**Р Е К О М Е Н Д А Ц И И**

**парламентских слушаний на тему:**

**«Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов», состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 18 июля 2017 года**

**Утверждены**

решением Комитета

Государственной Думы

по бюджету и налогам

от 21 июля 2017 года

(протокол № 74)

Рассмотрев представленный Министерством финансов Российской Федерации проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (далее – проект Основных направлений), заслушав доклад Министра финансов Российской Федерации А.Г.Силуанова, выступления Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А.Голиковой, Министра труда и социальной защиты Российской Федерации М.А.Топилина, заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации, директора Департамента проектной деятельности А.А.Слепнева, а также представителей других федеральных органов исполнительной власти, бизнес-сообщества, общественных и научных организаций, руководителей фракций в Государственной Думе, участники парламентских слушаний отмечают.

Впервые проект Основных направлений представлен единым документом, объединяющим бюджетную, налоговую и таможенно-тарифную политики, и, в соответствии с Федеральными законами от 28 марта 2017 года № 47-ФЗ и № 48-ФЗ, его рассмотрение предшествует внесению в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Участники парламентских слушаний подтверждают правильность такого подхода, поскольку взаимоувязка доходов и расходов государства в рамках единого документа позволяет ответить на главный вопрос - какие доходы необходимы, чтобы обеспечить безусловное выполнение всех социальных обязательств государства, повышение качества жизни людей и конкурентоспособности страны, оценить совокупную фискальную нагрузку на бизнес, а также обращают внимание, что в нарушение части 4 статьи 11 Федерального закона «О парламентском контроле» Минэкономразвития России не представило в Государственную Думу проект основных направлений таможенно-тарифного регулирования одновременно с представлением Минфином России проекта Основных направлений в Государственную Думу.

Главная цель государственной экономической политики определена в Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию - достижение не позднее 2019 - 2020 годов темпов роста экономики Российской Федерации, превышающих среднемировые темпы роста экономики, путем улучшения делового климата, повышения результативности крупных инвестиционных проектов, наращивания объема несырьевого экспорта, развития малого и среднего предпринимательства и повышения эффективности государственной поддержки отраслей экономики.

Однако в проекте Основных направлений констатируется, что при предлагаемом наборе инструментов экономический рост не превысит 1,5 процента, что не соответствует поставленной Президентом Российской Федерации цели.

Бюджетная, налоговая и таможенно-тарифная политики являются частями единой государственной экономической политики, на основании которой осуществляется формирование федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, который должен быть внесен в Государственную Думу менее чем через три месяца. Тем не менее, проект Основных направлений не содержит системного подхода по реализации экономической политики, а также приоритетов, которые должны быть заложены в федеральном бюджете на 2018 - 2020 годы, в том числе с точки зрения создания условий для улучшения демографической ситуации, повышения эффективности бюджетных расходов, а также качества инвестиций.

В текущих условиях решение задачи, поставленной Президентом Российской Федерации, по увеличению объема инвестиций не менее чем до 27 процентов ВВП к 2018 году, представляется маловероятным, а также вызывает сомнение, что к 2020 году будет обеспечено создание 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест. Однако никаких дополнительных мер, направленных на решение указанных задач, в проекте Основных направлений не представлено.

Кроме того, для повышения качества жизни людей и конкурентоспособности страны представляется крайне важным продолжение реализации приоритетных проектов, направленных на решение системных задач, в первую очередь, в экономике, социальной сфере и сфере управления.

Вместе с тем, меры, предусмотренные проектом Основных направлений, представляются недостаточными для достижения заявленных целей.

Проект Основных направлений содержит глубокий анализ происходящих в мировой экономике процессов, их влияния на экономику России, фиксирует факт наличия внутренних структурных проблем, а также содержит сведения о действующих налоговых и таможенных льготах и оценку соответствующих выпадающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, однако вновь не содержит анализа итогов реализации основных направлений предыдущего периода с точки зрения достижения задач, поставленных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, либо указания причин невозможности их достижения, а также обзора осуществленных за этот период мероприятий бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, не предусмотренных соответствующими основными направлениями, их влияния на социально-экономическое развитие и качество жизни граждан.

При этом в документе по-прежнему не содержится сведений об эффективности применяемых льгот и концептуальных подходов, позволяющих оценить целесообразность их сохранения, отмены или модификации.

В отличие от основных направлений налоговой политики за предыдущий период рассматриваемый проект не содержит динамики доходов бюджета в разрезе видов налогов, анализа динамики фискальной нагрузки на экономику, анализа налоговой нагрузки на организации, в том числе в разрезе видов экономической деятельности в соответствии с подходом, рекомендованным Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), данных о влиянии реализованных мер налоговой политики на позицию Российской Федерации в рейтинге Doing Business, об оценке привлекательности и конкурентоспособности отечественной налоговой системы в сравнении со странами БРИКС и Евразийского экономического союза (на важность оценки которых указывалось в рекомендациях парламентских слушаний 2016 года).

В проекте Основных направлений не представлен раздел, посвященный стратегии финансирования дефицита федерального бюджета, в том числе планируемой долговой политики.

В связи с этим отмечается необходимость включения указанных разделов при доработке проекта Основных направлений для объективной оценки влияния примененных и планируемых мер на состояние бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, развитие экономики, темпы ее роста и качество жизни граждан, а также в целях сохранения преемственности экономической политики.

## Бюджетная политика

Участники парламентских слушаний поддерживают решение о принятии новой конструкции бюджетного правила, что является важным условием для перехода от «сырьевой» модели развития экономики, основанной на нефтегазовых доходах, к диверсифицированному росту различных отраслей экономики России, с тем, чтобы сделать экономическое развитие страны менее зависимым от внешних факторов и колебаний конъюнктуры рынка сырьевых ресурсов.

Однако установленная в бюджетном правиле базовая цена на нефть на уровне 40 долларов США за баррель представляется не консервативной, а излишне оптимистичной, что создает риски неполучения закладываемого объема нефтегазовых доходов.

Представляется важным при формировании проекта федерального бюджета на 2018 – 2020 годы учесть приоритеты бюджетной политики, предложенные Государственной Думой в постановлении от 21 июня 2017 года № 1766-7 ГД, в том числе обеспечить первоочередное финансирование инвестиций в развитие человеческого капитала (образование и здравоохранение) за счет перераспределения средств от направлений с низкой эффективностью. При этом целесообразно использовать результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации по оценке эффективного и целевого расходования бюджетных средств.

Уже в предстоящем бюджетном цикле следует осуществить поэтапное увеличение финансирования образовательной деятельности отраслевых вузов в целях доведения до уровня вузов, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации.

В проекте Основных направлений предлагается фронтальное пропорциональное сокращение бюджетных расходов в 2018 году на   
2 процента, что противоречит основополагающей позиции Президента Российской Федерации о том, что сокращение расходов должно осуществляться за счет сокращения издержек и неэффективных затрат.

Анализируя исполнение приоритетных проектов, которые создавались как инструмент эффективного использования бюджетных средств, участниками парламентских слушаний были высказаны опасения в части невыполнения поручения Президента Российской Федерации по их финансированию в полном объеме в федеральном бюджете на 2017 - 2019 годы. Так, по состоянию на 1 июня 2017 года расходы на реализацию приоритетных проектов исполнены на 14,5 процента годового объема средств. По отдельным приоритетным проектам финансирование еще даже не начиналось.

Ситуация усугубляется тем, что государственные программы в целом показали свою неэффективность, не смогли стать основой бюджетного планирования и не могут являться основой для решения стратегических задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

Оценка эффективности бюджетных расходов не может быть объективно осуществлена на основании 2403 целевых показателей государственных программ, равно как не может быть осуществлен действенный контроль за выполнением указанных показателей.

Участники парламентских слушаний поддерживают внедрение проектного подхода при формировании федерального бюджета, предложенного Председателем Правительства Российской Федерации, и отмечают, что в проекте Основных направлений не содержится конкретных мер по внедрению указанного подхода при формировании федерального бюджета на 2018 - 2020 годы.

Несмотря на то, что в настоящее время, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, проект федерального бюджета на 2018 - 2020 годы будет формироваться в программном формате, при его формировании необходимо заложить основы для перехода к проектному управлению. В дальнейшем целесообразно отказаться от формирования федерального бюджета в формате государственных программ, взяв за основу проектный подход и финансирование по направлениям стратегического развития Российской Федерации, используя существующие на сегодняшний день государственные программы как метод аналитической группировки.

Предлагаемые в проекте Основных направлений в разделе «Операционная эффективность использования бюджетных средств» развитие контрактной системы, совершенствование казначейского контроля и изменение порядка предоставления бюджетных средств юридическим лицам частично соответствуют позиции Государственной Думы, однако, конкретные механизмы их реализации, к сожалению, отсутствуют.

При этом отмечается непоследовательность политики в части перехода на казначейское сопровождение расходов федерального бюджета, когда, с одной стороны, казначейское сопровождение бюджетных расходов расширяется, а, с другой стороны, отдельные получатели бюджетных средств из него выводятся.

В ходе парламентских слушаний констатировалось сохранение проблемы неэффективного использования бюджетных средств. В проекте Основных направлений только перечислен ряд принятых в 2016-2017 годах решений по повышению эффективности расходов. Между тем, дебиторская задолженность перед федеральным бюджетом ежегодно растет и за 2016 год увеличилась на 14,7 процента и составила 3,8 трлн. рублей, в том числе просроченная задолженность увеличилась на 42,3 процента и составила почти 700 млрд. рублей.

При этом меры по ограничению авансовых платежей при заключении бюджетными и автономными учреждениями договоров (контрактов) о поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг, заявленные в находящемся на рассмотрении Государственной Думы проекте федерального закона № 187910-7 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», представляются недостаточными для изменения сложившейся ситуации, и необходимо дальнейшее совершенствование контрактной системы.

В целях повышения эффективности государственных и корпоративных закупок отмечается необходимость расширения применения Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Так, в 2016 году объем закупок, объявленных в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, составил 6,47 трлн. рублей, а в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ - 25,7 трлн. рублей. При этом основной объем закупок (95,0 процента) в рамках Федерального закона № 223-ФЗ осуществлялся прочими способами и у единственного поставщика, что привело к низкому уровню конкуренции, а также эффективности осуществления таких закупок (относительная экономия закупок по 223-ФЗ - 1,55 процента, по 44-ФЗ – 8,8 процента) и практически выводит их из-под парламентского контроля и возможности проведения проверок Счетной палатой Российской Федерации.

Другим примером неэффективного использования бюджетных средств и имеющихся резервов бюджетной системы является реализация Федеральной адресной инвестиционной программы (далее - ФАИП). Несмотря на декларируемые меры, ежегодно растет количество объектов незавершенного строительства: по данным Счетной палаты Российской Федерации на 1 января 2017 года их число составляет 12 тысяч на общую сумму 2,2 трлн. рублей (на 1 января 2016 года - 10,7 тысяч объектов), в том числе важнейшие социальные объекты, по которым постоянно происходит перенос срока ввода на другой период или вообще прекращается финансирование по непонятным причинам.

Необходимо обеспечить выполнение подпункта "ж" пункта 1 поручений Президента Российской Федерации от 18 августа 2015 года о проведении инвентаризации всех объектов незавершенного строительства государственной и муниципальной собственности, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, включая софинансирование из федерального бюджета объектов региональной (муниципальной) собственности.

Результаты этой инвентаризации должны лечь в основу формирования федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год и плановый период в целях реализации поставленной Президентом Российской Федерации задачи скорейшего ввода в эксплуатацию незавершенных социально-значимых объектов в регионах, в которых без оказания помощи из федерального бюджета такие объекты не могут быть достроены, а также объектов, консервация которых обойдется дороже, чем завершение строительства. При этом особое внимание необходимо уделить завершению строительства «брошенных» сельских школ за счет приоритизации средств в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года», либо включив их в программу Минобрнауки России «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях».

В этой связи предлагается изменить механизм парламентского контроля за формированием и исполнением ФАИП, предусмотрев в перспективе утверждение ФАИП законом о федеральном бюджете, а на данном этапе обеспечить обязательное ежеквартальное представление в Государственную Думу полной информации о состоянии объектов капитального строительства, включенных в ФАИП.

В Рекомендациях парламентских слушаний 2016 года отмечалась необходимость ограничения размещения средств взносов в уставные капиталы на счетах в коммерческих банках, однако, данный вопрос  
по-прежнему не урегулирован. Общий объем временно свободных средств государственных корпораций увеличивается и по состоянию на 1 мая 2017 года составил порядка 150 млрд. рублей, что на 10 млрд. рублей больше объема на начало года (неучтенные как резерв бюджета доходы от их размещения на депозитах нарастающим итогом составили около 2,3 млрд. рублей).

Предложения в части повышения эффективности госкомпаний снова ограничены установлением минимального норматива дивидендных выплат в размере 50 процентов от чистой прибыли по МСФО. При этом игнорируется тот факт, что данное предложение не выполняется из года в год.

Вопросы повышения эффективности поддержки существующих институтов развития также не нашли своего отражения в проекте Основных направлений. По оценке Счетной палаты Российской Федерации на их господдержку из федерального бюджета было выделено 5,1 трлн. рублей. Состав и качество ключевых показателей эффективности институтов развития несовершенны, постоянно меняются, не связаны между собой, что не дает возможности оценить их вклад в создание общей инновационной среды.

Проект Основных направлений вновь не содержит анализа причин продолжающегося роста дебиторской задолженности, незавершенного строительства, значительного объема средств на счетах государственных компаний, а также каких-либо предложений по повышению эффективности бюджетных инвестиций.

Важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов остается установление персональной ответственности руководителей высших исполнительных органов государственной власти на федеральном и региональном уровне за достижение конечных результатов работы, однако, такие предложения отсутствуют.

Очевидной становится необходимость увеличения полномочий Счетной палаты Российской Федерации. Соответствующий законопроект находится на рассмотрении Государственной Думы и должен быть рассмотрен в приоритетном порядке в период осенней сессии текущего года.

В полном объеме необходимо выполнить поручения Президента Российской Федерации по повышению эффективности использования бюджетных средств от 18 августа 2015 года (в настоящее время исполнены и сняты с контроля пять из 16 пунктов указанных поручений. При этом сроки их исполнения истекли в 2015-2016 годах.).

Одной из ключевых проблем налоговой и бюджетной политики остается обеспечение возможности самостоятельного выполнения субъектами своих полномочий.

Сохраняется сложная ситуация в части региональных и местных бюджетов, однако, предложения по финансовому оздоровлению бюджетов регионов и муниципалитетов в проекте Основных направлений практически отсутствуют.

Отмечается невыполнение решений, содержащихся в одобренных ПравительствомРоссийской Федерации Основных направлениях налоговой политики на 2017 – 2019 годы, по прекращению предоставления льгот по федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, а также по введению принципа «двух ключей» для льгот и преференций по региональным и местным налогам.

В этой связи также представляется целесообразным уточнить источники финансирования дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2019-2020 годах и не допустить повышение тарифа страховых взносов за неработающее население, источником для уплаты которого являются бюджеты субъектов Российской Федерации.

В ходе обсуждения было отмечено, что в результате принятых на федеральном уровне решений под угрозой находится наполнение региональных дорожных фондов. Необходимо обеспечить выполнение поручения Президента Российской Федерации об увеличении объема бюджетных ассигнований региональных дорожных фондов за счет перераспределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации средств, получаемых от акцизов на нефтепродукты, производимых на территории Российской Федерации. Дополнительные доходы могут быть также получены путем уточнения формулы средних дистиллятов, что позволит одновременно бороться со злоупотреблениями при реализации топлива.

В настоящее время существует чрезмерное регулирование на федеральном уровне расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Так, например, федеральное регулирование расходов бюджета Республики Тыва составляет 156 процентов от имеющихся доходных источников региона.

С целью дерегулирования региональных полномочий на федеральном уровне необходимо провести инвентаризацию федеральных нормативных правовых актов на предмет требований к осуществлению финансируемых за счет региональных и местных бюджетов полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также делегируемых с федерального уровня полномочий, оценить возможность отмены указанных требований и принять соответствующие решения, предоставив самостоятельность регионам для решения вопросов, относящихся к их ведению, одновременно повысив ответственность региональных руководителей.

Следует отметить эффективную работу Правительственной комиссии по региональному развитию.

В части выработанных указанной комиссией мер по стимулированию регионов, наращивающих свой налоговый потенциал, важно отметить:

- предоставление грантов субъектам Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий;

- зачисление в региональные бюджеты с 2018 года прироста налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, в отчетном году по сравнению со среднегодовым фактическим поступлением за 2 года;

- совершенствование механизмов распределения и предоставления субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов.

Так, в 2018 году планируется распределение всех субсидий и иных межбюджетных трансфертов (за исключением предоставляемых на конкурсной основе) в приложении к федеральному закону о федеральном бюджете, а также определение уровня софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с учетом расчетной бюджетной обеспеченности каждого региона и предварительное согласование с субъектами Российской Федерации результатов распределения и условий предоставления субсидий.

Однако отдельные вопросы межбюджетных отношений требуют дальнейшей доработки. В этой связи необходимо максимально ускорить работу по инвентаризации всех расходных полномочий органов государственной власти регионов, оценке фактической возможности бюджетов регионов по их выполнению в полном объеме, и, как следствие, сформировать меры для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов, в том числе направленные на снижение долговой нагрузки региональных бюджетов.

1. **Налоговая политика**

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года поставлена главная задача налоговой политики: «мы должны так ориентировать нашу налоговую систему, чтобы она работала на главную цель: на стимулирование деловой активности, на рост экономики и инвестиций, создавала конкурентные условия для развития наших предприятий. Нужно упорядочить существующие фискальные льготы, сделать их более адресными, отказаться от неэффективных инструментов». Таким образом, задача, поставленная Президентом Российской Федерации – это выведение налоговой системы на качественно иной уровень.

С целью разработки новых стабильных правил в налоговой системе на долгосрочный период Президентом Российской Федерации предложено детально и всесторонне с участием деловых объединений в течение 2017 года рассмотреть предложения по «настройке» налоговой системы, в 2018 году подготовить и принять соответствующие поправки в законодательство с тем, чтобы с 2019-го года заработала стабильная налоговая система, решающая поставленные задачи на долгосрочный период, позволяющая России конкурировать на рынке капиталов и на рынке труда.

Для достижения целей, поставленных Президентом Российской Федерации, необходимо использование мер налогового стимулирования, снижение административной нагрузки на бизнес и обеспечение стабильности и предсказуемости системы налогообложения.

При этом федеральные и субфедеральные уровни бюджетной системы должны иметь возможность прогнозировать свои налоговые доходы, что является непременным условием выполнения ими своих бюджетных обязательств. Экономические субъекты должны иметь возможность осуществлять планирование своей финансово-хозяйственной и инвестиционной деятельности.

По предложению Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и Общероссийской общественной организации «Опора России» в рамках данного Президентом Российской Федерации поручения по «настройке» налоговой системы на площадке Государственной Думы в соответствии с решением Совета Государственной Думы от 26 января 2017 года была создана межфракционная рабочая группа по разработке предложений по упрощению налогового администрирования, налоговой и статистической отчетностей, представляемых субъектами малого и среднего предпринимательства. Впоследствии по предложению бизнес-объединений экспертная деятельность данной рабочей группы была расширена в целях подготовки предложений по созданию стабильной налоговой системы на долгосрочный период по следующим направлениям:

- снижение фискальной нагрузки;

- совершенствование налогового администрирования;

- совершенствование конструкций налогов с целью придания налогам большей ясности и справедливости;

- совершенствование налогообложения малого бизнеса.

Полагаем целесообразным обсуждение стратегии формирования налоговой системы на долгосрочный период осуществлять по этим направлениям.

Проведенная в рамках указанных мероприятий работа с бизнес-сообществом позволила подготовить ряд предложений по изменению налогового законодательства, некоторые из которых уже нашли свое отражение во внесенных на рассмотрение Государственной Думы проектах федеральных законов (совершенствование института изменения срока уплаты налога, упрощение порядка возврата излишне взысканных сумм налога), другие будут внесены на рассмотрение Государственной Думы в период осенней сессии 2017 года. Вместе с тем, бизнес уже сейчас представил большое количество предложений, требующих публичного профессионального обсуждения в рамках "настройки" налоговой системы.

**2.1. Снижение фискальной нагрузки**

Очевидно, что стимулирование деловой активности и инвестиционная привлекательность российской экономики невозможны без снижения совокупного налогового бремени, уровень которого определяется исходя из доли доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в ВВП (законом о федеральном бюджете на 2017-2019 годы доля доходов в 2019 году определена на уровне 31,6 процента ВВП). При этом в условиях действующей экономической ситуации безответственно говорить о снижении налогового бремени ниже указанного уровня, поскольку сохранение фискальной нагрузки в указанных пределах продиктовано необходимостью выполнения государством взятых на себя обязательств.

Анализ изменений налоговой системы во многих странах мира, перед которыми стоит та же задача, что и перед Российской Федерацией – создание условий для привлечения мобильных ресурсов – трудовых ресурсов и капитала показывает, что эти страны интенсивно снижают нагрузку на прибыль и фонд оплаты труда.

Учитывая, что действующая в России нагрузка на фонд оплаты труда самая высокая в мире, первоочередной задачей налоговой политики на среднесрочный период для повышения конкурентоспособности России на рынках труда и капитала должно стать снижение нагрузки на фонд оплаты труда с одновременным расширением налоговой базы, в том числе путем вывода экономики из тени.

Реализация мер по выводу экономических субъектов из тени позволит уменьшить нагрузку на добросовестных налогоплательщиков.

При этом может потребоваться перераспределение налоговой нагрузки между отдельными элементами фискальной системы России, например, путем увеличения косвенных налогов. Однако предложения в этой части требуют детального обсуждения и расчетов как общей налоговой нагрузки, так и специфики по отдельным отраслям.

**Главным результатом обсуждений на парламентских слушаниях является вывод о том, что выполнение всех социальных обязательств государства возможно без повышения налоговой нагрузки,** понимаяпод налоговой нагрузкой совокупную фискальную нагрузку, включающую неналоговые платежи, имеющие налоговую природу.

Еще в 2016 году для целей объективной оценки уровня совокупной фискальной нагрузки с учетом неналоговых платежей предлагалось законодательно закрепить принципы их установления и взимания, а также рассмотреть вопрос о снижении нагрузки по таким платежам.

Согласно проекту Основных направлений, завершение работы по систематизации и законодательному закреплению единых правил установления и взимания неналоговых платежей планируется в текущем году созданием так называемого «кодекса неналоговых платежей».

Представляется целесообразным в ходе работы над созданием «кодекса неналоговых платежей» рассмотреть вопросы снижения дебиторской задолженности по таким платежам, а также, учитывая явную налоговую природу отдельных неналоговых платежей, включить их в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах с передачей их администрирования налоговым органам.

В этой связи представляется, что отработать механизмы встраивания неналоговых платежей в налоговую систему позволит проведение эксперимента по взиманию курортного сбора на территории четырех субъектов Российской Федерации (Республика Крым, Краснодарский край, Ставропольский край и Алтайский край). При этом на тематических парламентских слушаниях была отмечена целесообразность сокращения срока проведения эксперимента до двух - трех лет.

**2.2. Совершенствование налогового администрирования**

Участники парламентских слушаний отмечают, что за последние годы произошли качественные изменения налогового администрирования, связанные с применением новейших информационных технологий, а именно систем АСК НДС 2 и маркировки изделий из натуральных мехов, использованием контрольно-кассовой техники, передающей информацию о расчетах в адрес налоговых органов в электронном виде. Эффективность данных систем уже сейчас подтверждается ростом налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Внедрение риск-ориентированного подхода в налоговом контроле помогает настраивать налоговый контроль таким образом, чтобы в сферу внимания налоговых органов попадали только те налогоплательщики, в отношении которых имеются основания полагать, что они нарушают налоговое законодательство. Отказ налоговых органов от проведения повсеместных налоговых проверок с фокусированием внимания исключительно на проблемных налогоплательщиках позволяет сократить сроки выездных налоговых проверок с одновременным повышением их эффективности.

Учитывая, что действующие нормы, регулирующие осуществление налогового контроля, были установлены почти пятнадцать лет назад при отсутствии имеющихся в настоящее время у налоговых органов инструментов налогового контроля, а также до создания системы международного обмена информацией, представляется справедливой постановка вопроса об отмене или серьезной модификации некоторых видов мероприятий налогового контроля, а также о сокращении объема обязанностей налогоплательщиков в рамках налогового контроля, в частности, при доработке проекта Основных направлений предлагается рассмотреть следующие меры:

- введение электронного декларирования НДС, книги покупок и книги продаж позволяет сократить сроки камеральных проверок и возмещения НДС;

- внедрение новых инструментов международного информационного взаимодействия позволит устранить необходимость установления продолжительных сроков выездных налоговых проверок;

- использование налоговыми органами новых технологических решений для мероприятий налогового контроля по ККТ позволяет контролировать финансово-хозяйственную деятельность налогоплательщика практически в режиме реального времени. В таких условиях значимость камеральных налоговых проверок как минимум в отношении субъектов малого предпринимательства существенно снижается;

- использование новых информационных технологий обработки и хранения данных налогоплательщиков позволяет рассмотреть вопрос о возможности освобождения налогоплательщиков от представления в налоговые органы необоснованно большого объема документации (в том числе ранее предоставленной в органы государственной власти).

В проекте Основных направлений отсутствует анализ реализованных мер по «деофшоризации» экономики. Учитывая важное значение регулирования налогообложения контролируемых иностранных компаний для целей «деофшоризации» экономики и наличие практических вопросов в правоприменении, отмечается целесообразность уточнения отдельных положений налогообложения КИК, в том числе порядка определения убытков по отдельным видам операций, полученным до начала применения правил налогообложения КИК, с целью переноса таких убытков на будущие периоды.

В проекте Основных направлений не нашли отражение меры по предотвращению и сокращению задолженности по налогам, сборам и страховым взносам, статистика в отношении отсрочек, рассрочек по налогам, предоставленным за год, о заключенных соглашениях о налоговом кредите. В то же время острота проблемы роста объемов задолженности (особенно по страховым взносам), по-прежнему, требует выработки дополнительных мер по ее решению. Кроме этого, была отмечена важность «реанимации» механизма предоставления инвестиционного налогового кредита, предусмотренного Налоговым кодексом Российской Федерации, но на практике являющегося неработающей нормой.

Предложенные меры целесообразно реализовать в период осенней сессии 2017 года.

**2.3. Совершенствование порядка отдельных налогов**

Поддерживая предлагаемые меры, направленные на совершенствование порядка налогообложения НДС, в очередной раз отмечается необоснованное затягивание введения НДС-регистрации зарубежных интернет-магазинов по надуманным основаниям, в то время как только прямые потери бюджета за 2017 год составят порядка 100 млрд. рублей. Если не принимать срочных мер, то уже к 2020 году доля зарубежных компаний составит более 60 процентов, а из-под налогообложения выпадет торговый оборот более 3 трлн. рублей.

Скорейшее принятие соответствующих решений по данному вопросу имеет значение не только для получения дополнительного бюджетного источника, но и в качестве реального инструмента защиты отечественного бизнеса.

В части совершенствования администрирования НДС в качестве меры по существенному сокращению административной нагрузки на бизнес в рекомендациях парламентских слушаний 2016 года была отмечена необходимость отмены налогообложения авансовых платежей по НДС, или как минимум упрощения администрирования начисления НДС, полученного продавцом в составе авансового платежа. За год актуальность данной проблемы только возросла.

Положительно оценивая предложение Правительства Российской Федерации, предусматривающее право налогоплательщика отказаться от применения нулевой ставки НДС в отношении экспортируемых товаров (работ, услуг), в качестве дополнительных мер, направленных на совершенствование порядка применения нулевой ставки НДС, предлагается:

- отказаться от признака иностранного покупателя экспортируемых товаров как условия применения ставки 0 процентов при экспорте товаров;

- исключить товаросопроводительные документы из числа документов, обосновывающих экспорт товаров.

Участники парламентских слушаний поддерживают введение инвестиционного налогового вычета, предлагаемого проектом Основных направлений, однако считают целесообразным обусловить его введение отменой неэффективных льгот. Кроме того, отмечается, что реализация данного предложения должна быть осуществлена за счет средств региональных бюджетов, состояние которых не позволит получить ожидаемый эффект от предлагаемой меры.

Несмотря на то, что в материалах к проекту Основных направлений представлены очень показательные сведения о действующих налоговых и таможенных льготах, однако вопрос о них фактически свелся к предоставлению на основании данных налоговой отчетности обширного материала о большинстве существующих льгот и экстраполяции существующих объемов выпадающих доходов от указанных льгот на основе метода упущенных доходов до 2020 года. При этом никаких концептуальных подходов, позволяющих оценить эффективность наличия конкретных льгот, в материалах к проекту Основных направлений не содержится.

В целом в отношении оптимизации действующих налоговых льгот отмечается, что впервые задача постепенной отмены федеральных льгот по региональным и местным налогам была поставлена в Основных направлениях налоговой политики на 2011 - 2013 годы. Однако практика предоставления новых льгот или расширение действующих льгот на федеральном уровне по налогам, зачисляемым в региональные и (или) местные бюджеты, продолжается.

Так, фактически за счет средств региональных и местных бюджетов были введены льготы по налогу на прибыль организаций и НДПИ для участников региональных инвестиционных проектов, резидентов территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации, «гринфилдов» и участников специальных инвестиционных контрактов.

Вместе с тем, результатом столь масштабного налогового стимулирования инвестиционной активности, как отмечается в проекте Основных направлений, явилось лишь «скромное начало восстановительной фазы инвестиционного цикла». При этом данные выводы не подкреплены цифрами - отсутствуют данные о количестве организаций, ставших участниками РИП или резидентами ТОР, а также уже осуществивших капитальные вложения и воспользовавшихся налоговыми преференциями, что не позволяет судить об их достоверности.

Поддерживается введение концепции налоговых и неналоговых расходов с точки зрения оценки эффективности льгот в увязке с их стоимостью для бюджетов бюджетной системы, установление моратория с 2018 года на введение новых льгот по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты и отмечается крайняя необходимость скорейшего завершения работы над методикой оценки эффективности льгот с использованием в рамках бюджетного процесса подхода к льготам как к «налоговым (неналоговым) расходам».

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об отказе от налогообложения «мнимой прибыли» в виде нереализованных положительных курсовых разниц с одновременным отказом от учета и нереализованных отрицательных курсовых разниц в составе расходов. Представляется, что этот доход должен облагаться только в случае получения налогоплательщиком реальной прибыли (убытка) от этих разниц, а не мнимой прибыли (убытка), вызванных курсовыми колебаниями на валютном рынке.

Не нашли своего отражения в проекте Основных направлений вопросы совершенствования контроля за трансфертным ценообразованием и функционирования КГН, несмотря на большое количество практических вопросов по указанным темам.

С 1 января 2017 года введено ограничение на возможность зачета (не более 50 процентов) убытков убыточных компаний в составе КГН, что явилось серьезной поддержкой региональных бюджетов.

Вместе с тем, необходимо обратить внимание на то, что уже в конце текущего года прекращается действие моратория на создание новых консолидированных групп. При этом по данным отчетности ФНС России на фоне общего роста поступлений налога на прибыль организаций прибыль КГН продолжает снижаться.

В связи с этим предлагается продлить действие моратория до конца 2018 года для принятия взвешенного (с учетом состояния бюджетов) решения о судьбе института КГН с одновременным отказом от контроля трансфертного ценообразования в отношении сделок внутри страны, сосредоточив ресурсы налоговых органов на осуществлении контроля цен по внешнеэкономическим сделкам.

До принятия соответствующих решений в части совершенствования контроля за трансфертным ценообразованием предлагаются следующие меры:

- запретить территориальным налоговым органам проводить налоговый «контроль цен» в рамках «обычных» камеральных и выездных проверок;

- исключить начисление пеней и взимание штрафов в тех случаях, когда по внутренним сделкам доначисления у одной стороны симметрично корректируются у другой стороны той же сделки.

При доработке проекта Основных направлений на 2019 – 2021 годы предлагается включить в него результаты мониторинга функционирования КГН за 2017 год с оценкой влияния ограничения на зачет убытков убыточных компаний в составе КГН как на бюджеты субъектов Российской Федерации, так и на уровень налоговой нагрузки на налогоплательщиков, а также сведения об изменении структуры функционирующих КГН (в частности, о выходе из их состава участников и влиянии выхода участников на прибыль группы) и анализ иных факторов, влияющих на динамику поступления прибыли от КГН.

Положительно оценивая представленные инициативы по совершенствованию порядка налогообложения НДПИ, отмечается, что некоторые из них уже были предметом обсуждения при рассмотрении основных направлений прошлых периодов (в частности, вопрос введения налога на дополнительный доход является предметом рассмотрения парламентских слушаний, начиная с 2013 года). Вместе с тем предлагаемые меры до сих пор не реализованы.

Предлагаемые в проекте Основных направлений меры по поддержке малого бизнеса поддерживаются, однако представляется, что налоговая политика должна ориентироваться на реальные потребности субъектов малого и среднего предпринимательства.

Представляется целесообразным при рассмотрении вопроса о признании налогоплательщиков единого сельскохозяйственного налога налогоплательщиками НДС рассмотреть также вопрос о внесении аналогичных изменений в отношении налогоплательщиков налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Налоговая политика в части совершенствования механизма взимания НДФЛ должна обеспечивать решение задач по повышению качества человеческого капитала с учетом интересов социально незащищенных слоев населения. В этой связи предлагается предусмотреть учет налога на доходы физических лиц, уплаченного за предшествующие налоговые периоды (но не более трех) в целях применения социального налогового вычета в части расходов на лечение для налогоплательщиков (пенсионеров).

В отношении вовлечения в формальную экономику «самозанятых» лиц следует отметить, что для определения статуса указанных лиц требуется законодательное закрепление условий осуществления такими лицами предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и определение видов такой деятельности.

**3. Таможенно-тарифная политика**

Проект Основных направлений не дает представления о таможенно-тарифной **политике** Российской Федерациина 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.

Документ содержит лишь разделы по таможенно-тарифному **регулированию**, которые должны были быть представлены Минэкономразвития России в Государственную Думу одновременно с Основными направлениями.

В отличие от таможенно-тарифного регулирования таможенно-тарифная политика должна предусматривать, в том числе меры по защите внутреннего рынка Российской Федерации в торговле с третьими странами, регулированию внешней торговли, валютному регулированию, а также экспортному контролю и т.д.

В Основных направлениях необходимо отразить вопросы совершенствования таможенного законодательства Евразийского экономического союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле.

С 1 января 2018 года планируется вступление в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза и основанного на его нормах нового Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации". Между тем, соответствующие законопроекты до сих пор не внесены в Государственную Думу и в рассматриваемом документе также отсутствуют сведения о сроках их внесения в Государственную Думу и мерах, которые планирует осуществить Правительство Российской Федерации для обеспечения действия нового таможенного законодательства на территории Российской Федерации.

Россия по-прежнему отстает от других стран по основным показателям таможенного оформления и таможенного контроля, поэтому не теряет своей актуальности задача по упрощению таможенных процедур.

Так, в декабре 2016 года Минфин России проинформировал о результатах работы ФТС России для обеспечения повышения показателей Российской Федерации по комфортности ведения бизнеса в сфере таможенного регулирования. В рейтинге Всемирного банка «Doing business 2017» по показателю «Международная торговля» Российская Федерация поднялась на 30 позиций (140 место из 189 мест). Участники парламентских слушаний признают наличие прогресса, однако предпринятых мер, по их мнению, недостаточно.

Поскольку указанный показатель формируется на основе многих составляющих, в частности, таких, как количество документов, представляемых при таможенном декларировании товаров, сроках прохождения таможенных операций при перемещении товаров через таможенную границу ЕАЭС, необходимо в Основных направлениях определить направления совершенствования таможенного оформления и таможенного контроля, а также упрощения таможенных процедур.

Необходимо отметить актуальность дальнейшего развития межведомственного электронного взаимодействия между таможенными, налоговыми и иными федеральными органами исполнительной власти в целях:

- получения таможенными органами документов для таможенного оформления и таможенного контроля товаров (как следствие, снятие вопроса об истребовании документов от декларанта) и снижения тем самым административной нагрузки на участников ВЭД;

- оптимизации выбора объектов таможенного контроля после выпуска товаров для проведения проверок;

- минимизации влияния человеческого фактора на принятие решений и сосредоточения усилий контролирующих органов на риск-ориентированном подходе.

Признавая успехи по переводу таможенного и налогового декларирования и представления отдельных документов в электронной форме, отмечается необходимость отказа от «бумажного» документооборота и применения в государственном управлении IT-технологий и новейших разработок в этой области.

В предыдущих рекомендациях парламентских слушаний неоднократно было обращено внимание на необходимость создания единого механизма администрирования налоговых и таможенных платежей, который с учетом специфики процедур таможенного оформления был бы основан на лучших практиках и технологиях налогового контроля, однако проект Основных направлений предложений по созданию такого механизма не содержит.

Актуальной остается тема незаконного вывода денежных средств из Российской Федерации с использованием таможенных деклараций с признаками значительного завышения цены товаров.

Кроме того, принимая во внимание взаимосвязь между заявленной таможенной стоимостью ввозимых товаров и доходами бюджетов субъектов Российской Федерации, представляется целесообразным направить усилия таможенных органов на контроль таможенной стоимости ввозимых товаров не только с точки зрения недопущения ее занижения, но и завышения. В ряде случаев необоснованное завышение таможенной стоимости ввезенного товара приводит к уменьшению налоговой базы по налогу на прибыль организаций, в результате необоснованного увеличения расходов для целей исчисления налога на прибыль организаций. А это, в свою очередь, приводит к потерям региональных бюджетов.

В проекте Основных направлений представляется необходимым отразить направления работы таможенных органов по контролю таможенной стоимости товаров.

Также необходимо определить меры, направленные на сведение к минимуму расхождений в «зеркальной статистике» данных импорта и экспорта Российской Федерации и стран - торговых партнеров России путем определения основных причин расхождения статистических данных и выработки единых принципов статистического учета.

Участники парламентских слушаний отмечают декларативный характер раздела, посвященного стимулированию развития производственно-технологической кооперации. Так, например, невозможно определить в каких отраслях экономики и каким образом планируется расширение применения таможенных процедур «переработки на таможенной территории» и «переработки для внутреннего потребления».

В проекте Основных направлений представлены планы по расширению сотрудничества с партнерами по ЕАЭС в части поставок нефти и нефтепродуктов, а также по продолжению переговорного процесса в отношении применения беспошлинного режима вывоза углеводородов в рамках утвержденных годовых балансов, обеспечивающих потребности внутреннего рынка. При этом информация о соблюдении экономических интересов Российской Федерации, в том числе в отношении реэкспорта и иных направлений по проведению согласованной экспортной таможенно-тарифной политики, не представлена.

При формировании ЕАЭС полномочия Российской Федерации в сфере таможенно-тарифного регулирования сильно сократились и сводятся к установлению вывозных таможенных пошлин на некоторые товары, установлению льгот и тарифных квот.

В этой связи представляется целесообразным интегрировать положения Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» в Налоговый кодекс Российской Федерации.

**Подводя итоги Парламентских слушаний, их участники отмечают необходимость доработки проекта Основных направлений в соответствии с изложенными в настоящих рекомендациях замечаниями и предложениями с учетом сроков внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на 2018 – 2020 годы.**

**Обращаем внимание, что отдельными участниками парламентских слушаний были высказаны дополнительные предложения, которые прилагаются к настоящим Рекомендациям вместе со стенограммой парламентских слушаний.**