

**МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПРОТОКОЛ №11  
открытого заседания Общественного совета  
при Министерстве финансов Российской Федерации**

Дата заседания: 11 октября 2016 г.

Председательствующий – С.Г. Синельников-Мурылёв

Ответственный секретарь – А.Н. Дерюгин

Участвовали:

Члены Общественного совета	А.Г. Аксаков, С.А. Васильев, Е.Е. Гавриленков, Е.Т. Гурвич, А.Н. Дерюгин, С.М. Дробышевский, А.Б. Заботкин, Б.И. Златкис, А.С. Калинин, В.А. Мау, А.В. Мурычев, В.С. Назаров, С.Г. Синельников-Мурылев, А.В. Тимофеев, К.С. Угрюмов, А.Н. Шохин, М.А. Эскиндаров
Ответственные работники Министерства финансов Российской Федерации	А.Г. Силуанов Т.Г. Нестеренко, И.В. Трунин, М.С. Орешкин, Ю.И. Зубарев, С.А. Сторчак, А.В. Моисеев А.А. Афанасьев, С.В. Барсуков, С.В. Ячевская, А.А. Попов, С.В. Романов, Е.П. Яковлева, Г.Г. Гесуйнов, В.И. Бродский А.Р. Гаскаров, Т.И. Максимов, С.А. Никитина Р.Е. Артюхин Р.Р. Федорова, Д.С. Хворостухина
Приглашенные	А.В. Глаголев, А.Н. Попов, Д.С. Сатин

## ПОВЕСТКА ДНЯ:

1. Обсуждение проекта основных направлений бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

- доклад (20 мин.)

2. Обсуждение проекта основных направлений налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

- доклад (20 мин.)
- дискуссия (20 мин.)

## 1. СЛУШАЛИ:

1. М.С. Орешкин – с докладом по вопросу «Основные направления бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

2. И.В. Трунин – с докладом по вопросу «Основные направления налоговой политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

В обсуждении докладов приняли участие С.Г. Синельников-Мурылёв, А.Г. Силуанов, А.С. Калинин, А.Н. Шохин, Е.Т. Гурвич, М.А. Эскиндаров, В.А. Мау, К.С. Угрюмов, Е.Е. Гавриленков, А.В. Тимофеев.

## РЕШИЛИ:

1. Одобрить в целом проект основных направлений бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

2. Одобрить в целом проект основных направлений налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

Особые мнения членов Общественного совета представлены в приложении.

Председатель  
Общественного совета



С.Г. Синельников-Мурылёв

Секретарь  
Общественного совета



А.Н. Дерюгин

Приложение к Протоколу  
заседания Общественного совета  
при Министерстве финансов  
Российской Федерации от 11 октября 2016г.

Особое мнение членов Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации на проекты основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

**В.А. Мау, С.Г. Синельников-Мурылев, А.Н. Дерюгин,  
С.М. Дробышевский, И.А. Соколов, С.С. Шаталова:**

Эксперты РАНХиГС, Фонда «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара» и ВАВТ рассмотрели проекты основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (далее – ОНБП и ОННП) и сообщают следующее.

**Основные направления бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов**

1. Раздел «Основные итоги реализации бюджетной политики в 2015-2016» содержит описание того, каковы были внешние условия, и что происходило в сфере, относящейся к бюджетной политике, в последние годы. Вместе с тем отсутствует анализ того, в какой степени все это связано с достижением поставленных ранее целей бюджетной политики (сформулированных в аналогичных документах последних лет), что из заявленного ранее удалось, и чего не удалось сделать и по какой причине. В результате остается непонятным, является ли данный документ руководством к действию, или носит скорее декларативный характер.
2. На протяжении последних лет наблюдается отсутствие преемственности целей и задач ОНБП. Принимая во внимание тот факт, что ежегодные ОНБП определяют основные направления бюджетной политики на 3 года, то есть, распространяются на пересекающиеся интервалы времени, можно констатировать, что несмотря на преимущественно среднесрочный характер бюджетного планирования (за исключением 2016 года), приоритеты бюджетной политики остались краткосрочными, и, более того, неустойчивыми, что в значительной степени нивелирует преимущества принятия бюджета на 3 года.

3. Срок представления ОНБП в текущем году практически за неделю до рассмотрения на заседании Правительства самого проекта федерального бюджета в значительной степени обесценивает значимость этого документа, превращая его элемент пояснительной записки к проекту закона о бюджете.
4. Сформулированные в документе цели и задачи бюджетной политики зачастую выходят далеко за рамки компетенции собственно бюджетной политики, и потому не могут быть достигнуты исключительно за счет применения ее инструментов.
5. Вызывает определенные вопросы новое бюджетное правило, которое не содержит никаких указаний относительно наполнения и расходования средств Фонда национального благосостояния. Представляется целесообразным дополнительное рассмотрение параметров бюджетного правила, а не поспешное утверждение его Правительством в рамках ОНБП.
6. Документ совершенно не затрагивает вопрос управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, имеющий непосредственное отношение к обеспечению бюджетной устойчивости и снижению зависимости от конъюнктуры на мировых сырьевых рынках.
7. Одной из задач бюджетной политики в области межбюджетных отношений в ОНБП является *«содействие сбалансированности бюджетов субъектов и местных бюджетов»*. Вместе с тем, основная доля сокращения общего объема доходов консолидированных бюджетов регионов с 11,6% ВВП в 2016 году до 11,0% ВВП в 2019 году будет обусловлена сокращением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (с 1,8% до 1,4% ВВП за тот же период). При этом данное снижение никак не связано с сокращением делегируемых полномочий, а затронет финансовое обеспечение собственных региональных и местных полномочий. Стоит также отметить, что данное сокращение трансфертов будет сопровождаться сокращением доходной базы регионов за счет передачи 1% ставки налога на прибыль в федеральный бюджет. В отсутствие планируемого изменения разграничения полномочий между федерацией и регионами, что могло бы привести к сокращению расходных обязательств региональных и местных бюджетов, при необходимости исполнения майских указов Президента, основное бремя которых ложится именно на регионы, планируемое сокращение реального объема финансовой помощи региональным бюджетам идет в разрез с решением указанной задачи.
8. В области совершенствования государственных программ необходимо отметить актуальность предлагаемых мер. Вместе с тем без рассмотрения остается несколько принципиальных вопросов, без решения которых невозможно качественное изменение эффективности и результативности бюджетных расходов:

- При декларировании необходимости передачи ответственным исполнителям государственных программ большей свободы действий в обмен на повышение их ответственности за достижение результата, государственные программы и сопроводительные документы к ним обросли большим количеством требований к их детализации, что превратило их в тяжеловесную надстройку, дублирующую функции стратегических документов. Это лишило данный инструмент гибкости и возможности успевать за бюджетным процессом.
- Высокая доля непрограммных расходов (около 45% в 2016 году) и отсутствие каких-либо перспектив полного охвата федерального бюджета программно-целевыми принципами не позволит воспользоваться их преимуществами, и будет оставаться существенным тормозом на пути повышения бюджетной эффективности.

#### **Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов**

1. Как и ОНБП, ОННП представлен в новом формате, и также, как и ОНБП, документ не содержит анализа того, в какой степени были достигнуты поставленные ранее цели налоговой политики. Более того, в представленной форме он вообще не содержит описания реализованных ранее мероприятий в этой сфере. Для того, чтобы документ носил не декларативный, а действенный характер, представляется целесообразным включить в него анализ достижений ранее задекларированных целей и задач.
2. Среди предложенных мер в области налоговой политики считаем необходимым поддержать следующие:
  - введение налога на добавленный доход (НДД) в нефтяной отрасли для пилотных месторождений (как новых, так и уже разрабатываемых);
  - продолжение «налогового маневра», включающего снижение (вплоть до отмены в 2018-2020 гг.) экспортных пошлин на нефть, повышение НДС и изменение схемы акцизов на нефтепродукты;
  - поддержка малого бизнеса (налоговые каникулы, уменьшение налога на расходы на приобретение кассовых аппаратов и др.);
  - рассмотрение вопроса об освобождении от налогообложения купонного дохода по обращающимся облигациям;
  - инвентаризация неналоговых платежей и внесение тех из них, что по сути являются налогами, в Налоговый кодекс;

- введение ограничений возможности зачета убытков убыточных компаний в составе консолидированной группы налогоплательщиков (КГН) против прибыли прибыльных участников;
  - работа над внесением изменений в соглашения об избежании двойного налогообложения, а также с 2018 г. – начало автоматического обмена налоговой информацией с зарубежными налоговыми органами.
3. Вместе с тем, в ОННП содержится ряд предложений, которые до настоящего момента либо широко не обсуждались, либо в их отношении не представлено достаточно проработанных мер по реализации:
- В отношении налога на прибыль:
    - i. изменение порядка переноса убытков;
    - ii. изменение пропорции распределения поступлений по налогу на прибыль в пользу федерального бюджета: 3% в ФБ и 17% в РБ (вместо 2:18);
    - iii. предоставление льгот по налогу на прибыль компаниям, которые инвестируют в объекты инфраструктуры на Дальнем Востоке (пока налоги не окупят инвестиции).
  - Взимание, начиная с 2018 – 2019 годов, в Российской Федерации НДС с ввозимых товаров, реализуемых зарубежными поставщиками российским физическим лицам с использованием интернет-площадок (не предложено реального механизма, обеспечивающего уплату налога и не позволяющего обойти данное правило).
  - Повышение акцизов на безалкогольное пиво (с содержанием спирта менее 0,5%).

Ввиду наличия тесной связи между ОНБП и ОННП предлагаем также рассмотреть вопрос об объединении в будущем этих документов в единый документ «Основные направления фискальной политики на очередной финансовый год и плановый период».

Учитывая вышеизложенное, считаем возможным согласовать представленные проекты ОНБП и ОННП с учетом имеющихся замечаний.

**Я.И. Кузьминов:**

**НИУ ВШЭ, Институт «Центр развития», Н.Акиндинова, А.Чернявский**  
**Комментарии к Основным направлениям бюджетной политики на 2017-**  
**2019**

*1. Оценка внешних условий.*

Оценка Минфином внешних условий реализации бюджетной политики в 2017-2019 гг. (в части условий торговли) выглядит обоснованной. Короткий инвестиционный цикл и высокая эластичность по цене предложения сланцевой нефти из США наряду с другими факторами будут в ближайшие годы удерживать цену на нефть в диапазоне 40-50 долл./барр. (в постоянных ценах 2016 года).

## *2. Оценка потенциального роста.*

На стр. 23 проекта ОНБП приведено обоснование потенциальных темпов экономического роста в России, ожидаемых в среднесрочном периоде. Указано, что данная оценка сделана на основании подхода Харрода-Домара (основные работы 1948, 1973), предполагающего, что уровень сбережений (и инвестиций) является ключевым фактором экономического роста. Данный подход специалисты Минфина противопоставляют подходу, восходящему к модели Солоу (1956), который помимо динамики факторов (труда и капитала) объясняет экономический рост изменением совокупной факторной производительности, сочетающей в себе эффекты изменения технологий, экономии ресурсов, отдачи от человеческого капитала. В расчет потенциального роста (панельная регрессия на межстрановых данных) специалисты Минфина наряду с нормой инвестиций включают такие факторы как изменение условий торговли, отношение бюджетных расходов к ВВП и отклонение уровня ВВП по паритету покупательной способности страны от среднего по выборке уровня.

Следует отметить, что данный подход не учитывает результатов более поздних классических исследований факторов экономического роста, например, Барро (1991), Барро, Сала-и-Мартин (2004), Мэнкью, Ромер и Вайл (1992). Согласно результатам этих исследований в число ключевых факторов экономического роста помимо учтенных специалистами Минфина, как минимум, нужно включать показатели уровня образования (человеческого капитала), открытости экономики, развития государственных и общественных институтов, социокультурные факторы.

*Подобный подход Минфина к определению динамики потенциального роста, на наш взгляд, переоценивает значимость для России нормы инвестиций по сравнению с другими факторами.* Характерно различие между быстро растущими развивающимися странами, стартовавшими с низкого уровня ВВП на занятого и высокой нормой инвестиций (Китай, Корея), и странами с высоким, а также средним уровнем ВВП на занятого (в т.ч. Россия, Бразилия, ЮАР), которые имеют более умеренные темпы роста. Собственно, приведенные Минфином данные (график на стр. 23), показывают, что абсолютное большинство стран со среднегодовыми темпами роста ниже 2% имеют самые разные значения нормы инвестиций (от 18-19% до 26-27% ВВП), что не позволяет считать этот фактор безусловным двигателем экономического роста, по крайней мере, для стран со средним и высоким уровнем дохода.

Несмотря на эти замечания, приведенная Минфином оценка среднегодового роста ВВП на занятого в среднесрочном периоде в 1,5% представляется достаточно реалистичной.

### *3. Доходы федерального бюджета.*

В документе справедливо отмечено, что в условиях низких нефтяных цен ключевой является проблема пополнения доходов бюджета.

В среднесрочной перспективе несмотря на низкие прогнозные цены на нефть нефтегазовые доходы продолжают обеспечивать треть доходов федерального бюджета. При этом условием роста этих доходов в номинальном выражении, обеспечивающего балансировку бюджета при стабильных ценах на нефть и прогнозируемых ограничениях на рост добычи и физобъемов нефтегазового экспорта, становится *постоянное номинальное обесценение рубля.*

Потенциально эта ситуация создает *риски повышения налоговой нагрузки* в следующих бюджетных циклах.

В качестве основной меры по мобилизации доходов Минфин предлагает собирать до 50% от чистой прибыли по принадлежащим государству акциям компаний и прибыли ФГУП. Не отвергая саму идею, мы считаем нужным продумать еще ряд вопросов. Компании с госучастием имеют частных владельцев, которые тоже претендуют на дивиденды. Надо оценить, как изъятие половины прибыли в каждом случае скажется на привлекательности компании для инвесторов (особенно с учетом предполагаемого сокращения участия государства) и, соответственно, на ее развитии. Кроме того, перспектива изъятия 50% чистой прибыли может стимулировать компании сокращать прибыль, раздувая затраты. Отсюда вытекает, по крайней мере, что **государство должно создать эффективную систему контроля за динамикой и структурой затрат у госкомпаний.**

Предложение Минфина усилить борьбу с «серыми зарплатами» с целью повысить собираемость налогов и взносов во внебюджетные фонды с работающих в тени и полутени, безусловно, соответствует принципу справедливости налогообложения. Однако следует учесть, что в условиях ожидаемой в ближайшие годы стагнации в экономике, это сильно затруднит выживание людей, особенно в глубинке. Нам понятно, что вывести зарплату из тени не получится быстро, и поэтому нужна серьезная программа вывода из тени, содержащая условия, стимулы, меры контроля, этапы, а не надежда быстро и кардинально изменить ситуацию силами налоговиков и полиции.

### *4. Расходы федерального бюджета и бюджетной системы.*

Проект ОНБП предполагает сокращение объема расходов бюджетной системы в 2017 году до 35,6% ВВП против 37,3% ВВП в 2016 году (36,5% ВВП без учета реализовавшихся гарантий федерального бюджета по кредитам ОПК). Единственный раздел, по которому ожидается рост относительно ВВП (с 13,4% до 13,5%) - это Социальная политика, расходы



по остальным разделам в % ВВП либо сокращаются, либо остаются неизменными.

**Таблица 1. Расходы бюджетной системы по функциональной классификации, % ВВП.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Всего</b>	<b>28,5</b>	<b>31,4</b>	<b>31,4</b>	<b>37,9</b>	<b>34,9</b>	<b>32,7</b>	<b>34,1</b>	<b>35,0</b>	<b>35,4</b>	<b>36,8</b>	<b>37,3</b>	<b>35,9</b>	<b>34,8</b>	<b>33,6</b>
Общегосударственные вопросы	2,1	2,7	2,4	2,5	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Национальная оборона	2,3	2,3	2,3	2,8	2,5	2,5	2,7	2,9	3,2	3,9	4,7**	3,3	3,0	2,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	2,4	2,4	2,9	2,6	2,5	2,8	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4	2,2	2,1
Национальная экономика	3,2	4,3	5,0	6,6	4,6	4,6	4,8	4,5	5,8*	4,7	4,5	4,4	4,2	3,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,1	3,0	2,6	2,4	2,1	2,0	1,6	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Образование	3,5	3,7	3,7	4,2	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Здравоохранение	3,1	3,6	3,2	3,6	3,2	3,2	3,4	3,2	3,2	3,5	3,2	3,2	3,2	3,1
Социальная политика	8,0	7,9	8,4	11,1	12,2	10,7	11,4	12,1	11,3	13,0	13,4	13,5	13,3	13,0
Физическая культура и спорт	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Средства массовой информации	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,7	0,5	0,4	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1

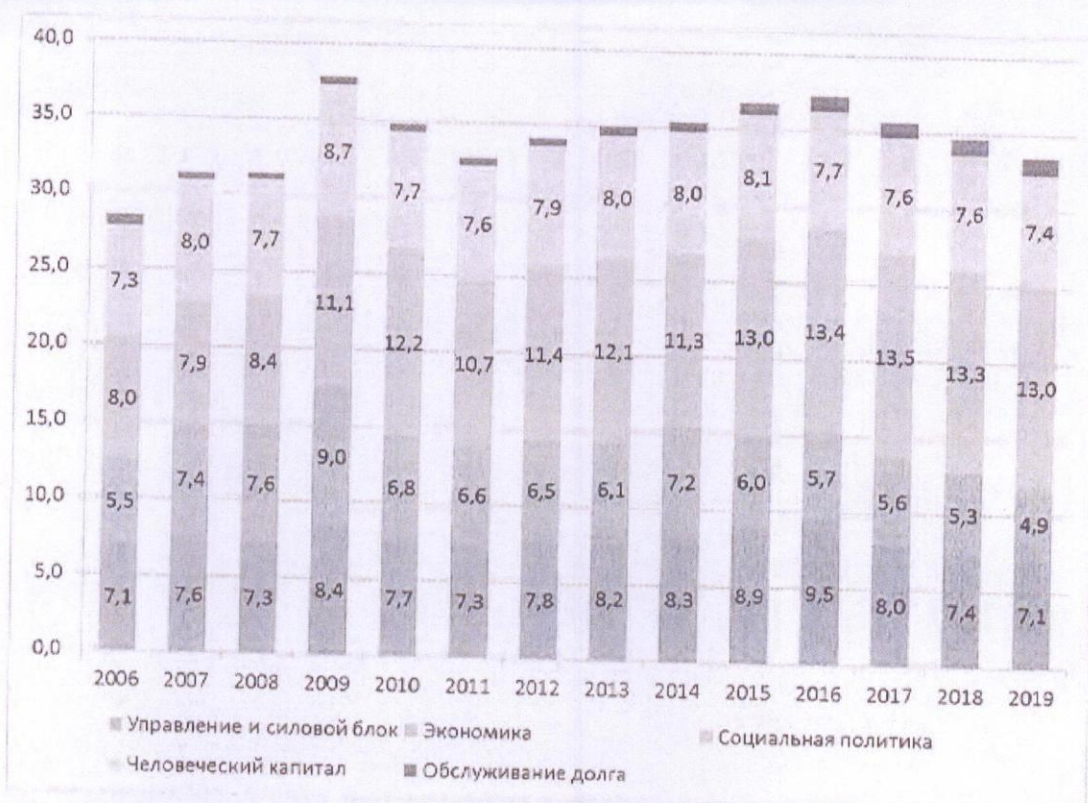
\* всплеск доходов на Национальную экономику в 2014 году объяснялся проведением разовой операции передачи АСВ ОФЗ на 1 трлн. руб. (1,3% ВВП)

\*\* всплеск расходов на Национальную оборону в 2016 году объяснялся досрочной реализацией гарантий, выданных федеральным бюджетом по кредитам предприятиям ОПК в 2010-2011 гг, погашение которых приходилось на 2017-2018 годы – около 0,8% ВВП.

С учетом сокращений 2016 года суммарный уровень расходов на человеческий капитал к 2017 году сокращается на 0,5% ВВП и продолжает снижаться до 2019 года. (Рис 1). В предлагаемой бюджетной конструкции к 2019 году сильнее всего сокращаются расходы на экономику (госинвестиции и субсидии), а также расходы на управление и силовой блок. Удержание предложенного ограничения расходов на силовой блок в принципе реализуемо, но потребует большой политической воли и избегания новых витков геополитической напряженности.

Повышение удельного веса расходов на Социальную политику связано с нерешенностью проблемы реформирования пенсионной системы и потребует дополнительных решений в ближайшие годы.

Рис 1. Укрупненная структура расходов бюджетной системы, % ВВП



Расходная политика федерального бюджета предполагает продолжение сокращения его участия в финансировании здравоохранения и минимальный прирост расходов на образование (1,8% в 2017 году), Таблица 2. Таким образом перспективы финансирования расходов на человеческий капитал будут в 2017-2019 гг. еще сильнее связаны с возможностями региональных бюджетов и системы ОМС. При этом прогноз Минфина предполагает дальнейшее сокращение и доходов и расходов регионов (относительно ВВП). Сокращение будет связано со снижением трансфертов регионам в части «иных трансфертов». При этом повышение дотаций предполагается профинансировать за счет «централизации» 1 % налога на прибыль, то есть доходов, изъятых у самих регионов.

Таблица 2. Динамика расходов федерального бюджета, млрд. руб./% к пред. году

Показатель	2015	2016	2016/ 2015	2017	2017/ 2016	2018	2018/ 2017	2019	2019/ 2018
Всего	15 620	16 403	105,0	16 160	98,5	15 951	98,7	15 962	100,1
Общегосударственные вопросы	1 118	1 098	98,2	1 170	106,6	1 126	96,2	1 115	99,0
Национальная оборона*	3 181	3 889	122,2	2 840	73,0	2 728	96,1	2 816	103,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 966	1 943	98,8	1 934	99,5	1 944	100,5	1 931	99,3
Национальная экономика	2 324	2 166	93,2	2 344	108,2	2 266	96,7	2 096	92,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	144	57	39,6	60	105,3	30	50,0	27	90,0

Охрана окружающей среды	50	64	128,9	76	118,8	78	102,6	80	102,6
Образование	611	558	91,4	568	101,8	589	103,7	586	99,5
Культура, кинематография	90	92	102,3	93	101,1	89	95,7	80	89,9
Здравоохранение	516	466	90,3	381	81,8	398	104,5	364	91,5
Социальная политика	4265	4 631	108,6	5 057	109,2	4 970	98,3	5 076	102,1
Физическая культура и спорт	73	66	90,5	86	130,3	55	64,0	34	61,8
Средства массовой информации	82	76	92,6	70	92,1	68	97,1	67	98,5
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	682	657	96,3	750	114,2	742	98,9	773	104,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	519	640	123,4	731	114,2	868	118,7	917	105,6

\*\* всплеск расходов на Национальную оборону в 2016 году объяснялся досрочной реализацией гарантий, выданных федеральным бюджетом по кредитам предприятиям ОПК в 2010-2011 гг, погашение которых приходилось на 2017-2018 годы

### 5. Дефицит.

Начиная с 2017 года Минфин планирует чистые заимствования на внутреннем рынке в 2017-2019 годах довести до 1 трлн. руб. Это вдвое больше чистых заимствований планируемых на 2016 год и существенно превышает заимствования на рынке ОФЗ за последние пять лет. В 2014 году резкое увеличение внутреннего долга было связано с выпуском ОФЗ для поддержки банковской системы (ОФЗ в сумме 1 трлн. руб. были переданы в АСВ). В 2016 году за восемь месяцев на рынке ОФЗ нетто привлечение составило 226 млрд. руб. Нам известно, что увеличение расходов на «силовой блок» в 2016 году полностью или частично будет профинансировано за счет специального выпуска ОФЗ. Это означает, что Минфин не планирует взять с рынка все 449 млрд. руб. указанные в ОНБП. Это тем более ставит под сомнение планы увеличить в ближайшие три года заимствования до 1 трлн. руб. Такая стратегия имеет и негативные последствия. К ним относится увеличение стоимости заимствований, процентных расходов, увеличение стоимости заимствований на рынке корпоративных облигаций. Во всех случаях, такое решение связано с рисками<sup>1</sup>.

Из данных ОНБП в разделе финансирование дефицита федерального бюджета следует, что Минфин планирует с 2017 года стать нетто получателем бюджетных кредитов от регионов. Такие кредиты выдаются с 2008 года и фактическое сальдо предоставления и возврата этих кредитов было для Минфина отрицательным с 2008 по 2016 год. Нужно учитывать, что значительная часть получателей бюджетных кредитов – бедные регионы. Непонятно, достаточно ли будет вышеупомянутого «маневра» с дотациями, чтобы им помочь.

<sup>1</sup> Хорошо было бы иметь в ОНБП блок стресс-тестирования, где оценивались различные виды рисков. В том числе риск недобора чистых заимствований на внутреннем рынке.

**В.В. Климанов:**

**Комментарии к проекту документа**

**«Основные направления бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»**

- 1) В разделе 2.2 одной из трех основных задач бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений является «совершенствование эффективности правового регулирования разграничения полномочий между уровнями публичной власти и повышение эффективности системы делегирования полномочий». В то же время разграничение расходных полномочий является внешним фактором для бюджетной политики, отраженным в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. В рамках бюджетной политики корректнее говорить о *разграничении расходных обязательств*.
- 2) В разделе 2.2 предлагается содействие сбалансированности бюджетов субъектов и местных бюджетов не за счет новых финансовых инструментов, а за счет мобилизации уже существующих. Но возможности такой мобилизации весьма ограничены в текущих условиях. Более продуктивным было бы дополнение предлагаемых мер *передачей* с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации *отдельных видов налоговых и неналоговых доходов*.
- 3) Некоторые предложения в разделе 2.2 потребуют существенного законодательного «сопровождения». Это, в частности, касается усовершенствования механизма функционирования КГН. Без внесения соответствующих проектов федеральных законов реализация таких предложений остается маловероятным.
- 4) Представляется спорным предложение в разделе 2.2 о минимизации количества субсидий, распределяемых на конкурсной основе. Без сохранения таких субсидий будет затруднительно говорить о создании стимулов для субъектов Российской Федерации проводить позитивные изменения в различных вопросах социально-экономического развития.
- 5) В разделе 2.3 представляется целесообразным расширить тезис об обеспечении обособлением мероприятий приоритетных проектов по определенным Правительством Российской Федерации направлениям в виде отдельных структурных элементов государственных программ с учетом того, что данное направление деятельности получает активизацию уже в 2016 году.

**А.С. Калинин:**

**Замечания и предложения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» к проекту Основных направлений налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов**

1. Согласно подпункту 1 пункта 1.1. раздела II Основных направлений налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов (далее – Основные направления) предполагается освобождение самозанятых лиц от обложения налогом на доходы физических лиц приносящей им доход деятельности на срок до 31 декабря 2018 года.

Считаем, что предлагаемые меры не соответствуют положениям Плана действий Правительства Российской Федерации, направленным на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. Так, согласно п. 82 Плана предусмотрено освобождение самозанятых граждан от уплаты налогов и платежей в государственные внебюджетные фонды на три года (без привязки к определенной дате).

Следовательно, меры, предусмотренные Основными направлениями, содержат меньший объем гарантий самозанятым гражданам, что создает препятствия для достижения ожидаемого результата - снижения неформальной занятости экономически активного населения.

Кроме того, полагаем, что существует риск предъявления самозанятым гражданам требований по уплате налогов за периоды, предшествовавшие подаче уведомления об осуществлении оплачиваемой деятельности. Это будет в значительной степени препятствовать выводу самозанятости «из тени». В связи с этим предлагаем установить порядок налогообложения доходов, которые были получены самозанятыми гражданами до подачи ими уведомлений.

2. В соответствии с подпунктом 3 пункта 1.1. раздела II Основных направлений предполагается корректировка механизма установления значения коэффициента-дефлятора, используемого в рамках системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (ЕНВД). Во исполнение этих положений Минфином России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в главы 26.2, 26.3 и 26.5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Законопроект предусматривает рост коэффициента-дефлятора. Предполагается «установить коэффициент-дефлятор, необходимый в целях применения главы 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), на 2017 год - равный 1,891, на 2018 год - равный 1,982, на 2019 год - равный 2,063».

Коэффициент-дефлятор непосредственно влияет на размер налоговой нагрузки на бизнес. Рост коэффициента-дефлятора на 5% ежегодно в течение трех лет, по экспертным оценкам, может привести к росту налоговой нагрузки для 2,1 млн. хозяйствующих субъектов, применяющих ЕНВД, на 12 млрд. руб. в период до 2019 года.

Рост налоговой нагрузки для плательщиков ЕНВД идет вразрез с поручением Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года о необходимости обеспечения в период с 2015 по 2018 год включительно неизменности условий налогообложения.

Законопроект разработан во исполнение пункта 78 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. План предусматривает, что целью корректировки механизма установления значения коэффициента-дефлятора, используемого в рамках ЕНВД должно быть обеспечение предсказуемого уровня налоговой нагрузки для предпринимателей, применяющих ЕНВД. Однако разработанный Минфином России законопроект не отвечает заявленным целям, поскольку принятие указанной нормы ухудшит финансовые показатели бизнеса.

В целях обеспечения экономической стабильности предприятий малого и среднего предпринимательства в условиях замедления экономического роста полагаем, что оптимальной мерой представляется продление «заморозки» коэффициента-дефлятора на уровне 2015 года.

3. В связи с предусмотренным подпунктом 1 пункта 6 раздела II Основных направлений повышением ставки акциза на сидр до 21 рубля за литр «ОПОРА РОССИИ» полагает, что такие меры экономически не оправданы, а их реализация приведет к негативным последствиям для малого и среднего бизнеса, занятого в данном сегменте. Предлагаемые меры не будут способствовать решению задачи повышения наполнения бюджета Российской Федерации.

В России производство натурального сидра осуществляется, в основном, на небольших предприятиях производственной мощностью не более 300 тысяч декалитров в год. При этом совокупный объем производимого ими сидра не превышает 0,2% от общего объема рынка пива и другой слабоалкогольной продукции. Следовательно, более чем двукратное увеличение ставки акциза не даст существенного прироста поступлений в бюджет, но ляжет непомерным бременем на плечи малого бизнеса.

«ОПОРА РОССИИ» предлагает более действенный механизм, позволяющий без изменений ставки акциза значительно увеличить поступления в бюджет. Этот механизм заключается в отмежевании сидров, соответствующих требованиям ст. 2 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об

ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», от слабоалкогольных коктейлей под названием «сидр» и применении в отношении слабоалкогольных коктейлей предусмотренной законом ставки акциза в размере 400 рублей за 1 литр безводного этилового спирта, содержащегося в напитке (36 рублей за литр напитка).

Таким образом, при действующих ставках акцизов и при должном контроле со стороны регулятора производители слабоалкогольных коктейлей под названием «сидр» заплатят в бюджет 2,340 млрд. рублей акцизов (65 млн. литров x 36 руб./литр). Кроме этого, еще 350 млн. рублей акцизов (35 млн. литров x 10 руб./литр) заплатят производители сидра, отвечающего требованиям Федерального закона № 171-ФЗ. В результате поступления в бюджет составят не 2,1 млрд. рублей, а 2,69 млрд. рублей.

4. В связи с предусмотренным подпунктом 1.4 пункта 1 раздела II Основных направлений предложением включить в НК РФ имеющие налоговую природу неналоговые платежи полагаем, что более эффективной мерой будет систематизация таких платежей в соответствии с планом, который готовится в настоящее время Минэкономразвития России. Указанный план мероприятий и проект федерального закона по систематизации неналоговых платежей, предусматривают определение правил установления, исчисления и взимания неналоговых (обязательных публичных) платежей.

5. Подпункт 9.1 пункта 9 раздела II Основных направлений предусматривает увеличение размера пени. Считаем, что повышение размера пени, подлежащей уплате в случаях нарушений сроков уплаты налогов, сборов и страховых взносов, до одной стовосьмидесятой ставки рефинансирования Банка России является избыточной мерой, существенно увеличивающей фискальную нагрузку на бизнес.

6. Так как с 1 января 2017 года порядок исчисления и уплаты страховых взносов будет регулироваться главой 34 НК РФ, считаем целесообразным включить раздел, касающийся страховых взносов, в Основные направления налоговой политики. Также считаем необходимым отразить в Основных направлениях налоговой политики положение о необходимости продления на 2019 год срока применения текущих ставок страховых взносов.