по организационной и институциональной реструктуризации налоговой политики и администрации между НМТ и НМРС.</p> <p>Министр финансов также может предложить проведение краткосрочных независимых проверок по отдельным аспектам политики и налоговой администрации. Правительство вовлекает в эти процессы ученых, а также заинтересованные стороны коммерческого сектора. Соединенное Королевство опирается на материалы независимых исследовательских организаций, например, Института фискальных исследований; Комитета по пересмотру налогового законодательства; Центра налогообложения бизнеса Оксфордского университета; Института исследований государственной политики; аналитического центра «Policy Exchange»; Экологической бюджетной комиссии и Налоговой комиссии 2020 года.</p>	<p>акты (то есть нормативы) разрабатываются юристами департаментов без вмешательства ОРС и рассматриваются парламентом до их принятия. Подзаконные акты позволяют быстро вводить детализированные технические положения, не перегружая парламентский надзор, но это может вызывать озабоченность в связи с возможностью обойти таким образом парламентский надзор.</p>		

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	18. США	<p>Казначейство США, располагающее достаточными ресурсами, возглавляет разработку налоговой политики, и определяющую роль в этом процессе играют юристы. Разработка налоговой политики децентрализована в целях введения сдержек и противовесов.</p>	<p>IRS поддерживает широкие контакты со всеми категориями и секторами налогоплательщиков и, помимо выполнения своей функции налоговой администрации, выпускает документы по вопросам политики (например, об обслуживании налогоплательщиков, процедурах сбора платежей, добровольных соглашениях о соблюдении норм, выявлении случаев мошенничества, апеллировании, взыскании задолженности и т. д.). Это также способствует законодательным инициативам, таким как улучшение налогового кодекса. Директивные органы пользуются поддержкой большого числа высококачественных аналитических центров, которые представляют альтернативные варианты разработки налогов. Они также выполняют консультативную роль для разнообразных групп особых интересов, которые независимо друг от друга лоббируют Белый дом, Казначейство, Объединенный комитет по налогообложению, Финансовый комитет Сената, Комитет по бюджету, а также отдельные представители по налоговым предложениям, что приносит выгоду в основном узким отраслевым интересам.</p>	<p>Подзаконные Обнародование налогового законодательства требует согласия Палаты представителей, Сената и президента. Поскольку все три ветви власти обычно не контролируются одной и той же политической партией, процесс основан на формировании компромиссных позиций в отношении налогов. Конгресс оказывает существенное влияние на направление разработки налоговой политики, опираясь на свой собственный высококачественный исследовательский потенциал через Объединенный комитет по налогообложению и Бюджетное управление Конгресса, располагающих исследовательским потенциалом, который не имеет аналогов на международном уровне. Несмотря на этот впечатляющий собственный аналитический потенциал в области налогов, очень часто целостность налоговой политики подрывается аномальными налоговыми положениями, прилагаемыми к нефискальным законодательным предложениям. И Бюджетный комитет Палаты представителей, и Финансовый комитет Сената оказывают большое влияние на разработку налоговой политики.</p>	<p>Официальные консультации Казначейства ограничены, но проводится множество неформальных обсуждений с группами налогоплательщиков и практиками, которые по-разному влияют на окончательную структуру налогообложения. Предложения по налоговой политике проходят широкие консультации, поддерживаемые углубленным количественным анализом. Готовится целый ряд вариантов налогообложения, учитывающих различные конкурирующие варианты налоговой политики внутри правительства, а также предлагаемых практическими специалистами по налогам, ассоциациями налогоплательщиков, учеными из аналитических центров и исследовательскими организациями. Это сопряжено с риском фрагментации и сопутствующей сложности налогообложения. Это приводит к отсрочкам в обновлении решений по налоговой политике. Партийность в политике и многочисленные сдержки и противовесы могут привести к поляризации обсуждений, что может завести их в тупик.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	19. Финляндия	Министерство финансов (Минфин) отвечает за разработку налоговой политики, включая экономический анализ налоговой системы. Налоговый департамент является экспертом правительства по налоговой политике. Он отвечает за развитие налоговой системы и оценку воздействия налоговой политики. Процесс разработки налоговой политики также поддерживается Экономическим департаментом (путем анализа изменений в экономике Финляндии и ее государственных финансах) и Бюджетным департаментом (который координирует работу по бюджету центрального правительства и бюджетной политике). Налоговая администрация Финляндии собирает налоги; это учреждение подчинено Министерству финансов.	Налоговый департамент в Минфине формулирует налоговую политику и отвечает за составление нормативно-правовых документов по налогам и таможенным пошлинам. Он также ведет переговоры по договорам во избежание двойного налогообложения и в рамках этих договоров выступает в качестве компетентного органа Финляндии. Налоговый департамент состоит из шести подразделений: Отдела налогов на доходы физических лиц; Отдела налогов на доходы организаций; Отдела налога на добавленную стоимость; Отдела таможенных пошлин; Отдела акцизов; и Отдела международных налоговых вопросов.	Налоговый комитет в парламенте осуществляет действенный надзор за процессом разработки налоговой политики, предлагая представителям научных кругов, практикским специалистам по налогам и частному сектору представлять свои показания в ходе слушаний. Комитет также инициирует проверки в период после введения налоговых мер.	Гражданское общество и профсоюзы вносят существенный вклад и предоставляют комментарии на этапах разработки налоговой политики. Их участие способствует открытым и формализованным процессам консультаций.

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
<p>Страна</p> <p>20. Франция</p>	<p>Разработка налоговой политики является одной из основных функций Министерства экономики и финансов (МЭФ). Это одно из самых важных министерств в кабинете министров, и оно в значительной мере опирается на высококвалифицированный персонал, подготовленный Национальной школой государственного управления.</p>	<p>Министр финансов контролирует разработку налогового законодательства, осуществляя контроль над Советом по налоговой политике Департамента доходов. Французская налоговая система управляется тремя отдельными подразделениями, в ведении которых находятся: (1) налог на доходы организаций и налог на добавленную стоимость; (2) налог на доходы физических лиц и местные налоги; и (3) таможенные пошлины и акцизы (на топливо, алкогольные напитки, табачные изделия).</p>	<p>Министр по бюджету, государственным счетам, государственной службе и государственной реформе осуществляет надзор за подготовкой ежегодного закона о финансах и координирует налоговые постановления с в тесном контакте с министром экономики и финансов, а также министром промышленности и занятости. Для этого ему требуется исходная информация от Совета по налоговой политике. На этапе разработки налогов вклад вносят и другие государственные ведомства. В рамках налоговой администрации (DGFR) директорат по бюджетному законодательству (DLG) разрабатывает налоговое законодательство после того, как подразделение по анализу доходов в МЭФ и DGFR завершат прогнозирование доходов.</p>	<p>Имеется возможность комментировать изменения в налоговой политике. Изменения в налоговой политике в контексте годового бюджета включаются в законопроект по финансам, который остается конфиденциальным до представления его в Национальном Собрании, но может быть изменен на основе полученных комментариев. Постоянный парламентский комитет по бюджету/налогообложению не склонен вызывать должностных лиц Министерства финансов для участия в слушаниях с разъяснением принятой налоговой политики. Члены парламента не получают профессиональной поддержки со стороны аналитиков и исследователей для беспристрастного с точки зрения партийной принадлежности анализа предложений правительства по налоговой политике.</p>	<p>Деловые круги лишь в ограниченной степени участвуют в процессе общественных консультаций по налоговому законодательству. Осуществляется ограниченное взаимодействие с научными кругами.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
21. Хорватия	<p>Разработка налоговой политики является частью сферы деятельности Налоговой администрации (РА) в составе Министерства финансов (Минфина). Ее основная задача заключается в реализации налоговых законов и нормативов в отношении взносов в систему социального обеспечения (ВСО). Налоговая администрация собирает и обрабатывает данные о налогах и ВСО, вносит предложения об изменениях в налоговой политике, налоговых и других нормативных актах, а также готовит и составляет проекты законодательных и нормативных актов, направленных на улучшение налоговой системы. Парламент и его рабочие группы, включая политические партии, имеют право предлагать поправки к налоговой политике.</p>	<p>Министерство финансов, структура которого состоит из управлений и секторов, осуществляет надзор за разработкой налоговой политики, таможенной политики и сбором налогов. Его функции включают нетаможенную защиту, надзор и проверку в области налогов, таможенных пошлин и других государственных доходов, а также в области валютнообменных и внешнеэкономических операций и организации азартных игр. Сектор законодательной деятельности, образования и международного сотрудничества в составе Налоговой администрации вносит вклад в разработку политики и стоит из следующих департаментов: Департамента НДС, Департамента НДС и НДС ПИБ, Департамента фискализации; Департамента местных налогов; Департамента налоговых процедур; Департамента информации и просвещения налогоплательщиков; Департамента азартных игр, Департамента развлекательных и поощрительных игр; Отдела налоговых договоров; Департамента по европейским вопросам и международному сотрудничеству. Сектор законодательной деятельности, образования и международного сотрудничества готовит проекты налоговых законов.</p>	<p>Формирование специальных комиссий по исследованиям, составлению документов и оценке процессов налоговых реформ или привлечение научных кругов в целях структурных налоговых реформ до настоящего времени не были общепринятой практикой. Однако в отдельных случаях представители университетов приглашаются Министерством финансов для представления докладов по окончательному варианту законопроекта о внесении изменений в налоговое законодательство (примером является недавний законопроект о налоге на недвижимость). Два финансируемых государством научно-исследовательских института — Институт государственных финансов и Институт экономики — часто участвуют в индивидуальном порядке, в работе представительственных консультативных органов (например, Совета экономики при премьер-министре) для изучения воздействий предлагаемых налоговых изменений на экономику, доходы и распределение. Хотя Минфин не имеет права вето «де-юре», налоговая политика является исключительной прерогативой Минфина, и министр финансов фактически имеет право вето в отношении налоговых предложений, поступающих от других отраслевых министерств. До настоящего времени министры финансов имели большую силу и влияние в кабинете министров.</p>	<p>Окончательные законопроекты о внесении поправок в налоговое законодательство разрабатываются специалистами по составлению нормативно-правовых документов в Министерстве финансов, но часто в консультации с учеными. Члены парламента также могут предлагать изменения к налоговому законодательству. После представления законопроекта о налогах парламенту вступает в силу Закон об оценке последствий законодательных актов, требующий оценки влияния законопроекта на доходы и соблюдение налоговых норм. В течение следующих 15–30 дней указанный законопроект должен пройти открытое обсуждение. Парламентский комитет по финансам и государственному бюджету организует слушания по законопроектам о налогах. После слушаний комитет представляет свой доклад парламенту, который включает в него предложения, выдвинутые практичными работниками налоговой системы и другими заинтересованными сторонами.</p>	<p>Не существует официального консультативного налогового форума с участием деловых кругов. Однако группа по составлению нормативно-правовых налоговых документов обязана провести публичные обсуждения целей предварительного варианта закона, прежде чем завершить разработку законопроекта. Выделенное время для такого обсуждения составляет 30 дней. Законопроект публикуется на веб-сайте редакционной группы по составлению документов, и эта группа должна подробно отчитаться об обсуждениях, проведенных со всеми заинтересованными сторонами, в том числе о предложениях, которые потребовали бы согласования. Кроме того, должны быть четко указаны причины, по которым частные предложения были отклонены. Жесткие правила об относительном влиянии сторон, обычно участвующих в разработке налоговой политики (то есть политических партий, государственных должностных лиц, Минфина), отсутствуют. В конечном счете процесс и результат в значительной мере обусловлен самим рассматриваемым вопросом.</p>

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
22. Чешская Республика	<p>Департамент налоговой политики, сотрудничества и административных функций в Министерстве финансов (Минфин) координирует работу ряда налоговых департаментов Минфина и тех, которые участвуют в разработке налоговой политики. Департамент анализирует отдельные инструменты сбора доходов в налоговой системе и таможенные пошлины с целью мобилизации доходов в соответствии с требованиями годового бюджета. Налоговый департамент обычно осуществляет два или три крупных проекта по реформированию налоговой политики в течение срока пребывания правительства у власти.</p>	<p>Департамент налоговой политики, сотрудничества и административных функций предлагает дополнительные меры по мобилизации доходов, по мере необходимости, в тесной координации с департаментом государственного бюджета, который ежеквартально анализирует прогнозы доходов, на которые оказывают влияние макроэкономические изменения. Департамент также ведет базу данных налоговой статистики, разрабатывает стратегии по борьбе с уклонением от уплаты налогов и реализует ряд связанных с налогами программ Европейского союза (ЕС) и Организации экономического сотрудничества и развития (то есть в рамках международного налогового сотрудничества). Международные вопросы, такие как связь с Европейским сообществом и привлечение страны в Совете ЕС, гармонизация налогов на добавленную стоимость и акцизов; гармонизация прямых налогов; и переговоры по налоговым соглашениям распределены между отдельными департаментами, такими как департаменты косвенных налогов, прямых налогов, налога на имущество и дорожного налога. Эти департаменты также несут ответственность за разработку соответствующих налогов. Департамент</p>	<p>За разработку налоговой политики отвечает Министерство финансов, но в ходе консультаций относительно поправок к налоговому законодательству активно поощряется сотрудничество с другими отраслевыми министерствами по вопросам влияния налогов на экономику и распределение. Тем не менее, Минфин всегда может наложить вето на налоговые предложения других отраслевых министерств. Влияние научных кругов, средств массовой информации и налоговых экспертов на структурные налоговые реформы неодинаково. В случае ключевых реформ проводятся открытые общественные консультации. Диалог с профсоюзами, организациями работодателей и другими заинтересованными сторонами по вопросам налогов происходит после включения налоговых предложений в законопроект; исключением является Палата налоговых консультантов, с которой часто проводятся консультации до выпуска законопроекта. Налоговая администрация Чешской Республики (Финансовая административная организация (ФА)) оказывает значительное влияние на разработку налогов, проводя регулярные межведомственные консультации с министром финансов. Консультации с Финансовой администрацией для получения ее вклада проводятся до того, как законопроект о внесении налоговых поправок будет разослан для комментариев другим министерствам. Разработка налоговой политики не следует жестко реплицироваться процессу. Она в основном определяется задачами текущего момента и составом рабочих комитетов, включаю-</p>	<p>Вновь разработанные поправки к налоговому законодательству тесно увязаны с законодательными нормами и руководящими принципами правительства и направлены на соблюдение международных договоров, законодательства ЕС и прецедентного права. Законопроект распространяется для комментариев в рамках официального межведомственного консультативного процесса между министерствами, регионами, аппаратом президента и обеими палатами парламента. Законопроект также публикуется на веб-сайте министерства. Законодательный совет правительства рассматривает законопроект о налогах на предмет его конституционности. Так называемый «трипартизм», который является добровольным арбитражным органом, состоящим из представителей профсоюзов, работодателей и правительства, получает специальный запрос о представлении комментариев по налоговому законопроекту.</p>	<p>Общественные консультации применяются на практике в отношении любого законодательного предложения, и им предшествуют обязательные межведомственные или межагентские консультации, в которые должны быть вовлечены все члены правительства и их службы. Кроме того, законопроект о внесении поправок в налоговое законодательство направляется для комментариев неправительственным органам, включая профессиональные палаты и федерации работодателей, ассоциации и научные круги. Всем этим органам предоставляется возможность индивидуально обсудить свои комментарии с Министерством финансов. Политические партии, особенно те, которые приняли политический контроль над Минфином, оказывают значительное влияние на программу и содержание разрабатываемой налоговой политики, что является достаточно широко распространенной мировой практикой.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функции разработки налогового политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна 22. Чешская Республика (окончание)	административных операций разрабатывает меры политики по взаимию платы с пользователей и выступает в качестве апелляции-ного органа для принятия некоторых решений по налоговой администрации. Департамент налогового законодательства готовит проекты налогового законодательства на основе решений, представленных территориальными департаментами, по всем прямым и косвенным налогам. Он направляет законопроекты по налогам через законодательный процесс и разрабатывает политику в области управления налогами и таможенными пошлинами и соответствующих процедур, включая налог на азартные игры. Секцию налогообложения и таможенных вопросов Минфина возглавляет заместитель министра по вопросам налогообложения и таможни.	чих представителей из соответствующих министерских департаментов. Очень часто в группе экспертов, которым поручена разработка вариантов налоговой политики, формируется неформальное соглашение. Независимые исследовательские институты и университеты могут до некоторой степени влиять на обсуждение налоговых реформ. Хотя процесс налоговой реформы направляется текущими политическими силами, в прошлом некоторые премьер-министры предпочитали полагаться на независимые консультативные органы, такие как Национальный экономический совет правительства, который был создан в 2009 году. В нем работают экономисты, которые консультируют правительство по широким вопросам государственной политики, одним из которых являются государственные финансы.			

(продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
23. Швеция	Министр финансов (МФ) руководит процессом разработки налоговой политики при поддержке технических специалистов из Департамента налогов и таможенных пошлин. Эти усилия дополнительно поддерживаются Департаментом государственного управления (статистика); Бюджетным департаментом (координирует работу по бюджету центрального правительства, бюджетной политике); и Департаментом по экономическим вопросам (анализирует реальное развитие экономики и государственных финансов Швеции) этого Министерства.	Департамент налогов и таможенных пошлин в Министерстве финансов отвечает за разработку политики и предложений по законодательству в отношении всех налогов и взносов в систему социального обеспечения, а также таможенных пошлин.	Правительство Швеции создало независимую группу экспертов для анализа и исследования государственных финансов и влияния налоговых реформ с упором на общее влияние налогово-бюджетной политики на социально-экономическое положение населения Швеции. Кроме того, независимые взгляды по вопросам государственных финансов может представлять Национальная аудиторская служба. В Швеции используется подход на основе комиссий по пересмотру и реформированию налогообложения; последним примером этого подхода является специально назначенная комиссия по пересмотру системы налогообложения морских групп перевозок и замены ее корабельным сбором. Разработка налогов осуществляется на прозрачной основе. Министерство финансов обычно назначает комиссии, в состав которых входят налоговые эксперты министерства, Налогового управления	Парламентский комитет по налогово-бюджетным вопросам выполняет важные аналитические функции в отношении подтверждения эффективности, действительности и справедливости вновь предложенного налогового законодательства. Его работа поддерживается собственными возможностями по проведению исследований и экономического анализа. Но комитет также может опираться на обширные брифинги, проводимые должностными лицами Министерства финансов, а также может запросить дополнительные исследования со стороны Минфина, прежде чем ратифицировать изменения в налоговом законодательстве. Независимая Комиссия по праву, членами которой являются судьи Верховного суда и Верховного	Документы в белой и зеленой обложке публикуются и широко распространяются, поскольку они доступны в электронной форме на веб-сайте министерства и Налогового управления. До подачи проектов налоговых законов в Комиссию по праву для проверки их конституционности эти законопроекты рассылаются Налоговому управлению Швеции, юридическим факультетам, Шведской ассоциации местных и региональных органов управления, Конфедерации шведских предприятий и другим НПО. В случае важных законопроектов парламентский Комитет по налогам обложению организует публичные слушания. Таким образом, внешне заинтересованные стороны имеют широкие возможности для

Институциональные механизмы	Размещение функции разработки налогового политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	23. Швеция				
	(окончание)		Швеция, члены парламента, международные эксперты, ученые, члены Конфедерации шведских предприятий и другие заинтересованные стороны по конкретным вопросам. Проводятся подробные обсуждения и анализ, но это может быть длительным процессом, создающим неопределенность. Независимые исследовательские организации и университеты оказывали весьма ограниченное влияние на налоговые реформы. Некоторые некоммерческие учреждения или организации, такие как Конфедерация шведских предприятий и Шведская ассоциация налогоплательщиков, оказывали значительное влияние на налоговые реформы. В последнее время технические сотрудники министерства разрабатывают налоговые положения, не располагая восторженной компетенцией комиссий и без проведения комплексного анализа. В ограниченном числе случаев Налоговое управление уполномочено издавать и реализовывать обязательные постановления без решения парламента — они принимают форму директивных документов, документов с изложением точек зрения, уведомлений и справочников. Свод подзаконных актов по налогообложению Налогового управления является значительным.	административного суда, проверяет, соответствуют ли принимаемые налоговые законы и соответствующая подготовительная работа Конституции и правовой системе Швеции.	оценки и комментариев, но существуют временные ограничения. Прямое лоббирование со стороны корпоративных налогоплательщиков через коммерческие ассоциации существует, поскольку они вносят непосредственный вклад в работу комитетов. Крупные корпоративные налогоплательщики и профсоюзы оказывают значительное влияние на обсуждения налоговой политики. Подзаконные акты, такие как нормативы, разрабатываются Налоговым управлением Швеции без какого-либо участия общественности или только ограниченного обращения к группам специалистов.

(Продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
24. Южная Африка	<p>Ранее разработка налоговой политики была централизованна в подразделении налоговой политики Национального казначейства. Это подразделение консультировало министра финансов о мерах налоговой политики для достижения целевых показателей годовых доходов. В настоящее время эта функция разделена между Главным управлением экономического налогового анализа и Главным управлением разработки налогового законодательства</p> <p>сосредоточено на составлении нормативно-правовых документов и ведении переговоров по международным налоговым соглашениям. Обсуждение налоговых предложений для годового бюджета проводится в тесном сотрудничестве с Налоговой службой Южной Африки (SARS: Юридическая служба и группа по обслуживанию крупных налогоплательщиков). Обычно подготовка нормативно-правовых документов осуществляется путем формирования комитетов с участием групп специалистов из Национального казначейства и SARS.</p>	<p>Национальное казначейство проводит регулярные консультации с производителями подакцизной продукции, бухгалтерскими фирмами, специалистами в области корпоративного налогового права, деловыми кругами, профсоюзами и другими отраслевыми министерствами по вопросам налоговых рисков (уменьшению налоговых обязательств) и структурным корректировкам налогов (например, обзор налогов в добывающей промышленности, налогообложение финансовых инструментов, налогообложение и пенсионное обеспечение, экологические налоги). В течение последних 50 лет соответствующие правительства назначали комиссии по пересмотру налогов для определения основных структурных реформ (такие как комиссия Францена (1968—1970 годы), комиссия Марто (1984—1986 годы), комиссия Каца (1994—1999 годы) и Комитет Дэйвиса (2014—2017 годы)). Влияние независимых институтов и университетов ограничено, но налоговые эксперты из научных кругов являются членами вышеупомянутых комиссий по налоговой реформе.</p>	<p>Налоговые законы в основном разрабатываются внутренними силами Национального казначейства в тесном сотрудничестве с SARS. Привлекаются внешние эксперты, такие как составители нормативно-правовых документов из научных кругов и практические работники налоговой системы, равно как и международные налоговые эксперты (например, в случае введения общенационального налогообложения и реформы налога на прирост капитала). Правительство готовит документ «в зеленой обложке», в котором излагаются новые налоговые предложения (например, инициативы по экологическому налогу), публикуемые в правительственном бюллетене для общественного обсуждения. За ним следует документ «в белой обложке», также публикуемый в правительственном бюллетене. Затем в бюллетене публикуется законопроект о внесении поправок в систему налогообложения с предложением вносить комментарии, так и при официально представляемые Минфином Национальному собранию. Одновременно с этим SARS</p>	<p>Парламентский портфельный комитет по финансам проводит обсуждения в порядке чтения о внесении поправок в налоговое законодательство после принятия бюджета, в ходе которых ежегодные налоговые предложения обсуждаются с соответствующими частными и государственными заинтересованными сторонами. Национальное казначейство, SARS и Портфельный комитет предлагают внешним заинтересованным сторонам прокомментировать предложения по политике в документе «в зеленой обложке» и проекты законодательства, если предусматриваются серьезные изменения в политике. Существует также консультативный форум для практиков налоговой системы и коммерческих организаций. Проект национального налогового законодательства размещается на официальных сайтах правительства и SARS. Как на этапе разработки концепции структурных налоговых изменений, так и при представлении парламенту ежегодных налоговых изменений в бюджете группы технических</p>	

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	24. Южная Африка	(окончание)		<p>публикует пояснительный меморандум, в котором разъясняются планируемые налоговые изменения. Законопроект направляется в Постоянный порфельный комитет по финансам, который изучает его и запрашивает комментарий. Комитет может предложить изменения. После внесения изменений в законопроект он представляется Национальному собранию для обсуждения во втором чтении. Законопроект также обсуждается в Национальном совете провинций. После принятия законопроекта и подписания его президентом, он становится Уставом государственным законодательным актом.</p>	<p>специалистов Национального казначейства и SARS должны разъяснять в устной форме в ходе слушаний, а также в письменной форме свои ответы на встречные предложения заинтересованных сторон.</p>

(продолжение)

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимой анализе структуры налоговых системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна	25. Япония	<p>Процесс разработки налоговой политики осуществляется в рамках годового цикла. Обычно в декабре каждого года Управление налоговой комиссии кабинета министров публикует налоговые предложения на следующий год. В состав этой комиссии (в числе 39 членов) входят 19 членов, назначаемых на определенные периоды до окончания обсуждения конкретного налога, а 20 являются постоянными членами на трехлетний срок. Налоговой комиссией, или Налоговой консультативной комиссией, руководит аппарат кабинета министров.</p>	<p>Налоговую комиссию в аппарате премьер-министра (Кабинете министров) в настоящее время возглавляет почетный профессор в области налогового права; в прошлом его возглавлял один из ведущих экономистов или известных ученых. Комиссия уделяет больше внимания структурным изменениям налоговой системы, таким как недавние поправки к налогам на потребление в Японии, а также решает текущие актуальные вопросы, такие как размыивание базы и перенос прибыли, путем пересмотра внутреннего законодательства, направленного на предотвращение уменьшения налоговых обязательств. План ежегодных поправок к налоговому законодательству (Таико) отражает консенсус ведущих партий, представленных в комиссии. Законодательный совет Кабинета министров должен тщательно проверить законопроект о внесении поправки в налоговое законодательство, прежде чем он будет представлен национальному законодательному органу (Diet) для обсуждения. Налоговая комиссия может назначать специальные консультативные комитеты для рассмотрения особых аспектов налоговой системы. В таком комитете возможно участие частного сектора и специалистов-практиков по налогам,</p>	<p>Годовой законопроект о внесении поправок в налоговое законодательство утверждается обеими палатами Парламента (Diet) (Палатой представителей и Палатой советников), как правило, к концу марта, чтобы вступить в силу 1 апреля. Однако дата вступления в силу может быть иной, в зависимости от содержания поправок. Предложение Комиссии по налоговой реформе (Таико), утвержденное кабинетом на основе консенсуса, публикуется в декабре каждого года, и вслед за этим в январе следующего года выпускается предварительный вариант законопроекта (подготовленный Налоговым бюро министерства, отвечающим за разработку налоговой политики). На основе слушаний, проводимых Бюджетно-финансовым комитетом парламента, проводятся консультации с заинтересованными сторонами. Этот итеративный процесс завершается утверждением законопроекта в марте. Бюджетно-финансовый комитет имеет собственный, свободный от партийного влияния, штат налоговых</p>	<p>Разработка поправок к налоговому законодательству и инициатив по налоговой реформе обычно сопровождается общественными консультациями. В целях налоговых обзоров (применительно к любым налогам) Налоговая комиссия требует представления предложений от заинтересованных сторон до того, как окончательная структура налогов будет принята и преобразована в законопроект.</p>

Институциональные механизмы	Размещение функций разработки налоговой политики/отдела налоговой политики	Основные функции	Другие организации, помимо министерства финансов, высказывающие мнения относительно налоговой политики	Роль и возможности законодательной ветви власти в независимом анализе структуры налоговой системы	Процесс общественных консультаций/участие налогоплательщиков
Страна					
25. Япония (окончание)		<p>профессиональную подготовку на местах, разрабатывают ежегодный законопроект о внесении изменений в налоговое законодательство с комментариями Национального налогового агентства (RA).</p>	<p>так как подготовка предложения должна быть завершена не позднее середины декабря, и исчерпывающей оценки необходимо достичь в сжатые сроки.</p>	<p>аналитиков, которые независимо оценивают ежегодный законопроект о внесении изменений в налоговое законодательство. Отдельные члены партий могут предложить изменения в налоговом законодательстве, вероятность принятия таких предложений невелика, учитывая, что правящая партия продвигает свой предпочтительный налоговый план на следующий финансовый год. Налоговые правила издаются в виде распоряжений кабинета министров и не подлежат обсуждению в парламенте.</p>	

Источники: отдельные сайты Министерства финансов и казначейства; Wales and Wales 2012; Arnold 2013; и Lang et al., 2016.



ПУБЛИКАЦИИ

How to Establish a Tax Policy Unit (Russian)

NOTE/17/09

