**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 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 9 июля 2018 года**

 **Утверждены**

решением Комитета

 Государственной Думы

 по бюджету и налогам

 от 26 июля 2018 года

 (протокол № 157)

Рассмотрев представленный Министерством финансов Российской Федерации проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – проект Основных направлений), заслушав доклад Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации А.Г.Силуанова, выступления Председателя Счетной палаты Российской Федерации А.Л.Кудрина, руководителя Федеральной налоговой службы М.В.Мишустина, Первого заместителя Председателя Центрального банка Российской Федерации К.В.Юдаевой, заместителя Председателя Совета Федерации Е.В.Бушмина, а также представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, бизнес-сообщества, общественных и научных организаций, руководителей фракций в Государственной Думе, участники парламентских слушаний отмечают.

Согласно проекту Основных направлений его целью является определение условий, используемых при составлении проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, подходов к его формированию, основных характеристик и прогнозируемых параметров федерального бюджета и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2019-2021 годы.

Участники парламентских слушаний отмечают, что бюджетная, налоговая и таможенно-тарифная политики как инструменты экономической политики должны быть подчинены решению главной задачи - устойчивому повышению темпов экономического роста, на основе которого будут созданы условия для решения национальных целей страны, определенных пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее - Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204).

В проекте Основных направлений констатируются такие несомненные достижения бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, как устойчивость макроэкономической ситуации, снижение зависимости государственных финансов от динамики цен на нефть, стабильно низкая инфляция. При этом, согласно сценарным условиям социально-экономического развития Российской Федерации, представленным в проекте Основных направлений, при предлагаемом наборе инструментов темп экономического роста будет ускоряться с 1,4 процента в 2019 году до 3,1 процента в 2021 году. Однако для вхождения в пятерку крупнейших экономик мира к 2024 году необходимы минимальные темпы экономического роста на уровне 3,4-3,5 % ежегодно, а для обеспечения темпов экономического роста выше мировых - на уровне 4 % ежегодно. Вместе с тем, предлагаемый к рассмотрению программный документ ограничивается лишь обоснованием прогнозов параметров бюджетной системы, оставляя за рамками рассмотрения меры по достижению стратегических целей и задач страны.

Так, например, согласно прогнозу с учетом реализации мер по расширению потенциала экономики прирост общей производительности труда к 2024 году не превысит 3,1 %. С учетом указанного прогноза, проект Основных направлений не раскрывает, как будет обеспечено решение задачи, поставленной Президентом Российской Федерации по «росту производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5 % в год».

Участники парламентских слушаний поддерживают предлагаемые меры, направленные на расширение потенциала российской экономики, однако возникает вопрос о достаточности предлагаемых инструментов экономической политики для достижения поставленных национальных целей. Учитывая, что реализация экономической политики связана не только с мерами налоговой, бюджетной и денежно-кредитной политики, но и с совершенствованием других государственных институтов, участники парламентских слушаний полагают, что в Основных направлениях должны быть отражены системные подходы по реализации экономической политики.

Проект Основных направлений содержит глубокий анализ происходящих в мировой экономике процессов, их влияния на экономику России, а также сведения о действующих налоговых и таможенных льготах и оценку соответствующих выпадающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Однако вместо анализа итогов реализации основных направлений предыдущих периодов просто констатируются факты принятия конкретных мер за прошедший год вне зависимости, были ли такие меры включены в Основные направления прошлых лет или нет. Кроме того, в проекте Основных направлений отсутствуют обоснования необходимости предлагаемых мер и **о**ценка ожидаемого экономического эффекта от них.

В связи с этим в целях сохранения преемственности экономической политики отмечается необходимость включения такого анализа 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 для оценки достижения целей, поставленных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Также отмечается, что проект Основных направлений не содержит информации о предполагаемых мероприятиях бюджетной и налоговой политики, в том числе в сфере здравоохранения и образования (программы переобучения), связанных с планируемым повышением пенсионного возраста.

Положительно оценивая представление проекта Основных направлений в Государственную Думу более чем за два месяца до утверждения Правительством Российской Федерации итогового документа (т.е. в сроки, достаточные для публичного обсуждения и доработки проекта Основных направлений), тем не менее, участники парламентских слушаний отмечают сложности при работе с представленным материалом в связи с отсутствием системности в изложении, не позволяющей отделить собственно основные направления экономической политики на будущий период от уже реализованных мер.

В качестве положительного момента также отмечается то, что в проекте Основных направлений нашли  отражение законодательные инициативы депутатов Государственной Думы.

**1. Бюджетная политика**

**1.1. Вопросы формирования проекта федерального бюджета**

При формировании проекта федерального бюджета на 2019 – 2021 годы необходимо обеспечить выполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 по приоритетному финансированию национальных проектов. Однако необходимо отметить, что вопросы реализации национальных проектов только задекларированы в представленном проекте Основных направлений.

Реализацию национальных проектов предлагается осуществлять в рамках государственных программ. Однако участники парламентских слушаний неоднократно отмечали, что институт государственных программ в целом показывает свою неэффективность и не может быть основой бюджетного планирования. В ситуации, когда перераспределение значительных объемов средств внутри госпрограмм не приводит к изменению целевых значений показателей госпрограмм, не выполняется главный заявленный принцип программного бюджета – привязка выделяемых средств к конкретным результатам.

В проекте Основных направлений не приведено какой-либо информации о том, каким образом будут соотноситься разрабатываемые в настоящий момент национальные проекты (программы) с приоритетными проектами (программами), реализация которых в рамках государственных программ началась в 2017 году. При этом отмечается низкое кассовое исполнение приоритетных проектов: по состоянию на 1 июня 2018 года исполнение составляет 20,5 процента годового объема средств. По отдельным приоритетным проектам финансирование даже не начиналось.

Необходимо отметить, что постоянное расширение состава используемых министерствами и ведомствами программно-плановых инструментов (федеральные и ведомственные программы, госпрограммы Российской Федерации и регионов, приоритетные проекты) повышает риски параллельного осуществления мероприятий по близким целям, ограничивает возможности концентрации ресурсного обеспечения на наиболее важных направлениях социально-экономического развития.

По мнению участников парламентских слушаний, реализация национальных проектов в рамках действующего механизма государственных программ приведет к неэффективности выделяемых средств и риску невыполнения стратегических задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

 С учетом фундаментальных изменений, которые превращают проектную деятельность в стандартный и широко применяемый инструмент, участники парламентских слушаний повторно предлагают рассмотреть вопрос об отказе от формирования федерального бюджета в формате госпрограмм, взяв за основу проектный подход и финансирование по направлениям стратегического развития Российской Федерации и национальным проектам, используя существующие госпрограммы только как метод аналитической группировки.

**1.2. Повышение инвестиционной активности**

В целях стимулирования экономического роста с 2019 года предусматривается создание Фонда развития, в рамках которого планируется наращивание государственных инвестиций. При этом финансирование Фонда развития будет осуществляться за счет дополнительных государственных заимствований в течение ближайших шести лет.

Необходимо отметить, что значительное увеличение объемов государственных заимствований вследствие создания Фонда развития может привести к рискам непривлечения заемных ресурсов в необходимых объемах и на приемлемых условиях.

Кроме того, прогнозируемое в 2021 году ослабление российского рубля до 64,0 рублей за доллар США в среднесрочной перспективе может способствовать некоторому росту процентных ставок на российском рынке государственных ценных бумаг при неблагоприятной конъюнктуре.

В связи с этим, в Основных направлениях должны найти отражение планы по осуществлению государственных заимствований в целях формирования Фонда развития.

Кроме того, участники парламентских слушаний констатируют, что добиться устойчивого инвестиционного роста экономики без роста частных инвестиций невозможно.

С учетом относительно высокой цены кредитных ресурсов необходимо принимать меры по стимулированию инвестиционной активности. Вместе с тем, в отличие от Основных направлений прошлого года в текущем проекте Основных направлений отсутствуют предложения по поддержке кредитования реального сектора экономики. В качестве одной из таких мер можно предложить меры, направленные на стимулирование инвестирования средств организаций, находящихся на их счетах в коммерческих банках (только за истекший период 2018 года их суммарный объем вырос на 13,7 процента и на 1 мая 2018 года составил 28,2 трлн. рублей).

**1.3. Операционная эффективность использования**

**бюджетных средств**

Обеспечение эффективности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации требует системного подхода.

Следует отметить, что важным является не только вложение средств в инвестиции, но и качество инвестиций. Так, продолжается практика включения в федеральную адресную инвестиционную программу (далее - ФАИП) объектов, не готовых к началу строительства, а также фиксируется отсутствие контроля за обеспечением завершения строительства и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, в том числе тех, по которым не обеспечен своевременный ввод в эксплуатацию.

Необходимо обеспечить выполнение в полном объеме поручения Президента Российской Федерации по проведению инвентаризации объектов незавершенного строительства, финансирование которых осуществлялось за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и предусмотреть формирование ФАИП на основе проводимой инвентаризации в целях обеспечения завершения строительства и скорейшего ввода в эксплуатацию незавершенных социально-значимых объектов.

Для повышения эффективности бюджетных инвестиций проектом Основных направлений предлагается введение в процедуру планирования бюджетных инвестиций механизма обоснования инвестиций и проведения его технологического и ценового аудита, реализация которого планируется с начала 2019 года. Однако, по мнению участников парламентских слушаний, этих мер будет недостаточно.

Несмотря на неоднократные рекомендации Государственной Думы, сохраняется проблема бесконтрольного размещения средств взносов в уставные капиталы юридических лиц на счетах в коммерческих банках. В Основных направлениях на 2018 - 2020 годы планировалось обеспечение перехода от предоставления взносов в уставные капиталы юридических лиц на капитальное строительство к применению других механизмов расходов бюджетов. Однако данные меры не были реализованы в полном объеме. Участники парламентских слушаний предлагают ввести в правилах предоставления субсидий из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации запрет на использование полученных средств в целях получения дохода, в том числе путем размещения их на финансовом рынке.

В проекте Основных направлений только декларируется разработка мер по совершенствованию порядка авансирования по государственным контрактам (контрактам, договорам). При этом, дебиторская задолженность федерального бюджета по расходам за январь - сентябрь 2017 года увеличилась на 14,1 процента и по состоянию на 1 октября 2017 года составила 4 303,3 млрд. рублей.

Сохраняется практика, при которой, с одной стороны, расширяется применение механизма казначейского сопровождения на новые виды целевых средств, с другой стороны, наоборот, принимаются решения о выводе из-под казначейского контроля отдельных получателей бюджетных средств в ходе исполнения федерального бюджета.

Необходимо отметить, что предложения проекта Основных направлений по разработке единых принципов долговой политики компаний с государственным участием явно недостаточно для достижения цели по повышению эффективности госкомпаний. Кроме того, минимальный норматив дивидендных выплат в размере 50 процентов от чистой прибыли по МСФО ежегодно декларируется в Основных направлениях, учитывается при формировании доходной части федерального бюджета, однако не выполняется.

Участники парламентских слушаний поддерживают предложение, высказанное Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А.Г.Силуановым, по установлению персональной ответственности руководителей высших исполнительных органов государственной власти за невыполнение целевых показателей национальных проектов и считают необходимым включение данного предложения в Основные направления.

**1.4. Развитие системы межбюджетных отношений и пространственное развитие**

Вопросы развития межбюджетных отношений на среднесрочный период приобретают особую актуальность в свете новых задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. При этом, в текущем году наименование раздела о межбюджетных отношениях дополнено вопросом пространственного развития.

Участники парламентских слушаний обращают внимание, что Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года не утверждена до настоящего времени, в связи с этим в представленной редакции указанного раздела отсутствует увязка межбюджетных отношений с пространственным развитием регионов.

Отмечается сохранение высокой долговой нагрузки части регионов: за год число субъектов Российской Федерации, у которых отношение государственного долга к объему доходов превышает 100 процентов, не изменилось и осталось равным 7.

В связи с этим, участники парламентских слушаний предлагают включить в Основные направления проведение мониторинга реализации программы реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам и разработку комплекса мер, направленных на оказание помощи субъектам Российской Федерации, имеющим высокий уровень объема государственного долга.

В проекте Основных направлений не представлены конкретные меры по дерегулированию региональных полномочий на федеральном уровне, несмотря на имеющиеся результаты работы Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации в этой части.

С учетом фактического превышения объемов страховых взносов за неработающее население над объемом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности предлагается вернуться к обсуждению вопроса о передаче с регионального на федеральный уровень полномочий по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Важным является обеспечение заинтересованности регионов в наращивании своего налогового потенциала. В этой связи отмечается положительный опыт зачисления части акцизов на крепкий алкоголь в региональные бюджеты, предоставления грантов субъектам Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий и зачисления в региональные бюджеты прироста налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет.

Кроме того, целесообразно дополнить проект Основных направлений предложением по доработке механизма определения индекса налогового потенциала субъектов, а также порядка его применения при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов) с учетом возможных существенных отличий прогнозных и фактических показателей налогового потенциала.

Представляется целесообразным развивать практику применения подобных стимулирующих механизмов, в том числе предлагается рассмотреть вопрос о передаче части поступлений от акцизов на табачную продукцию в региональные бюджеты, что может также помочь в борьбе с нелегальным рынком табачной продукции.

Необходимо отметить, что в проекте Основных направлений при расчете параметров бюджетов бюджетной системы учтено повышение норматива зачисления акцизов на крепкий алкоголь в бюджеты субъектов Российской Федерации с 2019 года, без соответствующего изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации.

С учетом предложения проекта Основных направлений сохранить структурное распределение дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на основе действующих в 2018 году принципов ее распределения (30 процентов - согласно «модельному бюджету», 70 процентов - по «традиционной» методике), а также использовать «модельные бюджеты» при распределении дотаций на обеспечение сбалансированности, представляется необходимым доработать механизм расчета «модельного бюджета», в том числе решить проблемы, связанные с разработкой и применением корректирующих коэффициентов по учету региональных факторов.

Так, например, применение коэффициентов расселения и транспортной доступности не отражает объективных особенностей численности населения и масштаба территории отдельных регионов, что приводит к занижению необходимых расходов для реализации социальных полномочий. Необходимо использовать коэффициенты, учитывающие особенности труднодоступных регионов.

Кроме того, при распределении дотаций из федерального бюджета необходимо исходить из увеличения государственной поддержки регионов с низкой бюджетной обеспеченностью, где сосредоточен высокий экономический потенциал, для предоставления возможности регионам по реализации мер по поэтапному переходу к самодостаточности.

Участники парламентских слушаний в целом поддерживают предложение проекта Основных направлений по исключению из расчета налогового потенциала налоговых льгот, признанных эффективными. Однако, следует отметить, что методика оценки эффективности налоговых льгот субъектов Российской Федерации до сих пор не утверждена.

С учетом тенденций по неравномерному исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и недостоверности прогнозов параметров региональных бюджетов также целесообразно дополнить проект Основных направлений предложениями по повышению качества управления региональными финансами.

**1.5. Новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации**

Для эффективной реализации бюджетной политики необходимо обеспечить совершенствование бюджетного законодательства с учетом текущих экономических условий.

Разработка новой редакции Бюджетного кодекса была продекларирована в декабре 2013 года. Сроки подготовки новой редакции неоднократно корректировались. Так, в основных направлениях бюджетной политики на 2015-2017 годы предполагалось, что новая редакция Бюджетного кодекса должна вступить в силу с 1 января 2016 года, в основных направлениях бюджетной политики на 2017-2019 годы - в 2017 году, а в основных направлениях на 2018-2020 годы не указаны сроки подготовки новой редакции Бюджетного кодекса. При этом указывалось о заключительной стадии работы над новой редакцией – внесение в Правительство Российской Федерации.

Участники парламентских слушаний обращают внимание, что несмотря на очевидную необходимость принятия новой редакции Бюджетного кодекса, в представленном проекте Основных направлений отсутствуют какие-либо предложения о сроках его подготовки.

**2. Налоговая политика**

Налоговая политика, будучи составной частью экономической политики Российской Федерации, должна содержать четкие ответы на политические и экономические вызовы, с которыми сегодня сталкивается государство. В частности, налоговая политика должна содержать:

‑ меры, направленные на повышение темпов экономического роста как непременного условия всестороннего развития страны;

‑ меры, направленные на повышение инвестиционной активности;

‑ меры, направленные на повышение качества жизни населения.

С целью разработки новых стабильных правил в налоговой системе на долгосрочный период Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года было предложено детально и всесторонне, с участием деловых объединений рассмотреть в течение 2017 года 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 и позволяющая России конкурировать на рынке капиталов и на рынке труда.

Участники Парламентских слушаний полностью поддерживают предложение закрепления налоговых условий на ближайшие шесть лет и обеспечения стабильности и предсказуемости неналоговых (квази-налоговых) платежей.

Положительную оценку участников парламентских слушаний в качестве эффективного стимула инвестиционной активности получили такие меры, как отмена налога на движимое имущество и расширение практики применения ускоренного порядка возмещения НДС экспортерам.

Вместе с тем, участниками слушаний было отмечено, что значительная часть мер, предлагаемых проектом Основных направлений к реализации в 2019 – 2021 годах, уже реализована в период весенней сессии 2018 года либо планируется к реализации в осеннюю сессию 2018 года.

При этом, участники слушаний в очередной раз вынуждены констатировать продление практики реализации имеющих существенное влияние на уровень фискальной нагрузки мер, без их обсуждения в рамках соответствующих Основных направлений.

К недостаткам проекта Основных направлений можно отнести отсутствие:

- обоснования и ожидаемого экономического эффекта в результате реализации предлагаемых мер, имеющих существенное влияние на уровень налоговой нагрузки на бизнес (например: повышение ставки НДС с 1 января 2019 года, отмены с 2019 года пониженной ставки акциза в отношении вин и игристых вин (шампанских) с защищенным географическим указанием и с защищенным наименованием места происхождения);

- мер, направленных на повышение качества жизни граждан;

- мер по предотвращению и сокращению задолженности по налогам, сборам и страховым взносам, статистики в отношении отсрочек, рассрочек по налогам, о заключенных соглашениях о налоговом кредите (между тем, в условиях роста объема задолженности требуется реализация реально работающих механизмов отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита, которые бы стимулировали налогоплательщиков уплачивать налоги с применением указанных механизмов, а не «кредитоваться» за счет бюджета);

- данных о влиянии реализованных мер налоговой политики на позицию Российской Федерации в рейтинге Doing Business в разрезе оценки привлекательности и конкурентоспособности отечественной налоговой системы (на важность оценки которых указывалось в Рекомендациях парламентских слушаний 2017 года);

- результаты мониторинга функционирования КГН на 2017 год и 1 полугодие 2018 года 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 иных факторов, влияющих на динамику поступления прибыли от КГН.

Кроме того, участниками слушаний отмечено, что в отличие от Основных направлений прошлых лет представленные материалы содержат конкретные меры по совершенствованию контроля за трансфертным ценообразованием и функционированием КГН (большинство из которых уже реализуются на законодательном уровне). Вместе с тем, предлагаемое снятие ограничения на применение инвестиционного налогового вычета участниками КГН, а также расширение сферы его применения в части компенсации затрат налогоплательщиков, осуществляющих строительство объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур в рамках договора о комплексном освоении территории, идет вразрез с предпринимаемыми мерами по нивелированию отрицательного воздействия КГН на региональные бюджеты.

В связи с тем, что российская налоговая система пытается следовать мировым тенденциям в налогообложении, участники парламентских слушаний высказали предложения по рассмотрению вопроса о пересмотре критериев признания физических лиц налоговыми резидентами Российской Федерации.

**2.1. Создание условий предсказуемости правил налогообложения**

Часто вносимые изменения в налоговое законодательство не позволяют налогоплательщикам проводить долгосрочное планирование своей деятельности. Ежегодно принимается около 40 федеральных законов, вносящих изменения в НК РФ, из них более 90 процентов вносятся Правительством Российской Федерации. Многие из этих законов существенно меняют правила налогообложения, которые требуют определенной перестройки работы как налогоплательщиков, так и налоговых органов и зачастую не дают времени подготовиться к указанным изменениям.

Признавая необходимость принятия в ближайшее время мер, направленных на формирование стабильных и предсказуемых налоговых условий, участники Парламентских слушаний считают важным введение в дальнейшем ограничения возможности частых изменений правил налогообложения, а также введение ограничения, предусматривающего, что если поправки существенно изменяют условия налогообложения, они должны быть приняты в период весенней сессии Государственной Думы. Если же такие поправки принимаются в осеннюю сессию, они могут вступить в силу только через год.

**2.2. Снижение фискальной нагрузки**

Очевидно, что стимулирование деловой активности и инвестиционная привлекательность российской экономики невозможны без снижения совокупной фискальной нагрузки на бизнес. В настоящее время состояние бюджетной системы не позволяет говорить о возможности кардинального снижения объема налоговых изъятий. Меры, предусмотренные проектом Основных направлений и уже реализованные в части освобождения от налогообложения движимого имущества и сохранения текущей нагрузки на фонд оплаты труда на постоянной основе во многом исчерпали резервы по снижению налоговой нагрузки. В связи с этим снижение нагрузки на бизнес в планируемом периоде следует осуществлять за счет снижения его административных издержек, связанных с исполнением налогового законодательства.

В частности, участниками слушаний предлагается рассмотреть вопрос о возможности увеличения налоговых периодов по отдельным налогам (акцизы, НДПИ), что будет способствовать не только сокращению представляемой налогоплательщиками налоговой отчетности, но и улучшению их финансового положения в связи с отменой необходимости отвлечения финансовых средств на ежемесячную уплату налогов.

Не утрачивает актуальности вопрос отмены НДС с авансовых платежей или, как было отмечено в рекомендациях парламентских слушаний 2016 и 2017 годов, как минимум, упрощения администрирования начисления НДС, полученного продавцом в составе авансового платежа.

Проектом Основных направлений отмечается продолжение работы по уточнению порядка исчисления имущественных налогов в целях нивелирования последствий скачкообразного роста кадастровой стоимости объектов налогообложения. Вместе с тем, участники парламентских слушаний отмечают, что необоснованный рост кадастровой стоимости целесообразно минимизировать не посредством уточнения порядка исчисления налога, а посредством уточнения правил определения кадастровой стоимости.

Необходимо отметить, что в период весенней сессии Государственной Думой был принят федеральный закон, которым устанавливается коэффициент, ограничивающий ежегодное увеличение суммы налога на имущество физических лиц, исчисляемого на основании кадастровой стоимости. В результате такое увеличение возможно не более чем на 10 процентов по сравнению с предыдущим годом. Участники парламентских слушаний отмечают важность принятия данной законодательной инициативы и предлагают совместно с Правительством Российской Федерации проработать вопрос введения аналогичных правил исчисления земельного налога с учетом необходимости соблюдения интересов налогоплательщиков и местных бюджетов.

Представляются обоснованными и своевременными предлагаемые меры налоговой политики, направленные на облегчение администрирования и снижение административных издержек, включающие разработку специального налогового режима в виде налога на профессиональный доход, отмену обязанности представления налоговых деклараций налогоплательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения «доходы» и использующими контрольно-кассовую технику, передающую информацию о расчетах в адрес налоговых органов в режиме «онлайн».

**2.3. Налоговые льготы**

Представленным проектом Основных направлений дается оценка стоимости налоговых льгот и декларируется внедрение системы управления налоговыми расходами.

Такая система приобретает особое значение, учитывая, что объем выпадающих доходов федерального бюджета в результате применения налоговых льгот уже в 2018 году планируется в сумме более 3 трлн. рублей и то, что система оценки эффективности налоговых льгот до сих пор не разработана.

В Приложении 1 представлен некий отчет о размере налоговых расходов за 2015-2021 годы. Однако есть основания полагать, что расчетные показатели за 2019-2021 годы требуют существенной корректировки, поскольку не учитывают последних изменений законодательства, в частности:

- увеличение с 1 января 2019 года ставки налога на добавленную стоимость (НДС);

- отмену налогообложения движимого имущества;

- установление нулевой ставки НДС в отношении пассажирских авиаперевозок на территории Дальневосточного федерального округа;

- продление до 1 января 2025 года действия нулевой ставки НДС в отношении пассажирских авиаперевозок в Крым;

- действие до 1 января 2021 года пониженной 10-процентой ставки в отношении услуг по передаче племенного скота и птицы во владение и пользование по договорам финансовой аренды (лизинга) с правом выкупа;

- продление на 2019 - 2024 годы пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование для применяющих упрощенную систему налогообложения некоммерческих организаций в сфере создания общественных благ и благотворительных организаций;

- планируемое повышение пенсионного возраста;

- сохранение действующих тарифов страховых взносов на постоянной основе.

Необходимо отметить, что остаются невыполненными рекомендации парламентских слушаний 2016 и 2017 годов в части реализации механизма «двух ключей», когда субъекты Российской Федерации принимают решение об особенностях применения льгот, установленных на федеральном уровне, на территории своего субъекта, а также в части отказа от введения льгот по региональным и местным налогам на федеральном уровне без полной компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов субъектов Российской Федерации. Так, в 2016 году объем федеральных льгот по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, составил 1 071,0 млрд. рублей, увеличившись более чем в 2,2 раза относительно 2015 года.

Вместе с тем, необходимо отметить, что представленный проект Основных направлений некорректно раскрывает содержание механизма «двух ключей», предлагая «передать субъектам Российской Федерации полномочия по установлению налоговых льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу для резидентов особых экономических зон и управляющих компаний особых экономических зон, участников свободной экономической зоны». Учитывая, что полномочия по установлению любых налоговых льгот по указанным налогам уже закреплены в соответствующих главах НК РФ, данное предложение не несет в себе смыслового содержания.

Также обращается внимание на отсутствие информативности подраздела «Транспортный налог» раздела «Налоговые расходы по имущественным налогам в 2015-2021 гг.», поскольку большая часть показателей данного подраздела не содержит каких-либо данных, а также на отсутствие раздела, содержащего сведения о налоговых расходах по акцизам (несмотря на возникновение «отрицательного акциза» у отдельных категорий налогоплательщиков) и по оценке льгот по страховым взносам.

**2.4. Введение специального налогового режима в виде налога на профессиональный доход**

В рассматриваемом проекте Основных направлений предлагается разработка нового специального налогового режима «для физических лиц, не имеющих наемных работников, в том числе «самозанятых» граждан» (система налогообложения в виде налога на профессиональный доход). Указанная мера предлагается «для обеспечения благоприятных условий деятельности малого бизнеса». Следует отметить, что изначально концепция введения такого режима предполагала разработку мер по вовлечению в формальную экономику «самозанятых» граждан, осуществляющих деятельность без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. В этой связи, с одной стороны, возникает вопрос о соответствии предлагаемого решения концепции, а с другой - возникает необходимость принятия мер в целях недопущения выпадающих доходов бюджетов в связи с «перетеканием» в новый режим индивидуальных предпринимателей, применяющих сейчас менее выгодные специальные налоговые режимы.

Положительно оценивая разработанные ФНС России новые информационно-технологические решения, позволяющие налогоплательщикам автоматизировано уплачивать платеж в бюджет, полагаем, что предлагаемая концепция может не охватить всех лиц, которых можно отнести к категории «самозанятых», поскольку предусматривает возможность применения нового режима только посредством использования мобильного приложения. Таким образом, проект Основных направлений не предлагает комплексного решения по вовлечению в формальную экономику «самозанятых» граждан.

В рекомендациях к Основным направлениям 2017 года отмечалось, что для определения статуса «самозанятых» лиц требуется законодательное закрепление условий осуществления такими лицами предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и определение видов такой деятельности. До настоящего времени правовой статус «самозанятых» лиц законодательно не определен. При этом представляется неверным принимать в качестве критерия отнесения к «самозанятым» отсутствие наемных работников. Участники парламентских слушаний полагают, что к категории «самозанятых» правильнее относить физических лиц, не имеющих работодателя.

Кроме того, реализованная в соответствии с Основными направлениями 2016 года норма об освобождении отдельных категорий «самозанятых» от уплаты налога на доходы физических лиц при условии уведомления налогового органа об осуществлении своей деятельности будет действать до 2020 года (с учетом планируемого продления). Однако проект Основных направлений не предлагает указанным лицам ясных перспектив в части налогообложения по окончании льготного периода.

Участники парламентских слушаний полагают, что решение задачи вовлечения в реальную экономику «самозанятых» граждан невозможно только посредством изменения правового регулирования в экономической сфере. Одновременно необходимо принимать меры неэкономического характера, направленные, в частности, на изживание неоправданного «социального иждивенчества». В этой связи участники парламентских слушаний полагают важным обратить внимание на задачу мотивации «самозанятых» лиц к легализации своих доходов, в частности, исследовать вопрос размера подлежащих уплате «самозанятыми» платежей в бюджет во взаимосвязи с их будущим пенсионным обеспечением, либо доступом к получению кредитов.

С учетом вышеизложенного, участники парламентских слушаний полагают, что предлагаемые проектом Основных направлений 2019 изменения в законодательство не решают в целом задачу легализации деятельности «самозанятых» граждан.

**2.5. Устойчивое развитие сельских территорий**

Важным направлением при реализации мер по достижению национальных целей участники парламентских слушаний отмечают развитие села. Однако проект Основных направлений в этой сфере содержит только предложение по расширению перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, включив в него виды деятельности, связанные с растениеводством и животноводством, а также услуги, связанные с этими видами деятельности. Представляется, что этой меры недостаточно для развития села. Необходимо исходить из задачи не только импортозамещения сельскохозяйственной продукции, но и развития экспорта, а также социального развития села.

С учетом приоритетов, поставленных Государственной Думой, участники парламентских слушаний считают необходимым включить в Основные направления предложения по применению иных инструментов налоговой политики, а также инструментов бюджетной и таможенно-тарифной политики в целях развития села, в том числе по определению приоритетов при реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы.

**2.6. Новая редакция Налогового кодекса Российской Федерации**

Основным законодательным актом налоговой системы Российской Федерации является НК РФ, принятый в 1998 году. Будучи законом прямого действия, он был призван кодифицировать правила налогообложения, существовавшие на тот момент в десятках нормативных актах, и создать правовую основу для формирования налогового законодательства Российской Федерации. Однако за прошедшие 20 лет это значение НК РФ во многом было утрачено и он стал трудноприменимым. Так, в настоящее время НК РФ представляет собой набор большого количества отсылок как к нормам самого НК РФ, так и к актам Правительства Российской Федерации или актам региональных и местных органов власти. При этом частое и порой несистемное внесение изменений в него влечет возникновение противоречий между содержащимися в нем нормами, порождая необходимость внесения новых изменений.

В связи с этим, участниками парламентских слушаний поддержано предложение о необходимости подготовки новой редакции НК РФ, разработанной на основе накопленного опыта правового регулирования налоговых отношений.

**2.7. Законодательная формализация неналоговых платежей**

В проекте Основных направлений справедливо отмечается, что помимо налоговых условий также важна и предсказуемость таких элементов фискальной системы, как неналоговые платежи.

Так, в проекте Основных направлений предлагается по результатам инвентаризации и анализа действующих неналоговых платежей те из них, которые обладают признаками налогов или сборов, регулировать в рамках налогового законодательства, а по остальным – сформировать закрытый перечень с установлением единых правил регулирования в рамках отдельного законодательства.

Поддерживая идею включения неналоговых платежей, имеющих налоговую природу, в НК РФ, необходимо отметить, что отдельный закон, регулирующий отношения по исчислению и взиманию неналоговых платежей, не будет иметь самостоятельного предмета правового регулирования. В этой связи платежи, не имеющие признаки налога, целесообразно включить в главу 253 «Государственная пошлина» НК РФ, исключив при этом из нее дублирующие платежи по одинаковым юридически значимым действиям, совершаемым государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами и (или) должностными лицами, и предусмотрев изменения порядка финансирования бюджетных и автономных учреждений, которые в настоящее время финансируются за счет таких платежей.

**3. Таможенно-тарифная политика**

Проектом Основных направлений определено, что в период 2019 - 2021 годов таможенно-тарифная политика должна быть направлена на:

- поддержание рационального соотношения ввоза и вывоза товаров, повышение конкурентоспособности производителей, улучшение товарной структуры внешней торговли, стимулирование инвестиционных процессов в экономике, в том числе привлечение прямых иностранных инвестиций;

- сдерживание роста внутренних цен;

- обеспечение фискальной функции бюджета;

- сокращение прямых и косвенных издержек операторов внешнеэкономической деятельности.

Необходимо отметить, что перечисленные задачи носят декларативный характер, поскольку в проекте Основных направлений отсутствуют положения, раскрывающие конкретные меры реализации перечисленных задач.

По мнению участников парламентских слушаний, в проекте Основных направлений в части таможенно-тарифной политике также не нашли отражения:

- особенности предполагаемой технологии по проведению эксперимента по совершенствованию таможенных операций в отношении ввозимых товаров для личного пользования, приобретаемых физическими лицами на интернет-площадках, с указанием сроков окончания эксперимента и начала применения данной технологии на постоянной основе;

- предложения, направленные на сближение позиций Российской Федерации и стран – торговых партнеров России в части определения статистических данных импорта и экспорта указанных государств;

- вопросы контроля таможенной стоимости товаров и классификации товаров, в том числе перспективы развития и внедрения новых технологий контроля указанных показателей;

- информация о выпадающих доходах федерального бюджета в связи с выполнением Российской Федерации обязательств в рамках ВТО;

- экономические обоснования принятых Евразийской экономической комиссией таможенно-тарифных решений в 2017 году, указанные в Приложении 5 проекта Основных направлений;

- сведения о предполагаемом изменении уровня тарифной защиты на среднесрочный период не только в рамках исполнения обязательств по присоединению к ВТО.

**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 2019 – 2021 годы.**

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