**Приложение № 2**

к Порядку подготовки ежегодной публичной декларации целей и задач Министерства финансов Российской Федерации и отчетов о ходе ее реализации, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24.11.2016 № 516

**Результаты рассмотрения экспертных предложений члена Общественного совета при Минфине России   
А.В. Мурычева**(к отчету о ходе реализации Публичной декларации целей и задач за первое полугодие 2017 года)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Экспертное предложение** | **Позиция Министерства финансов Российской Федерации по экспертному предложению, обоснование позиции** |
| **Положительный результат** | | |
| 1. | В качестве меры, направленной на решение задачи по устранению структурных ограничений и реализации структурного бюджетного маневра, указана разработка Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.  Принятие данного документа будет на практике способствовать повышению определенности условий ведения экономической деятельности только в случае соблюдения его положений органами власти, а также учета в нем предложений делового сообщества (включая меры по стимулированию инвестиционной активности), представленных на Парламентских слушаниях в Государственной Думе ФС РФ. | Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, несомненно, документ, реализация положений которого является необходимым условием для повышения определенности условий ведения экономической деятельности, устранения структурных ограничений и реализации структурного бюджетного маневра.  В настоящее время осуществляется доработка проекта Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов с учетом предложений, высказанных на Парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе предложений научного и делового сообщества.  Вышеуказанная информация будет включена в отчет о ходе реализации Публичной декларации целей и задач Минфина России за 11 месяцев 2017 г. |
| 2. | По ряду мер, направленных на реализацию целей и задач Минфина России, представлена неполная информация.  Например, не указано, какие факторы повлияли на рост поступления страховых взносов - рост базы либо увеличение порогов, в пределах которых используется максимальная ставка, либо повышение качества администрирования. В этой связи невозможно сделать вывод об эффективности реализуемой политики по улучшению администрирования и повышению собираемости страховых взносов.  Не приведены даже в общих чертах результаты проведенного мониторинга качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета.  В части сопряжения информационных систем ФНС и ФТС не указано, какие меры предприняты Минфином России в первом полугодии 2017 г., помимо углубления взаимодействия между ФТС России и ФНС России при проведении оперативно-контрольных мероприятий и планирования соответствующей совместной деятельности. | В целях совершенствования порядка исчисления и уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, укрепления платежной дисциплины при осуществлении расчетов с названными фондами с 1 января  2017 года полномочия по администрированию страховых взносов переданы от ПФР и ФСС России в налоговые органы, и все положения, касающиеся порядка исчисления и уплаты страховых взносов включены в главу 34 «Страховые взносы» Налогового кодекса Российской Федерации.  По оперативным данным ФНС России поступления страховых взносов, администрируемых ФНС России, в январе-июле 2017 года составили 3 179,5 млрд. рублей, что на 7,5% или на 220,9 млрд. рублей больше аналогичного периода прошлого года, в том числе в июле 2017 года – 495,1 млрд. рублей, что на 8,6% или 39,0 млрд. рублей больше, чем в июле 2016 года.  При сохранении ранее установленного порядка исчисления страховых взносов (определение объекта обложения страховыми взносами), а также размеров тарифов страховых взносов рост их поступлений обусловлен совершенствованием системы администрирования страховых взносов налоговыми органами.  Так, в частности, в соответствии с законодательством о налогах и сборах налоговые органы в отличие от органов государственных внебюджетных фондов обладают более широкими полномочиями по взысканию задолженности по страховым взносам (например, досудебный порядок рассмотрения споров и применение таких обеспечительных мер, как арест счета), в том числе возникшей до 1 января 2017 года.  Кроме того, передача функций администрирования страховых взносов позволяет осуществлять проверки и доначисления в рамках одного контрольного мероприятия.  Вышеуказанная информация включена в отчет о ходе реализации Публичной декларации целей и задач Минфина России за I полугодие 2017 г.  В настоящее время данный вопрос реализуется в рамках исполнения Плана мероприятий по созданию единого механизма администрирования налоговых и таможенных платежей, утвержденного приказом Минфина России от 27 января 2016 г. № 27 «О формировании Рабочей группы по созданию единого механизма администрирования налоговых и таможенных платежей» (далее – План).  В рамках исполнения Плана заключен государственный контракт № 01-01-06/21-77 от 25 апреля 2016 г. по теме «Разработка проекта единого механизма таможенного и налогового администрирования, а также валютного контроля, основанного на создании и применении интегрированных информационно-телекоммуникационных технологий федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Министерству финансов Российской Федерации» (далее – Контракт).  По результатам исполнения Контракта подготовлены проект технического задания на модернизацию технологического обеспечения, а также информационных систем ФТС России и ФНС России и их информационное взаимодействие в рамках первого этапа (разработка нормативной и технической документации, а также реализация в информационно-программных средствах ФНС России и ФТС России программно-технических решений, обеспечивающих поддержку сквозных процессов налогового и таможенного администрирования, а также валютного контроля и взаимодействие между ФТС России и ФНС России), проект технического задания на создание информационной «Национальной системы прослеживаемости оборота товаров в Российской Федерации» (второй этап) и финансово-экономические обоснования к указанным техническим заданиям.  Начало реализации мероприятий технических заданий первого и второго этапов предполагается в 2018 году.  Вышеуказанная информация включена в отчет о ходе реализации публичной декларации целей и задач Минфина России за I полугодие 2017 г. |
| **Отрицательный результат** | | |
| 1. | В качестве одной из задач в рамках достижения Цели 1 по обеспечению долгосрочной устойчивости и структурной трансформации экономики поставлены задачи по формированию и соблюдению новой конструкции «бюджетных правил».  На наш взгляд, выполнение данных задач может оказывать лишь косвенное влияние на структурную трансформацию экономики посредством снижения зависимости курса рубля от динамики нефтяных цен, снижения волатильности потребительских цен и инфляционных ожиданий, однако почти не сказывается на снижении оценки рисков инвестиций в российские активы, и не влияет на отраслевую структуру российской экономики. | Одним из сдерживающих факторов для инвестиционной активности является неопределенность будущих экономических условий, а основным источником этой неопределенности – колебания внешнеэкономической конъюнктуры, влияющие на внутренние экономические условия, прежде всего через зависимость курса рубля от динамики нефтяных цен.  Эта зависимость влечет за собой волатильность потребительских цен и инфляционных ожиданий (и, как следствие, потребительского спроса и уровня процентных ставок), волатильность доходов бюджета (что для экономических агентов при прочих равных означает неопределенность относительно будущих расходов бюджета, относительно будущих налоговых условий).  Модифицированное «бюджетное правило» (особенно в сочетании с политикой инфляционного таргетирования и свободно плавающего валютного курса, проводимой Банком России) не только способствует снижению волатильности курса рубля и стабилизации за счет этого инфляции (что само по себе не мало). Переход к бюджетной политике на основе «бюджетных правил» означает и стабильный, понятный для экономических агентов подход к определению объема расходов бюджета – предсказуемость и стабильность налогового режима, уверенность в устойчивости государственных финансов. Все это способствует снижению уровня инфляции и долгосрочных процентных ставок и росту инвестиционной активности.  В свою очередь, более благоприятные условия для инвестирования будут способствовать ускоренному развитию более инвестиционно-емких отраслей, что будет способствовать позитивным изменениям в отраслевой структуре экономики – росту высокотехнологичных, высокопроизводительных производств.  Международные рейтинговые агентства и международные инвесторы положительно оценивают переход к модифицированной версии «бюджетных правил». Агентство S&P в марте 2017 г. поставило суверенный рейтинг России на пересмотр с позитивным прогнозом. Премии за риск инвестирования в российские активы (ставка CDS) снизились до минимальных с 2013 года уровней, растет приток средств нерезидентов на российский финансовый рынок. |
| 2. | В рамках реализации Цели 2 «Улучшение качества администрирования доходов бюджетной системы и условий ведения бизнеса» в части предоставления налоговых льгот приводятся в основном меры по анализу и упорядочению действующей нормативной правовой базы, регулирующей представление налоговых и неналоговых льгот, однако для улучшения условий работы бизнеса этого явно недостаточно. Необходимы активные действия по повышению эффективности стимулирующей функции налоговой системы. | Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах содержит достаточное количество стимулирующих механизмов для отраслей экономики, видов деятельности хозяйствующих субъектов, категорий налогоплательщиков.  При этом в настоящее время в рамках ряда поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проводится работа по оптимизации действующих налоговых льгот и преференций по итогам оценки их эффективности и востребованности. |
| 3. | Цель 6 «Формирование долгосрочных финансовых ресурсов для экономического роста» содержит только 3 задачи, затрагивающие лишь узкий спектр вопросов обеспечения российской экономики «длинными деньгами»:  Повышение надежности и эффективности размещения пенсионных накоплений, средств НПФ, страховых компаний, компаний с государственным участием, государственных фондов и инвесторов на рынке ценных бумаг;  • Обеспечение устойчивости системы обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств и дополнительной защиты прав граждан;  • Совершенствование процедуры и сокращение сроков эмиссии ценных бумаг, введение института бессрочных облигаций;  Необходимо оценить влияние мер, реализованных в рамках вышеуказанных задач, на стоимость и доступность долгосрочных заемных средств для российского бизнеса.  В данном разделе целесообразно было бы также привести сведения о докапитализации институтов развития и эффективности их работы. | В части повышения надежности и эффективности размещения средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, в том числе застрахованных лиц, страховщиками которых являются негосударственные пенсионные фонды (далее – НПФ).  Поскольку основной целью формирования пенсионных накоплений является обеспечение устойчивого финансирования пенсионных выплат, то указанные средства целесообразно размещать в качественные и ликвидные активы, имеющие определенную историю обращения на фондовом рынке. Кроме того, в повышении уровня пенсионного обеспечения заинтересованы застрахованные лица.  В этой связи доступность долгосрочных заемных средств пенсионных накоплений для российского бизнеса не может быть обеспечена за счет снижения их стоимости либо снижения требований к активам, в которые размещаются средства пенсионных накоплений.  При этом в 2015 году в Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» были внесены изменения, расширившие перечень активов (объектов инвестирования) пенсионных накоплений (включены субординированные облигации и субординированные депозиты).  Вместе с тем большой объем средств пенсионных накоплений и возможность их долгосрочного размещения позволяют российскому бизнесу активно привлекать средства пенсионных накоплений. В частности, согласно информации Банка России и Пенсионного фонда Российской Федерации объем инвестируемых средств пенсионных накоплений на 31 декабря 2016 года составил 4 116,5 млрд. рублей, что на 9,1% превышает объем инвестируемых средств на 31 декабря 2015 года (3 773,7 млрд. рублей).  Также необходимо отметить, что в соответствии со статьей 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет полномочия по регулированию деятельности НПФ и управляющих компаний в области негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования, а также полномочия по установлению правил размещения средств пенсионных резервов и дополнительных ограничений на инвестирование средств пенсионных накоплений, находящихся в НПФ.  В 2017 году Банком России принято Положение от 1 марта 2017 г. № 580-П[[1]](#footnote-1). Согласно пункту 1.4.6 указанного Положения стоимость облигаций и акций кредитных организаций, размер банковских депозитов в совокупности будут снижаться до 30% стоимости инвестиционного портфеля к 1 января 2019 года.  Данное ограничение будет способствовать перераспределению инвестирования средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, страховщиками которых являются НПФ, в пользу ценных бумаг предприятий и компаний реального сектора экономики.  Также Минфином России реализованы меры по унификации требований при размещении государственных средств, а также приведению нормативных правовых актов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».  В рамках данной работы приняты постановления Правительства Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 824 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» и от 12 июля 2017 г. № 825 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», обеспечивающие использование кредитных рейтингов как ключевого фактора оценки заемщика при размещении средств пенсионных накоплений в ценные бумаги и на депозитах в кредитных организациях.  В силу развития в настоящее время рейтинговой отрасли применение инструмента рейтингования должно обеспечить размещение средств пенсионных накоплений в ценные бумаги надежных эмитентов, на депозитах и счетах надежных кредитных организаций.  Обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств как наиболее массовый вид страхования формирует отношение потребителей страховых услуг не только к данному виду страхования, но и к сфере страхования в целом. При этом страхование является одним из инструментов привлечения в экономику страны «длинных» денег (в частности, страхование жизни). Соответственно, обеспечение стабильности системы обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств является необходимым условием устойчивого развития страховой деятельности в Российской Федерации.  В Правительство Российской Федерации внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования осуществления эмиссии ценных бумаг», которым предусматривается:  - сокращение сроков проведения внутрикорпоративных процедур, необходимых для выпуска облигаций;  - возможность упрощенной процедуры эмиссии (в рамках программы облигаций) для любых облигаций, не конвертируемых в акции;  - освобождение эмитентов от обязанности предоставления уведомления об итогах выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг и возможность предоставления документов, удостоверяющих права по ценным бумагам, в Банк России или регистрирующую организацию в электронной форме;  - оптимизация требований к раскрытию информации эмитентами ценных бумаг, новые правила регистрации выпусков акций при учреждении акционерного общества, составление кратких проспектов эмиссии ценных бумаг;  - возможность выпуска облигаций без определения в документе, закрепляющем права по таким облигациям, срока их погашения.  Принятие проекта федерального закона снизит затраты эмитентов ценных бумаг, связанные с процедурой эмиссии ценных бумаг и раскрытием информации о ценных бумагах. Кроме того, возможность выпуска облигаций без срока погашения позволит эмитентам не учитывать их в составе долговой нагрузки. Отсутствие обязательств по возврату тела долга, а также выплаты купона, является двумя необходимыми условиями для признания аудиторами этого вида бумаг в качестве гибридных инструментов и включения их в состав добавочного капитала по МСФО.  В отношении цели 6 «Формирование долгосрочных финансовых ресурсов для экономического роста» Министерство отмечает, что все задачи, обозначенные в рамках указанной цели, в том числе задачи по обеспечению надёжности финансовой системы и повышению доверия к банковской системе, созданию экономических и организационных условий, способствующих увеличению пенсионных накоплений граждан за счет взносов из собственных средств, направлены на снижение стоимости и повышение доступности заёмных средств для российского бизнеса.  Также считаем необходимым отметить, что, по мнению Министерства, указание сведений о докапитализации институтов развития в рамках цели 6 «Формирование долгосрочных финансовых ресурсов для экономического роста» нецелесообразно.  Вопросы докапитализации институтов развития и эффективности их работы, по мнению Министерства, должны рассматриваться в рамках деклараций целей и задач Минэкономразвития России (инвестиционный фонд Российской Федерации, особые экономические зоны и др.), Минстроя России (единый институт развития в жилищной сфере), Минвостокразвития России (институты развития Дальнего Востока) и других федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. |

1. Положение об установлении дополнительных ограничений на инвестирование средств пенсионных накоплений негосударственного пенсионного фонда, осуществляющего обязательное пенсионное страхование, случаев, когда управляющая компания, действуя в качестве доверительного управляющего средствами пенсионных накоплений, вправе заключать договоры репо, требований, направленных на ограничение рисков, при условии соблюдения которых такая управляющая компания вправе заключать договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, дополнительных требований к кредитным организациям, в которых размещаются средства пенсионных накоплений и накопления для жилищного обеспечения военнослужащих, а также дополнительного требования, которое управляющая компания обязана соблюдать в период действия договора доверительного управления средствами пенсионных накоплений для финансирования накопительной пенсии. [↑](#footnote-ref-1)