



2021

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ налоговых расходов Российской Федерации в части вывозных таможенных пошлин и сборов, в том числе методологии оценки их эффективности»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30 ноября 2021 года



# Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

## Основная цель (цели) мероприятия

В рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата Российской Федерации (далее также – Счетная палата) проанализировала правовое регулирование налоговых расходов Российской Федерации в части вывозных таможенных пошлин и сборов, включая тарифные квоты при экспорте товаров (далее также – Налоговые расходы).

Счетная палата оценила полноту перечня Налоговых расходов, методику по оценке эффективности их применения, деятельность кураторов Налоговых расходов, а также установила отражение таких расходов в государственных программах.

## Ключевые результаты мероприятия

Экспертно-аналитическое мероприятие проводилось в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации<sup>1</sup>.

В ходе анализа было выявлено, что нормативно-правовая база применения льгот по уплате вывозных таможенных пошлин (далее – льготы по вывозным пошлинам), которые включены в перечень Налоговых расходов Российской Федерации, сформирована и является достаточной.

В 2019 году обеспечено утверждение нормативных правовых актов, которые сформировали систему управления налоговыми расходами Российской Федерации.

Так, в Бюджетный кодекс Российской Федерации включено понятие «налоговые расходы публично-правового образования», а также предусмотрено формирование перечня налоговых расходов Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации утверждены Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации<sup>2</sup> (далее также – Правила, утвержденные постановлением № 439).

- 
1. Поручение от 7 декабря 2020 г. № Пр-2025 (дано по итогам проверки Контрольного управления Президента Российской Федерации).
  2. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации».

Минфином России утверждены Правила формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации, подлежащей включению в паспорта налоговых расходов Российской Федерации<sup>3</sup> (далее также – Правила, утвержденные приказом № 136н).

Анализ деятельности Минфина России по формированию перечня налоговых расходов Российской Федерации показал наличие вероятности неполного включения льгот по вывозным пошлинам и освобождения от уплаты таможенных сборов в перечень налоговых расходов Российской Федерации.

При учете информации о налоговых льготах, освобождениях и иных преференциях по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование Минфин России руководствуется подходом, который выражается в разделении льгот на три элемента («базовый элемент», «стандартное освобождение» и «налоговый расход»)<sup>4</sup>. По мнению Счетной палаты, этот подход основан на субъективной оценке льготы на соответствие одному из элементов. В связи с этим ряд льгот в перечень налоговых расходов на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов (далее также – Перечень 2020–2022) не были включены.

Еще один проблемный аспект – отсутствие предельного срока для формирования и размещения на официальном сайте Минфина России перечня налоговых расходов Российской Федерации.

Окончательное решение по проекту перечня налоговых расходов и о его публикации принимает Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (далее – Правительственная комиссия). В 2020 году такое решение по проекту перечня налоговых расходов на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов принято не было в связи с непроведением заседания Правительственной комиссии.

В 2021 году Минфин России сформировал проект перечня налоговых расходов на период 2022 года и плановый период 2023 и 2024 годов (далее также – Проект перечня 2022–2024) и направил его в Правительственную комиссию для урегулирования разногласий и принятию решения о его публикации. Во время проведения экспертно-аналитического мероприятия заседание Правительственной комиссии не проводилось.

В государственной программе Российской Федерации «Развитие энергетики» (далее – ГП «Развитие энергетики»)<sup>5</sup>, на достижение целей которой направлены

- 
3. Приказ Минфина России от 29 августа 2019 г. № 136н «Об утверждении Правил формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации, подлежащей включению в паспорта налоговых расходов Российской Федерации».
  4. 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 Минфина России от 30 декабря 2019 г. № 1667).
  5. Государственная программа «Развитие энергетики», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321.

Налоговые расходы, сведения об общих объемах налоговых расходов, включая информацию об объемах Налоговых расходов, не отражены.

Не сформированы паспорта Налоговых расходов. Публикация паспорта в сети Интернет не предусмотрена. При этом, по мнению Счетной палаты, публикация такого документа отвечает повышению открытости и прозрачности бюджетно-налоговой сферы.

Методики оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации (далее также – методики) Минэнерго России как куратором Налоговых расходов не утверждены. Не регламентирована процедура согласования проекта методик, которая предусматривает порядок взаимодействия куратора налогового расхода с Минфином России и Минэкономразвития России.

## Наиболее значимые выводы

В 2019 году были изданы нормативные правовые акты, которые сформировали систему управления налоговыми расходами.

Вместе с этим критерии отнесения льгот по уплате таможенных пошлин и сборов к налоговым расходам не установлены, что приводит к вероятности неполноты перечня налоговых расходов Российской Федерации.

Перечень 2020–2022, проекты перечней налоговых расходов Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов и на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов не являются полными в связи с невключением в них ряда льгот.

Работа по разработке и согласованию методик оценки эффективности налоговых расходов была необоснованно затянута. Из-за этого оценка эффективности таких расходов в 2020 году и истекшем периоде 2021 года не проведена.

Методики оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации до настоящего времени не утверждены.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

## Наиболее значимые предложения (рекомендации)

На основе проведенного экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата сформировала ряд предложений Правительству Российской Федерации, в том числе поручить:

- 1) Минфину России до 1 марта 2022 года рассмотреть вопрос об установлении критериев отнесения льгот по уплате таможенных пошлин и сборов к налоговым расходам Российской Федерации;
- 2) Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти до 1 марта 2022 года рассмотреть вопрос о подготовке предложений о внесении изменений в Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439:
  - в части регламентации процедуры и сроков согласования проекта методики оценки эффективности налогового расхода Российской Федерации;
  - в части введения обязательной публикации паспорта налоговых расходов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и установления срока для такой публикации;
  - в части установления срока размещения перечня налоговых расходов Российской Федерации на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.
- 3) Минфину России до 1 марта 2022 года рассмотреть вопрос о включении в перечень налоговых расходов ряда льгот по уплате вывозных таможенных пошлин, таможенных сборов.

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

# 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.4.0.18 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Анализ Налоговых расходов. Формирование перечня налоговых расходов Российской Федерации. Анализ методологии оценки эффективности Налоговых расходов. Оценка деятельности кураторов Налоговых расходов.

## 3. Цель (цели) экспертно-аналитического мероприятия

**3.1. Цель 1.** Проанализировать Налоговые расходы, в том числе с целью определения достаточности нормативно-правовой базы по установлению и применению Налоговых расходов и полноты Перечня налоговых расходов Российской Федерации в части рассматриваемых Налоговых расходов.

**3.2. Цель 2.** Установить отражение Налоговых расходов в государственных программах и проанализировать методики оценки эффективности применения Налоговых расходов с целью определения их достаточности для оценки эффективности Налоговых расходов.

**3.3. Цель 3.** Осуществить оценку деятельности кураторов Налоговых расходов в части оценки эффективности Налоговых расходов.

## 4. Объект (объекты) экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва);
- Министерство энергетики Российской Федерации (г. Москва);
- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва);
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (г. Москва);
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (г. Москва);
- Федеральная таможенная служба (г. Москва).

## 5. Исследуемый период

2018–2020 годы и истекший период 2021 года (при необходимости – более ранний период).

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 3 марта по 30 ноября 2021 года.

## 7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

**7.1.** В статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) определен термин «налоговые расходы публично-правового образования». Под этим термином понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые обусловлены 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 публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Установление льгот по уплате таможенных пошлин, сборов, в том числе вывозных таможенных пошлин и сборов, регулируется правом ЕАЭС и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании.

Льготы по вывозным пошлинам и освобождение от сборов согласно пункту 3 статьи 49 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – Кодекс Союза) устанавливаются законодательством государств – членов ЕАЭС.

Согласно пункту 3 статьи 53 Кодекса Союза для исчисления вывозных таможенных пошлин применяются ставки, установленные законодательством государства-члена, в котором в соответствии со статьей 61 Кодекса Союза они подлежат уплате, если иное не установлено международными договорами в рамках ЕАЭС и (или) двусторонними международными договорами государств-членов.

Ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников ЕАЭС, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2013 г. № 754<sup>6</sup>.

---

6. «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Перечень случаев, при которых установлено освобождение от уплаты вывозных пошлин, определен статьей 35 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» от 21 мая 1993 г. № 5003-1 (далее – Закон о таможенном тарифе).

В соответствии с пунктом 3 статьи 34 Закона о таможенном тарифе льготы по вывозным пошлинам рассматриваются как тарифные льготы, которые предоставляются на условиях взаимности или в одностороннем порядке при реализации торговой политики Российской Федерации. Эти льготы могут быть представлены в виде освобождения от уплаты таможенной пошлины или снижения ее ставки. Перечень льгот по вывозной пошлине приведен в приложении № 3 к настоящему отчету.

Согласно решению Комиссии Таможенного союза<sup>7</sup> государства – члены ЕАЭС предоставляют тарифные льготы, которые установлены международными договорами этих государств-членов, подписанными до 1 января 2010 года, до унификации и (или) прекращения действия этих международных договоров в соответствии с их заключительными положениями. Перечень льгот по вывозной пошлине, которые установлены международными договорами Российской Федерации, приведен в приложении № 4 к настоящему отчету.

Случаи освобождения от уплаты сборов установлены статьей 47 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ<sup>8</sup>. Перечень льгот по уплате сборов при вывозе товаров с территории Российской Федерации приведен в приложении № 5 к настоящему отчету.

Льготный режим обложения вывозными пошлинами также применяется при предоставлении тарифных квот на вывоз товаров. Под тарифной квотой понимается мера регулирования вывоза из Российской Федерации товаров, происходящих из Российской Федерации, которая предусматривает применение в течение определенного периода более низкой ставки вывозной таможенной пошлины при вывозе определенного количества товара (в натуральном или стоимостном выражении) по сравнению со ставкой вывозной таможенной пошлины, установленной Правительством Российской Федерации<sup>9</sup>.

К товарам, вывозимым из Российской Федерации свыше установленного количества (квоты), применяется ставка вывозной пошлины, которая установлена Правительством Российской Федерации.

В анализируемый период действовали более низкие ставки вывозной пошлины при вывозе определенного количества товара в отношении:

- ели обыкновенной, пихты белой европейской, сосны обыкновенной;
- ели аянской, пихты белокорой, лиственницы даурской;
- пшеницы и меслина, ржи, ячменя, кукурузы.

---

7. От 27 ноября 2009 г. № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании Евразийского экономического союза» (далее – Таможенный союз).

8. «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 289-ФЗ).

9. Пункт 4 статьи 36 Закона о таможенном тарифе.

Таким образом, льготы по уплате вывозных пошлин, освобождение от сборов, тарифные квоты имеют четко выраженную правовую основу.

В Перечень 2020–2022 годов включены девять тарифных льгот в отношении вывозимых из Российской Федерации товаров.

Ниже представлена информация о положениях нормативных правовых актов, по которым установлены Налоговые расходы (в разрезе видов).

№ п/п	Правовые основания налогового расхода	Краткое наименование Налогового расхода	Пункт Перечня 2020–2022, полное наименование налогового расхода
1	Подпункт 5 пункта 1 статьи 35 Закона о таможенном тарифе; Федеральный закон от 30.09.2013 № 268-ФЗ <sup>10</sup> . Применяются с 31.12.2013	Особый режим налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья	Пункт 110 Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении товаров, полученных (произведенных) при разработке нового морского месторождения углеводородного сырья, расположенного на 50 и более процентов своей площади в Черном море (глубина до 100 метров включительно), Печорском или Белом море, южной части Охотского моря (южнее 55° северной широты) либо российской части (российском секторе) дна Каспийского моря
2			Пункт 111 Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении товаров, полученных (произведенных) при разработке нового морского месторождения углеводородного сырья, расположенного на 50 и более процентов своей площади в Черном море (глубина более 100 метров), северной части Охотского моря (на 55° северной широты или севернее этой широты), южной части Баренцева моря (южнее 72° северной широты)
3			Пункт 112 Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении товаров, полученных (произведенных) при разработке нового морского месторождения углеводородного сырья, расположенного на 50 и более процентов своей площади в Карском море, северной части Баренцева моря (на 72° северной широты и севернее этой широты), восточной Арктике (море Лаптевых, Восточно-Сибирском море, Чукотском море и Беринговом море)
4			Пункт 114 Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении товаров, полученных (произведенных) при разработке нового морского месторождения углеводородного сырья, расположенного полностью в Азовском море или на 50 и более процентов своей площади в Балтийском море

10. «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 268-ФЗ).

№ п/п	Правовые основания налогового расхода	Краткое наименование Налогового расхода	Пункт Перечня 2020–2022, полное наименование налогового расхода
5	Подпункт 6 пункта 1 статьи 35 Закона о таможенном тарифе; Федеральный закон от 30.09.2013 № 268-ФЗ. Применяются с 31.12. 2013	Особый режим налогообложения новых морских месторождений углеводородного сырья	Пункт 113 Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении товаров, вывозимых из Российской Федерации и полученных (произведенных) при разработке морского месторождения углеводородного сырья, при этом не являющегося новым морским месторождением углеводородного сырья в соответствии со статьей 11.1 НК РФ, расположенного на 50 и более процентов своей площади в южной части Охотского моря (южнее 55° северной широты), в период до 1 января 2021 года при условии, что степень выработанности запасов каждого вида углеводородного сырья (за исключением попутного газа), добываемого на таком месторождении, по состоянию на 1 января 2015 года составляет менее 5 процентов
6	Подпункт 7 пункта 1 статьи 35 Закона о таможенном тарифе; основания, указанные в подпункте 1 или 2 пункта 1 статьи 333.45 Налогового кодекса Российской Федерации, а также при условии применения при исчислении налога на добычу полезных ископаемых в отношении такой нефти в соответствующем календарном месяце коэффициента Кг со значением менее 1. Применяется с 1.01.2019	Режим налога на дополнительный доход	Пункт 119 Освобождение от уплаты вывозных таможенных пошлин в отношении нефти сырой, добытой на участках недр, на которых исчисляется налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья по основаниям, указанным в подпункте 1 или 2 пункта 1 статьи 333.45 НК РФ. При исчислении налога на добычу полезных ископаемых в отношении нефти, добытой на таком участке недр, применяется коэффициент Кг, определяемый в порядке, установленном статьей 342.6 НК РФ, в размере менее 1
7	Статья 3.1 Закона о таможенном тарифе*. Применяется с 01.04.2013	Стимулирование разработки нефти на обособленных участках недр, определенных законодательством Российской Федерации	Пункт 121 Пониженные ставки вывозных таможенных пошлин в отношении сырой нефти с особыми физико-химическими характеристиками, добытой в границах географических объектов, указанные в подпункте 4 пункта 5 статьи 3.1 Закона о таможенном тарифе
8		Стимулирование разработки вязкой и сверхвязкой нефти	Пункт 124 Пониженные ставки вывозных таможенных пошлин в отношении сырой нефти с особыми физико-химическими характеристиками (степень вязкости – не менее 10 000 мПа·с)

№ п/п	Правовые основания налогового расхода	Краткое наименование Налогового расхода	Пункт Перечня 2020–2022, полное наименование налогового расхода
9	Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о поставках российского природного газа в Турецкую Республику через акваторию Черного моря от 15.12.1997; Протокол от 27.11.1999**	Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику	Пункт 129 Освобождение от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику через акваторию Черного моря в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики «Голубой поток»

\* Определен порядок установления ставок вывозных пошлин на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти, при сохранении размеров предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую, рассчитанных на основе мониторинга цен на нефть сырую марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья. Согласно новому порядку расчет ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую (в том числе особые ставки для отдельных видов нефти) и на отдельные категории товаров, выработанных из нефти, осуществляется на основе средней цены нефти на мировых рынках нефтяного сырья по формуле, установленной Правительством Российской Федерации.

\*\* К Соглашению по проекту «Голубой поток» был подписан Протокол (Москва, 27 ноября 1999 года). В рамках такого режима ОАО «Газпром» и ООО «Газэкспорт» было предоставлено освобождение от вывозной пошлины на природный газ.

Таким образом, введение льгот по вывозным пошлинам и освобождений от сборов, которые включены в Перечень 2020–2022 в качестве налоговых расходов, является обоснованным.

В 2019 году была проведена работа по внедрению в бюджетно-налоговую сферу Российской Федерации концепции налоговых расходов, которая отвечает практике Международного валютного фонда и направлена на повышение прозрачности бюджетного процесса.

Правительством Российской Федерации в 2019 году была утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах (далее – Концепция)<sup>11</sup>. В разделе V Концепции указана необходимость внедрения системы управления налоговыми расходами и ее интеграция в бюджетный процесс Российской Федерации. Также в документе определен ряд мероприятий, которые направлены на формирование системы управления налоговыми расходами.

В Концепции отмечено, что в качестве налоговых расходов рассматриваются не все льготы или преференции, а только те, цели предоставления которых могут быть достигнуты через предоставление субсидий или осуществление иных прямых расходов бюджетов.

В 2019 году было обеспечено утверждение нормативных правовых актов, которые сформировали систему управления налоговыми расходами.

Институт «налоговых расходов» закреплен в Бюджетном кодексе с 5 января 2019 года с принятием Федерального закона от 25 декабря 2018 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

В рамках системы управления налоговыми расходами предусмотрено взаимодействие следующих субъектов: Минфина России, Минэкономразвития России, Правительственной комиссии, кураторов и соисполнителей налоговых расходов,

11. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р.

ответственных исполнителей государственных программ, главных администраторов доходов федерального бюджета<sup>12</sup>.

На Минфин России возложены основные функции по управлению системой налоговых расходов, в том числе функция по формированию перечня налоговых расходов и обобщению их итоговой оценки.

Для формирования перечня налоговых расходов Минфин России оценивает действующие налоговые льготы, освобождения и иные преференции по налогам, сборам, таможенным платежам и страховым взносам на обязательное социальное страхование на предмет их отнесения к категории налоговых расходов.

Согласно приказу Минфина России от 30 декабря 2019 г. № 1667 льготы можно разделить на три группы (элемента):

- базовый (нормативный) элемент. Это элемент действующего законодательства, который формально и качественно определяет его структуру (к формальным элементам относятся: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок и сроки исчисления и уплаты налога; к качественным – те положения законодательства Российской Федерации, которые обеспечивают ее нейтральность, справедливость и эффективность, включая простоту администрирования и исполнения законодательства Российской Федерации);
- стандартное освобождение. Представляет собой широко применяемые разными странами отступления от нормативной структуры налоговой системы;
- налоговый расход. Выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые обусловлены налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, которые предусмотрены в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Указанное разделение льгот дано Минфином России в соответствии с международной практикой, включая опыт Организации экономического сотрудничества и развития<sup>13</sup>.

Согласно позиции Минфина России<sup>14</sup> перечень налоговых расходов включает все налоговые расходы, обусловленные льготами по уплате вывозных таможенных пошлин и таможенных сборов, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и международными договорами, за исключением:

- льгот, которые формально и качественно определяют структуру таможенного платежа;
- льгот по вывозным пошлинам, принятых в качестве симметричных мер в рамках договоров с иностранными государствами либо действующих не только в границах территории Российской Федерации;

---

12. В соответствии с положениями Правил, утвержденных постановлением № 439.

13. Согласно примечанию 1 к Показателям для формирования и ведения реестра (базы данных) налоговых льгот и иных преференций, установленных законодательством Российской Федерации, а также льгот по уплате таможенных платежей, приведенным в приложении к приказу Минфина России от 30 декабря 2019 г. № 1667.

14. Письмо Минфина России от 2 июля 2021 г. № 01-02-02/23-52378, направленное в Счетную палату в ходе экспертно-аналитического мероприятия.

- льгот, которые не являются мерами государственной поддержки в соответствии с целями государственных программ Российской Федерации, их подпрограмм и (или) целями социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимися к государственным программам Российской Федерации.

В 2018 году работа по формированию перечня налоговых расходов на 2019 год и плановый период 2020–2021 года не проводилась ввиду отсутствия в нормативно-правовой базе требований по формированию такого перечня.

В 2019 году Минфин России сформировал Перечень 2020–2022. В соответствии с решением, принятым на заседании Правительственной комиссии 6 сентября 2019 года, опубликовал его на официальном сайте в сети Интернет 23 сентября 2019 года. Уточненный Перечень 2020–2022 опубликован 31 декабря 2019 года.

В 2020 году Минфин России сформировал проект перечня налоговых расходов на 2021–2023 годы (далее – Проект перечня 2021–2023) и направил его в Правительственную комиссию. В связи с тем, что заседание Правительственной комиссии не состоялось, решение по Проекту перечня 2021–2023 принято не было. На сайте Минфина России Перечень 2021–2023 размещен не был.

В Проекте перечня 2021–2023 указаны льготы по вывозным пошлинам, ранее включенные в Перечень 2020–2022<sup>15</sup>. Туда внесены новые налоговые расходы, которые обусловлены предоставлением следующих льгот по вывозной пошлине и освобождений от сборов:

- пункт 157 Проекта перечня 2021–2023 – освобождение от уплаты таможенной пошлины на газ природный сжиженный, вывозимый из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе. Куратор – Минэнерго России. Начало действия льготы – 18 ноября 2013 года<sup>16</sup>. Срок действия не ограничен;
- пункт 61 Проекта перечня 2021–2023 – освобождение от уплаты таможенной пошлины в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с Ашхабадским соглашением стран СНГ о производственной кооперации. Куратор – Минэкономразвития России. Начало действия льготы – 23 декабря 1993 года. Срок действия не ограничен;
- пункт 169 Проекта перечня 2021–2023 – освобождение от уплаты таможенных сборов за таможенные операции с товарами в рамках сотрудничества Российской Федерации и Китайской Народной Республикой (далее – КНР) в нефтяной сфере. Куратор – Минэнерго России. Начало действия льготы – 21 апреля 2009 года. Срок действия не ограничен.

В 2021 году Минфин России сформировал Проект перечня 2022–2024 и направил его в Правительственную комиссию.

---

15. За исключением льгот по вывозным пошлинам в виде пониженных ставок в отношении сырой нефти с особыми физико-химическими характеристиками и сверхвязкой нефти, действующих до 31 декабря 2020 года.

16. Введена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1029 «О внесении изменения в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе».

В период проведения экспертно-аналитического мероприятия<sup>17</sup> заседание Правительственной комиссии для решения вопроса по Проекту перечня 2022–2024 и урегулированию разногласий по нему не проводилось.

В Проекте перечня 2022–2024 указаны льготы по вывозным пошлинам, ранее включенные в Проект перечня 2021–2023. Также в Проект перечня 2022–2024 включен новый налоговый расход, который обусловлен предоставлением освобождения от уплаты таможенной пошлины в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с соглашениями о разделе продукции (далее также – СРП). Куратор – Минэнерго России. Начало действия льготы – 1 июля 1993 года. Срок действия не ограничен.

Предлагаемые Минфином России к включению в качестве налоговых расходов в Проект перечня 2021–2023 и Проект перечня 2022–2024 льготы по вывозным пошлинам и таможенным сборам не были ранее включены в Перечень 2020–2022. При этом такие льготы установлены и применялись до 2020 года, то есть ранее периода формирования Перечня 2020–2022. С учетом квалификации Минфином России таких льгот в качестве налоговых расходов Российской Федерации они должны были быть включены в Перечень 2020–2022. Это подтверждает, что оценка Минфином России льготы в части отнесения ее к налоговым расходам при формировании Перечня 2020–2022, Проекта перечня 2021–2023, Проекта перечня 2022–2024 различается.

Также в ходе анализа Перечня 2020–2022, Проекта перечня 2021–2023 и Проекта перечня 2022–2024 установлено следующее.

При отнесении льгот к одному из трех элементов Минфин России применяет различные подходы в оценке льгот, характеристики которых одинаковы. Примеры приведены в приложении № 6 к настоящему отчету.

В перечнях налоговых расходов отсутствует ряд льгот по вывозным пошлинам и освобождений от сборов: Минфин России отнес их к базовому элементу или стандартному освобождению. Также в Перечне 2020–2022 и Проекте перечня 2021–2023 отсутствуют тарифные квоты, которые не были отнесены ни к одному из трех элементов<sup>18</sup>.

В ответ на запросы Счетной палаты Минэнерго России<sup>19</sup> (в части вышеуказанных льгот) и Минэкономразвития России<sup>20</sup> (в части тарифных квот) указали, что данные льготы и тарифные квоты соответствуют целям программных документов стратегического планирования или же введены в качестве стимулирующей категории. Примеры приведены в приложении № 7 к настоящему отчету.

Все это свидетельствует об отсутствии единообразного подхода к оценке льгот при их отнесении к налоговым расходам. При этом действующие правовые акты, которые регламентируют формирование перечня налоговых расходов, не устанавливают критерии, по которым льгота должна быть отнесена к категории налоговых расходов.

---

17. По состоянию на 22 ноября 2021 года.

18. В Проект перечня 2022–2024 тарифные квоты, действовавшие в анализируемый период, не подлежат включению в связи с отменой тарифного квотирования в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2021 г. № 396.

19. Письмо Минэнерго России от 9 сентября 2021 г. № ПС-10853/11.

20. Письмо Минэкономразвития России от 10 сентября 2021 г. № 30401-ВИ/Д12и.

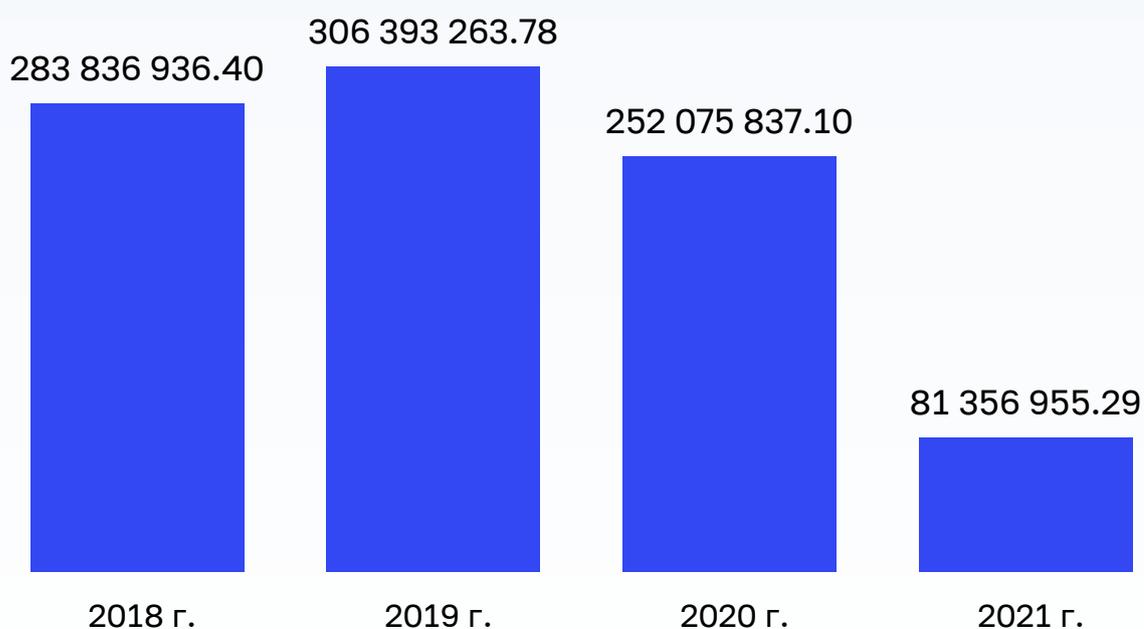
Подход Минфина России<sup>21</sup> не нашел своей детализации в правовых актах. Он базируется на субъективной оценке льготы при определении ее соответствия одному из элементов. В связи с этим возникает вероятность неполноты такого перечня и, как следствие, недостижения цели внедрения концепции налоговых расходов по повышению прозрачности налогово-бюджетной системы Российской Федерации.

Общий объем льгот по уплате таможенных пошлин, которые включены в Перечень 2020–2022 в качестве Налоговых расходов за анализируемый период<sup>22</sup>, представлен на диаграмме № 1.

Диаграмма № 1

## Общий объем льгот по уплате таможенных пошлин, которые включены в Перечень 2020–2022

тыс. руб.



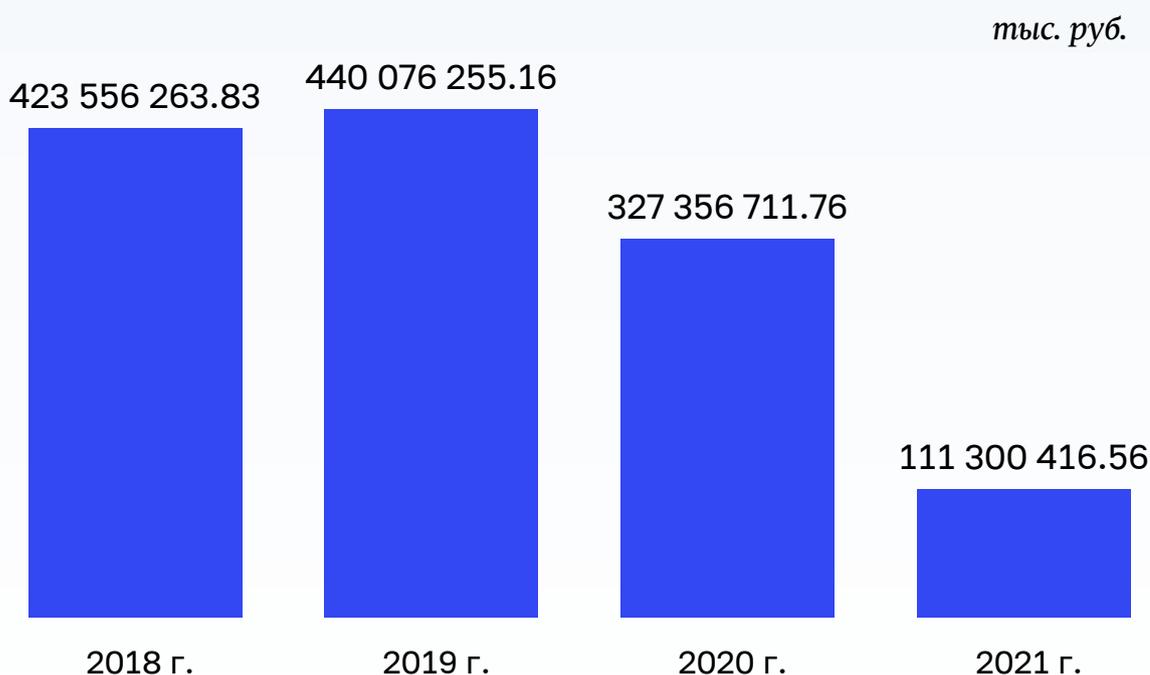
В 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдался рост объема предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин на 7,9 %. В 2020 году произошло снижение сумм предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин по сравнению с 2019 годом на 17,72 %. Снижение объемов предоставленных льгот обусловлено снижением количества вывозимых товаров.

21. Закрепленный в приказе Минфина России от 30 декабря 2019 г. № 1667 и выражающийся в разделении льгот на три элемента («базовый элемент», «стандартное освобождение» и «налоговый расход»).
22. По состоянию на 10 сентября 2021 года.

Общий объем льгот по уплате вывозных таможенных пошлин, сборов, которые включены в Проект перечня 2022–2024 за анализируемый период<sup>23</sup>, представлен на диаграмме № 2.

Диаграмма № 2

## Общий объем льгот по уплате вывозных таможенных пошлин, сборов, которые включены в Проект перечня 2022–2024



В 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдался рост объема предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин на 3,9%. В 2020 году произошло снижение сумм предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин по сравнению с 2019 годом на 25,6%. Снижение объемов предоставленных льгот обусловлено снижением количества товаров, вывозимых в соответствии с соглашениями о разделе продукции по проектам Сахалин – 1, Сахалин – 2.

При расчете общего объема льгот по уплате вывозных таможенных пошлин, которые включены в Проект перечня 2022–2024, учтены льготы, включенные в Перечень 2020–2022 в качестве Налоговых расходов. Дополнительно учтено освобождение от уплаты таможенной пошлины в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с СРП (пункт 168 в Проекте перечня 2022–2024).

В связи с отсутствием фактов заявления льгот по уплате таможенных пошлин и сборов в расчете не учитывалось освобождение от уплаты вывозной пошлины в отношении

23. По состоянию на 10 сентября 2021 года.

товаров, перемещаемых в соответствии с Ашхабадским соглашением<sup>24</sup>, и освобождение от уплаты сборов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством КНР о сотрудничестве в нефтяной сфере<sup>25</sup>. В связи с невозможностью расчета не учитывалась льгота в виде пониженной ставки вывозных пошлин на газ природный сжиженный, вывозимый из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе.

7.2. Во исполнение части 7 статьи 28 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ<sup>26</sup> Правительство Российской Федерации постановлением от 2 августа 2010 г. № 588 утвердило Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

Указанный Порядок устанавливает требования к содержанию государственной программы. Подпунктом «з» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации<sup>27</sup> предусмотрено, что государственная программа содержит информацию по финансовому обеспечению государственной программы за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации с указанием общего объема налоговых расходов Российской Федерации в рамках государственной программы (справочно).

Согласно Перечню 2020–2022 Налоговые расходы обусловлены предоставлением льгот, которые предусмотрены в качестве мер государственной поддержки в соответствии с целью подпрограммы «Развитие нефтяной и газовой отраслей» ГП «Развитие энергетики». Такой целью является создание благоприятных условий для модернизации и развития нефтяной и газовой отраслей на базе передовых технологий. Куратором этой государственной программы является Минэнерго России.

В качестве структурного элемента государственной программы Российской Федерации, в целях реализации которой предоставляются рассматриваемые льготы<sup>28</sup>, в Перечне 2020–2022 указано основное мероприятие «Обеспечение уровней добычи нефти на месторождениях, находящихся в стадии эксплуатации, и развитие новых центров нефтедобычи». Период реализации – с 1 января 2013 года по 31 декабря 2024 года.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Минэкономразвития России (с учетом поступившей от Минэнерго России информации) указало на целесообразность следующего обоснования необходимости применения

---

24. Пункт 61 в Проекте перечня 2022–2024.

25. Пункт 169 в Проекте перечня 2022–2024.

26. «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

27. Данный подпункт внесен в Порядок разработки государственных программ Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1918 и применяется с 1 апреля 2020 г.

28. За исключением освобождения от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику в рамках Соглашения по проекту «Голубой поток», по которому в Перечне 2020–2022 структурный элемент государственной программы Российской Федерации не указан.

Налоговых расходов для достижения показателей и (или) ожидаемых результатов ГП «Развитие энергетики»<sup>29</sup>.

- 1) В отношении освобождения от уплаты вывозной таможенной пошлины касательно российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику, предусмотрен ввод в эксплуатацию:
  - магистральных газопроводов, проведение реконструкции и расширение действующих мощностей магистральных газопроводов;
  - компрессорных станций и газораспределительных станций;
  - магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, проведение реконструкции и расширение действующих мощностей магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов;
  - магистральных конденсатопроводов, проведение реконструкции и расширение действующих мощностей магистрального конденсатопровода.
- 2) В отношении остальных восьми Налоговых расходов:
  - обеспечение необходимого уровня добычи нефти, включая газовый конденсат;
  - вовлечение запасов разрабатываемых месторождений, нерентабельных при текущем уровне налогообложения;
  - ввод в разработку месторождений в новых регионах с суровыми природно-климатическими условиями и отсутствием инфраструктуры.

Для отражения информации о налоговых расходах в ГП «Развитие энергетики» Минэнерго России письмом от 3 июня 2021 г. № ПС- 6382/10 направило в адрес Минэкономразвития России сведения об общих объемах налоговых расходов на очередной финансовый год и плановый период, а также обоснование необходимости их использования для достижения показателей и (или) ожидаемых результатов.

В ГП «Развитие энергетики» информация об общем объеме налоговых расходов и отдельных объемах Налоговых расходов не отражена.

**7.3.** Правилами, утвержденными постановлением № 439, введено понятие «куратор налогового расхода». Одновременно установлены порядок определения куратора налогового расхода Российской Федерации, его функции, полномочия и порядок взаимодействия с Минфином России, иными федеральными государственными органами и другими организациями<sup>30</sup>.

Под куратором налогового расхода понимается федеральный орган исполнительной власти (иной федеральный государственный орган, организация), ответственный

---

29. Письмо Минэкономразвития России от 30 июня 2021 г. № Д12и-19793.

30. Согласно Правилам, утвержденным постановлением № 439, к таким органам (организациям) относятся Минэкономразвития России, соисполнители налоговых расходов, а также ответственные исполнители государственных программ.

в соответствии с полномочиями, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за достижение соответствующих налоговому расходу целей государственной программы Российской Федерации и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации, не относящихся к государственным программам Российской Федерации<sup>31</sup>. Информация о кураторе налогового расхода отражается в перечне налоговых расходов Российской Федерации<sup>32</sup>.

Предложение о наделении конкретного субъекта статусом куратора налоговых расходов дает Минфин России. Ведомство вносит соответствующую информацию в проект перечня налоговых расходов при его формировании.

Схема № 1

## Основные функции кураторов налоговых расходов



31. Согласно определению, данному в абзаце втором пункта 2 Правил, утвержденных постановлением № 439.
32. Абзац десятый пункта 2 Правил, утвержденных постановлением № 439.

В Перечне 2020–2022 куратором Налоговых расходов определено Минэнерго России. Соисполнители не установлены.

Согласно Перечню 2020–2022 Налоговые расходы соответствуют целям ГП «Развитие энергетики». Ответственным исполнителем является Минэнерго России.

### 7.3.1. Работа Минэнерго России по согласованию Проекта перечня 2020–2022

Согласно пункту 6 Правил, утвержденных постановлением № 439, Минфин России формирует проект перечня налоговых расходов на очередной финансовый год и плановый период (далее – Проект перечня). Крайняя дата для формирования Проекта перечня в 2019 году – 16 апреля, в последующие годы – 25 марта.

Проект перечня направляется на согласование ответственным исполнителям государственных программ Российской Федерации, а также в тот федеральный орган исполнительной власти (иной федеральный государственный орган, организацию), который предлагается определить в качестве куратора налогового расхода. Такие лица рассматривают Проект перечня на предмет предлагаемого распределения налоговых расходов Российской Федерации<sup>33</sup>, а также на предмет определения кураторов налоговых расходов.

Крайняя дата для представления замечаний по Проекту перечня в Минфин России в 2019 году – 26 апреля, в последующие годы – 10 апреля. При отсутствии замечаний Проект перечня считается согласованным.

При наличии замечаний на Проект перечня, в том числе в части определения куратора налогового расхода, неурегулированные разногласия разрешаются в ходе согласительного совещания. Крайняя дата проведения такого совещания Минфином России в 2019 году – 15 мая, в последующие годы – 20 апреля. Крайняя дата для урегулирования разногласий в 2019 году – 25 мая, в последующие годы – 30 апреля.

В случае, если по итогам согласительного совещания разногласия не урегулированы, они передаются на рассмотрение Правительственной комиссии<sup>34</sup>.

В соответствии с решением Правительственной комиссии перечень налоговых расходов размещается на официальном сайте Минфина России<sup>35</sup>. Срок размещения перечня налоговых расходов на официальном сайте Минфина России в сети Интернет нормативно не установлен.

Взаимодействие Минэнерго России и Минфина России по согласованию Проекта перечня 2020–2022 осуществлялось в следующем порядке.

- 
33. В соответствии с целями государственных программ Российской Федерации, структурных элементов государственных программ Российской Федерации и (или) целями социально-экономической политики Российской Федерации, не относящимися к государственным программам Российской Федерации.
34. Пункт 7 Правил, утвержденных постановлением № 439.
35. Пункт 8 Правил, утвержденных постановлением № 439.

Письмом от 16 апреля 2019 года № 15-11-14/27790 Минфин России направил в адрес Минэнерго России на согласование Проект перечня 2020–2022, включающий Налоговые расходы и наделяющий Минэнерго России статусом куратора таких расходов.

К Проекту перечня 2020–2022 со стороны Минэнерго России были высказаны замечания<sup>36</sup>, в связи с чем 13 мая 2019 года было проведено согласительное совещание с участием представителей обоих министерств.

Редакция Проекта перечня 2020–2022, сформированная с учетом итогов этого совещания, а также неурегулированные разногласия Минфин России направил на рассмотрение в Правительственную комиссию<sup>37</sup>.

28 августа 2019 года между представителями Минфина России и Минэнерго России было проведено совещание по Проекту перечня 2020–2022. На нем были определены согласованные позиции и зафиксированы неурегулированные разногласия. Информация об этом была направлена Минэнерго России в Минфин России<sup>38</sup>. Окончательно разногласия были урегулированы на заседании Правительственной комиссии, которое состоялось 6 сентября 2019 года.

В дальнейшем кураторами налоговых расходов в рамках проводимой работы с проектами методик в Перечень 2020–2022 были внесены изменения в части уточнения наименований и целевых категорий отдельных налоговых расходов. Уточненную версию Перечня 2020–2022 Минфин России разместил на официальном сайте 30 декабря 2019 года.

### 7.3.2. Деятельность Минэнерго России по утверждению методик оценки эффективности Налоговых расходов, а также оценке эффективности Налоговых расходов

Куратор налоговых расходов совместно с иными федеральными органами исполнительной власти (иными федеральными государственными органами, организациями) осуществляет разработку методик<sup>39</sup>. Их утверждение производится по согласованию с Минфином России и Минэкономразвития России.

В случае, если в отношении налогового расхода предусмотрена сводная оценка его эффективности, то методика оценки такого налогового расхода утверждается куратором по согласованию с соисполнителями<sup>40</sup>.

---

36. Письмо от 26 апреля 2019 г. № ПС-4673/05.

37. Письмо от 25 мая 2019 г. № 01-02-02/15-38025.

38. Письмо от 3 сентября 2019 г. № 05-2869.

39. Пункт 11 Правил, утвержденных постановлением № 439.

40. Сводная оценка эффективности проводится в отношении налоговых расходов Российской Федерации, соответствующих целям нескольких государственных программ Российской Федерации или целям социально-экономического развития, предусмотренным документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития (абзац четвертый п. 12 Правил, утвержденных постановлением № 439).

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439<sup>41</sup> кураторам налоговых расходов предписано обеспечить утверждение методик до 1 октября 2019 года, а также ежегодное утверждение (изменение) методик по новым расходам до 1 октября текущего года.

Согласно пункту 1 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 1918<sup>42</sup> утверждение методик и проведение оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации, включенных в Перечень 2020–2022, и проведение оценки эффективности таких расходов осуществляются в отношении налоговых расходов, в результате возникновения которых прогноз объема выпадающих доходов в 2019 году превышает 0,01 % от утвержденного в федеральном бюджете объема доходов федерального бюджета на 2019 год.

Согласно информации, предоставленной Минфином России в Счетную палату<sup>43</sup>, вышеуказанному критерию отвечали четыре Налоговых расхода, предусмотренные пунктами 110, 119, 121, 124 Перечня 2020–2022.

По итогам оценки эффективности налогового расхода куратор налогового расхода формулирует выводы<sup>44</sup> о:

- достижении целевых характеристик налогового расхода Российской Федерации;
- вкладе налогового расхода Российской Федерации в достижение целей государственной программы Российской Федерации и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации, не относящихся к государственным программам Российской Федерации;
- наличии или отсутствии более результативных (менее затратных для федерального бюджета) альтернативных механизмов достижения целей государственной программы Российской Федерации и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации, не относящихся к государственным программам Российской Федерации.

На схеме № 2 приведена последовательность действий куратора налоговых расходов при выполнении функции по утверждению методики и проведению такой оценки.

---

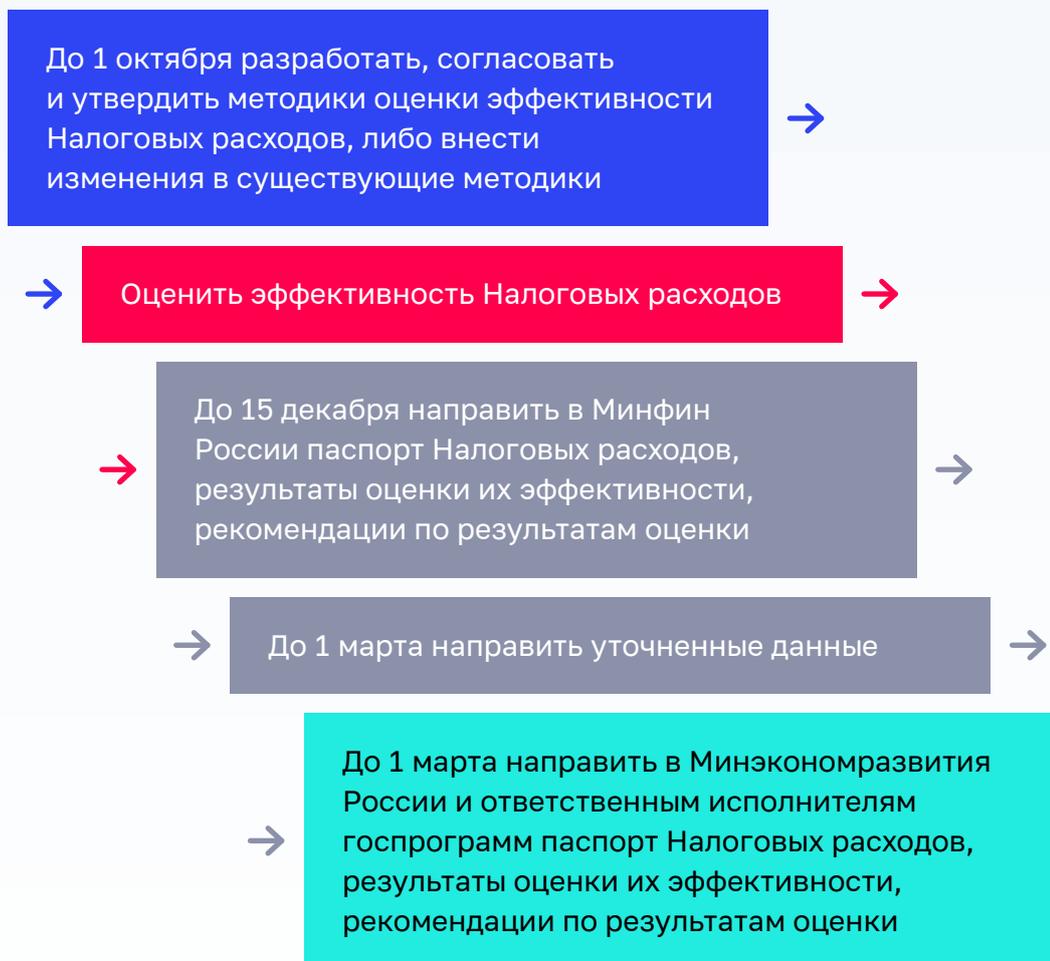
41. «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации».

42. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам оценки налоговых расходов Российской Федерации» (вступило в силу с 1 апреля 2020 года).

43. Письмо от 5 июля 2021 года № 01- 02- 02/27- 53263.

44. Пункт 23 Правил, утвержденных постановлением № 439.

## Действия куратора при утверждении методики и проведении оценки эффективности налоговых расходов



Минфин России обобщает результаты оценки налоговых расходов, после чего в срок до 30 апреля представляет их для рассмотрения в Правительственную комиссию.

Результаты рассмотрения оценки налоговых расходов учитываются при формировании основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, а также при проведении оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации<sup>45</sup>.

Работа по утверждению методик проводилась Минэнерго России в следующем порядке.

45. Абзац третий пункта 2 статьи 174.3 Бюджетного кодекса.

Письмом от 1 ноября 2019 г. № 05-3989 Минэнерго России направило на согласование в Минфин России проекты методик (по пунктам 110–114, 119, 121, 124, 129 Перечня 2020–2022). Минфин России отказал в согласовании проектов в связи с наличием замечаний<sup>46</sup>.

Доработанные проекты методик были представлены в Минфин России и Минэкономразвития России письмом Минэнерго России<sup>47</sup>. Проекты доработанных методик были сформированы с учетом возможности проведения агрегированной оценки эффективности по нескольким налоговым расходам, так как они направлены на достижение одних социально-экономических целей, адресованы идентичным категориям получателей.

Минэнерго России предоставило проекты приказов об утверждении методик эффективности налоговых расходов, предусмотренных следующими пунктами Перечня 2020–2022.

1. Пункт 119 – обусловленных предоставленными плательщикам льготами по налогу на добычу полезных ископаемых и вывозной таможенной пошлине в отношении участков недр, по которым исчисляется налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья. Проект методики концептуально согласован Минэнерго России с Минфином России (за исключением замечаний технического характера).
2. Пункты 121, 124 – обусловленных предоставленными плательщикам вывозной таможенной пошлины льготами по вывозной таможенной пошлине в отношении нефти сырой с особыми физико-химическими характеристиками. Методика не была утверждена в связи отсутствием целесообразности: указанные тарифные льготы с 1 января 2021 года отменены.
3. Пункты 110, 111, 112, 113, 114 – обусловленных предоставленными плательщикам льготами по налогу на добычу полезных ископаемых, налогу на имущество организаций, налогу на прибыль организаций и вывозной таможенной пошлине в отношении новых морских месторождений углеводородного сырья.

Проект методики не был согласован в связи с существенными разногласиями Минфина России и Минэнерго России по подходу к оценке вклада льготы в целевой объем добычи нефти.

Минфин России считал необходимым для оценки вклада такой льготы применять оценку изменения показателей внутренней нормы доходности проектов разработки новых морских месторождений углеводородного сырья в условиях наличия и отсутствия налоговой льготы. По мнению Минэнерго России, такой подход потребует разработки дополнительной методики предоставления значительного объема информации пользователями недр и ее верификации Минэнерго России.

---

46. Письмо Минфина России от 5 декабря 2019 г. № 15-07-06/95247.

47. Письмо от 11 февраля 2020 г. № 05-315.

4. Пункт 129 – обусловленных предоставленными плательщикам вывозной таможенной пошлины льготами по вывозной таможенной пошлине в отношении российского природного газа, вывозимого в Турецкую Республику. Проект методики концептуально согласован Минэнерго России с Минфином России (за исключением замечаний технического характера).

С целью рассмотрения методик 18 февраля 2020 года состоялось совещание с участием представителей обоих министерств.

С учетом ранее представленных замечаний и итогов совместного совещания Минэнерго России письмом<sup>48</sup> направило в Минфин России уточненные редакции проектов методик. Очередное совещание с участием представителей Минэнерго России и Минфина России для рассмотрения новых редакций проектов методик состоялось 30 сентября 2020 года. Дополнительно Минфин России письмом<sup>49</sup> уведомил Минэнерго России о необходимости учета в проектах методик изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации в октябре 2020 года.

В дальнейшем вопрос о доработке и согласовании проектов методик поднимался на согласительном совещании Минфина России и Минэнерго России, проведенном 20 апреля 2021 года по вопросу Проекта перечня 2022–2024. В ходе обсуждения было принято решение о необходимости представить в наиболее короткий срок проекты методик на согласование в Минфин России и Минэкономразвития России.

В период с 21 апреля по 2 июля 2021 года доработанные проекты методик в Минфин России не поступали<sup>50</sup>.

При анализе проектов методик, предоставленных Минэнерго России, было установлено, что они включают оценку целесообразности налогового расхода и оценку результативности налогового расхода. Это отвечает требованиям, определенным в разделе III Правил, утвержденных постановлением № 439.

Разработанные проекты методик направлены на оценку эффективности налоговых расходов. Они учитывают критерий соответствия налогового расхода целям государственных программ Российской Федерации, ее структурным элементам и (или) целям социально-экономической политики, содержат расчеты показателей востребованности плательщиком предоставленной налоговой льготы, оценку вклада налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход, в изменение значения показателя (индикатора) достижения целей государственной программы и (или) целей социально-экономической политики, оценку бюджетной эффективности и оценку совокупного бюджетного эффекта.

Таким образом, при устранении разногласий по подходу к оценке вклада льготы в целевой объем добычи нефти между Минфином России и Минэнерго России и согласовании указанных проектов методик Минфином России

---

48. Письмо от 27 августа 2020 г. № ПС-10244/05.

49. Письмо от 10 декабря 2020 г. № 15-07-15/108263.

50. По информации Минфина России, направленной в Счетную палату письмом от 6 июля 2021 г. № 01-02-02/15-53200.

и Минэкономразвития России методики позволят произвести оценку налоговых расходов в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением № 439.

По информации Минэнерго России, в настоящее время в целях урегулирования разногласий с Минфином России и утверждения методик инициирована работа по разработке новых редакций проектов методик. В период проведения экспертно-аналитического мероприятия информация об утверждении методик в Счетную палату не поступала.

Таким образом, методики Налоговых расходов, включенных в Перечень 2020–2022 и подлежащих оценке, в установленный срок (до 1 октября 2019 года) не были утверждены.

Анализ взаимодействия Минфина России и Минэнерго России как куратора Налоговых расходов по вопросу согласования проектов методик показал, что процедура согласования была необоснованно затянута. Срок согласования составил около двух лет. В период согласования проектов методик были отменены некоторые тарифные льготы в виде пониженной ставки вывозной таможенной пошлины<sup>51</sup>, включенные в Перечень 2020–2022, в связи с чем необходимость в утверждении методик в отношении соответствующих налоговых расходов отпала.

Слишком длительный процесс согласования привел к невозможности своевременного утверждения таких методик и, как следствие, к непроведению в установленные сроки оценки эффективности Налоговых расходов в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением № 439<sup>52</sup>.

Отсутствие результата оценки эффективности Налоговых расходов привело к невозможности рассмотреть вопрос о необходимости сохранения (уточнения, отмены) предоставленных плательщиками льгот, а также проведения итоговой оценки Налоговых расходов со стороны Минфина России и учета результатов такой оценки при формировании основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на соответствующий период.

Одновременно необходимо отметить несовершенство правовой базы, регулирующей применение института налоговых расходов.

Правилами, утвержденными постановлением № 439, не регламентирована процедура согласования проекта методики, в том числе не определены:

- порядок взаимодействия куратора Налогового расхода с Минфином России и Минэкономразвития России по указанному вопросу;

---

51. В соответствии с Федеральным законом от 15 октября 2020 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» с 1 января 2021 года отменены установленные статьей 3.1 Закона о таможенном тарифе тарифные льготы в виде применения пониженных ставок вывозной таможенной пошлины в отношении сырой нефти с особыми физико-химическими характеристиками, добытой в границах географических объектов, указанных в подпункте 4 пункта 5 статьи 3.1 Закона о таможенном тарифе, а также в отношении сырой нефти с особыми физико-химическими характеристиками (степень вязкости не менее 10 000 мПа·с).

52. Согласно пояснениям Минэнерго России в письме от 7 августа 2021 г. № ПС-9349/09, направленном в Счетную палату.

- сроки отдельных этапов согласования (срок, в который куратор должен направить проект на согласование, срок для рассмотрения проекта и направления согласующими органами замечаний);
- процедуру и сроки урегулирования разногласий по проекту в случае их наличия.

Отсутствие нормативной регламентации процедуры взаимодействия куратора налогового расхода и заинтересованных органов (организаций) при согласовании проекта методики, в том числе при урегулировании разногласий, приводит к возможности неутверждения таких методик к установленной дате (1 октября). Так как ни один из субъектов процесса согласования не наделен статусом лица, которое вправе принять окончательное решение по принятию методики в той или иной редакции, урегулирование разногласий по проектам методик может выходить за рамки установленного для утверждения таких методик срока.

Отсутствие утвержденных методик препятствует полноценной реализации института налоговых расходов, поскольку его основой является оценка эффективности таких расходов для решения главной задачи – целесообразности наличия в бюджетном процессе таких расходов для достижения стратегических целей государства. Это свидетельствует о необходимости совершенствования системы учета и оценки налоговых расходов, внедрение которой в 2019 году было направлено на повышение эффективности использования бюджетных средств и прозрачности бюджетной системы.

### 7.3.3. Деятельность Минэнерго России по формированию паспортов Налоговых расходов

Паспорт налогового расхода – это документ, который формируется куратором налогового расхода для его оценки. Он содержит сведения о нормативных, фискальных и целевых характеристиках налогового расхода в Российской Федерации<sup>53</sup>.

Правила<sup>54</sup> формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации, подлежащей включению в паспорта налоговых расходов, определяет Минфин России. Такие правила были утверждены приказом Минфина России от 29 августа 2019 г. № 136н<sup>55</sup>.

В целях единообразного формата паспортов, формируемых кураторами налоговых расходов, Минфин России в письме от 24 сентября 2019 г. № 15-07-06/73914<sup>56</sup> изложил рекомендации к их заполнению. Одновременно в указанном письме

53. Согласно пункту 2, подпункту «а» пункта 5 Правил, утвержденных постановлением № 439. Детальный перечень информации, включаемой в паспорт налогового расхода, приведен в приложении к Правилам, утвержденным постановлением № 439.

54. В соответствии с подпунктом «г» пункта 3 Правил, утвержденных постановлением № 439.

55. Приказ Минфина России от 29 августа 2019 г. № 136н «Об утверждении правил формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации, подлежащей включению в паспорта налоговых расходов Российской Федерации».

56. Письмо Минфина России от 24 сентября 2019 г. № 15-07-06/73914 (выдержка из разъяснений по применению положений Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утвержденных постановлением № 439).

Минфин России рекомендовал включать формат паспорта налогового расхода в структуру методики.

Срок для формирования куратором паспорта налогового расхода нормативно не установлен. При этом в пункте 23 Правил, утвержденных постановлением № 439, установлена крайняя дата для направления куратором паспорта налогового расхода в Минфин России – ежегодно до 15 декабря (уточненные данные – до 1 марта), а также в Минэкономразвития России и ответственным исполнителям государственных программ – ежегодно до 1 марта.

Согласно Правилам, утвержденным приказом № 136н, информация, которая подлежит включению в паспорт налогового расхода, размещается на официальном сайте Минфина России в сети Интернет до 1 октября (по пунктам 1–16 паспорта). Информацию по пунктам 15–20 паспорта Минфин России направляет в адрес куратора налогового расхода до 15 ноября.

Публикация паспорта налогового расхода в сети Интернет правовыми актами не предусмотрена. Для повышения прозрачности бюджетного процесса представляется целесообразным рассмотреть вопрос о нормативном закреплении обязанности Минфина России либо куратора налогового расхода осуществлять публикацию паспорта налогового расхода с установлением срока такой публикации.

По информации, предоставленной Минфином России, паспорта Налоговых расходов в 2019–2021 годах в Минфин России не поступали. При этом Минфин России письмами от 4 декабря 2019 года № 15-07-06/94150, от 7 декабря 2020 г. № 15-07-15/106568 уведомил кураторов налоговых расходов о необходимости представления паспортов налоговых расходов до 15 декабря 2019 года и 15 декабря 2020 года соответственно.

Неисполнение требования Правил, утвержденных постановлением № 439, в части формирования паспорта налогового расхода Минэнерго России объяснило тем, что Минфин России не согласовал проекты приказов Минэнерго России об утверждении методик, в приложении к которым были приведены проекты форматов паспортов налоговых расходов<sup>57</sup>. Отсутствие согласованного формата паспорта налогового расхода повлекло за собой невозможность формирования паспорта налогового расхода.

Однако утверждение методик представляет собой самостоятельный процесс, который не влияет на формирование паспорта налогового расхода.

Информацию для формирования паспорта налогового расхода кураторам налоговых расходов предоставляет Минфин России.

Таким образом, Минэнерго России не сформировало паспорта Налоговых расходов, что не соответствует требованиям подпункта «а» пункта 5 Правил, утвержденных постановлением № 439. Это свидетельствует о неполноте реализации бюджетно-правового института налоговых расходов, что не способствует повышению прозрачности в налогово-бюджетной сфере.

---

57. Письмо Минэнерго России от 7 августа 2021 г. № ПС-9349/09.

## 8. ВЫВОДЫ

**8.1.** Льготы по уплате вывозных таможенных пошлин и сборов, которые включены в Перечень 2020–2022, а также содержащиеся в Проекте перечня 2022–2024, имеют достаточную правовую основу.

**8.2.** В 2019 году были изданы нормативные правовые акты, сформировавшие систему управления налоговыми расходами.

С 5 января 2019 года понятие «налоговые расходы публично-правового образования» закреплено в статье 6 Бюджетного кодекса.

Правительством Российской Федерации утверждены Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и их оценки. Минфином России утверждены Правила формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации, которые включаются в паспорта налоговых расходов Российской Федерации.

**8.3.** Перечень 2020–2022 сформирован и размещен на официальном сайте Минфина России в соответствии с установленной процедурой.

**8.4.** Критерии отнесения льгот по уплате таможенных пошлин и сборов к налоговым расходам не установлены. Это может привести к неполноте перечня налоговых расходов Российской Федерации.

При учете информации о налоговых льготах, освобождениях и иных преференциях по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование Минфин России руководствуется подходом, который выражается в разделении льгот на три элемента («базовый элемент», «стандартное освобождение» и «налоговый расход»).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что при формировании перечней налоговых расходов Российской Федерации Минфин России давал различную оценку льготам со сходными характеристиками.

**8.5.** Перечень 2020–2022 не является полным в связи с невключением в него следующих льгот:

- освобождение от уплаты вывозных таможенных пошлин в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с соглашением о разделе продукции;
- освобождение от уплаты таможенной пошлины на газ природный сжиженный, вывозимый из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе;

- освобождение от уплаты таможенной пошлины в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с Соглашением об общих условиях и механизме поддержки развития производственной кооперации предприятий и отраслей государств – участников СНГ<sup>58</sup>;
- освобождение от уплаты таможенных сборов за совершение таможенных операций с товарами в рамках сотрудничества России с КНР в нефтяной сфере.

**8.6.** В Перечень 2020–2022, Проект перечня 2021–2023 и Проект перечня 2022–2024 не включен ряд льгот по вывозной таможенной пошлине, освобождение от уплаты таможенных сборов при вывозе товаров и тарифные квоты<sup>59</sup>, которые по информации Минэнерго России и Минэкономразвития России соответствуют целям программных документов стратегического планирования либо введены в целях стимулирования развития отдельной отрасли экономики.

**8.7.** Общий объем льгот по уплате таможенных пошлин, включенных в Перечень 2020–2022 в качестве Налоговых расходов, за анализируемый период составил: в 2018 году – 283 836 936,40 тыс. рублей; в 2019 году – 306 393 263,78 тыс. рублей; в 2020 году – 252 075 837,10 тыс. рублей; в 2021 году (по состоянию на 10 сентября) – 81 356 955,29 тыс. рублей.

В 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдался рост объема предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин на 7,9 %. В 2020 году произошло снижение сумм предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин по сравнению с 2019 годом на 17,72 %. Снижение объемов предоставленных льгот обусловлено снижением количества вывозимых товаров.

Общий объем льгот по уплате вывозных таможенных пошлин, сборов, включенных в Проект перечня 2022–2024, за анализируемый период (по состоянию на 10 сентября 2021 года) составил: в 2018 году – 423 556 263,83 тыс. рублей; в 2019 году – 440 076 255,16 тыс. рублей; в 2020 году – 327 356 711,76 тыс. рублей; в 2021 году (по состоянию на 10 сентября) – 111 300 416,56 тыс. рублей.

В 2019 году по сравнению с 2018 годом наблюдался рост объема предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин на 3,9 %. В 2020 году произошло снижение сумм предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин по сравнению с 2019 годом на 25,6 %. Снижение объемов предоставленных льгот обусловлено снижением количества товаров, вывозимых в соответствии с соглашениями о разделе продукции по проектам Сахалин – 1, Сахалин – 2.

**8.8.** В 2020 году Перечень 2021–2023 не сформирован и не размещен на сайте Минфина России в связи с непроведением заседания Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в целях

58. Заключено 23 декабря 1993 г. в г. Ашхабад.

59. Тарифные квоты в части Перечня 2020–2022 и Проекта перечня 2021–2023. В Проект перечня 2022–2024 тарифные квоты не подлежат включению в связи с отменой тарифного квотирования в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2021 г. № 396.

урегулирования разногласий по проекту данного перечня и принятия решения о размещении перечня на официальном сайте Минфина России в сети Интернет.

**8.9.** Проект перечня 2022–2024 годов сформирован и направлен Минфином России 29 апреля 2021 года в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов для урегулирования разногласий по нему и принятия решения о размещении перечня на официальном сайте Минфина России в сети Интернет. По состоянию на 22 ноября 2021 года заседание Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов не проведено.

**8.10.** Срок размещения перечня налоговых расходов на официальном сайте Минфина России в сети Интернет Правилами, утвержденными постановлением № 439, не установлен.

**8.11.** Минэнерго России не отразил в ГП «Развитие энергетики» информацию об общем объеме налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин и сборов (включая информацию об объемах экспортных налоговых расходов) и включенных в Перечень 2020–2022. Это не соответствует требованиям подпункта «з» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации<sup>60</sup>.

**8.12.** Минэнерго России не утвердил до 1 октября 2019 года методики оценки эффективности налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин и сборов и включенных в Перечень 2020–2022. Это не соответствует требованиям пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439.

**8.13.** В анализируемый период в связи с отсутствием утвержденных методик оценки эффективности налоговых расходов, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин и сборов и включенных в Перечень 2020–2022, Минэнерго России не проводило оценку эффективности таких расходов.

**8.14.** Процедура согласования проекта методики оценки эффективности налогового расхода Российской Федерации, регламентирующая порядок урегулирования между куратором налогового расхода Российской Федерации и согласующим органом разногласий по проекту методики, а также сроки согласования Правилами, утвержденными постановлением № 439, не установлены. Отсутствие регламентации приводит к возможности нарушения срока утверждения методики<sup>61</sup> и невозможности своевременного проведения оценки налоговых расходов Российской Федерации.

---

60. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

61. Установлен пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439.

**8.15.** При устранении разногласий между Минфином России и Минэнерго России по проектам методик и их согласовании разработанные методики позволят провести оценку эффективности Налоговых расходов.

**8.16.** В анализируемый период работа Минфина России и Минэнерго России по разработке и согласованию методик была необоснованно затянута. Это привело к непроведению оценки эффективности таких расходов в 2020–2021 годах. Методики до сих пор не утверждены. Срок согласования на текущую дату составляет два года.

**8.17.** Минэнерго России не сформировало паспорта налоговых расходов Российской Федерации, обусловленных предоставлением льгот по уплате вывозных таможенных пошлин и освобождений от уплаты таможенных сборов при вывозе товаров и включенных в Перечень 2020–2022. Это не соответствует требованиям подпункта «а» пункта 5 Правил, утвержденных постановлением № 439.

## 9. Предложения (рекомендации)

**9.1.** Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с рекомендацией поручить:

- 1) Минфину России до 1 марта 2022 года рассмотреть вопрос об установлении критериев отнесения льгот по уплате таможенных пошлин и сборов к налоговым расходам Российской Федерации;
- 2) Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти до 1 марта 2022 года рассмотреть вопрос о подготовке предложений о внесении изменений в Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439:
  - в части регламентации процедуры и сроков согласования проекта методики оценки эффективности налогового расхода Российской Федерации;
  - в части введения обязательной публикации паспорта налоговых расходов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и установления срока для такой публикации;
  - в части установления срока размещения перечня налоговых расходов Российской Федерации на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

- 3) Минфину России рассмотреть вопрос о включении в перечень налоговых расходов следующих льгот по уплате вывозных таможенных пошлин, таможенных сборов:
- освобождения от уплаты таможенной пошлины в отношении топлива, вывозимого из Российской Федерации для обеспечения деятельности судов, используемых на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации, либо в российской части (российском секторе) дна Каспийского моря для геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья, а также судов обеспечения и поисково-спасательных судов, используемых при проведении указанных работ;
  - освобождения от уплаты вывозной таможенной пошлины в отношении нефти и нефтепродуктов, вывозимых из Российской Федерации в государства – участники Договора о ЕАЭС, а также в государства, образующие вместе с Российской Федерацией зону свободной торговли, если такое освобождение предусмотрено международными договорами;
  - освобождения от уплаты таможенных сборов за таможенные операции с товарами в рамках соглашения «Турецкий поток».

**9.2.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации.

**9.3.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

