



2023

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ внедрения концепции налоговых расходов в бюджетный процесс Российской Федерации в 2019–2021 годах и истекшем периоде 2022 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 6 декабря 2022 года



А.Н. БАТУРКИН
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги экспертурно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

Проанализировать нормативно-правовую базу и международный опыт по оценке и применению налоговых расходов в бюджетном процессе. Проанализировать организацию работы и итоги деятельности Минфина России, Минэкономразвития России и кураторов налоговых расходов, распределение налоговых расходов по государственным программам Российской Федерации и использование итогов оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации в бюджетном процессе. Оценить эффективность налоговых расходов Российской Федерации, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин и сборов.

Ключевые результаты мероприятия

Проанализированы различные аспекты внедрения концепции налоговых расходов в бюджетный процесс Российской Федерации.

Наиболее значимые выводы

Нормативно-правовая база по внедрению концепции налоговых расходов в бюджетный процесс в целом сформирована. Вместе с тем сохраняется значительная доля налоговых расходов Российской Федерации (далее – налоговые расходы), методики оценки эффективности которых не утверждены, что не позволяет сформировать полные и достоверные выводы об эффективности налоговых расходов.

Критерии отнесения льгот к элементам налогообложения не позволяют однозначно определить льготы в качестве налоговых расходов. В законодательстве Российской Федерации не закреплен приоритетный классификационный признак, позволяющий объективно распределить совокупность льгот (освобождений, преференций) по элементам налогообложения.

Сроки формирования перечня налоговых расходов не соблюдены.

На момент проведения мероприятия сформирован и размещен только Перечень налоговых расходов на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Перечень 2020–2022). Доля налоговых расходов, по которым кураторы представили результаты оценки за 2020 год, составила 31,4 % от общего числа налоговых расходов в проекте Перечня налоговых расходов на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов (далее – проект Перечня 2022–2024).

В ряде случаев имеет место формальный подход к проведению оценки, свидетельствующий о низкой заинтересованности кураторов в проведении оценки эффективности налоговых расходов. За период 2020–2022 годов при общем увеличении количества налоговых расходов доля нераспределенных налоговых расходов по государственным программам Российской Федерации (далее – госпрограммы) остается стабильной и составляет около 16 % от их общего числа.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Рассмотреть возможность внесения в статью 105 Регламента Государственной Думы¹ изменений, устанавливающих следующее требование к законопроектам при внесении их в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации: при внесении законопроектов, предусматривающих введение налоговых льгот, обладающих признаками налоговых расходов, в пояснительной записке или финансово-экономическом обосновании к законопроекту должны отражаться сведения о целях введения льготы и показателях социально-экономического развития, достижению которых должна способствовать льгота, критериях эффективности льгот, а также характеристика влияния предлагаемой льготы на достижение целей и задач госпрограмм (при наличии такого влияния).

1. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД.

Правительству Российской Федерации предлагается:

- Поручить Минфину России подготовить предложения о внесении следующих изменений:
 - установить правила отнесения льгот (освобождений, преференций) к налоговым расходам, определив приоритетный классификационный признак, с учетом статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс);
 - наделить Правительственную комиссию правом принятия окончательных решений об урегулировании разногласий по проекту перечня налоговых расходов Российской Федерации;
 - установить сроки формирования и направления Минфином России информации о значениях фискальных характеристик налоговых расходов для проведения кураторами уточненной оценки эффективности налоговых расходов;
 - установить требование об отражении в методике оценки эффективности налоговых расходов порядка определения пороговых значений уровня востребованности плательщиками предоставленных льгот и диапазона значений данного показателя;
 - исключить возможность оценки востребованности плательщиками предоставленных льгот путем определения соотношения численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, и общей численности плательщиков;
 - установить требование об обосновании дополнительных расходов на администрирование предоставления бюджетных средств, если в целях проведения оценки бюджетной эффективности налоговых расходов в качестве альтернативного механизма достижения целей госпрограммы и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации учитываются субсидии или иные формы прямых бюджетных расходов;
 - установить порядок оценки эффективности преференциальных режимов, направленных на создание благоприятных условий для реализации инвестиционных проектов.

Минфину России предлагается:

- рассмотреть вопрос о включении в перечень налоговых расходов Российской Федерации информации о целях госпрограмм и (или) целях социально-экономической политики Российской Федерации, не относящихся к госпрограммам, на которые налоговый расход оказывает влияние;
 - привести положения пункта 6 Правил № 136н² в части сроков представления информации о фискальных характеристиках налоговых расходов главными администраторами доходов федерального бюджета в Минфин России в соответствие с пунктом 4 Правил № 439³;
 - привести положения раздела II Разъяснений Минфина России по применению положений Правил № 439 в части возможности проведения агрегированной оценки эффективности налоговых расходов в соответствие с пунктом 19 Правил № 439;
 - провести работу с кураторами налоговых расходов по уточнению отдельных положений методик (проектов методик) оценки эффективности налоговых расходов в части:
 - приведения в соответствие с положениями Правил № 439;
 - актуализации информации о целях госпрограмм и (или) социально-экономической политики Российской Федерации, которым соответствует налоговый расход;
 - обеспечения соответствия показателей, определенных для оценки вклада льготы в качестве целевых, ожидаемым результатам госпрограмм;
 - усилить контроль за качеством формирования кураторами паспортов налоговых расходов и проведения ими оценки эффективности налоговых расходов.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

2. Правила формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации, подлежащей включению в паспорта налоговых расходов Российской Федерации, утвержденные приказом Минфина России от 29 августа 2019 г. № 136н (далее – Правила № 136н).
 3. Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439 (далее – Правила № 439).

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.2.2.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Выработанные и применяемые на практике органами государственной власти подходы по формированию и внедрению системы учета и оценки налоговых расходов Российской Федерации.

Предметом настоящего экспертно-аналитического мероприятия не являются подходы по формированию и внедрению системы учета и оценки социальных налоговых расходов, а также сведения о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, установленных федеральным законодательством и носящих социальный характер. Также в рамках экспертно-аналитического мероприятия не рассматриваются налоговые расходы по вывозным таможенным пошлинам, проанализированные в рамках экспертно-аналитического мероприятия «Анализ налоговых расходов Российской Федерации в части вывозных таможенных пошлин и сборов, в том числе методологии оценки их эффективности» (пункт 3.4.0.18 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год), за исключением вопросов, не рассмотренных в рамках экспертно-аналитического мероприятия по вывозным таможенным пошлинам.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Проанализировать нормативно-правовую базу по установлению, оценке и применению налоговых расходов в бюджетном процессе Российской Федерации. Исследовать международный опыт.

3.2. Цель 2. Проанализировать организацию работы и итоги деятельности Минфина России, Минэкономразвития России и кураторов налоговых расходов по внедрению концепции налоговых расходов в бюджетном процессе Российской Федерации.

3.3. Цель 3. Проанализировать распределение налоговых расходов по госпрограммам и использование итогов оценки налоговых расходов в бюджетном процессе.

3.4. Цель 4. Оценить эффективность налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин и сборов⁴.

4. Поручение Президента Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № Пр-2025.

Описание данных, методов их сбора и анализа, используемых для обоснования результатов экспертно-аналитического мероприятия, приведено в приложении № 1 к отчету.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации.
- Министерство экономического развития Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2019–2021 годы и истекший период 2022 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Январь–декабрь 2022 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ нормативно-правовой базы по установлению, оценке и применению налоговых расходов в бюджетном процессе Российской Федерации. Анализ международного опыта

7.1.1. Анализ правовых основ определения льгот в качестве налоговых расходов. Анализ наличия (отсутствия) целей (обоснований) и сроков при введении льготы. Характеристика этапов формирования нормативно-правовой базы, ее достаточности для проведения оценки налоговых расходов и их применения в бюджетном процессе, в том числе формирования представления об объемах и видах налоговых расходов, в целях установления полноты перечня налоговых расходов Российской Федерации

Федеральным законом № 494-ФЗ⁵ в Бюджетный кодекс введено понятие «налоговый расход»⁶ и установлена обязанность для публично-правовых образований формировать перечень налоговых расходов в разрезе государственных (муниципальных) программ либо направлений деятельности, не относящихся к государственным (муниципальным) программам, а также ежегодно проводить оценку налоговых расходов в соответствии с общими требованиями, определяемыми Правительством Российской Федерации⁷.

Реализация единых для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации подходов к проведению оценки налоговых расходов обеспечивается принятыми постановлениями Правительства Российской Федерации:

- от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации»;
- от 22 июня 2019 г. № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

-
5. Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».
 6. Согласно статье 6 Бюджетного кодекса под налоговыми расходами понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.
 7. Статья 174.3 Бюджетного кодекса.

В соответствии с пунктом 3 Правил № 439 Минфин России:

- формирует перечень налоговых расходов Российской Федерации;
- обеспечивает сбор и формирование информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов, необходимой для проведения их оценки, в том числе формирует оценку объемов налоговых расходов за отчетный финансовый год, а также на текущий финансовый год, очередной финансовый год и плановый период;
- осуществляет обобщение результатов оценки эффективности налоговых расходов, проводимой их кураторами;
- определяет правила формирования информации о нормативных⁸, целевых⁹ и фискальных¹⁰ характеристиках налоговых расходов, подлежащей включению в паспорта налоговых расходов.

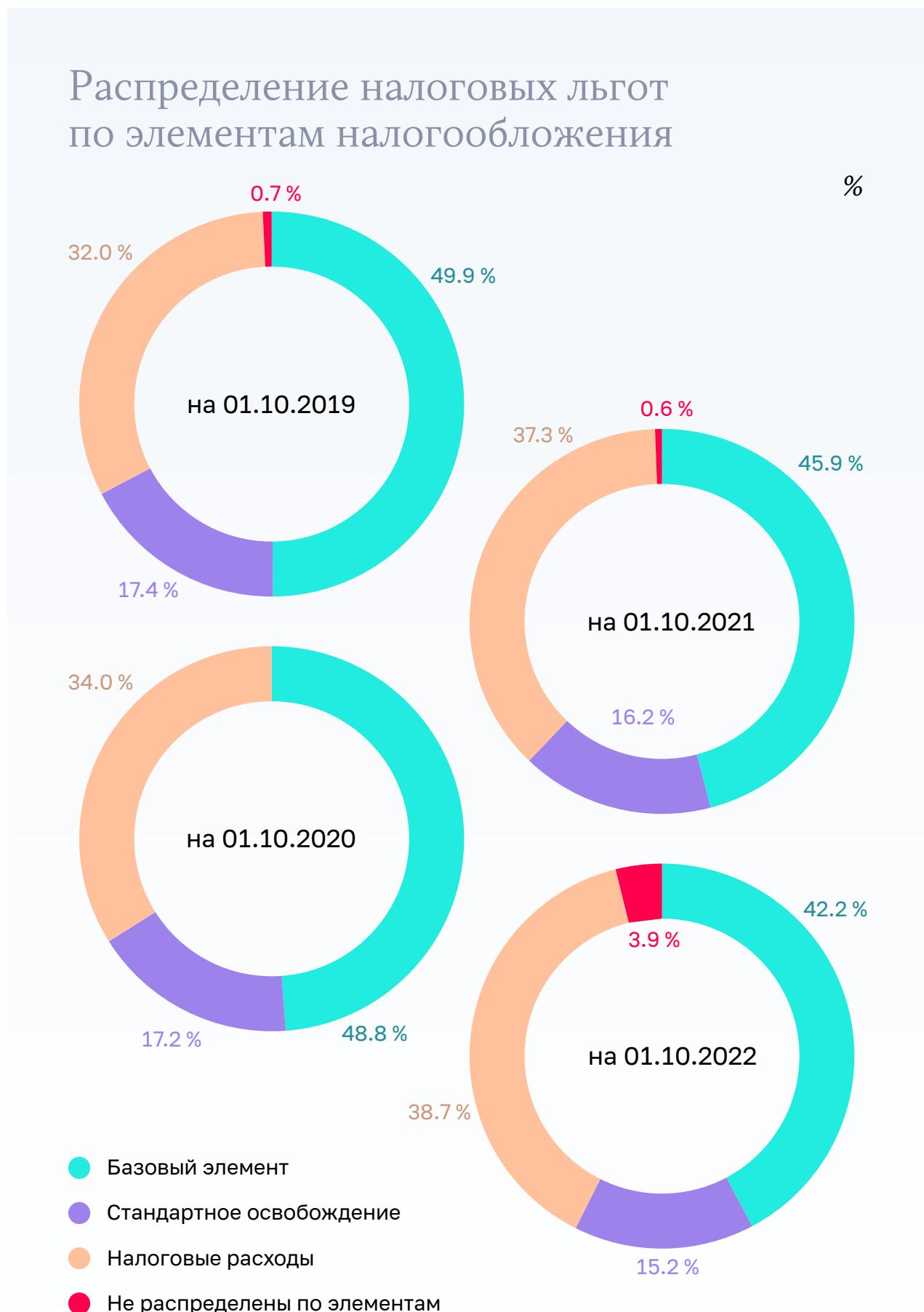
Процедура отнесения льготы к категории налоговых расходов осуществляется в рамках формирования проекта перечня налоговых расходов на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с Правилами № 439.

Информация о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, установленных федеральным законодательством, размещенная на сайте Минфина России 1 октября 2019 года, включала 304 налоговых расхода (из 950 льгот), на 1 октября 2020 года – 351 налоговый расход (из 1034 льгот), на 1 октября 2021 года – 389 налоговых расходов (из 1043 льгот).

В размещенной Минфином России 1 октября 2022 года информации о льготах¹¹ содержатся данные о 1134 налоговых льготах, из которых 479 (42,2 %) отнесены к базовому элементу, 172 (15,2 %) – к стандартному освобождению и 439 (38,7 %) – к налоговым расходам. Также информация включает 44 новые льготы, которые не распределены по состоянию на 1 октября 2022 года.

-
8. Сведения о положениях нормативных правовых актов и международных договоров, которыми предусматриваются налоговые льготы, освобождения и иные преференции по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование (далее – льготы), наименованиях налогов, сборов, таможенных платежей и страховых взносов на обязательное социальное страхование, по которым установлены льготы, категориях плательщиков, для которых предусмотрены льготы, а также иные характеристики, предусмотренные Перечнем информации, включаемой в паспорт налогового расхода Российской Федерации.
 9. Сведения о целевой категории налоговых расходов Российской Федерации, целях предоставления плательщикам налоговых льгот, а также иные характеристики, предусмотренные Перечнем информации, включаемой в паспорт налогового расхода Российской Федерации.
 10. Сведения об объеме льгот, предоставленных плательщикам, о численности получателей льгот, об объеме налогов, сборов, таможенных платежей и страховых взносов на социальное страхование, задекларированных ими для уплаты в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также иные характеристики, предусмотренные Перечнем информации, включаемой в паспорт налогового расхода Российской Федерации.
 11. Информация о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, установленных федеральным законодательством на 2019–2021 годы с оценкой на прогнозный период до 2025 года.

Рис. 1



Таким образом, за период с 2020 года отмечается рост числа налоговых расходов, который является результатом не столько появления новых льгот, сколько наработки практики отнесения льгот к налоговым расходам и пересмотра позиции Минфина России. Рост количества налоговых расходов также может свидетельствовать о неоднозначности подходов и наличии рисков субъективного фактора при применении критериев отнесения льгот к налоговым расходам, установленных Минфином России.

Формирование перечня налоговых расходов и отнесения льготы к категории налоговых расходов, по информации Минфина России¹², осуществляется с применением единообразного подхода, предполагающего строгое соответствие льготы критериям налогового расхода, установленным в определении налогового расхода в статье 6 Бюджетного кодекса.

Таким образом, для отнесения льготы к налоговому расходу должно быть соблюдено два критерия:

- 1) мера государственной поддержки;
- 2) соответствие целям госпрограмм и (или) целям социально-экономической политики Российской Федерации.

Исходя из этого определения, все налоговые расходы, включенные в Перечень 2020–2022, должны быть распределены по госпрограммам и (или) целям социально-экономической политики Российской Федерации.

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) поддерживает указанный подход, отмечая при этом, что налоговый расход может обладать признаками как базового элемента, так и стандартного освобождения.

В соответствии с приказом Минфина России № 1667¹³ распределение налоговых льгот (освобождений, преференций), не относящимся к налоговым расходам, производится по двум категориям:

- стандартное освобождение (широко применяемые странами отступления от нормативной структуры налоговой системы);
- базовый элемент (объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок и сроки исчисления и уплаты налога и т. д.).

Минфин России в приказе № 1667, а также в разъяснениях классификационных признаков льгот ссылается в том числе на анализ международной практики при определении понятия «стандартных освобождений», «базовых элементов».

Организация экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) также рекомендует относить структуру налоговых ставок, положения, облегчающие налоговое администрирование, и положения, относящиеся к международным

12. Письма Минфина России от 2 марта 2022 г. № ЗИ03/396/03-01, от 27 декабря 2021 г. № АБ-П2-19372.

13. Приказ Минфина России от 30 декабря 2019 г. № 1667 «О порядке формирования и ведения информации о налоговых льготах, освобождениях и иных преференциях по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование» (далее – приказ № 1667).

обязательствам (наряду с установленным порядком бухгалтерского (налогового) учета и вычетом обязательных платежей), к базовой структуре налоговой системы¹⁴.

При этом в международной практике выделяют двухступенчатое определение налоговых расходов: на первой стадии определяются налоговые льготы как отступления от базовой (нормативной) структуры налоговой системы, на второй – выясняется, возможно ли предоставить такие льготы через программы прямых расходов¹⁵.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации не закреплен приоритетный классификационный признак, позволяющий объективно распределить совокупность льгот (освобождений, преференций) по элементам налогообложения.

Установленные в ходе анализа Перечня 2022–2024 факты неоднозначного подхода к его формированию¹⁶, в том числе в части отнесения льгот по элементам

-
14. Научные труды Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, № 146Р – Оценка налоговых льгот и освобождений. Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures. OECD, 2004. Р. 10.
15. Там же. Р. 39.
16. Факты неоднозначного понимания отнесения льгот к тем или иным элементам налогообложения установлены в отношении льгот по налогу на прибыль организаций, НДС, налогу на имущество организаций, ввозным таможенным пошлинам. В ряде случаев аналогичные по характеру льготы отнесены Минфином России к разным элементам налогообложения.
- В части НДС: освобождение от уплаты НДС операций по реализации земельных участков отнесено к стандартному освобождению (в отсутствие информации о международной практике), пониженная ставка НДС на услуги по перевозке (транспортировке) товаров морскими судами и пониженная ставка НДС на услуги по ледокольной проводке морских судов – к базовому элементу. Вместе с тем указанные льготы обладают признаками, характерными для налогового расхода, поскольку цели их введения соответствуют целям и задачам госпрограмм.
- В части налога на имущество организаций: исключение из состава объектов налогообложения по налогу на имущество организаций ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных отходов; ледоколов, судов с ядерными энергетическими установками и судов атомно-технологического обслуживания; космических объектов; воздушных судов, зарегистрированных в Государственном реестре гражданских воздушных судов, – отнесено не к базовому элементу, исходя из его определения, а к налоговым расходам.
- В части налога на прибыль организаций: налоговые ставки, согласно установленным критериям, относятся к базовому элементу, в то же время в Перечне 2020–2022 в 29 случаях (в проекте Перечня 2022–2024 в 36 случаях) к налоговым расходам отнесены установленные Налоговым кодексом РФ пониженные ставки по налогу на прибыль организаций. Аналогичная ситуация имеет место и в отношении льгот при определении налоговой базы по налогу на прибыль, которые, согласно применяемым критериям, могут быть отнесены к базовым элементам, но в некоторых случаях отнесены к налоговым расходам.
- В части таможенных платежей: 1) освобождение от уплаты ВВТП плавучих судов, регистрируемых в международных реестрах судов, установленных законодательством государств – участников ЕАЭС; 2) освобождение от уплаты НДС при ввозе на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, судов, подлежащих регистрации в РМРС (указанные льготы определены Минфином России как стандартное освобождение и не относятся к налоговым расходам, поскольку обусловлены нормами международного права), вместе с тем указанные льготы имеют признаки налогового расхода, поскольку влияют на цели социально-экономического развития; 3) освобождение от уплаты ВВТП в отношении турбовинтовых гражданских пассажирских самолетов, классифицируемых кодом 8802 40 001 6 ТН ВЭД ЕАЭС, с количеством пассажирских мест, указанным в схеме размещения пассажиров (LOPA), одобренной уполномоченным органом, ответственным за поддержание летной годности воздушных судов, не более чем на 90 человек. Указанная льгота имеет схожий характер со льготами ВВТП.0025 «освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе гражданских пассажирских самолетов» и ВВТП.0026 «освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины гражданских пассажирских самолетов», носит стимулирующий характер и соответствует цели госпрограммы «Развитие транспортной системы» по реальному росту инвестиций в основной капитал транспортного комплекса. Льгота носит характер налогового расхода, соответственно, подлежит включению в перечень.
- Кроме того, в части таможенных платежей установлено, что квалификация Минфином России некоторых льгот в части их отнесения к налоговым расходам при формировании перечней налоговых расходов на разные периоды различается (например, часть льгот не были включены в Перечень 2020–2022, но впоследствии учтены, либо не были учтены в Перечне 2020–2022 и проекте Перечня 2022–2024, а включены только в проект Перечня налоговых расходов Российской Федерации на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов (далее – проект Перечня 2023–2025)).

налогообложения, свидетельствуют о том, что существующие критерии отнесения льгот к налоговым расходам не позволяют однозначно определить элемент налогообложения (базовый элемент, стандартное освобождение, налоговый расход).

Отсутствие единообразных подходов и наличие возможного субъективного фактора при классификации льгот по элементам налогообложения порождает риск неполноты перечня налоговых расходов и, как следствие, отсутствие системной оценки эффективности льгот на их соответствие целям стратегических документов, востребованности у плательщиков, влияния на достижение запланированных показателей социально-экономического развития государства.

В части анализа наличия (отсутствия) целей (обоснований) и сроков при введении льготы проанализированы материалы к 25 законопроектам, предусматривающим введение 56 льгот и освобождений стимулирующего характера.

Из них у 5 законопроектов отсутствовала цель введения льготы, только у 3 законопроектов в материалах были обозначены целевые индикаторы, позволяющие оценить эффективность введения льгот, 11 законопроектов содержали сведения об объеме выпадающих доходов в случае принятия законопроекта, 8 законопроектов предусматривали льготы и освобождения с определенным сроком (включая индивидуальные ограничения по срокам применения льгот).

По трем законопроектам имелось указание на наличие (отсутствие) влияния на достижение целей госпрограмм, из них в одном случае по налоговому расходу «Освобождение от уплаты НДС передачи на безвозмездной основе имущества, предназначенного для использования в целях предупреждения и предотвращения распространения, а также диагностики и лечения новой коронавирусной инфекции» при введении налогового расхода было заявлено, что законопроект не окажет влияния на достижение целей госпрограмм. Однако в дальнейшем в проекте Перечня 2023–2025 указанный налоговый расход был определен как оказывающий влияние на достижение целей и задач госпрограммы «Развитие здравоохранения».

В трех случаях льготы были внесены в процедуре второго чтения, следовательно, не имели финансово-экономического обоснования и пояснительных материалов при их принятии.

Таким образом, сложившаяся практика принятия налоговых льгот в анализируемом периоде без установления целевых индикаторов, позволяющих оценить эффективность введения льгот, а в ряде случаев без определения цели введения льготы затрудняет признание налоговых льгот в качестве налоговых расходов и их соотнесение с целями и задачами госпрограмм в дальнейшем.

В этой связи целесообразно установить единые требования ко всем субъектам права законодательной инициативы в части обоснования необходимости введения новых льгот, что позволит достоверно проводить оценку эффективности налоговых расходов Российской Федерации, ускорит оперативность и своевременность принятия решения о продлении, модификации или отмене льготы либо о корректировке мер предоставляемой государственной поддержки.

7.1.2. Анализ международной практики управления налоговыми расходами, порядка их оценки и применения с целью определения возможности использования передового опыта реализации концепции налоговых расходов в бюджетном процессе Российской Федерации

Страны – члены ОЭСР¹⁷ применяют инструмент налоговых расходов с конца 1960-х годов¹⁸.

В международной практике отсутствует общепринятое определение налоговых расходов, также не существует четко определенных и общепризнанных критериев отнесения того или иного положения налогового законодательства к базовой структуре налоговой системы или к категории налоговых расходов. Межстрановые сопоставления налоговых расходов имеют ограниченную практическую ценность, так как страны при выделении налоговых расходов исходят из различных базовых структур налогов, а провести корректировку не всегда возможно из-за недостатка информации (достаточно детализированное описание применяемой базовой структуры налогов не всегда публикуется даже теми странами, которые регулярно формируют и представляют отчетность по налоговым расходам бюджета)¹⁹.

Согласно Руководству МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, под налоговыми расходами понимаются льготы или освобождения относительно стандартной структуры налогов, ведущие к снижению собираемых государством доходов²⁰. Указанное определение включает в себя понятие базового элемента налогообложения, который в законодательстве Российской Федерации²¹ выделен в отдельную категорию и не относится к налоговым расходам.

В части оценки налоговых расходов в международной практике, как и в практике Российской Федерации, широкое распространение получил метод оценки утраченных бюджетных доходов, который измеряет объем бюджетных потерь путем сравнения величины доходов бюджета при наличии налоговых расходов и при их отсутствии²². Также в законодательстве Российской Федерации при оценке бюджетной эффективности налоговых расходов применяется общепринятый международный опыт в части оценки эквивалентных бюджетных расходов, т. е. проводится сравнительный анализ результативности предоставления льгот и достижения

-
17. К 2020 году количество стран – полноправных участников ОЭСР достигло 37: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Колумбия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Мексика, Польша, Португалия, Республика Корея, Словакия, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония, Япония.
 18. В 2000-х годах в большинстве стран ОЭСР применение налоговых расходов значительно активизировалось в целях улучшения показателей занятости населения, борьбы с бедностью, содействия инновациям и развитию малых и средних предприятий, стимулирования негосударственных пенсионных накоплений, повышения доступности образования, медицинских услуг и жилья.
 19. Научные труды Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, № 146Р – Оценка налоговых льгот и освобождений. Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures. OECD, 2004.
 20. МВФ. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. 2007.
 21. Приказ № 1667.
 22. Метод базируется на предположении о том, что налогоплательщик пользуется предоставленной льготой в соответствии с действующим законодательством, но это не приводит к изменению его потребительского поведения.

тех же целей, но с помощью альтернативных механизмов, например прямого государственного финансирования (субсидирования).

Рассматривая опыт зарубежных стран, следует отметить ряд примеров, адаптация которых возможна на практике внедрения и использования концепции налоговых расходов в бюджетном процессе Российской Федерации:

- в практике применения налоговых расходов Великобритании применяется опыт оценки эффективности налоговых расходов, в том числе на этапе, предшествующем их введению;
- в практике ряда стран объем налоговых расходов утверждается при принятии бюджета страны, верхний порог налоговых расходов, как правило, отсутствует, при этом анализ общих объемов налоговых расходов проводится в сопоставлении с общим объемом утвержденных бюджетных расходов²³;
- в международной практике выделяют определение налоговых расходов через двухступенчатый механизм: на первой стадии определяются налоговые льготы как отступления от базовой (нормативной) структуры налоговой системы, на второй – возможно ли предоставить такие льготы через программы прямых расходов²⁴.

Учет и формирование отчетности по налоговым расходам дают необходимый инструментарий для решения определенных задач в рамках бюджетной и налоговой политики. Одна из основных целей подготовки и представления отчетности по налоговым расходам бюджета состоит в том, чтобы подвергнуть расходные программы, осуществляемые через налоговую систему, столь же тщательному рассмотрению, что и прямые расходы²⁵.

Таким образом, даже в отсутствие единообразных подходов в применении концепции налоговых расходов в международном опыте существуют отдельные примеры использования налоговых расходов в бюджетном процессе, адаптация и применение которых возможна в том числе и на практике в Российской Федерации.

23. В бюджете Канады изменение налоговых расходов закрепляется в бюджете страны, при этом отсутствуют ограничения по общему объему; в бюджетной системе Франции налоговые расходы ежегодно закрепляются в приложениях к Закону о бюджете, а также к Закону о бюджете социального обеспечения; во Франции также нет ограничений на рассмотрение возможности введения новых налоговых расходов; в США информация о налоговых расходах в годовом бюджете предоставляется за семь лет; в Австралии налоговые расходы – отдельный правительственный документ, в Австрии – приложение к бюджетной документации, в Германии – часть бюджета, называемая отчетом о субсидиях.

24. Научные труды Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, № 146Р – Оценка налоговых льгот и освобождений. Best Practice Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures. OECD, 2004. Р. 39.

25. Научные труды Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, № 146Р – Оценка налоговых льгот и освобождений. Burman L. Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant? // National Tax Journal. Vol. 56. No. 3. September 2003; Furman J. Increasing Transparency and Accountability for Tax Expenditures. Testimony Before the Senate Homeland Security and Government Affairs Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information, and International Security. September 26, 2006.

7.2. Анализ организации работы и итогов деятельности Минфина России, Минэкономразвития России и кураторов налоговых расходов по внедрению концепции налоговых расходов в бюджетном процессе Российской Федерации

7.2.1. Анализ деятельности государственных органов по формированию Перечня налоговых расходов Российской Федерации, проведению и обобщению результатов оценки налоговых расходов

7.2.1.1. Анализ информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций

В целях проведения оценки налоговых расходов Российской Федерации Минфин России осуществляет учет и контроль информации о налоговых льготах, освобождениях и иных преференциях, установленных законодательством Российской Федерации, а также льгот по уплате таможенных платежей²⁶ (далее – льготы), формирование и ведение информации о льготах в электронной форме. При этом необходимо ежегодно обеспечивать сверку информации о действующих, утвержденных, но не вступивших в силу и планируемых к введению или отмене льготах.

По результатам анализа нормативно-правовой базы, устанавливающей и регулирующей действующие льготы, и Информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций²⁷ (далее – Информация о льготах) выявлены следующие недостатки: неполный охват льгот, установленных на соответствующий период, указание неверной информации в отношении отдельных льгот в части срока их действия, наличие недействующих льгот.

Так, в Информации о льготах не учтен ряд льгот по таможенным платежам, отдельные льготы в части налога на добавленную стоимость (далее – НДС), налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ), акцизов, утилизационного сбора (приложение № 2 к отчету); указаны неверные сведения о сроке действия льгот в виде освобождения от уплаты таможенных сборов и ввозных таможенных пошлин

26. Пункт 2 Правил № 136н.

27. Информация о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, установленных федеральным законодательством на 2018–2020 годы с оценкой на прогнозный период до 2024 года. Размещена на официальном сайте Минфина России 1 октября 2021 года.

товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации в рамках соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством КНР о сотрудничестве в нефтяной сфере от 21 апреля 2009 года²⁸; содержатся льготы с истекшим сроком действия, причем некоторые из них прекратили действие до 1 января 2012 года (приложение № 3 к отчету).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия по результатам рассмотрения запроса Счетной палаты²⁹ о причинах невключения в Информацию о льготах ряда льгот по таможенным платежам Минфином России включено 10 льгот в Информацию о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, установленных федеральным законодательством на 2019–2021 годы с оценкой на прогнозный период до 2025 года, размещенную на официальном сайте Минфина России 1 октября 2022 года.

Принимая во внимание, что Информация о льготах используется при формировании проекта перечня налоговых расходов³⁰, полнота и актуальность содержащихся в ней сведений определяют полноту перечня налоговых расходов, в связи с чем указанная информация требует уточнения.

По информации Минфина России³¹, отнесение льгот к категории налоговых расходов осуществляется с применением единообразного подхода, предполагающего строгое соответствие льготы критериям налогового расхода, указанным в статье 6 Бюджетного кодекса.

Однако подходы Минфина России к отнесению льгот к налоговым расходам при формировании перечней налоговых расходов на разные периоды различаются. В качестве примера можно привести данные о количестве льгот по уплате таможенных платежей, которые были включены в перечень (проекты перечней) налоговых расходов (см. рис. 2).

-
28. Соглашение заключено на 23 года, при этом в сведениях о льготах по уплате ввозной таможенной пошлины и таможенных сборов Минфином России указан неограниченный срок их действия.
29. Запрос Счетной палаты от 31 августа 2022 г. № ЗИ03/1896/03-03.
30. Подпункт «а» пункта 9 приказа № 1667.
31. Письмо Минфина России от 1 марта 2022 г. № 01-04-03/15-14596 в Счетную палату Российской Федерации.

Рис. 2



Проведенный анализ показал, что увеличение доли льгот по таможенным платежам, отнесенных к налоговым расходам, в общем количестве действующих льгот по таможенным платежам происходит в основном не за счет введения новых льгот, а в результате пересмотра позиции Минфина России.

Разные подходы Минфин России применяет для определения целевой категории налогового расхода, при том что в зависимости от принадлежности к конкретной целевой категории определяется методика оценки эффективности налогового расхода (далее – методика)³². Налоговый расход ВВТП.0043³³ в проекте Перечня 2022–2024 отнесен к стимулирующим, в проекте Перечня 2023–2025 – к социальным³⁴. Перечень включает как товары для потребления, так и товары, используемые в качестве сырья и компонентов при производстве других товаров. В первом случае ввоз товаров носит социальный характер, во втором – стимулирующий, так как предполагает экономическую активность субъектов предпринимательской деятельности. Также налоговый расход НП.0276³⁵, отнесенный к стимулирующим, может быть отнесен к социальным, поскольку направлен на укрепление здоровья человека.

7.2.1.2. Перечни налоговых расходов

Сроки формирования Перечня 2021–2023, Перечня 2022–2024, Перечня 2023–2025 не соблюdenы³⁶. На момент проведения мероприятия сформирован и размещен только Перечень 2020–2022. Перечень налоговых расходов на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов (далее – проект Перечня 2021–2023) не размещен на официальном сайте Минфина России. Перечень 2022–2024 и Перечень 2023–2025 находятся на стадии проектов.

Перечень 2020–2022 содержит 273 налоговых расхода, из которых 147 отнесены к стимулирующим налоговым расходам (53,8 % от общего количества налоговых расходов), 13 – к техническим (4,8 %) и 113 – к социальным (41,4 %) (рис. 3).

-
32. В соответствии с Правилами № 439 (пункт 18(1) оценку результативности налоговых расходов Российской Федерации допускается не проводить в отношении технических налоговых расходов Российской Федерации.
33. Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации, в целях предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV. Тарифная льгота установлена пунктом 7.1.32 Решения Комиссии № 130.
34. Перечень товаров установлен решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 марта 2020 г. № 21 «О внесении изменений в некоторые решения Комиссии Таможенного союза и об утверждении перечня товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза в целях реализации государствами – членами Евразийского экономического союза мер, направленных на предупреждение и предотвращение распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV».
35. Налоговый вычет из налоговой базы по налогу на прибыль в размере доходов в виде стоимости имущества, предназначенного для использования в целях предупреждения и предотвращения распространения, а также диагностики и лечения новой коронавирусной инфекции.
36. В соответствии с Правилами № 439 проект перечня налоговых расходов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период или предложения о внесении изменений в Перечень налоговых расходов формируются Минфином России и направляются на согласование ответственным исполнителям госпрограмм Российской Федерации, а также в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти (иные федеральные государственные органы, организации), которые предлагается определить в качестве кураторов налоговых расходов. Перечень налоговых расходов с внесенными в него изменениями формируется до 1 октября и размещается на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в соответствии с решением Правительственной комиссии.

Рис. 3



В рамках согласования проекта Перечня 2020–2022 на предмет распределения налоговых расходов по госпрограммам, их структурным элементам и (или) целям социально-экономической политики и определения кураторов налоговых расходов (далее – кураторы) по 83 налоговым расходам имелись разногласия,

в целях устранения которых Минфином России проведены согласительные совещания с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти³⁷. Замечания и предложения по проекту перечня касались отнесения льгот к налоговым расходам, закрепления полномочий кураторов, уточнения наименования госпрограмм (подпрограмм). Разногласия по неурегулированным вопросам рассмотрены Правительственной комиссией по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (далее – Правительственная комиссия)³⁸.

Решением Правительственной комиссии все разногласия урегулированы³⁹. Вместе с тем, несмотря на решение Правительственной комиссии, в отдельных случаях кураторы выражают позицию о несогласии с определением их в качестве кураторов. Так, Минпромторг России ежегодно обращается в Минфин России⁴⁰ о рассмотрении вопроса об определении куратором налогового расхода НДПИ.0007 «Пониженная ставка НДПИ при добыче кондиционных руд черных металлов» Минэкономразвития России⁴¹. Однако данная позиция не поддержана ни Минфином России, ни Минэкономразвития России⁴².

Минэкономразвития России направляет обращения в Минфин России⁴³ по вопросу определения куратором налогового расхода АЦЗ.0006 «Освобождение от уплаты акциза в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с Ашхабадским соглашением»⁴⁴ Минпромторга России⁴⁵.

-
- 37. Минздрав России, Минвостокразвития России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минобороны России, Минэнерго России, Минюст России, Минтруд России, Минэкономразвития России. Согласительные совещания проведены Минфином России 13 и 14 мая 2019 года.
 - 38. Минфин России письмом от 25 мая 2019 г. № 01-02-02/15-38025 направил в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов проект перечня налоговых расходов, а также перечень налоговых расходов, по которым имеются разногласия по определению кураторов налоговых расходов. Письмами Минфина России от 3 июля 2019 г. № 01-02-02/15-49077, от 8 августа 2019 г. № 01-02-02/15-59873, от 21 августа 2019 г. № 01-02-02/26-64169, от 30 августа 2019 г. № 01-02-02/15-67185 предоставлялась уточненная информация с учетом официальных позиций федеральных органов исполнительной власти, направленных в Минфин России после 25 мая 2019 года.
 - 39. Протокол № 3 заседания Правительственной комиссии от 6 сентября 2019 г.
 - 40. Письма Минпромторга России от 21 мая 2019 г. № ОВ-32911/12, от 8 апреля 2021 г. № ОВ-28282/12, от 15 февраля 2022 г. № 11552/17, от 8 июня 2022 г. № УА-54354/12.
 - 41. В качестве обоснования Минпромторг России указывает на то, что льгота введена в качестве меры поддержки градообразующих предприятий горнодобывающей отрасли при резком падении мировых цен на железорудное сырье, что указанные мероприятия принимались также в рамках программы «Комплексное развитие моногородов», исполнителем по которой является Минэкономразвития России, и что данная льгота не оказывает влияние на значения целевых показателей госпрограммы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
 - 42. Вопрос о нецелесообразности определения Минпромторга России куратором указанного налогового расхода также был рассмотрен 31 января 2022 года на согласительном совещании по вопросу об урегулировании разногласий по проекту Перечня 2022-2024.
 - 43. Письма Минэкономразвития России от 10 апреля 2020 г. № 11600-ПК/Д19и, от 14 апреля 2020 г. № 11883-ПК/Д19и, от 22 сентября 2020 г. № 30994-РМ/Д19и и от 9 апреля 2021 г. № 10967-ПК/Д19и.
 - 44. Соглашение об общих условиях и механизме поддержки развития производственной кооперации предприятий и отраслей государств – участников СНГ от 23 декабря 1993 года.
 - 45. На основании того, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» Минпромторг России осуществляет в рамках реализации международных договоров Российской Федерации о производственной кооперации государств – участников Содружества Независимых Государств координацию взаимных поставок организациями, относящимися к установленной сфере деятельности министерства. Минэкономразвития России не задействовано в работе, связанной с реализацией Ашхабадского соглашения.

Проект Перечня 2021–2023 и проект Перечня 2022–2024 проектировались Минфином России путем внесения изменений в Перечень 2020–2022⁴⁶.

Предложения о внесении изменений направлены Минфином России на согласование в установленный срок⁴⁷. Изменения предусматривались в части уточнения сведений о налоговых расходах⁴⁸, исключения налоговых расходов из перечня налоговых расходов в связи с истечением срока действия льгот, включения в Перечень 2020–2022 новых налоговых расходов.

Проект Перечня 2022–2024 содержит 328 налоговых расходов, в том числе 189 стимулирующих (57,6 %), 14 технических (4,3 %) и 125 социальных (38,1 %).

По итогам проработки проекта Перечня 2022–2024 с предполагаемыми кураторами по 47 налоговым расходам имелись неурегулированные разногласия⁴⁹.

В настоящее время работа по формированию проекта Перечня 2022–2024 не завершена. При этом по итогам заседания Правительственной комиссии 27 января 2022 года решено принять за основу проект Перечня 2022–2024 и провести совещание заинтересованных лиц в целях урегулирования разногласий по нему в срок до 1 февраля 2022 года. Информация об урегулировании разногласий по проекту Перечня 2022–2024 в Минфин России (по состоянию на 1 июля 2022 года) не поступала.

Также проводится работа по формированию проекта Перечня 2023–2025, который содержит уже 372 налоговых расхода, в том числе 218 стимулирующих (58,6 %), 17 технических (4,5 %) и 137 социальных (36,8 %).

По результатам проведенного анализа выявлено наличие в проекте Перечня 2022–2024 и проекте Перечня 2023–2025 налоговых расходов, обусловленных льготами, прекратившими свое действие до начала периода, на который сформирован соответствующий проект перечня. В то же время в проект Перечня 2022–2024 не включены отдельные налоговые расходы, обусловленные льготами, установленными после его формирования.

Список налоговых расходов, предлагаемых к включению в проект Перечня 2023–2025 и исключению из него, представлен в приложении № 4 к отчету.

По результатам анализа сведений о распределении налоговых расходов, содержащихся в перечне (проектах перечней), не установлено примеров несоответствия полномочий и сферы деятельности кураторов по закрепленным за ними налоговым расходам.

46. В целях урегулирования разногласий Минфин России направил проект Перечня 2021–2023 в Правительственную комиссию письмом от 30 апреля 2020 г. № 15-07-03/35942. В связи с тем, что в 2020 году разногласия по проекту Перечня 2021–2023 Правительственной комиссией не были рассмотрены, проект Перечня 2022–2024 сформирован на основе Перечня 2020–2022.

47. Письма Минфина России от 25 марта 2020 г. № 15-07-06/24627 и от 25 марта 2021 г. № 15-07-06/21825.

48. Уточнение полного и краткого наименования налогового расхода, актуализация наименования госпрограммы и актуализация наименования куратора налогового расхода.

49. Кураторы: Минпромторг России, Минспорт России, Минстрой России, Минтруд России, Минэнерго России, Минюст России, ФАДН России, Минобороны России, МВД России, Минэкономразвития России. Согласно представленной Минфином России информации, проект Перечня 2022–2024 направлен в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов письмами от 29 апреля 2021 г. № 15-07-03/34134, от 11 мая 2021 г. № 15-07-03/35724, от 18 июня 2021 г. № 15-07-03/48475.

7.2.1.3. Методологическая деятельность Минфина России

В целях оказания методологической помощи кураторам при разработке методик Минфин России подготовил и разместил на своем официальном сайте разъяснения по применению положений Правил № 439 (далее – Разъяснения Минфина России), информация доведена до кураторов⁵⁰. Разъяснения Минфина России в соответствии с решением Правительственной комиссии⁵¹ предусматривают возможность проведения агрегированной оценки эффективности нескольких налоговых расходов, направленных на достижение одних социально-экономических целей и адресованных идентичным категориям получателей (раздел II). Вместе с тем данная рекомендация противоречит Правилам № 439, в соответствии с которыми агрегированная оценка предусмотрена только в отношении совокупного бюджетного эффекта (пункт 19 Правил № 439).

Длительность процедуры согласования проектов методик во многом связана с наличием значительного количества замечаний, требующих доработки проектов методик. Так, в течение 2019–2021 годов Минэнерго России неоднократно направляло в Минфин России проекты методик, в которых пересматривался порядок оценки соответствия налоговых расходов цели госпрограммы, оценки вклада в изменение показателя госпрограммы, определения альтернативного механизма.

В течение года согласовывалась методика оценки эффективности налогового расхода НДС.0053 Минцифры России. Более двух лет длился процесс согласования проекта методики оценки налоговых расходов ВВТП.0025⁵² и ВВТП.0027⁵³ Минтранса России. При этом имеют место факты, когда кураторами не учитываются неоднократно направленные Минфином России замечания (Минпромторг России⁵⁴, Минэкономразвития России⁵⁵).

50. Письма Минфина России от 24 сентября 2019 г. № 15-07-06.73914 и от 12 января 2022 г. № 15-07-15/667.

51. Решение Правительственной комиссии от 6 сентября 2019 г., протокол № 3.

52. Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе гражданских пассажирских самолетов.

53. Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе авиационных двигателей.

54. Замечания в части оценки эффективности налоговых расходов НП.0189 «Ускоренная амортизация основных средств, относящихся к основному технологическому оборудованию» и НП.0265 «Пониженная ставка налога на прибыль для участников специальных инвестиционных контрактов при зачислении в федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации»:

- установление пороговых значений, характеризующих востребованность налоговых расходов;
- установление порядка расчета значений показателей (индикаторов) оценки вклада налоговой льготы в изменение значений показателей (индикаторов) достижения целей госпрограмм без учета льгот, а также корректировка порядка оценки бюджетной эффективности налоговых расходов.

55. Замечания в части оценки эффективности налоговых расходов НП.0216 «Пониженная ставка налога на прибыль для резидентов технико-внедренческой ОЭЗ при зачислении в бюджет субъекта Российской Федерации», НП.0187 «Ускоренная амортизация основных средств для резидентов промышленно-производственной или туристско-рекреационной ОЭЗ» и НП.0224 «Пониженная ставка налога на прибыль для резидентов технико-внедренческой ОЭЗ при зачислении в федеральный бюджет»:

- корректировка пороговых значений льгот, с учетом их дифференциации в зависимости от категории получателей льгот, типа особой экономической зоны, вида налога;
- корректировка порядка расчета значения показателя, являющегося критерием эффективности, в зависимости от состава получателей льгот.

Также следует отметить, что имеются различия в подходах при согласовании отдельных положений проектов методик:

- в отношении дополнительного согласования с иными федеральными органами власти (организациями), в случаях использования кураторами для оценки налоговых расходов информации указанных ведомств, не входящей в состав фискальных характеристик⁵⁶. Данное требование высказано Минфином России только при согласовании проекта методики Минвостокразвития России⁵⁷ (Правилами № 439 такое согласование не предусмотрено);
- в отношении определения порогового значения для оценки востребованности льгот. Единые критерии определения порога востребованности не установлены, тогда как отсутствие четкой регламентации порядка расчета порога востребованности может привести к рискам неправильного вывода о востребованности льготы.

Правилами № 439 не предусмотрено отражение в методиках порядка определения минимального значения уровня востребованности, в результате чего в процессе согласования проектов методик возникает необходимость предоставления кураторами дополнительных материалов для обоснования установленных пороговых значений⁵⁸.

Не предусмотрен и диапазон значений данного показателя, вследствие чего значения варьируют от 0,1 до 100,0 %, даже в отношении льгот по одному виду налогов.

Например, в части НДПИ пороговое значение для налогового расхода НДПИ.0022 определено на уровне 5 %, НДПИ.0020 и НДПИ.0025 – 30 %. По семи налоговым расходам, связанным с НДС, пороговые значения востребованности установлены на уровне от 0,1 до 100 %⁵⁹. В части налоговых расходов, связанных с пониженными тарифами страховых взносов, значения показателя варьируют от 30 до 100 %.

При этом применяются разные подходы к определению численности плательщиков, по отношению к которой устанавливается доля воспользовавшихся льготой: обладающие потенциальным правом на применение льготы или общая численность плательщиков.

Например, по-разному определяется число потенциальных получателей сходных по характеру льгот, связанных с применением таможенной процедуры

56. Пояснения Минфина России в ответ на запрос Счетной палаты от 10 июня 2022 г. № И03/1065/03-01.

57. Письмо Минфина России от 18 ноября 2021 г. № 15-07-15/93403.

58. Например, в ходе согласительного совещания рассматривался вопрос обоснования пороговых значений, при которых льготы являются востребованными, определенных в проекте методики оценки эффективности налоговых расходов, куратором которых является Минвостокразвития России. На совещании представителей Минвостокразвития России, Минфина России, Минэкономразвития России, ФАНУ «Востокгосплан» 5 августа 2020 года обсуждалось согласование проекта методики оценки эффективности налоговых расходов, куратором которых является Минвостокразвития России. По итогам обсуждения сохранены предусмотренные в проекте методики пороговые значения, одновременно указано на необходимость вернуться к проработке вопроса их обоснованности после получения фактической оценки эффективности налоговых расходов за 2019 год.

По результатам оценки эффективности налоговых расходов за 2019 год при наличии существенных расхождений в сведениях о значении фискальных характеристик налоговых расходов, представленных Минфином России в разные периоды, позиция Минвостокразвития России заключается в невозможности сделать вывод о востребованности льгот и установить пороговые значения востребованности, так как досконально не установлено, сколько организаций получает налоговые льготы.

59. НДС.0007 – >51%, НДС.0008 – 0,1%, НДС.0017 – 30%, НДС.0023 – 100%, НДС.0049 – 100%, НДС.0218 – 1%, НДС.0220 – 30%.

свободной таможенной зоны (далее – СЗТ) и направленных на создание благоприятных инвестиционных условий и условий для ведения бизнеса на территориях свободного порта Владивосток, особых экономических зон (далее – ОЭЗ), свободных экономических зон (далее – СЭЗ), территориях опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) и Арктической зоны, а также порог востребованности таких льгот⁶⁰ (таблица 1).

Таблица 1

Код НР	Краткое наименование НР	Плательщики, обладающие потенциальным правом на применение льготы согласно методикам (проектам методик)	Порог востребованности, %
ВВТП.0008	Освобождение от уплаты ВВТП резидентов свободного порта Владивосток	Организации, получившие статус резидента свободного порта Владивосток и применяющие таможенную процедуру СЗТ	0,1
ВВТП.0041	Освобождение от уплаты ВВТП резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа)	Организации, получившие статус резидента ТОСЭР и применяющие таможенную процедуру СЗТ	1
ВВТП.0045	Освобождение от уплаты ВВТП резидентов Арктической зоны	Организации, получившие статус резидента Арктической зоны и применяющие таможенную процедуру СЗТ	1
ВВТП.0001	Освобождение от уплаты ВВТП резидентов ОЭЗ в Магаданской области	Организации, которым выданы свидетельства о регистрации юридического лица в качестве резидента ОЭЗ	50
ВВТП.0009	Освобождение от уплаты ВВТП резидентов ОЭЗ	Организации, которым выданы свидетельства о регистрации юридического лица в качестве резидента ОЭЗ	33
ВВТП.0003	Освобождение от уплаты ВВТП резидентов ОЭЗ в Калининградской области	Количество юридических лиц – резидентов ОЭЗ в Калининградской области, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность (за исключением осуществляющих ввоз подакцизных товаров, запрещенных к помещению под таможенную процедуру СЗТ)	50
ВВТП.0007	Освобождение от уплаты ВВТП участников СЭЗ в Республике Крым и г. Севастополе	Количество участников СЭЗ, потенциально имеющих право на получение льготы, определяется на основании данных единого реестра участников СЭЗ, ведение которого осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ	51

60. При этом круг потенциальных получателей льгот по налоговым расходам ВВТП.0008, ВВТП.0041, ВВТП.0045, ВВТП.0001, ВВТП.0009 не включает индивидуальных предпринимателей (используется термин «организации»). Вместе с тем, согласно положениям действующего законодательства Российской Федерации, индивидуальные предприниматели также могут выступать получателями статуса резидента свободного порта Владивосток, ТОСЭР, Арктической зоны и ОЭЗ (за исключением ОЭЗ в Калининградской области).

Неоднозначна позиция Минфина России в отношении оценки востребованности налоговых расходов, обусловленных льготами по таможенным платежам, предоставление которых носит заявительный характер. По результатам оценки эффективности налоговых расходов⁶¹, раскрывая причины, по которым результаты оценки востребованности по несогласованным методикам не могут быть корректно интерпретированы, Минфин России указывал, что порядок определения уровня востребованности льгот не может быть применен в силу специфики заявительного характера льготы.

При этом в ответе на запрос Счетной палаты⁶² Минфин России сообщил, что особенности в отношении льгот по таможенным платежам, предоставление которых носит заявительный характер, не являются препятствием для проведения оценки востребованности и могут быть урегулированы методикой оценки. Однако при согласовании Минфином России проектов методик это не учитывалось.

Разное мнение выражает Минфин России и в отношении результатов оценки эффективности налоговых расходов. В докладах по результатам оценки эффективности налоговых расходов, включенных в Перечень 2020–2022 и проект Перечня 2022–2024⁶³, отмечено, что показатель бюджетного эффекта должен служить одним из ключевых индикаторов для признания налоговых расходов неэффективными и принятия решения о необходимости пересмотра или отмены льготы. В то же время в ответе на запрос Счетной палаты⁶⁴ Минфин России указал, что отрицательный совокупный бюджетный эффект, который является одним из пяти элементов оценки эффективности, не является основанием для исключения налогового расхода из перечня налоговых расходов.

В соответствии с подпунктами «б» и «г» пункта 3 Правил № 439 Минфин России обеспечивает сбор и формирование информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов, необходимой для проведения их оценки, в целях обеспечения сбора и формирования информации для проведения оценки налоговых расходов Минфином России разработаны Правила № 136н. Предусмотренные пунктом 6 Правил № 136н сроки представления главными администраторами доходов в Минфин России информации о фискальных характеристиках налоговых расходов⁶⁵, не соответствуют сроку, установленному пунктом 4 Правил № 439⁶⁶.

61. Доклад по результатам оценки налоговых расходов Российской Федерации, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

62. Письмо Минфина России от 1 июля 2022 г. № 15-07-15/63667.

63. Доклад по результатам оценки налоговых расходов Российской Федерации, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов и по результатам оценки налоговых расходов Российской Федерации, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов.

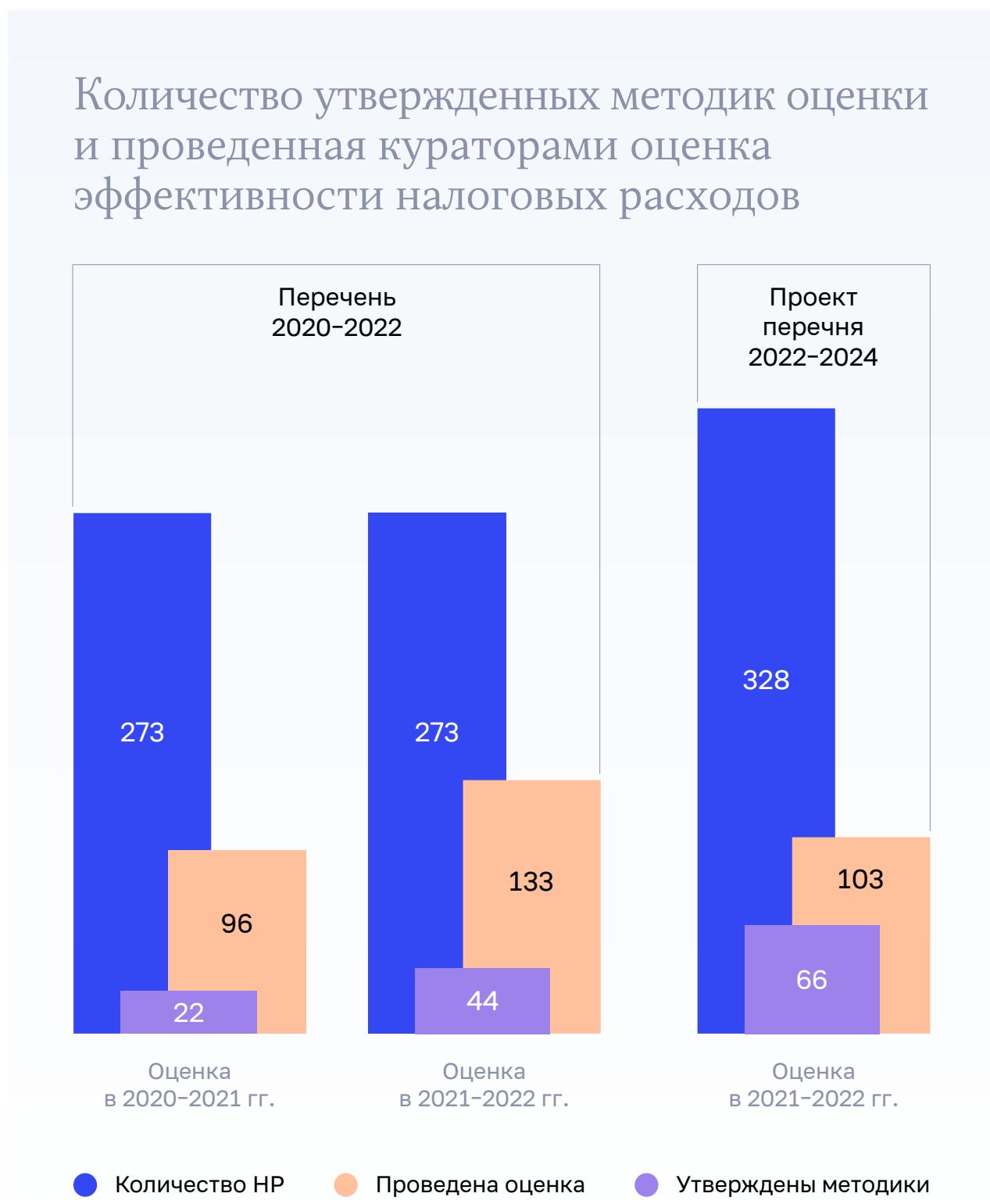
64. Письмо Минфина России от 1 июля 2022 г. № 15-07-15/63667.

65. Предварительную информацию по пункту 15 паспорта налогового расхода – ежегодно до 25 мая; уточненную информацию по пункту 15 паспорта налогового расхода и информации по пунктам 17–20 паспорта налогового расхода – ежегодно до 15 августа.

66. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2022 г. № 130 «О внесении изменений в Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» в пункт 4 внесены изменения. Срок представления сведений – до 15 октября.

Доклады по результатам оценки эффективности налоговых расходов, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, за 2019 год и 2020 год направлены Минфином России в Правительственную комиссию в установленный срок⁶⁷.

Рис. 4



67. Письма Минфина России от 30 апреля 2020 г. № 15-07-03/35942 и от 30 апреля 2021 г. № 15-07-03/34084.

1. Результаты оценки эффективности налоговых расходов, включенных в Перечень 2020–2022, проведенной в 2020–2021 годах, представлены в Минфин России в отношении 96 налоговых расходов, по 22 из которых методики согласованы (в отношении 7 из них проведение оценки было обязательным)⁶⁸, по 74 – находились в стадии доработки и согласования. В связи с высокой долей (77 %) результатов оценки, полученных с применением положений несогласованных проектов методик и, следовательно, не гарантирующих достоверность, результаты по основным элементам оценки представлены Минфином России в отношении 22 налоговых расходов:
 - все налоговые расходы прямо или косвенно способствуют достижению целей госпрограмм, их структурных элементов и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации;
 - все налоговые расходы востребованы;
 - большинство налоговых расходов, в отношении которых проведена оценка вклада льготы в изменение значения целевого показателя (индикатора), характеризуются положительным вкладом;
 - 21 из 22 налоговых расходов обладает положительной бюджетной эффективностью⁶⁹. Во всех случаях в качестве альтернативных механизмов достижения целей госпрограммы и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации учитывались субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на льготы, за счет средств федерального бюджета;
 - более половины стимулирующих налоговых расходов имеют отрицательный бюджетный эффект, то есть не обеспечивают прирост дополнительных доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и не компенсируют выпадающие доходы⁷⁰.
2. Результаты оценки эффективности налоговых расходов, включенных в Перечень 2020–2022, проведенной в 2021–2022 годах, представлены в Минфин России по 133 налоговым расходам, что свидетельствует о расширении охвата налоговых расходов единой системой оценки эффективности. Вместе с тем оценка эффективности большинства налоговых расходов, так же как и годом ранее, проводилась в отсутствие утвержденных методик. Доля налоговых расходов, по которым не утверждены методики оценки эффективности, составила 67 %. В целях обеспечения максимального охвата налоговых расходов процедурой оценки

68. Согласно положениям постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1918 в 2019 году необходимо было утвердить методики оценки эффективности и провести данную оценку только в отношении тех налоговых расходов, в результате возникновения которых прогноз объема выпадающих доходов в 2019 году превысил 0,01 % утвержденного в федеральном бюджете объема доходов федерального бюджета на 2019 год. Такому критерию соответствовал 91 налоговый расход, распределенный по 16 кураторам.

69. Объем расходов на применение альтернативного механизма больше объема выпадающих доходов в связи с применением льготы.

70. Оценка совокупного бюджетного эффекта осуществлена в отношении 70 стимулирующих налоговых расходов, направленных на стимулирование экономической активности субъектов предпринимательской деятельности и последующее увеличение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

эффективности Минфин России в дополнение к результатам оценки, представленной кураторами, провел оценку востребованности еще 140 налоговых расходов, а также оценку совокупного бюджетного эффекта с учетом информации кураторов по льготам, введенным после 2014 года. По результатам проведенной оценки выявлено наличие налоговых расходов, которые не соответствуют (в том числе частично) критериям целесообразности и результативности:

- не соответствуют целям госпрограмм, их структурных элементов и (или) целям социально-экономической политики Российской Федерации 2 налоговых расхода⁷¹; в отношении 12 налоговых расходов отсутствуют результаты оценки данного элемента;
- льготы признаны невостребованными по 4 из 86 налоговых расходов, в отношении которых кураторами произведена оценка востребованности⁷². При этом кураторы (Минвостокразвития России, Минсельхоз России и Минтруд России) считают соответствующие налоговые расходы востребованными. По результатам оценки востребованности, проведенной Минфином России в отношении 225 налоговых расходов⁷³, выделены маловостребованные льготы, численность плательщиков, воспользовавшихся правом на получение которых за период 2015–2019 годов не превышала 1 плательщика⁷⁴, а также отдельные маловостребованные льготы, у которых востребованность низкая как в абсолютном, так и в относительном выражении. При этом сделан вывод о том, что для маловостребованных льгот является целесообразным постановка вопроса об их сохранении, уточнении или отмене, а также о возможной замене инструментов достижения целей, которым соответствуют указанные льготы;
- отрицательный бюджетный эффект имеют 43 % стимулирующих налоговых расходов. При этом Минфин России обращает внимание, что показатель отрицательного бюджетного эффекта должен служить одним из ключевых индикаторов для признания налоговых расходов неэффективными и принятия решения о необходимости пересмотра/отмены льготы.

71. «Освобождение от уплаты НДС реализации услуг по проведению технического осмотра» (куратор – МВД России) и «Освобождение от уплаты НДС реализации ритуальных услуг» (куратор – Минстрой России).

72. В частности, к этой группе отнесены льготы, обуславливающие налоговые расходы «Пониженная ставка НДПИ при добыче полезных ископаемых для резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа)» (фактическое значение – 1,2%; пороговое значение – 5%), «Освобождение от уплаты налога на имущество организаций резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа)» (фактическое значение – 24,3%; пороговое значение – 30%), «Освобождение от уплаты НДС реализации племенного крупного рогатого скота и др.» (фактическое значение – 14,2%; пороговое значение – 20%), «Освобождение от уплаты НДС работ (услуг) в рамках дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда» (фактическое значение – 0,002 %).

73. Проведение данной оценки по возможности осуществлялось с использованием подхода, при котором востребованность рассчитывается посредством соотношения численности льготополучателей и численности плательщиков, обладающих потенциальным правом на получение льготы.

74. Сведения по налоговым расходам «Налоговый вычет из налоговой базы по налогу на прибыль в размере доходов в виде сумм, полученных операторами универсального обслуживания из резерва» (куратор – Минцифры России) и «Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику» (куратор – Минэнерго России) не учитывались, поскольку в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации по льготам, обуславливающим данные налоговые расходы, предусмотрен только один плательщик.

По информации Минфина России⁷⁵, по результатам оценки налоговых расходов, проведенной в 2020–2021 годах, в Правительственную комиссию были направлены предложения проработать и по итогам проработки внести в Правительство Российской Федерации согласованный с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (кураторами) проект федерального закона о внесении изменений в Налоговый кодекс и иные законодательные акты. Законопроект должен был предусматривать признание утратившими силу положений, устанавливающих льготы, обуславливающие налоговые расходы, которые, согласно результатам проведенной оценки эффективности, не соответствуют критериям целесообразности, в том числе по причине их невостребованности. Решение Правительственной комиссии по результатам рассмотрения представленных предложений по отмене неэффективных налоговых расходов в Минфин России не поступало.

3. Результаты оценки эффективности налоговых расходов за 2020 год представлены кураторами в Минфин России в отношении 103 налоговых расходов (31,4 % от числа налоговых расходов, включенных в Перечень 2022–2024), что свидетельствует о сохраняющейся низкой заинтересованности кураторов в проведении оценки эффективности налоговых расходов. Методики оценки эффективности согласованы по 66 из них (64,1 %). При этом оценка проведена в отношении всех налоговых расходов, по которым методики утверждены, а также в отношении 11 налоговых расходов, по которым методики согласованы, что способствует улучшению качества проведения оценки эффективности в целом. Вместе с тем преобладание доли налоговых расходов, методики оценки эффективности по которым не утверждены, не позволяет сформировать полные и достоверные выводы об эффективности действующих налоговых расходов.

В целях обеспечения максимального охвата налоговых расходов процедурой оценки эффективности Минфин России провел сплошную оценку соответствия налоговых расходов целям госпрограмм, их структурных элементов и (или) целям социально-экономической политики Российской Федерации; дополнительную оценку востребованности 271 налогового расхода, по которым имелись фискальные характеристики; и оценку совокупного бюджетного эффекта в отношении 190 стимулирующих налоговых расходов. В целом по результатам оценки:

- 8 налоговых расходов не соответствуют целям госпрограмм и (или) целям социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимся к госпрограммам;
- определены маловостребованные льготы, по которым численность воспользовавшихся правом на их получение за период 2016–2020 годов не превышала 1 плательщика;

75. Письмо Минфина России от 1 июля 2022 г. № 15-07-15/63667.

- выделены налоговые расходы с отрицательными значениями результативности в части оценки вклада и бюджетной эффективности, которые являются существенным основанием для проработки вопроса о целесообразности льгот, обуславливающих указанные налоговые расходы⁷⁶;
- отрицательный бюджетный эффект имеют 55 % всех стимулирующих налоговых расходов⁷⁷, при этом 14 налоговых расходов имеют совокупный бюджетный эффект на протяжении трех лет. При этом кураторы считают такие налоговые расходы эффективными.

По итогам обобщения результатов оценки за 2020–2021 годы Минфином России сделаны выводы о необходимости:

- интеграции сведений о фискальных характеристиках налоговых расходов, сформированных ФНС России и ФТС России, на платформе подсистемы «Налоговые расходы» автоматизированной информационной системы «Налог-3» ФНС России;
- рассмотрения вопроса об отмене льгот, обуславливающих налоговые расходы, не соответствующие (в том числе частично) критериям целесообразности и результативности;
- формирования единых методических подходов к проведению оценки эффективности, включая распространение лучших практик по формированию методик и проведению оценки эффективности налоговых расходов, а также нормативно-правовой базы, включающей, в частности, методику проведения анализа эффективности инвестиционных налоговых льгот.

Минэкономразвития России разработало подходы к формированию оценки эффективности налоговых расходов, результаты работы по которым представляются в составе материалов сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм Российской Федерации⁷⁸.

По результатам оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации, соответствующих целям государственной программы и (или) целям ее структурных элементов за 2020 год, в числе факторов, препятствующих проведению оценки эффективности налоговых расходов в рамках государственных программ, Минэкономразвития России отметило такой фактор, как отсутствие в том числе информации о значениях показателей государственных программ и (или) ее структурных элементов, на которые оказывают влияние налоговые расходы, за продолжительный период времени.

-
76. Налоговые расходы «Пониженная ставка НДПИ при добыче полезных ископаемых для участников РИП, включенных в Реестр участников РИП (зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа)» и «Пониженная ставка НДПИ при добыче полезных ископаемых для участников РИП, для которых не требуется включение в Реестр участников РИП (зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа)».
77. Без учета 56 налоговых расходов, по которым отсутствуют (либо равно 0) фискальные характеристики.
78. Приложение № 21 «Об оценке эффективности налоговых расходов Российской Федерации, соответствующих целям государственной программы и (или) целям ее структурных элементов» к Сводному годовому отчету о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2020 год.

По итогам проведенного анализа Минэкономразвития России также отмечено, что формирование оценки эффективности налоговых расходов затруднено в связи с отсутствием утвержденных методик оценки эффективности налоговых расходов и, как следствие, информации по вкладу налоговых расходов в достижение показателей госпрограмм.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о наличии особенностей оценки эффективности налоговых расходов, обусловленных льготами, предоставляемыми в целях создания более благоприятных условий для реализации инвестиционных проектов. К таким льготам, в частности, относятся льготы, предоставленные резидентам свободного порта Владивосток и ТОСЭР (зарегистрированным на территории Дальневосточного федерального округа), направленные на обеспечение конкурентоспособности условий инвестирования и ведения бизнеса в Дальневосточном федеральном округе. По мнению Счетной палаты, для оценки эффективности таких преференциальных режимов должен применяться особый порядок, учитывающий их особенности, в том числе длительные сроки реализации.

В этой связи необходимо отметить, что в 2019 году по результатам сравнительного анализа уже работающих ТОСЭР и свободного порта Владивосток с преференциальными режимами в странах Азиатско-Тихоокеанского региона определено, что преференциальные режимы Дальнего Востока достаточно новые (5 лет), в мировом опыте формирование и настройка только нормативной базы занимает до 8–10 лет, а эффект от преференциальных режимов наступает минимум после 15 лет с момента их создания⁷⁹.

7.2.2. Анализ деятельности кураторов налоговых расходов по разработке и утверждению методик оценки эффективности налоговых расходов и проведению оценки эффективности налоговых расходов, включая анализ выводов и рекомендаций по итогам оценки эффективности налоговых расходов

7.2.2.1. В соответствии с Правилами № 439 в целях оценки налоговых расходов кураторы формируют паспорта налоговых расходов (далее – паспорта), содержащие информацию о нормативных, фискальных и целевых характеристиках налоговых расходов. В Разъяснениях Минфина России рекомендованы основные подходы к заполнению паспортов, что способствовало обеспечению единообразного формата.

В целом паспорта сформированы по установленной форме, соответствуют требованиям к составу информации и рекомендациям Минфина России по их заполнению. Вместе с тем по отдельным налоговым расходам паспорта не сформированы⁸⁰, в паспортах выявлены недостатки в части указания целевой

79. Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р.

80. Кураторы: Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минэнерго России, Минприроды России, Минстрой России, Минцифры России (по налоговому расходу «Ускоренная амортизация основных средств в отношении электронно-вычислительной техники», утратившему силу с 1 января 2021 года).

категории плательщиков, значений целевых показателей (индикаторов), наличия информации о фискальных характеристиках налоговых расходов⁸¹. Информация, включаемая в паспорта, позволяет проводить оценку эффективности налоговых расходов, результаты которой зависят от полноты и достоверности информации, а также выдвигать обоснованные выводы.

7.2.2.2. Сроки утверждения кураторами методик оценки эффективности налоговых расходов (далее – методики) не соблюдены⁸², несмотря на неоднократные уведомления Минфина России⁸³. Решение Правительственной комиссии от 27 января 2022 г. № 2 о необходимости обеспечить утверждение методик (внесение изменений) в срок до 15 февраля 2022 года не исполнено.

По информации Минфина России⁸⁴, по состоянию на 1 апреля 2022 года утверждены методики 66 налоговых расходов (на 1 апреля 2020 года – 13 налоговых расходов, на 1 апреля 2021 года – 47 налоговых расходов). Методики утверждены по согласованию с Минфином России и Минэкономразвития России.

-
81. В паспортах налоговых расходов СВ.0038 «Пониженные тарифы страховых взносов для резидентов свободного порта Владивосток» и СВ.0041 «Пониженные тарифы страховых взносов для резидентов ТОСЭР, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа (Минвостокразвития России), в 2018 году неточно указана целевая категория плательщиков, для которых предусмотрены льготы (указана категория «юридические лица и индивидуальные предприниматели», тогда как согласно Разъяснениям Минфина России детализация по категориям должна соответствовать категориям, установленным в нормативном правовом акте, т. е. «резиденты свободного порта Владивосток» и «резиденты территорий опережающего социально-экономического развития» соответственно); не по всем определенным в качестве целевых показателей (индикаторов) указаны значения; отсутствует информация о фискальных характеристиках. В результате проведенной работы недостатки устранены.
- В паспорте налогового расхода СВ.0040 «Пониженные тарифы страховых взносов для российских организаций, осуществляющих производство и реализацию произведенной ими анимационной аудиовизуальной продукции» (Минкультуры России) отсутствует графа «Наименование целей государственных программ...», в графе «наименование целевого показателя (индикатора) достижения целей» указаны задачи, содержание пункта 11 Паспорта не соответствует перечню включаемой в паспорт информации, определенному Правилами № 439 с учетом внесенных изменений постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2022 г. № 130 «О внесении изменений в Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации».
- Паспорт налогового расхода СВ.0028 «Пониженные тарифы страховых взносов для IT-компаний» (Минцифры России) не содержит сведений о показателях (индикаторах) достижения целей, в том числе о значениях (прогнозных значениях) показателей. Содержание пункта 11 Паспорта не соответствует перечню включаемой в паспорт информации, определенному Правилами № 439 с учетом внесенных изменений.
- Паспорт налогового расхода ТН.0009 «Исключение из состава объектов налогообложения по транспортному налогу пассажирских и грузовых морских, речных и воздушных судов, используемых для перевозок» (Минстрой России) в части фискальных характеристик содержит только информацию об общей численности плательщиков.
82. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439 кураторам налоговых расходов необходимо было обеспечить утверждение методик оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации до 1 октября 2019 года, а также ежегодное утверждение (изменение) методик оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации по новым налоговым расходам Российской Федерации до 1 октября текущего года.
83. Письма Минфина России от 4 декабря 2019 г. № 15-07-06/94150; от 7 декабря 2020 г. № 15-07-15/106568; от 26 августа 2021 г. № 15-07-06/68831; от 10 декабря 2021 г. № 15-07-15/100869; от 8 февраля 2022 г. № 15-07-15/8406.
84. Доклад по результатам оценки налоговых расходов Российской Федерации, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, проведенной в 2021–2022 гг.

Длительность согласования обусловлена значительным количеством замечаний и неоднократным направлением проектов методик на доработку.

Выявлены отдельные факты несоблюдения процедуры согласования⁸⁵.

По результатам анализа информации, представленной кураторами по состоянию на 1 июня 2022 года, разработано 100 проектов методик.

Проведенный анализ показал, что методики (проекты методик) разработаны с учетом Разъяснений Минфина России и в целом соответствуют порядку оценки, установленному Правилами № 439. Вместе с тем отдельные их положения требуют уточнения и корректировки в целях устранения следующих недостатков.

1. Несоответствие отдельных положений методик Правилам № 439.

Методика Минвостокразвития России⁸⁶ предусматривает агрегированную оценку вклада льгот в изменение значения целевого показателя (индикатора) и бюджетной эффективности в отношении групп налоговых расходов (пункт 4.2 методики)⁸⁷.

Согласно пункту 19 Правил № 439, агрегированная оценка предусмотрена только в отношении оценки совокупного бюджетного эффекта.

Агрегированная оценка эффективности налоговых расходов (для всех элементов оценки) предусмотрена также методикой оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации, связанных с применением особого режима осуществления предпринимательской и иной деятельности в свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и г. Севастополя, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 19 октября 2021 г. № 634 (пункт 1.6), и проектом методики, разработанным Минэкономразвития России, в отношении налоговых расходов Российской Федерации, связанных с применением особого режима осуществления предпринимательской и иной деятельности в особой экономической зоне на территории Калининградской области (оценка вклада налоговой льготы в достижение цели государственной программы и оценка бюджетной эффективности (подпункты 2.2.1 и 2.2.2).

85. Методика оценки эффективности налогового расхода СВ.0042 «Пониженные тарифы страховых взносов для участников инновационных научно-технологических центров» направлена на согласование в Минфин России после ее утверждения приказом Минэкономразвития России от 1 октября 2020 г. № 651 (письмо Минэкономразвития России от 2 апреля 2021 г. № Д01и-9842).

Методика оценки эффективности налогового расхода СВ.0036 «Пониженные тарифы страховых взносов для участников СЭЗ на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», утвержденная приказом Минэкономразвития от 19 октября 2021 г. № 634, Минфином России не согласована.

86. Утверждена по согласованию с Минфином России и Минэкономразвития России.

87. Льготы, предоставляемые резидентам свободного порта Владивосток, резидентам ТОСЭР, участникам РИП.

2. Неотражение целей госпрограмм и (или) социально-экономической политики (отражение неактуальных сведений о целях госпрограмм), которым соответствует налоговый расход. Не указаны цели госпрограмм в методиках оценки налоговых расходов, разработанных Минздравом России⁸⁸, Минэнерго России⁸⁹, Минцифры России⁹⁰. Указанные в ряде методик цели госпрограмм не актуализированы с учетом внесенных в них изменений⁹¹.
3. Несоответствие показателей, определенных для оценки вклада льготы в качестве целевых, ожидаемым результатам госпрограмм. При этом расчет значения целевого показателя без учета льготы не предусматривает проведение глубокого анализа с применением статистических методов в целях исключения влияния других факторов.

Проектом методики Минкультуры России для оценки результативности налогового расхода СВ.0040⁹² в качестве показателя (индикатора) достижения цели госпрограммы «Развитие культуры»⁹³ – повышение вовлеченности граждан в деятельность в сфере культуры, в том числе поддержка к концу 2030 года не менее 50 тысяч творческих инициатив и проектов – определен показатель «количество сотрудников в организации». Данный показатель не предусмотрен указанной госпрограммой. Согласно Разъяснениям Минфина России, использование показателей, не содержащихся в документах стратегического планирования, допускается только в случае, когда налоговый расход не оказывает существенного влияния на изменение показателя, имеющегося в документе стратегического планирования. Однако, учитывая, что целевой показатель должен не только отражать

-
88. Проект методики оценки эффективности налоговых расходов ВВТП.0043 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации в целях предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV».
 89. Проекты методик оценки эффективности налоговых расходов ВВТП.0004 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины в отношении товаров в нефтяной сфере», ТС.0002 «Освобождение от уплаты таможенных сборов за таможенные операции с товарами в рамках сотрудничества Российской Федерации и Китайской Народной Республики в нефтяной сфере», ВВТП.0032 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации для целей реализации проекта по строительству и эксплуатации завода по производству сжиженного природного газа» (указаны цели Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года, тогда как в Перечне налоговых расходов определено соответствие целям госпрограммы «Развитие энергетики»).
 90. Проект методики оценки эффективности налогового расхода СВ.0028 «Пониженные тарифы страховых взносов для IT-компаний».
 91. Проект Методики оценки эффективности налоговых расходов ВВТП.0006 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины резидентов ТОСЭР, зарегистрированных на территории Российской Федерации за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа» (конкретная цель не отражена, указано только на соответствие цели подпрограммы «Инвестиционный климат»), ВВТП.0007 «Освобождение от уплаты ВВТП участников СЭЗ в Республике Крым и г. Севастополе», СВ.0036 «Пониженные тарифы страховых взносов для участников СЭЗ на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и СВ.0037 «Пониженные тарифы страховых взносов для резидентов ТОСЭР, зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа» (куратор – Минэкономразвития России). Методики оценки эффективности налоговых расходов ВВТП.0027 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе авиационных двигателей», ВВТП.0026 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины гражданских пассажирских самолетов» (куратор – Минтранс России).
 92. Пониженные тарифы страховых взносов для российских организаций, осуществляющих производство и реализацию произведенной ими анимационной аудиовизуальной продукции.
 93. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317.

специфику налогового расхода, но и соответствовать ожидаемому результату госпрограммы, выбор данного показателя представляется необоснованным.

Аналогичная ситуация в отношении оценки результативности налогового расхода СВ.0048⁹⁴. Определенный в проекте методики Минобрнауки России показатель «количество сотрудников в организации» не соответствует ожидаемому результату госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»⁹⁵ в части цели «обеспечение независимости и конкурентоспособности страны за счет создания эффективной системы укрепления и наиболее полного использования интеллектуального потенциала нации».

4. Отсутствие единых подходов к установлению порогового значения для оценки востребованности льгот. При этом не все применяемые подходы позволяют достоверно оценить уровень востребованности, от правильности определения которого зависят предложения куратора о необходимости сохранения, уточнения или отмены льгот.

Так, по мнению Счетной палаты, определение востребованности льгот как отношение численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, к общей численности плательщиков⁹⁶ является некорректным. Проведение оценки востребованности льгот, исходя из порогового значения 100 %, например в случае автоматического применения льгот по НДС, приводит к недостижению порогового значения при расхождении значений фактической и потенциальной численности получателей льгот.

5. Некорректный порядок расчета объема средств при применении альтернативного механизма достижения целей госпрограмм для оценки бюджетной эффективности налоговых расходов. Как правило, методики предусматривают в качестве альтернативного механизма субсидии из федерального бюджета. При этом размер субсидий может определяться как сумма налоговых льгот и расходов на администрирование (5 % или иная величина)⁹⁷.

При таком подходе размер субсидии всегда будет превышать объем льготы, что автоматически делает предоставление налогового расхода более предпочтительным способом достижения результата. Методика Минвостокразвития России содержит положение, согласно которому при оценке бюджетной эффективности сравниваются

94. Пониженные тарифы страховых взносов для российских организаций, осуществляющих деятельность по проектированию и разработке изделий электронной компонентной базы.

95. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377.

96. Предусмотрено Правилами № 439 (подпункт «б» пункта 13).

97. Проекты разработанных Минэкономразвития России методик оценки эффективности налоговых расходов ЗН.0029 «Освобождение от уплаты земельного налога резидентов особых экономических зон», ЗН.0031 «Освобождение от уплаты земельного налога судостроительных предприятий, имеющих статус резидента промышленно-производственной ОЭЗ», НИО.0002 «Освобождение от уплаты налога на имущество организаций резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории Российской Федерации за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), СВ.0037 «Пониженные тарифы страховых взносов для резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории Российской Федерации, за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа» и СВ.0039 «Пониженные тарифы страховых взносов для резидентов ОЭЗ в Калининградской области».

не только объем средств, перечисленных на оказание поддержки альтернативным способом, но и организационно-административные расходы, связанные с обеспечением альтернативного механизма⁹⁸. Однако в формуле расчета указанные расходы не учтены.

Имеют место факты определения в методиках порядка оценки соответствия налогового расхода целям госпрограмм, а также оценки вклада налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход, в изменение значения целевого показателя (индикатора) госпрограммы в отношении не распределенных по госпрограммам налоговых расходов⁹⁹.

Материалы по результатам оценок за 2018, 2019 и 2020 годы¹⁰⁰ направлены кураторами в Минфин России в форме электронной таблицы в соответствии с макетом, разработанным Минфином России в целях обеспечения единого формата представления информации. Имеют место факты несоблюдения кураторами сроков представления материалов, в том числе уточненных данных (превышение на срок от 1 дня до 2,5 месяцев)¹⁰¹. Одна из причин – поздние сроки предоставления Минфином России необходимой для проведения оценки информации.

При этом Правилами формирования перечня налоговых расходов сроки направления Минфином России кураторам уточненных сведений для проведения оценки эффективности налоговых расходов не определены.

Так, уточненные данные для проведения оценки за 2019 год направлены Минфином России в Минвостокразвития России только 7 апреля 2021 года, за 2020 год – 28 февраля 2022 года.

Количество налоговых расходов, по которым проведена оценка эффективности за 2020 год, незначительно: результаты представлены по 103 налоговым расходам (31,4 % от числа налоговых расходов в Перечне 2022–2024).

Кураторы, не представившие в Минфин России результаты оценки по большей части налоговых расходов: Минэкономразвития России (не представлены результаты оценки 66 из 73 налоговых расходов), Минпромторг России (11 из 13), Минприроды России (5 из 6), Минтруд России (43 из 50),

98. Для налоговых расходов, куратором которых является Минвостокразвития России, в качестве альтернативного механизма поддержки выбрана субсидия на возмещение процентных платежей по кредитам, полученным на реализацию инвестиционных проектов.

99. Утвержденная методика оценки эффективности налогового расхода НДС.0220 Минэкономразвития России (согласована с Минфином России), предполагает определение соответствия налогового расхода целям подпрограммы 5 «Стимулирование инноваций» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», тогда как в Перечне налоговых расходов указанный налоговый расход по госпрограммам не распределен. Также в разработанных методиках Минэкономразвития России предусмотрена оценка нераспределенных налоговых расходов: СВ.0037 – госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика», подпрограмма «Инвестиционный климат»; СВ.0042 – госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика», подпрограмма 5 «Стимулирование инноваций»; НИО 0002 – госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика»; НИО 0051 и НИО 0052 – госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика», подпрограмма 5 «Стимулирование инноваций».

100. Паспорта налоговых расходов, результаты оценки эффективности налоговых расходов и рекомендации о необходимости сохранения (уточнения, отмены) предоставленных плательщикам льгот.

101. В соответствии с пунктом 23 Правил № 439 паспорта налоговых расходов, результаты оценки эффективности налоговых расходов, рекомендации по результатам указанной оценки, включая рекомендации Минфину России о необходимости сохранения (уточнения, отмены) предоставленных плательщикам льгот, направляются кураторами в министерство ежегодно, до 15 декабря (уточненные данные – до 1 марта).

Минтранс России (11 из 24)¹⁰². Основной причиной непроведения оценки является отсутствие утвержденных методик. Также в числе причин недостаток сведений о значениях фискальных характеристик налоговых расходов (либо значения равны «0»), наличие неурегулированных разногласий по вопросам исключения налоговых расходов из перечня¹⁰³ и определение кураторов¹⁰⁴.

Ввиду отсутствия информации в ряде случаев кураторами не проводились отдельные элементы оценки эффективности. Так, Минтранс России при оценке за 2020 год двух налоговых расходов¹⁰⁵ не проводил сравнительный анализ результативности предоставления льгот и применения альтернативных механизмов достижения целей госпрограмм. Минвостокразвития России за 2020 год не проводило оценку востребованности и совокупного бюджетного эффекта в отношении всех налоговых расходов, связанных с предоставлением льгот по налогу на прибыль организаций¹⁰⁶, оценку бюджетной эффективности трех налоговых расходов по налогу на прибыль¹⁰⁷. Минобрнауки России за 2020 год не проводило оценку целесообразности и сравнительный анализ результативности предоставления льготы и альтернативных механизмов одного налогового расхода¹⁰⁸. Минсельхоз России за 2019 и 2020 годы не проводил оценку целесообразности, вклада льготы в изменение целевого показателя и сравнительный анализ результативности применения альтернативных механизмов одного налогового расхода¹⁰⁹. Минфин России за 2019 и за 2020 годы не проводило оценку совокупного бюджетного эффекта двух налоговых расходов¹¹⁰,

-
102. Доклад по результатам оценки налоговых расходов Российской Федерации, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, проведенной в 2021–2022 годах.
103. ВТП.0020 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе оборудования, включая машины, механизмы, а также материалы» и ВВТП.0023 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе технологического оборудования» (Минпромторг России), ВВТП.0018 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе моторных транспортных средств товарной позиции 8703 ТН ВЭД ЕАЭС» и ВВТП.0019 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе моторных транспортных средств товарных позиций 8701, 8702, 8704, 8705 ТН ВЭД ЕАЭС» (Минэкономразвития России), ВВТП.0004 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины в отношении товаров в нефтяной сфере» (Минэнерго России).
104. Налоговые расходы АЦЗ.0006 «Освобождение от уплаты акциза в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с Ашхабадским соглашением», НДС.0211 «Освобождение от уплаты НДС товаров, ввозимых в Российскую Федерацию в соответствии с Ашхабадским соглашением о производственной кооперации» и ВВТП.0035 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с Ашхабадским соглашением» (Минэкономразвития России), НДПИ.0007 «Пониженная ставка НДПИ при добыче кондиционных руд черных металлов» (Минпромторг России).
105. ВВТП.0027 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе авиационных двигателей» и ВВТП.0025 «Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе гражданских пассажирских самолетов».
106. Пункты 48, 60, 61, 65, 66, 71, 72 Перечня 2020–2022.
107. Пункты 48, 60, 61 проекта Перечня 2022–2024.
108. НП.0192 «Ускоренная амортизация основных средств, используемых только для осуществления научно-технической деятельности».
109. НП.0186 «Ускоренная амортизация основных средств для сельскохозяйственных организаций промышленного типа».
110. НП.0003 «Освобождение от уплаты налога на прибыль участников Инновационного центра «Сколково» и НП.0250 «Пониженная ставка налога на прибыль для участников Инновационного центра «Сколково».

оценку двух налоговых расходов¹¹¹ в части востребованности льгот и совокупного бюджетного эффекта.

В целом по итогам представленной в Минфин России оценки за 2020 год¹¹²:

- не представлены результаты оценки соответствия налоговых расходов целям госпрограмм и (или) целям социально-экономической политики по 12 налоговым расходам;
- оценка вклада льгот в изменение значений целевых показателей (индикаторов) достижения целей госпрограмм и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации проведена по 78 налоговым расходам;
- сравнительный анализ результативности предоставления льгот и применения альтернативных механизмов достижения целей проведен в отношении 54 налоговых расходов¹¹³.

Формулирование выводов по результатам оценки бывает затруднено значительным расхождением сведений о значениях фискальных характеристик налоговых расходов, предоставляемых Минфином России.

В материалах Минвостокразвития России по результатам уточненной оценки эффективности налоговых расходов за 2019 год отмечено, что по большинству налоговых расходов уменьшились значения показателей «Численность плательщиков налогов, сборов и страховых взносов на обязательное социальное страхование, воспользовавшихся правом на получение льгот» и «Объем налоговых льгот, освобождений и иных преференций, предоставленных плательщикам» за 2015–2018 годы по сравнению с ранее полученной информацией¹¹⁴. По отдельным налоговым расходам расхождение составляет 100 % и более. При наличии существенных расхождений Минвостокразвития России дает одну рекомендацию по всем курируемым налоговым расходам: сохранить налоговые расходы до выявления причин различий в предоставленных сведениях.

Существенное расхождение в значениях фискальных характеристик отметил и Минтранс России по результатам оценки эффективности налогового расхода ВВТП.0025¹¹⁵. Результаты проведенного анализа свидетельствуют о значительном

111. НП.0191 «Ускоренная амортизация основных средств, являющихся предметом договора финансовой аренды (договора лизинга)» и НП.0248 «Пониженная ставка налога на прибыль по доходам от операций по реализации или иного выбытия долей участия в уставном капитале российских и (или) иностранных организаций, а также акций российских и (или) иностранных организаций».

112. Доклад по результатам оценки налоговых расходов Российской Федерации, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

113. В том числе в отношении 39 налоговых расходов моделировалось изменение объемов расходов для достижения целевого значения показателя, в отношении 3 – определялось количественное изменение показателя при одинаковом объеме финансирования альтернативного механизма и налогового льготирования, по 12 налоговым расходам не представлялось возможным сделать вывод о корректности оценки по причине отсутствия промежуточных расчетных значений либо формального характера представленных данных.

114. Письма Минфина России от 14 ноября 2019 г. № 23-05-06/88073 и от 7 апреля 2021 г. № 23-05-06/25623.

115. Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины при ввозе гражданских пассажирских самолетов.

расхождении в сведениях Минфина России и ФТС России об объеме льгот, обусловивших налоговые расходы ВВТП.0035¹¹⁶, НДС.0136¹¹⁷.

Установлен факт отличия сведений о численности плательщиков, воспользовавшихся льготой, обусловившей налоговый расход НДС.0023¹¹⁸, в данных ФНС России и Минфина России, что обусловлено некорректным отражением показателей в статистической налоговой отчетности ФНС России.

По итогам оценки кураторами сделаны выводы об эффективности всех налоговых расходов, в отношении которых проведена оценка, в том числе налоговых расходов с отрицательным бюджетным эффектом. Обусловившие их льготы рекомендовано сохранить. Предложения о замене налоговых расходов на более результативные (менее затратные для федерального бюджета) альтернативные механизмы достижения целей госпрограмм и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации от кураторов налоговых расходов не поступали.

При этом в целях оценки эффективности налоговых расходов кураторами в ряде случаев применялась агрегированная оценка по группам налоговых расходов, направленных на достижение одних социально-экономических целей и адресованных идентичным категориям получателей. Агрегированная оценка проведена в отношении налоговых расходов, обусловленных льготами для участников СЭЗ в Республике Крым и г. Севастополе (куратор – Минэкономразвития России), резидентов свободного порта Владивосток и ТОСЭР, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа (куратор – Минвостокразвития России). В том числе агрегированно проводилась оценка целесообразности налоговых расходов, оценка вклада льгот в изменение значений целевых показателей (индикаторов) и оценка бюджетной эффективности.

Однако агрегированная оценка не позволяет определить вклад каждого налогового расхода в достижение показателя (индикатора) без учета влияния других льгот, а лишь дает возможность определить влияние льготного режима в целом.

Отрицательный совокупный бюджетный эффект налоговых расходов кураторы объясняют в том числе отложенным во времени совокупным бюджетным эффектом (Минприроды России), влиянием отдельных факторов (Минсельхоз России), расхождением сведений о фискальных характеристиках налоговых расходов (Минвостокразвития России), а также тем, что большинство инвестиционных проектов не вышли на завершающие этапы реализации (Минвостокразвития России).

Анализ представленных кураторами материалов свидетельствует о том, что в ряде случаев имеет место формальный подход к проведению оценки и заполнению соответствующей таблицы в части информации о результатах оценки и рекомендаций, без отражения результатов расчетов, но с выводом об эффективности льгот.

116. Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с Ашхабадским соглашением.

117. Освобождение от уплаты НДС при ввозе необработанных природных алмазов.

118. Освобождение от уплаты НДС услуг по предоставлению права проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения.

Так, Минкультуры России в отношении налогового расхода СВ.0040¹¹⁹ по итогам оценки за 2020 год сделало вывод об эффективности льготы. Льготу рекомендовано сохранить. Вывод по результатам оценки – «Налоговый расход соответствует цели социально-экономической политики». При этом большая часть сведений, необходимых для проведения оценки, в таблице не содержится, а приведенные значения отдельных показателей рассчитаны некорректно¹²⁰.

При проведении оценки эффективности налогового расхода СВ.0028 за 2019 и 2020 годы Минцифры России не указано, на достижение какой цели госпрограммы «Информационное общество» оказывают влияние пониженные тарифы страховых взносов для ИТ-компаний¹²¹; не определен вклад льготы в достижение значения целевого показателя (индикатора) госпрограммы; не проведена оценка совокупного бюджетного эффекта в связи с отсутствием исходных данных для расчета. При этом сделан вывод, что налоговый расход является эффективным механизмом государственной поддержки ИТ-отрасли, который рекомендовано сохранить.

Минсельхозом России по итогам оценки за 2020 год льгота, обусловившая налоговый расход НП.0228¹²², признана востребованной при отсутствии информации об общей численности плательщиков и численности плательщиков, воспользовавшихся правом на применение льготы.

Такой подход свидетельствует о низкой заинтересованности кураторов в проведении оценки эффективности налоговых расходов.

-
119. Пониженные тарифы страховых взносов для российских организаций, осуществляющих производство и реализацию произведенной ими анимационной аудиовизуальной продукции.
120. О формальном подходе к проведению оценки свидетельствуют следующие факты: востребованность льготы определена как отношение общей численности плательщиков налогов, сборов налогов, сборов, таможенных платежей и страховых взносов на обязательное социальное страхование к объему налоговых льгот, освобождений, преференций, предоставленных плательщикам. Сравнение с пороговым значением не проводится; оценка вклада льготы в изменение значения показателя (индикатора) достижения цели определяется как разница между «100» и процентным отношением значения показателя без учета льготы к значению показателя с применением льготы. При указанном в таблице значении показателя с учетом льготы, равным 1, и при отсутствии значения показателя без учета льготы вклад оценен в размере 100,0. При этом сделан вывод, что налоговый расход оказывает влияние на повышение конкурентоспособности российской анимационной отрасли и рентабельности производства национальных анимационных фильмов и способствует росту производства национальных анимационных фильмов; в качестве альтернативного механизма в рамках оценки бюджетной эффективности указано общее понятие «субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на льготы, за счет федерального бюджета». При этом ни описание альтернативного механизма, ни фактические, ни расчетные значения показателей не приводятся. Содержится только описание результата сравнительного анализа: «Несмотря на отсутствие ярко выраженных положительных или отрицательных результатов, имеющиеся альтернативные механизмы достижения целей госпрограммы в форме перехода от налогового расхода к предоставлению субсидий не будут охватывать все категории участников госпрограммы»; сведения об оценке совокупного бюджетного эффекта не содержатся.
121. Отмечено соответствие налогового расхода цели социально-экономической политики Российской Федерации: развитие сферы информационных технологий до полноценной отрасли российской экономики, создающей высокопроизводительные рабочие места и обеспечивающей выпуск высокотехнологичной и конкурентоспособной продукции путем улучшения институциональных условий для работы компаний в Российской Федерации (раздел 5 Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р).
122. Пониженная ставка налога на прибыль для сельскохозяйственных и рыбохозяйственных производителей.

7.3. Анализ распределения налоговых расходов по государственным программам и использования итогов оценки налоговых расходов в бюджетном процессе

7.3.1. Анализ полноты распределения налоговых расходов, включенных в Перечень налоговых расходов Российской Федерации, по подпрограммам соответствующих государственных программ Российской Федерации, в том числе с целью установления и уточнения соответствия отдельных видов налоговых расходов целям государственных программ Российской Федерации и их структурным элементам, а также целям социально-экономической политики Российской Федерации (по налоговым расходам, не распределенным по подпрограммам соответствующих государственных программ Российской Федерации)

По результатам оценки налоговых расходов Российской Федерации, включенных в проект Перечня 2022–2024, проведенной в 2021–2022 годах, объем налоговых расходов в 2020 году составил 5 008,5 млрд рублей, в 2021 году – 6 414,0 млрд рублей.

По данным отчета об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2020 год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2021 год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, объем налоговых расходов прогнозировался: на 2022 год – 6 887,3 млрд рублей, на 2023 год – 7 008,0 млрд рублей, на 2024 год – 7 556,4 млрд рублей.

По данным Минфина России, указанные объемы средств соответствуют объемам распределения налоговых расходов по госпрограммам Российской Федерации.

При этом, по данным отчета об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2021 год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, представленного с проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2023–2025 годы, объемы налоговых расходов пересмотрены и существенно увеличились, составив (в трлн рублей):

- в 2019 г. – 5,12;
- в 2020 г. – 5,33;
- в 2021 г. – 7,25;
- в 2022 г. – 8,25;
- в 2023 г. – 8,29;
- в 2024 г. – 8,9;
- в 2025 г. – 9,56.

Рис. 5



Объем нераспределенных налоговых расходов по госпрограммам составил:
на 2020 год – 1206,7 млрд рублей, на 2021 год – 1457,9 млрд рублей, на 2022 год – 1524,2 млрд рублей, на 2023 год – 1653,6 млрд рублей, на 2024 год – 1786,9 млрд рублей. Сведения о том, что указанные налоговые расходы были распределены по целям социально-экономической политики Российской Федерации, отсутствуют.

Таким образом, объем нераспределенных налоговых расходов по госпрограммам остается стабильно высоким.

При отсутствии информации о распределении налоговых расходов по госпрограммам и (или) целям социально-экономической политики невозможно оценить или своевременно переориентировать меры государственной поддержки в определенных секторах экономики, а также сделать альтернативный и обоснованный выбор между прямыми расходами бюджета и косвенной поддержкой через предоставление льгот.

Распределение налоговых расходов по госпрограммам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности представлено в таблице 2.

Таблица 2

Перечень налоговых расходов	Количество налоговых расходов, содержащихся в Перечне налоговых расходов	Количество налоговых расходов, не распределенных по госпрограммам Российской Федерации / непрограммным направлениям деятельности	Доля нераспределенных налоговых расходов, %
на 2020–2022 годы	273	43	16
на 2022–2024 годы	328	49	15
на 2023–2025 годы	372	64	17

При общем увеличении количества налоговых расходов доля нераспределенных налоговых расходов по госпрограммам в среднем составляет около 16 %.

Рис. 6



Распределение налоговых расходов по подпрограммам и структурным элементам осуществлялось только в Перечне 2020–2022, при этом в проекте Перечня 2022–2024 и проекте Перечня 2023–2025 указанная информация уже отсутствует¹²³.

В проектах Перечней налоговых расходов также отсутствует информация о том, на какие цели госпрограмм и (или) цели социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимся к госпрограммам, оказывает влияние налоговый расход. Выяснить это возможно только посредством анализа паспортов, методик оценки эффективности налоговых расходов и (или) по результатам проведенной оценки.

Таким образом, для обеспечения открытости и полноты данных в информации, характеризующей налоговые расходы и отраженной в Перечне налоговых расходов, представляется целесообразным указывать, на какие цели госпрограмм и (или) цели социально-экономической политики Российской Федерации, не относящиеся к госпрограммам, оказывает влияние налоговый расход.

Согласно Докладу по результатам оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации за 2021–2022 годы, представленному Минфином России в Правительственную комиссию, 8 налоговых расходов¹²⁴ не соответствуют целям госпрограмм или целям социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимся к госпрограммам.

Несоответствие налоговых расходов целям госпрограмм или целям социально-экономической политики является основанием для рассмотрения вопроса об отмене, изменении или уточнении данных льгот¹²⁵.

Вместе с тем из 8 вышеуказанных налоговых расходов, признанных по результатам оценки не соответствующими целям госпрограмм или целям социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимся к госпрограммам, 6 налоговых расходов включены в проект Перечня 2023–2025.

В ходе анализа распределения налоговых расходов в проекте Перечня 2022–2024 по соответствующим госпрограммам на предмет наличия (отсутствия) взаимосвязи по целям и задачам госпрограмм и ожидаемых результатов с характером налогового расхода установлено следующее.

-
123. С учетом изменений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2022 г. № 130 «О внесении изменений в Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации», в соответствии с которым из определения перечня налоговых расходов исключено понятие структурных элементов госпрограмм Российской Федерации.
124. Налоговые расходы: НП.0191 Ускоренная амортизация основных средств, являющихся предметом договора финансовой аренды (договора лизинга), НДС.0079 Освобождение от уплаты НДС реализации услуг по организации и проведению азартных игр, НДС.0096 Освобождение от уплаты НДС проведения лотерей, проводимых по решению уполномоченного органа исполнительной власти, НДС.0052 Освобождение от уплаты НДС реализации ритуальных услуг, НДФЛ.0074 Освобождение от уплаты НДФЛ призов в денежной и (или) натуральной формах спортсменов, НДФЛ.0075 Освобождение от уплаты НДФЛ единовременных выплат по поддержке проектов и программ в области спорта высших достижений, НДФЛ.0076 Освобождение от уплаты НДФЛ доходов в денежной и (или) натуральной формах, полученных от официальных организаторов или на основании решений органов государственной власти, НДС.0067 Освобождение от уплаты НДС реализации услуг по проведению технического осмотра.
125. По информации Минфина России, указанные итоги предлагается рассмотреть на очередном заседании Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

1. Из 49 налоговых расходов, не распределенных по госпрограммам, по 7 налоговым расходам¹²⁶ кураторами при разработке методик (проектов методик) оценки эффективности предусматривается их оценка соответствия целям госпрограмм, а также оценка вклада налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход, в изменение значения показателя (индикатора) достижения цели и задачи подпрограммы.
2. По оценке Счетной палаты, из 49 налоговых расходов, не распределенных по госпрограммам, 15 налоговых расходов¹²⁷ (пункты 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 52, 53, 56, 125 проекта Перечня 2022–2024) оказывают влияние на достижение целей госпрограмм, предусматривая льготы и преференции для:
 - налогоплательщиков, заключивших специальный инвестиционный контракт (пункт 125 проекта Перечня 2022–2024);

-
126. Налоговые расходы: СВ.0037 Пониженные тарифы страховых взносов для резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа) и СВ.0042 Пониженные тарифы страховых взносов для участников инновационных научно-технологических центров – влияют на госпрограмму «Экономическое развитие и инновационная экономика»; НИО 0002 Освобождение от уплаты налога на имущество организаций резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), НИО 0051 Освобождение от уплаты налога на имущество организаций, признаваемых фондами, управляющими компаниями, дочерними обществами управляющих компаний инновационного научно-технологического центра, НИО 0052 Освобождение от уплаты налога на имущество организаций участников инновационных научно-технологических центров – влияют на достижение целей госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»; НДС.0220 Освобождение от уплаты НДС участников инновационных научно-технологических центров – влияет на цели подпрограммы 5 «Стимулирование инноваций» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»; СВ.0043 Пониженные тарифы страховых взносов для плательщиков, получивших статус участника специального административного района – оказывает влияние на ускорение социально-экономического развития острова Русский (Приморский край) и острова Октябрьский (Калининградская область), формирование инвестиционно-привлекательной среды для российских и иностранных инвесторов (Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края»).
127. НП.0229 Пониженная ставка налога на прибыль для участников РИП (зарегистрированных на территории РФ за исключением участников, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа) при зачислении в федеральный бюджет, НП.0221 Пониженная ставка налога на прибыль для участников РИП (зарегистрированных на территории РФ за исключением участников, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа) при зачислении в бюджет субъекта РФ, НДПИ.0010 Пониженная ставка НДПИ при добыче полезных ископаемых для участников РИП, включенных в Реестр участников РИП (зарегистрированных на территории РФ за исключением участников, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), НДПИ.0024 Пониженная ставка НДПИ при добыче полезных ископаемых для участников РИП, для которых не требуется включение в Реестр участников РИП (зарегистрированных на территории РФ за исключением участников, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), НДПИ.0021 Пониженная ставка НДПИ при добыче полезных ископаемых для резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), НП.0232 Пониженная ставка налога на прибыль для резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа) при зачислении в федеральный бюджет, НП.0234 Пониженная ставка налога на прибыль для резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа) при зачислении в бюджет субъекта РФ, НП.0260 Освобождение от уплаты налога на прибыль участников инновационных научно-технологических центров, НП.0261 Пониженная ставка налога на прибыль для участников инновационных научно-технологических центров, НП.0190 Ускоренная амортизация основных средств, включенных в первую-седьмую амортизационные группы, НДС.0006 Освобождение от уплаты НДС резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), НИО.0002 Освобождение от уплаты налога на имущество организаций резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), ЗН.0003 Освобождение от уплаты земельного налога резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), ВВТП.0006 Освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины резидентов ТОСЭР (зарегистрированных на территории РФ за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа), согласно пояснительной записке к законопроекту № 623874-6, был введен в рамках государственной поддержки опережающего социально-экономического развития регионов Российской Федерации, ЗН.0033 Освобождение от уплаты земельного налога организаций, признаваемых фондами инновационного научно-технологического центра.

- участников региональных инвестиционных проектов¹²⁸ (пункты 35, 36, 37, 38 проекта Перечня 2022–2024);
- организаций, получивших статус резидента ТОСЭР¹²⁹ (пункты 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 проекта Перечня 2022–2024);
- участников проектов, направленных на достижение целей по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центров¹³⁰ (пункты 52, 53, 56 проекта Перечня 2022–2024).

С учетом специфики и предусмотренных условий для потенциальных получателей указанных налоговых расходов, представляется целесообразным их распределение на госпрограмму «Экономическое развитие и инновационная экономика» (в редакции, действующей с 1 января 2022 года)¹³¹.

По налоговому расходу НП.0101¹³² (пункт 310 проекта Перечня 2022–2024) предполагается, что средства, полученные общероссийскими спортивными

-
128. Зарегистрированных на территории Российской Федерации, за исключением участников, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа.
129. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», зарегистрированных на территории Российской Федерации, за исключением резидентов, зарегистрированных на территории Дальневосточного федерального округа.
130. В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
131. Налоговые расходы НП.0229, НП.0221, НП.0232, НП.0234, НП.0190, НДПИ.0010, НДПИ.0024, НДПИ.0021 (пункты 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 125 проекта Перечня 2022–2024) могут оказывать влияние на цель 1 «Запуск нового инвестиционного цикла и улучшение делового климата», которая характеризуется в том числе достижением значения индекса физического объема инвестиций в основной капитал по отношению к 2020 году в 2030 году не ниже 170 %. Для достижения указанной цели в структуру программы включены следующие направления (подпрограммы) реализации: направление «Стимулирование реализации инвестиционных проектов», в рамках которого будут реализовываться структурные элементы, связанные с комплексной поддержкой инвестиционных проектов и их сопровождением; направление «Повышение потенциала региональных экономик», в рамках которого будут реализовываться структурные элементы, связанные с развитием субъектов Российской Федерации и отдельных территорий, а также ОЭЗ и ТОСЭР.
- Кроме того, в структуру госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» по направлению «Повышение потенциала региональных экономик» включен федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий». Одной из задач проекта является содействие созданию новых рабочих мест, привлечению инвестиций в моногородах, а также разработка механизмов и мероприятий, направленных на развитие моногородов и комплексное городское развитие. Данная задача имеет связь с показателем «количество новых рабочих мест, созданных в рамках реализации мероприятий, направленных на повышение потенциала региональных экономик». Также в структуру госпрограммы включен ведомственный проект «Развитие особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития». Срок реализации – 2022–2030 годы. К задачам отнесено содействие развитию ТОСЭР в закрытых административно-территориальных образованиях. Обе вышеуказанные задачи соотносятся с показателем «количество новых рабочих мест, созданных в рамках реализации мероприятий, направленных на повышение потенциала региональных экономик».
- Налоговые расходы НП.0260, НП.0261, ЗН.0033 (пункты 52, 53, 56 проекта Перечня 2022–2024) – цель 2 «Ускорение технологического развития экономики», которая характеризуется в том числе достижением общего объема выручки поддержанных технологических компаний в 2030 году в размере около 650 млрд рублей. Для достижения указанной цели в структуру Программы включено направление «Поддержка инновационных компаний», в рамках которого предполагается реализация мероприятий по стимулированию инноваций, обеспечению правовой охраны и коммерциализации прав на интеллектуальную собственность. Кроме того, указанные налоговые расходы для участников инновационных научно-технологических центров в виде пониженной ставки и освобождения от уплаты налога аналогичны налоговым расходам, установленным для участников Инновационного центра «Сколково» (пункты 100 и 101 Перечня 2022–2024), которые отнесены Минфином России на указанную госпрограмму. Целью установления указанных льгот является создание благоприятных условий для ведения исследовательской деятельности, коммерциализации ее результатов и практического применения научных достижений, имеющих прикладное значение, участникам реализации мероприятий по созданию и обеспечению функционирования инновационных научно-технологических центров по аналогии с лицами, осуществляющими исследовательскую деятельность в инновационном центре «Сколково».
132. НП.0101 Налоговый вычет из налоговой базы по налогу на прибыль в сумме доходов в виде средств, полученных общероссийскими спортивными федерациями и лигами от организаторов азартных игр.

федерациями и лигами от организаторов азартных игр, не учитываются при определении налоговой базы при условии их использования в установленные сроки и на определенные цели, в том числе на финансирование мероприятий по развитию профессионального спорта и детско-юношеского спорта¹³³.

Принимая во внимание характеристики установленных целей, представляется целесообразным, что указанный налоговый расход может оказывать влияние на цели госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2021 г. № 1661.

С учетом информации кураторов по влиянию налоговых расходов на установленные цели госпрограмм и цели социально-экономической политики, а также принимая во внимание проведенную оценку Счетной палаты, предлагается уточнить проект Перечня 2023–2025 и распределить налоговые расходы по госпрограммам.

3. По налоговому расходу НДС.0053¹³⁴ (пункт 316 Перечня 2022–2024) не установлено наличие влияния на цели госпрограммы.

Налоговый расход НДС.0053 отнесен к госпрограмме «Информационное общество» в отсутствие целей по развитию почтовой связи в указанной госпрограмме¹³⁵, что может создать риски при проведении оценки эффективности налогового расхода в части оценки целесообразности и результативности, в том числе оценки соответствия налогового расхода целям госпрограммы.

7.3.2. Исследование возможных подходов к использованию итогов оценки налоговых расходов в бюджетном процессе

7.3.2.1. Льготы, обуславливающие налоговые расходы, являются альтернативным инструментом достижения целей госпрограмм и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации. Исходя из этого, налоговые расходы оказывают влияние на показатели (индикаторы) достижения указанных целей аналогично реализации мероприятий за счет средств федерального бюджета.

Оценка вклада льготы позволяет выявить динамику изменения показателя (индикатора) в случае отмены льготы.

По данным Доклада по результатам оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации за 2021–2022 годы, в целях оценки бюджетной эффективности кураторы провели в отношении 75 налоговых расходов оценку бюджетной эффективности, в том числе сравнительный анализ результативности предоставления льгот и применения альтернативных механизмов достижения целей госпрограммы и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации.

133. Сроки и цели определены Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 329-ФЗ). Средства, полученные организаторами спортивных соревнований в виде целевых отчислений от азартных игр, направляются на финансирование мероприятий по развитию профессионального спорта и детско-юношеского спорта (часть 9 статьи 191 Федерального закона № 329-ФЗ).

134. Освобождение от уплаты НДС реализации почтовых марок.

135. О данной проблематике Минцифры России сообщило в Минфин России и Минэкономразвития России письмом от 21 июня 2022 г. № П26-1-07-070-34496.

В качестве альтернативных механизмов достижения целей госпрограммы и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации в основном учитывались субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на льготы, за счет средств федерального бюджета, а также возможности совершенствования нормативного регулирования и (или) порядка осуществления контрольно-надзорных функций.

По данным Минфина России, предоставление льгот по оценке кураторов имеет положительный бюджетный эффект в 67 из 75 случаев.

Это связано в том числе с тем, что прямое бюджетное финансирование, в частности предоставление субсидий, сопровождается необходимостью осуществления дополнительных затрат на администрирование механизмов предоставления бюджетных средств¹³⁶.

Вместе с тем, по мнению Счетной палаты, при таком подходе размер субсидии всегда будет превышать объем налоговых льгот, что изначально делает предоставление налоговых расходов более предпочтительным способом достижения результата. Также следует отметить, что размер расходов на администрирование в методиках установлен произвольно и не определяется какими-либо расчетами затрат или иными нормативно установленными требованиями.

7.3.2.2. Существующая нормативно-правовая база позволяет формировать Перечень налоговых расходов.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса в составе документов и материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете представляется в том числе Отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации¹³⁷.

Согласно представляемому отчету, основными целями формирования и представления информации о налоговых расходах Российской Федерации являются формирование полномасштабного представления об использовании бюджетных ресурсов в разрезе тех или иных целей социально-экономической политики и повышение прозрачности и эффективности бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

Вместе с тем указанный отчет учитывает в основном стоимостную оценку объемов налоговых расходов, включая распределение в разрезе госпрограмм, а также правовые характеристики налоговых расходов.

Источниками данных для формирования отчета являются данные главных администраторов доходов федерального бюджета (ФНС России, ФТС России), бюджетной отчетности и макроэкономические показатели.

136. Как правило, в методиках оценки эффективности размер субсидий равен сумме налоговых льгот и расходов на администрирование (5% или иная величина).

137. Отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации за отчетный финансовый год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на текущий финансовый год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (далее – Отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации).

Таким образом, Отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации не содержит информации о результатах оценки эффективности налоговых расходов за отчетный период, проведенной кураторами на основании Правил № 439.

7.4. Анализ целесообразности и результативность предоставления плательщикам льгот исходя из целевых характеристик налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин

В рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации Счетная палата оценила эффективность налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин и сборов (далее – экспортные налоговые расходы).

Методики оценки эффективности указанных налоговых расходов, включенных в Перечень 2020–2022, не были утверждены в срок, установленный пунктом 2 Правил № 439 (до 1 октября 2019 года), также не обеспечено утверждение методик по состоянию на 1 октября 2020 года и 2021 года.

7.4.1. Оценка эффективности экспортных налоговых расходов осуществлена Счетной палатой в соответствии с Правилами № 439 и на основании проектов методик оценки эффективности налоговых расходов, разработанных куратором Минэнерго России в отношении пяти экспортных налоговых расходов за период 2019 и 2020 годов, по которым представлена информация о нормативных, целевых и фискальных характеристиках, которые включены в Перечень 2020–2022 и обусловлены освобождением от уплаты вывозных таможенных пошлин:

- в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику (пункт 129 Перечня 2020–2022, ВТП. 0002);
- в отношении товаров, полученных при разработке новых морских месторождений углеводородного сырья (пункты 110, 111, 112 и 114 Перечня 2020–2022, ВТП.0010, ВТП.0011, ВТП.0012 и ВТП.0009).

7.4.2. Для целей формирования выводов и предложений использованы результаты оценки эффективности экспортных налоговых расходов за 2020 год, произведенных на основании проектов методик, разработанных Минэнерго России в 2021 году.

Оценка пяти экспортных налоговых расходов осуществлена на основании приложений № 2 и № 3 к проекту приказа Минэнерго России «Об утверждении методик оценки эффективности нефтегазовых налоговых расходов Российской Федерации, куратором которых является Министерство энергетики Российской Федерации»¹³⁸:

138. Письмо Минэнерго России от 21 февраля 2022 г. № ПС-2044/09.

- приложение № 2 – методика оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации, обусловленных льготами по вывозной таможенной пошлине в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику (далее – Методика 1);
- приложение № 3 – методика оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации, обусловленных льготами для стимулирования добычи углеводородного сырья на новых морских месторождениях углеводородного сырья и континентальном шельфе (далее – Методика 2).

В соответствии с Методикой 1 осуществляется оценка эффективности налогового расхода, обусловленного предоставленными плательщикам вывозной таможенной пошлины льготами по вывозной таможенной пошлине в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику (пункт 129, ВТП.0002).

В Методике 1 не отражены три обязательных элемента:

- порядок определения численности потенциальных плательщиков, обладающих правом на применение льготы;
- порядок расчета значения показателя (индикатора) без учета льготы;
- информация о составе материалов и сроках предоставления результатов оценки в Минфин России и Минэкономразвития России.

По результатам анализа отмечается следующее.

1. Налоговый расход отвечает целям, поставленным в Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р¹³⁹.
2. Оценка востребованности налогового расхода характеризуется соотношением численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, и общей численности плательщиков за 5-летний период (таблица 3).

139. В рамках оценки, осуществленной за 2019 год, налоговый расход отвечал целям, поставленным в государственной программе Российской Федерации «Развитие энергетики», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321.

Таблица 3

Оценка уровня востребованности					
Отчетный год	2020				
Востребованность льготы (востребована / не востребована)	Востребована				
Пороговое значение	0*				
N _j i – уровень востребованности в i-м году j-й налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход j	0,000394579**				
i – порядковый номер года применения налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход j	2016	2017	2018	2019	2020
L _j i*** – количество плательщиков в i-м году, воспользовавшихся правом на применение налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход j	1	1	1	1	1
T _j i*** – общая численность плательщиков в i-м году, потенциально имеющих право на применение налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход j	3 271	2 601	2 658	2 379	2 057
Уровень востребованности льготы по годам****	0,000305717	0,000384468	0,000376223	0,000420345	0,000486145

* Пороговое значение определено Минэнерго России из расчета «больше 0», который был предварительно обсужден на экспертном уровне с представителями отраслевого сообщества и Минфином России (письмо Минэнерго России от 5 июля 2022 г. № ПС-9254/11).

**(0,000305717+0,000384468+0,000376223+0,000420345+0,000486145)/5.

*** Фискальные данные Минфина России по годам.

**** Например, 1/3 271 (2016 год), 1/2 601 (2017 год) и т. д.

Так как значение показателя востребованности превышает пороговое значение, налоговый расход востребован.

Оценка вклада налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход, в изменение значения показателя (индикатора) реализации Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года достижения цели осуществляется по показателю (индикатору) «объем поставок природного газа, вывезенного по магистральным газопроводам «Голубой поток» и «Турецкий поток», в тысячах кубических метров (таблица 4).

Таблица 4

Отчетный год	2020
Вклад (положительный/отрицательный)	Положительный
C_{j1} – оценка вклада налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы, в изменение значения j -го показателя (индикатора) достижения цели в i -м году (тыс. куб. м)	8 726 000*
P_{j1} – значение j -го показателя (индикатора) в отчетном году i (тыс. куб. м)	8 726 000**
$P_{j\text{баз } i}^{***}$ – оценка значения j -го показателя (индикатора), в отчетному году i в случае неприменения налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы в отчетном году i , оказывающих влияние на соответствующий показатель (индикатор) (тыс. куб. м)	0****

* P_{j1} – $P_{j\text{баз } i}$ или (8 726 000-0).

** Фискальные данные ФТС России за 2020 год.

*** Объем экспорта газа природного в газообразном состоянии в Турецкую Республику в 2002 году.

**** Фискальные данные ФТС России (2002 год – год до начала промышленных поставок природного газа по магистральному газопроводу «Голубой поток»).

Так как полученное абсолютное значение не является отрицательным, налоговый расход вносит положительный вклад в изменение целевого показателя (индикатора).

4. В целях проведения оценки бюджетной эффективности налогового расхода осуществляется сравнительный анализ результативности предоставления налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы, и применения альтернативных механизмов достижения цели документов стратегического планирования и их структурных элементов (таблица 5).

Таблица 5

Отчетный год	2020
Бюджетная эффективность (неотрицательная/отрицательная)	Неотрицательная
B_j – показатель бюджетной эффективности налогового расхода (налоговой льготы) (тыс. руб.)	25 343 884*
At_j – сумма средств федерального бюджета, направленная получателям по альтернативному для j -го налогового расхода (налоговой льготе) механизму поддержки, обеспечившим достижение t -го показателя в отчетном году (тыс. руб.)	24 502 608**
Nt_j – общий объем налоговых льгот по j -му налоговому расходу, полученный плательщиками, обеспечившими достижение t -го показателя (индикатора) в отчетном году (тыс. руб.)	-841 276***
C_{ji} – вклад налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход, в изменение значения j -го показателя (индикатора) достижения цели в i -м году (тыс. куб. м)	8 726 000****
R_dz – величина расходов на транспортировку и хранение газа за пределами территорий государств – членов Таможенного союза при его реализации за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств (тыс. руб. за тыс. куб. м)	2,808*****

* $At_j - Nt_j$ или $(24 502 608$ тыс. руб. $- (-841 276$ тыс. руб.)).

** $C_{ji} \times R_dz$ или $(8 726 000$ тыс. куб. м $\times 2,808$ тыс. руб. за тыс. куб. м).

*** Фискальные данные Минфина России за 2020 год.

**** Вклад налоговой льготы в 2020 году.

***** Информация ФАС России «Расчет налога на добычу полезных ископаемых (газа горючего)» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2015 г. № 107 «О порядке определения средней по Единой системе газоснабжения расчетной цены на газ горючий природный, поставляемый потребителям Российской Федерации (кроме населения), расчетной цены реализации газа за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств и расходов на транспортировку и хранение газа за пределами территорий государств – членов Таможенного союза при его реализации за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств» (вместе с «Правилами определения средней по Единой системе газоснабжения расчетной цены на газ горючий природный, поставляемый потребителям Российской Федерации (кроме населения), расчетной цены реализации газа за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств и расходов на транспортировку и хранение газа за пределами территорий государств – членов Таможенного союза при его реализации за пределы территорий государств – участников Содружества Независимых Государств»).

Бюджетная эффективность по налоговому расходу признается, так как достигнуто положительное значение показателя бюджетной эффективности налогового расхода.

5. Оценка совокупного бюджетного эффекта проведена на основании пунктов 19–21 Постановления № 439 (таблица 6).

Таблица 6

№ п/п в Перечне 2020–2022	Код льготы	Краткое наименование налогового расхода Российской Федерации	Совокупный бюджетный эффект за 5 лет (тыс. руб.)
129	ВТП.0002	Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику	-1 835 141 564

Налоговый расход имеет отрицательный совокупный бюджетный эффект.

В соответствии с Методикой 2 осуществлена агрегированная (совокупная) оценка эффективности особого режима налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья (пункты 110, 111, 112 и 114 Перечня 2020–2022, ВТП.0010, ВТП.0011, ВТП.0012 и ВТП.0009) и налоговых расходов Российской Федерации, обусловленных:

- пониженной ставкой налога на добычу полезных ископаемых при добыче углеводородного сырья на новых морских месторождениях (пункт 115, НДПИ.0001);
- ускоренной амортизацией основных средств, используемых при добыче углеводородного сырья на новом морском месторождении (пункт 104, НП.0193);
- особый режим налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья (пункт 109, НИО.0048).

В Методике 2 не отражены два обязательных элемента:

- сведения о проведении агрегированной оценки эффективности;
- информация о составе материалов и сроках предоставления результатов оценки в Минфин России и Минэкономразвития России.

По результатам анализа отмечается следующее.

1. Налоговые расходы отвечают целям, поставленным в Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года¹⁴⁰.
2. Оценка уровня востребованности плательщиками предоставленных налоговых льгот осуществлялась агрегированно, путем соотношения численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготу, и общей численности плательщиков за 5-летний период (таблица 7).

140. В рамках оценки, осуществленной за 2019 год, налоговые расходы отвечали целям, поставленным в государственной программе Российской Федерации «Развитие энергетики», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321.

Таблица 7

Оценка уровня востребованности (агрегированная)					
Отчетный год	2020				
Востребованность льготы (востребована / не востребована)	Востребована				
Пороговое значение востребованности	0*				
N_{ji}^{**} – агрегированный уровень востребованности в i -м году j -й налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход j	1,06***				
i – порядковый номер года применения налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход j	2016	2017	2018	2019	2020
L_{ji}^{****} – максимальное значение количества плательщиков в i -м году, воспользовавшихся правом на применение налоговых льгот j	9	10	4	6	8
T_{ji}^{*****} – общая численность плательщиков в i -м году, потенциально имеющих право на применение налоговых льгот j	7	7	7	7	7
Уровень востребованности льготы по годам*****	1,29	1,43	0,57	0,86	1,14

* В случае если по данным Центрального диспетчерского управления топливно-энергетического комплекса – филиала ФГБУ «РЭА» Минэнерго России (далее – ЦДУ ТЭК) общая численность плательщиков, потенциально имеющих право на применение налоговых льгот за отчетный период, составляла «0», налоговая льгота считается невостребованной.

$$** N_{ji} = \frac{\sum_{i=1}^5 L_{ji}}{5}.$$

*** $(1,29 + 1,43 + 0,57 + 0,86 + 1,14) / 5$.

**** Фискальные данные Минфина России.

***** Количество организаций, осуществляющих добычу углеводородного сырья на новых морских месторождениях, расположенных на территории Российской Федерации (источник данных – ЦДУ ТЭК, за исключением компаний-операторов, осуществляющих свою деятельность на основании соглашений о разделе продукции).

***** L_{ji} / T_{ji} по годам. Например, 9/7 (2016 год), 10/7 (2017 год) и т. д.

Так как значение показателя агрегированного уровня востребованности превышает пороговое значение, налоговые расходы признаются востребованными.

При этом по налоговым расходам ВТП.0011, ВТП.0012 плательщики, воспользовавшиеся правом на получение льгот, отсутствовали, что указывает на невостребованность указанных налоговых расходов. По налоговому расходу ВТП.0009 плательщики, воспользовавшиеся правом на льготы, отсутствовали до 2019 года (таблица 8).

Таблица 8

Код льготы	Численность плательщиков налогов, сборов и страховых взносов на обязательное социальное страхование, воспользовавшихся правом на получение налоговых льгот, освобождений и иных преференций				
	2016	2017	2018	2019	2020 (отчетный год)
ВТП.0009	0	0	0	1	1
ВТП.0010	1	1	1	2	2
ВТП.0011	0	0	0	0	0
ВТП.0012	0	0	0	0	0
НДПИ.0001	2	3	3	3	3
НИО.0048	9	10	4	6	8
НП.0193	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д

Оценка целесообразности в части востребованности льгот, осуществленная агрегированно, не позволяет оценить влияние на достижение целей социально-экономической политики по каждой льготе в отдельности. По мнению Минфина России¹⁴¹, оценку востребованности налоговых расходов наиболее целесообразно проводить дифференцированно.

3. Оценка вклада налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы, в изменение значения показателя (индикатора) реализации Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года достижения цели осуществляется по показателю (индикатору) «объем добычи нефти на новых морских месторождениях и месторождениях, расположенных во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации», в тысячах тонн (таблица 9).

141. Письмо от 15 сентября 2022 г. № 15-07-17/89377.

Таблица 9

Вклад (положительный/отрицательный)									Положительный
С _j – оценка вклада налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы, в изменение значения j-го показателя (индикатора) достижения цели в i-м году									8 752*
Р _j баз i – оценка значения j-го показателя (индикатора), в отчетном году i в случае неприменения налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы в отчетном году i, оказывающих влияние на соответствующий показатель (индикатор)									906**
Р _j i – значение j-го показателя (индикатора), в отчетном году i									9 658***
n – год, предшествующий году введения налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы									2013
i – отчетный год									2020
Формула расчета вклада									
Показатели	Ед. измерения	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Значение показателя индикатора**** (с льготой с года введения льготы)	тыс. т	12	263	870	3 037	7 225	9 263	9 575	9 658
Темп ежегодного прироста/ снижения показателя с льготой*****	%		21,92	3,31	3,49	2,38	1,28	1,03	1,01
Количество периодов (число периодов, за которые были изменения без учета года до введения льготы)	Календарный год	5*****							
Изменение всего (за период действия льготы)	%	36,72*****							
Изменение в среднем в год (среднегеометрический темп прироста/снижения в год за период действия льготы)	%	2,06*****							
Значение показателя индикатора в первый год введения льготы, если бы не было такой льготы (поэтапное приведение показателя к отчетному году проведения оценки эффективности (формульный расчет)	тыс. т	12							906*****

* $C_{ji} = P_{ji} - P_{j\text{баз}} i$ или (9 658 тыс. т - 906 тыс. т).

** $P_{j\text{баз}} i = P_{jn} \times \sqrt[n-i-1]{\frac{P_{ji}}{P_{ji+1}}}$ или $(12 \times 9658 \text{ тыс. т} / 263 \text{ тыс. т})^{(1/(2020 \text{ год} - 2014 \text{ год}) - 1)} \times (2020 \text{ год} - 2014 \text{ год})$.

*** Фискальные данные ФНС России по форме 5-НДПИ за 2020 год.

**** Фискальные данные ФНС России по форме 5-НДПИ и ЦДУ ТЭК.

***** Год, к предшествующему году. Например, $263/12=21,92$; $870/263=3,31$ и т. д.

***** 2020 год - 2014 год - 1 год.

***** 9 658 тыс. т / 263 тыс. т.

***** $36,72^{(1/5)}$.

***** $12 \times 2,06^{(5+1)}$.

Так как полученное абсолютное значение не является отрицательным, налоговые расходы вносят положительный вклад в изменение целевого показателя (индикатора).

4. В целях проведения оценки бюджетной эффективности налоговых расходов осуществляется сравнительный анализ результативности предоставления налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы, и результативности применения альтернативных механизмов достижения цели документов стратегического планирования и их структурных элементов (таблица 10).

Таблица 10

Отчетный год	2020
Бюджетная эффективность (неотрицательная/отрицательная)	Неотрицательная
B_{jt} – показатель бюджетной эффективности j -го налогового расхода (налоговой льготы) (тыс. руб.)	12 495 903*
A_{tj} – сумма средств федерального бюджета, направленная получателям по альтернативному для j -го налогового расхода (налоговой льготе) механизму поддержки, обеспечившим достижение t -го показателя в отчетном году (тыс. руб.)	105 845 764**
N_{tj} – общий объем налоговых льгот по j -му налоговому расходу, полученный плательщиками, обеспечившими достижение t -го показателя (индикатора) в отчетном году (тыс. руб.)***	93 349 862****
C_{ji} – вклад налоговых льгот, обуславливающих налоговые расходы, в изменение значения j -го показателя (индикатора) достижения цели в i -м году (тыс. тонн)	8 752*****
Средняя за отчетный год себестоимость добычи нефти в Российской Федерации (руб. за тонну)	12 094*****

* $105 845 764$ тыс. руб. - $93 349 862$ тыс. руб.

** $8 752$ тыс. тонн $\times 12 094$ руб. за тонну.

*** Фискальные данные Минфина России.

**** $(316 201 + 34 852 827 + 492 732 + 54 652 860 + 3 035 242)$ – объем налоговых льгот, освобождений и иных преференций, предоставленных для плательщиков (тыс. руб.) по данным Минфина России.

***** Вклад налоговых льгот в 2020 году.

***** Фискальные данные Росстата России.

Бюджетная эффективность по налоговым расходам признается, так как достигнуто положительное значение показателя бюджетной эффективности налоговых расходов.

5. Оценка совокупного бюджетного эффекта проведена на основании пунктов 19–21 Постановления № 439 (таблица 11).

Таблица 11

№ п/п в Перечне 2020-2022	Код льготы	Краткое наименование налогового расхода Российской Федерации	Совокупный бюджетный эффект за 5 лет (тыс. руб.)
114	ВТП.0009	Особый режим налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья	нет данных
110	ВТП.0010	Особый режим налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья	-1 613 113 771
111	ВТП.0011	Особый режим налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья	нет данных
112	ВТП.0012	Особый режим налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья	нет данных

По ВТП.0010 наблюдается отрицательный совокупный бюджетный эффект.

По ВТП.0011 и ВТП.0012 отсутствовали получатели льгот, в связи этим фискальные характеристики нулевые. По ВТП.0009 совокупный бюджетный эффект не рассчитывался, так как льгота на момент окончания отчетного периода действовала менее 6 лет, а прогноз объемов налогов, сборов и таможенных платежей, подлежащих уплате в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, Минэнерго России в Минфин России не представило.

8. Выводы

8.1. В анализируемом периоде сложилась устойчивая практика принятия налоговых льгот без установления целевых индикаторов, позволяющих оценить эффективность введения льгот, в ряде случаев без определения цели введения льготы, что в том числе затрудняет признание налоговых льгот в качестве налоговых расходов, а также не позволяет достоверно оценить влияние налоговых расходов на цели госпрограмм Российской Федерации и (или) цели социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимся к госпрограммам Российской Федерации.

8.2. Критерии отнесения льгот к элементам налогообложения не позволяют однозначно определить налоговые расходы. Приоритетный классификационный признак, позволяющий однозначно установить принадлежность льготы к налоговым расходам, не определен. Как следствие, отсутствие единообразных подходов и наличие субъективного фактора при формировании перечня налоговых расходов приводят к риску его неполноты и отсутствию системной оценки льгот, не включенных в Перечень налоговых расходов.

8.3. В международной практике отсутствует общепринятое определение налоговых расходов, а также единообразный подход к применению концепции налоговых расходов. Однако по ряду стран можно выделить отдельные примеры использования налоговых расходов в бюджетном процессе, адаптация и применение которых возможна в том числе и на практике Российской Федерации.

8.4. Установлены неполнота охвата налоговых льгот, отражение неверных сведений о сроках действия льгот и наличие отмененных льгот в информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, установленных федеральным законодательством на 2019–2021 годы с оценкой на прогнозный период до 2025 года, что свидетельствует о недостатках в деятельности Минфина России по учету и контролю информации о налоговых льготах, освобождениях и иных преференциях¹⁴².

8.5. Сроки формирования Перечня 2021–2023, Перечня 2022–2024, Перечня 2023–2025 не соблюдены. На момент проведения мероприятия сформирован и размещен только Перечень 2020–2022. Нарушение сроков в основном связано с наличием несогласованных вопросов, ряд которых урегулирован Правительственной комиссией. При этом в отдельных случаях кураторы до настоящего времени выражают позицию о несогласии с отнесением отдельных льгот к налоговым расходам, а также определением их в качестве кураторов.

142. Полномочия предусмотрены пунктом 2 Правил № 136н.

8.6. По результатам проведенного анализа установлена неполнота проекта Перечня 2022–2024 и проекта Перечня 2023–2025, а также наличие в проектах указанных перечней налоговых расходов, обусловленных льготами, прекратившими свое действие. Полномочия и сфера деятельности кураторов соответствуют закрепленным за ними в проектах перечней налоговым расходам.

8.7. Разработанные Минфином России методологические документы содержат отдельные положения, противоречащие Правилам № 439. В частности, в Разъяснениях Минфина России рекомендуется учитывать возможность проведения агрегированной оценки эффективности по нескольким налоговым расходам, тогда как Правилами № 439 агрегированная оценка предусмотрена только в отношении совокупного бюджетного эффекта.

8.8. При предъявлении Минфином России и Минэкономразвития России единых требований к соблюдению установленного порядка оценки эффективности налоговых расходов имеют место отдельные факты различных подходов при согласовании отдельных проектов методик, в том числе требования дополнительного, не предусмотренного согласования, определения порогового значения для оценки востребованности льгот, определения используемых в расчетах показателей, проведения и обобщения результатов оценки.

8.9. Отсутствуют единые подходы к установлению порогового значения для оценки востребованности льгот (при определении круга плательщиков, по отношению к которым определяется доля воспользовавшихся льготой потенциальных получателей льгот).

8.10. Нормативно-правовая база в целом сформирована. Обобщенные результаты оценки, проведенной в 2020–2022 годах, свидетельствуют о расширении охвата налоговых расходов единой системой оценки эффективности. Вместе с тем сохраняется значительная доля налоговых расходов, методики оценки по которым не утверждены, что не позволяет сформировать полные и достоверные выводы об эффективности налоговых расходов и свидетельствует о низкой заинтересованности кураторов в проведении такой оценки.

8.11. Результаты оценки эффективности налоговых расходов в значительной степени зависят от полноты и достоверности информации, содержащейся в паспортах налоговых расходах. При этом паспорта сформированы не по всем налоговым расходам, отдельные паспорта не в полной мере соответствуют требованиям к составу информации.

8.12. Особенности налоговых расходов, обусловленных льготами, предоставляемыми в целях создания благоприятных условий для реализации инвестиционных проектов, требуют установления особого порядка оценки эффективности таких преференциальных режимов.

8.13. Деятельность кураторов по разработке и утверждению методик оценки эффективности налоговых расходов находится на низком уровне. Сроки утверждения методик не соблюдаены.

8.14. Методики (проекты методик) оценки эффективности налоговых расходов в целом соответствуют порядку оценки, определенному Правилами № 439. Вместе с тем отдельные их положения требуют уточнения и корректировки, в том числе в части отражения целей госпрограмм, определения подходов к проведению оценки, выбора целевых показателей (индикаторов), обеспечения корректности расчетов, формулирования выводов.

8.15. Доля налоговых расходов, по которым кураторы представили результаты оценки, за 2020 год составила 31,4 % от числа налоговых расходов в проекте Перечня 2022–2024. Причинами являются отсутствие утвержденных методик, недостаток сведений о значениях фискальных характеристик, наличие неурегулированных разногласий по вопросам исключения налоговых расходов из перечня, определение кураторов. В связи с недостаточностью информации в ряде случаев проведены только отдельные элементы оценки.

8.16. Кураторами сделаны выводы об эффективности всех налоговых расходов, в отношении которых проведена оценка, в том числе с отрицательным совокупным бюджетным эффектом. Обусловившие их льготы рекомендовано сохранить. При этом в отношении налоговых расходов, направленных на достижение одних целей и адресованных идентичным категориям получателей, проводилась агрегированная оценка целесообразности и вклада льготы в достижение целевых показателей, что позволяет оценить льготный режим в целом, а не влияние конкретного налогового расхода. В ряде случаев имеет место формальный подход к проведению оценки, свидетельствующий о низкой заинтересованности кураторов в проведении оценки эффективности налоговых расходов.

8.17. Объем нераспределенных налоговых расходов по госпрограммам остается стабильно высоким. За период 2020–2022 годов при общем увеличении количества налоговых расходов доля нераспределенных налоговых расходов по госпрограммам в среднем составляет около 16 %.

8.18. Перечень налоговых расходов не содержит информации о влиянии налогового расхода на конкретные цели госпрограмм и (или) цели социально-экономической политики Российской Федерации, не относящиеся к госпрограммам, что идет вразрез с установленным определением перечня¹⁴³.

143. Согласно определению, установленному в Правилах № 439, Перечень налоговых расходов Российской Федерации – это документ, содержащий сведения о распределении налоговых расходов Российской Федерации в соответствии с целями госпрограмм Российской Федерации и (или) целями социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимися к госпрограммам Российской Федерации, а также о кураторах налоговых расходов.

8.19. По оценке Счетной палаты, а также на основании анализа методик (проектов методик) оценки эффективности налоговых расходов из 49 налоговых расходов, не распределенных в проекте Перечня 2022–2024 по госпрограммам, по 23 налоговым расходам установлено наличие влияния на достижение целей госпрограмм и (или) целей социально-экономической политики.

8.20. При оценке бюджетной эффективности в качестве альтернативных механизмов предоставления налоговых расходов, как правило, учитывается предоставление субсидий или иных форм непосредственной финансовой поддержки плательщиков, при этом в отсутствие обоснований или расчетов закладываются дополнительные затраты на администрирование механизмов предоставления бюджетных средств. При использовании подхода, предусматривающего определение величины субсидии в размере налогового расхода, в большинстве анализируемых случаев размер субсидии будет превышать объем налоговой льготы, что делает предоставление льготы более предпочтительным способом достижения результата.

8.21. Отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации, предоставляемый в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете, не содержит информации о результатах оценки эффективности налоговых расходов, проводимой в соответствии с Правилами № 439.

8.22. По результатам оценки эффективности экспортных налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин, включенных в Перечень 2020–2022, осуществленной в соответствии с Правилами № 439 и на основании проектов методик, разработанных Минэнерго России, установлено следующее.

8.22.1. Несоответствие экспортных налоговых расходов критериям целесообразности налоговых расходов Российской Федерации.

Из пяти экспортных налоговых расходов три (ВТП.0011, ВТП.0012 и ВТП.0009) в 2019 году и два (ВТП.0011, ВТП.0012) в 2020 году не отвечали критерию целесообразности (являлись невостребованными), поскольку плательщики вывозных таможенных пошлин не воспользовались правом на получение льгот.

8.22.2. По результатам оценки совокупного бюджетного эффекта установлено, что ВТП.0002 и ВТП.0010 имеют отрицательный бюджетный эффект, то есть не обеспечивают прирост дополнительных доходов в бюджеты бюджетной системы и не компенсируют выпадающие доходы. По ВТП.0011, ВТП.0012 и ВТП.0009 расчет совокупного бюджетного эффекта не производился в связи с отсутствием фискальных характеристик.

8.22.3. Несоответствие экспортных налоговых расходов критериям целесообразности налоговых расходов Российской Федерации, отрицательный совокупный бюджетный эффект и отсутствие фискальных характеристик указывают на их неэффективность.

8.22.4. В соответствии с программой проведения экспертно-аналитического мероприятия от 10 февраля 2022 г. № ПРМ-116 определены следующие критерии эффективности в отношении льгот при уплате вывозных таможенных пошлин:

- Критерий 1. «Отсутствие факторов, указывающих на нецелесообразность предоставленной льготы».

Факторов, указывающих на нецелесообразность предоставления льгот, не выявлено.

- Критерий 2. «Отсутствие факторов, указывающих на нерезультивность предоставленной льготы».

По налоговым расходам признается востребованность плательщиками предоставленных льгот, в том числе по ВТП.0011 и ВТП.0012, несмотря на то что льготополучатели по ним отсутствовали в период с 2016 по 2020 год.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации о результатах оценки эффективности налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот при уплате вывозных таможенных пошлин и сборов.

9.2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации со следующими предложениями.

9.2.1. Поручить Минфину России подготовить предложения о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2014 г. № 855, и в Правила формирования перечня налоговых расходов в части наделения Правительственной комиссии правом принятия окончательного решения об урегулировании разногласий по проекту перечня налоговых расходов Российской Федерации.

9.2.2. Поручить Минфину России подготовить предложения о внесении изменений в Правила формирования перечня налоговых расходов в части:

- установления правила отнесения льгот (освобождений, преференций) к налоговым расходам, определив приоритетный классификационный признак, с учетом статьи 6 Бюджетного кодекса;
- установления сроков формирования и направления Минфином России информации о значениях фискальных характеристик налоговых расходов для проведения кураторами уточненной оценки эффективности налоговых расходов;
- установления требования, согласно которому в методике оценки эффективности налоговых расходов должен определяться порядок определения пороговых значений уровня востребованности плательщиками предоставленных льгот и диапазона значений данного показателя;
- исключения возможности оценки востребованности плательщиками предоставленных льгот путем определения соотношения численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, и общей численности плательщиков;
- установления требования об обосновании дополнительных расходов на администрирование предоставления бюджетных средств в случае применения в качестве альтернативного механизма достижения целей госпрограммы и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации предоставления субсидий или иных форм прямых бюджетных расходов;
- установления порядка оценки эффективности преференциальных режимов, направленных на создание благоприятных условий для реализации инвестиционных проектов.

9.2.3. Поручить кураторам налоговых расходов совместно с Минфином России и Минэкономразвития России обеспечить утверждение методик оценки эффективности налоговых расходов (внесение изменений в методики) в сроки, предусмотренные Правилами формирования перечня налоговых расходов.

9.3. Направить информационное письмо в Минфин России с предложениями:

9.3.1. Рассмотреть вопрос о включении в перечень налоговых расходов Российской Федерации информации о целях госпрограмм и (или) целях социально-экономической политики Российской Федерации, не относящихся к госпрограммам, на которые налоговый расход оказывает влияние.

9.3.2. Привести положения пункта 6 Правил № 136н в части сроков представления информации о фискальных характеристиках налоговых расходов главными администраторами доходов федерального бюджета в Минфин России в соответствие с пунктом 4 Правил формирования перечня налоговых расходов.

9.3.3. Привести положения раздела II Разъяснений Минфина России в части возможности проведения агрегированной оценки эффективности налоговых расходов в соответствие с пунктом 19 Правил формирования перечня налоговых расходов.

9.3.4. Провести работу с кураторами налоговых расходов по уточнению отдельных положений методик (проектов методик) оценки эффективности налоговых расходов в части:

- приведения в соответствие с положениями Правил формирования перечня налоговых расходов;
- актуализации информации о целях госпрограмм и (или) целях социально-экономической политики Российской Федерации, которым соответствует налоговый расход;
- обеспечения соответствия показателей, определенных для оценки вклада льготы в качестве целевых, ожидаемым результатам госпрограмм.

9.3.5. Усилить контроль за качеством формирования кураторами паспортов налоговых расходов и проведения ими оценки эффективности налоговых расходов.

9.3.6. Уточнить информацию о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, а также проект Перечня 2023–2025 с учетом предложений Счетной палаты (приложения № 2–4 к настоящему отчету).

9.4. Направить информационное письмо в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением рассмотреть возможность внесения в статью 105 Регламента Государственной Думы изменений, устанавливающих следующее требование к законопроектам при внесении их в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы: при внесении законопроектов, предусматривающих введение налоговых льгот, обладающих признаками налоговых расходов, предусмотренных статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в пояснительной записке или финансово-экономическом обосновании к законопроекту должны отражаться сведения о целях введения льготы и показателях социально-экономического развития, достижению которых должна способствовать льгота, критериях эффективности льгот, а также характеристика влияния предлагаемой льготы на достижение целей и задач госпрограмм Российской Федерации (при наличии такого влияния). Отсутствие таких сведений должно быть основанием для ответственного комитета о принятии решения о возврате законопроекта его авторам на доработку.

