|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Приложение № 1  к подразделу 3 «Анализ основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, консолидированного бюджета Российской Федерации, федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, основные характеристики и структурные особенности проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» Заключения Счетной палаты |

**Анализ**

**Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов**

В части Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов   
(далее – Основные направления) отмечается следующее.

Как программный документ Основные направления рассматриваются практически одновременно с законопроектами, реализующими системные меры, предлагаемые Основными направлениями.

**1**. В Основных направлениях перечислены меры налоговой политики по видам налогов и актуальные вопросы налогообложения на перспективу, по которым полагаем целесообразным отметить следующее.

**1.1.** В части акцизов на табачные изделия

С целью дополнительной мобилизации в прогнозном периоде доходов федерального бюджета Основными направлениями в 2021 году предусмотрена ускоренная индексации (на 20 %) ставок акцизов на сигареты и папиросы, как основной (специфической), так и минимальной. В 2022 - 2023 годах предусмотрена индексация соответствующих ставок на 4 % ежегодно. Также увеличится адвалорная ставка до 16 %.

По мнению Счетной палаты, потенциал роста ставки акциза на табачные изделия близок к исчерпанию. Следует отметить, что примерно с 2016 года темп рост налоговой ставки по акцизам на табак превышает темп роста поступлений по акцизам на табачную продукцию, а следовательно, существенное увеличение ставки может не привести к желаемому приросту поступлений.

Полагаем, что по итогам 2020 года возможен некоторый рост поступлений от акцизов на табак в целом за счет, например, введения с 1 января 2020 года акциза на все электронные сигареты (не только одноразовые), а также введения акциза на устройства для нагревания табака и на электронные системы доставки никотина, однако указанный рост будет обеспечен не ростом налоговой ставки, а расширением налоговой базы.

Кроме того, рост ставок акцизов приведет к росту объема контрафактной продукции, ввозимой в основном из стран ЕАЭС, где ставка акциза на табачные изделия ниже. По расчетам экспертов, в 2019 году объем нелегального табачного рынка в России увеличился на 2,6 процентного пункта - до 10,3 %, против 7,7 % годом ранее.

**1.2.** В части единого налога на вмененный доход

В положениях Основных направлений, посвященных поддержке малого бизнеса и совершенствованию специальных налоговых режимов, не уделено внимания последствиям отмены с 1 января 2021 года такого специального налогового режима, как единый налог на вмененный доход ( далее – ЕНВД).

Вместе с тем в 2019 году на указанном режиме находилось около 1,9 млн. плательщиков, в том числе 223 тыс. организаций и 1,7 млн. индивидуальных предпринимателей.

Фактически после 1 января 2021 года организации должны перейти на общий режим налогообложения или на упрощенную систему налогообложения, а индивидуальные предприниматели, скорее всего, будут выбирать между упрощенной системой налогообложения или патентной системой.

Независимо от того, какой специальный налоговый режим они выберут, с точки зрения налоговой системы у налогоплательщиков сохраняются следующие риски:

1) сокращение субъектов МСП в результате отмены ЕНВД (за счет прекращения своей деятельности или ухода в тень);

2) снижение доходов местных бюджетов в результате отмены ЕНВД (ЕНВД зачисляется в местные бюджеты, а доходы от упрощенной системы налогообложения - в бюджет субъекта Российской Федерации);

3) возможное повышение фискальной нагрузки на субъектов МСП, ранее применявших ЕВНД, и усложнение учета и отчетности для них, за исключением тех индивидуальных предпринимателей, которые выберут патентную систему налогообложения.

В этой связи полагаем целесообразным предусмотреть не только информационно-консультационные, но и законодательные меры, направленные на облегчение перехода бывших плательщиков ЕНВД на другие режимы, например, продление сроков сдачи отчетности, расширение видов деятельности и условий, при которых возможно применение патентной системы налогообложения, и другие.

**1.3.** В части неналоговых платежей

В Основных направлениях отсутствуют положения о проводимой работе по инвентаризации и упорядочиванию системы неналоговых платежей, которые ранее были обозначены в Основных направлениях 2018 и 2019 года.

Полагаем, что отказ от внесения некоторых неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации не должен восприниматься как отказ от работы над проблемой неналоговых платежей в целом.

По нашему мнению, работа с неналоговыми платежами должна строиться по следующим основным направлениям:

необходимо дополнительно уточнить реестр платежей с целью его максимального наполнения;

закрепить ведение реестра как информационной системы, предусмотрев процедуру появления новых платежей в реестре, с учетом целесообразности модификации платежей, установления требований о порядке исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты;

системно определиться с необходимостью (отсутствием необходимости) внесения каких-либо платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации;

в части платежей за госуслуги и за услуги, необходимые для их предоставления, рассмотреть возможность проведения инвентаризации, с точки зрения обоснованности их установления и обоснованности применяемых ставок;

выработать общие подходы и методологические основы работы с неналоговыми платежами субъектов Российской Федерации.

**2.** Согласно Основным направлениям на решение задачи содействия достижению национальных целей развития страны направлены структурные изменения бюджетной политики, в том числе в части изменения структуры и повышения результативности расходов. При этом стратегическая приоритезация расходов, как и в предыдущем бюджетном цикле, обеспечивается за счет значительного роста финансирования мероприятий национальных проектов и мер по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (рост на 38,7 % в 2023 году к уровню 2020 года).

Отмечаем, что указанные расходы в 2021 – 2023 годах в среднем составляют не более 14 % общего объема расходов федерального бюджета. Анализ расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов свидетельствует о том, что существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета в среднесрочной перспективе не произошло.

**3.** В разделе Основных направлений, посвященном повышению операционной эффективности использования бюджетных средств, как и в основных направлениях в предыдущие бюджетные циклы, в очередной раз отмечается необходимость развития института государственных программ и проектных принципов управления. Однако единственной мерой для достижения указанных целей определены синхронизация подходов к разработке и управлению госпрограммами и национальными (федеральными) проектами, а также для расширения полноты мониторинга национальных проектов - разработка их рабочих планов, детализирующих результаты до конечных объектов с установлением по ним ответственных исполнителей, и детализация информации о закупках государственных учреждений.

При этом так и остаются нерешенными вопросы, связанные с отсутствием зависимости между объемами финансирования и индикаторами госпрограмм, ухудшением количественных значений ряда показателей, изменением состава показателей, их исключением в связи с недостижением, отсутствием сопоставимости показателей за весь период реализации госпрограмм, наличием низкой доли показателей статистического наблюдения, что не способствует повышению эффективности функционирования института госпрограмм.

**4.** В отношении оценки эффективности налоговых расходов как одного из инструментов повышения операционной эффективности использования бюджетных средств отмечаем следующее.

В Основных направлениях значительное внимание уделено формированию общих методологических подходов к оценке эффективности налоговых расходов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Подведены итоги работы в сфере оценки эффективности налоговых расходов в 2019 году и обозначены задачи на 2021 - 2023 годы, такие как охват оценкой эффективности всех налоговых льгот Российской Федерации, полноценное отражение налоговых расходов в государственных и муниципальных программах, внедрение механизма оценки налоговых расходов на муниципальном уровне и ряд других.

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на проделанную работу, перечень налоговых расходов фактически остается справочным материалом к Основным направлениям, поскольку в нем отсутствуют сведения об итогах работы кураторов налоговых расходов по оценке эффективности и востребованности налоговых льгот, отмене неэффективных и уточнению существующих льгот.

С точки зрения использования результатов оценки налоговых расходов в бюджетном процессе предлагаем рассмотреть возможность установления общего предела принимаемых налоговых расходов (в абсолютном выражении) на текущий и плановый периоды, что должно потенциально ограничить возможность бесконтрольного и незапланированного увеличения налоговых льгот.

С точки зрения совершенствования самого механизма внедрения концепции налоговых расходов в бюджетный процесс Российской Федерации полагаем, что на среднесрочную перспективу наиболее актуальной задачей будет являться совершенствование методик оценки, разработанных кураторами налоговых расходов, на основе единых методологических подходов, разработанных и утвержденных Министерством финансов Российской Федерации, возможно по отраслевому признаку.

**5.** Согласно Основным направлениям одним из инструментов, направленных на повышение операционной эффективности использования бюджетных средств, является **внедрение** в систему управления государственными финансами **обзоров бюджетных расходов,** которое начато в 2019 году.

В соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, одним из принципов проведения обзоров является **включение решений,** принятых по результатам проведения обзоров бюджетных расходов, **в методику расчета базовых бюджетных ассигнований** федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на очередной финансовый год и плановый период.

Следует отметить, что в постановлении Правительства Российской Федерации   
от 24 марта 2018 г. № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» **соответствующие нормы отсутствуют.**

**Методики** расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2020 – 2022 годы и на 2021 - 2023 годы, а также соответствующие методические указания по распределению предельных базовых бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов **указаний** на учет результатов проводимых обзоров **не предусматривают.**

Регламентом проведения обзоров бюджетных расходов, утвержденным Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – председателем Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов 5 февраля 2019 г. № 1025п-П13, определены порядок и сроки их подготовки (с октября текущего финансового года по апрель очередного финансового года). В том числе установлено, что Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (далее – Правительственная комиссия) рассматривает обзоры и принимает соответствующие решения в срок до 30 апреля очередного финансового года.

В 2019 году проведены обзоры расходов на материально-техническое обеспечение федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, на реализацию пяти государственных программ по развитию промышленности гражданского назначения и трех государственных программ в сфере природопользования и охраны окружающей среды, расходов федерального бюджета, главным распорядителем по которым является Федеральная служба судебных приставов.

Наличие отмеченных в обзорах проблем подтверждено результатами контрольных мероприятий Счетной палаты. Предложения по оптимизации расходов, содержащиеся в обзорах бюджетных расходов, в целом соответствующие результатам проверок, проводимых Счетной палатой, были поддержаны.

Однако эти предложения, рассмотренные на заседании Правительственной комиссии 8 ноября 2019 года, при формировании проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2020 годов в основном не были учтены, за исключением перераспределения бюджетных ассигнований на реализацию отдельных мероприятий ряда госпрограмм.

Правительственной комиссией (протокол от 3 сентября 2019 г. № 3) одобрен следующий перечень сфер (направлений) проведения обзоров бюджетных расходов в 2020 году:

в сфере здравоохранения (порядка 900,1 млрд. рублей бюджетных ассигнований и налоговых расходов порядка 484,5 млрд. рублей);

в сфере энергетики (порядка 8,3 млрд. рублей бюджетных ассигнований и налоговых расходов порядка 3 118,9 млрд. рублей);

в сфере сельского хозяйства и рыболовства (порядка 324,3 млрд. рублей и налоговых расходов порядка 77,6 млрд. рублей);

на предоставление субсидий на иные цели бюджетным (автономным) учреждениям (порядка 263,1 млрд. рублей);

на поддержку государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний (порядка 275,8 млрд. рублей);

на создание и функционирование информационных систем, внедрение цифровых технологий (порядка 132,1 млрд. рублей).

В целом планируемый **объем бюджетных ассигнований**, который должен быть **охвачен обзорами,** в части 2021 года составляет порядка **1 903,7 млрд. рублей**, **налоговых расходов - порядка 3 525,7 млрд. рублей.**

Согласно ответу Минфина России (письмо от 8 сентября 2020 г. № 26-01-07/78749) на запрос Счетной палаты подготовка обзоров бюджетных расходов **не завершена** в связи с проводимой в январе - августе 2020 года **реорганизацией Правительственной комиссии** по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов и уточнением ее состава (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2020 г. № 2076-р), а также последующей необходимостью дополнительной актуализации содержания обзоров бюджетных расходов ввиду изменения структуры расходов федерального бюджета по соответствующим направлениям, обусловленного ситуацией с распространением коронавирусной инфекции.

Таким образом, при формировании проекта федерального бюджета на 2021 – 2023 годы результаты обзоров бюджетных расходов, как и в предыдущем бюджетном цикле, не учтены.

В целом отмечаем, что обзоры бюджетных расходов, учитывая достаточно высокое качество анализа и содержащихся в них рекомендаций (на примере обзоров бюджетных расходов, проведенных в 2019 году), могут стать действенным инструментом повышения операционной эффективности использования бюджетных средств в случае своевременности их подготовки и учета рекомендаций и предложений по результатам обзоров при формировании проектов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

**6.** В Основных направлениях, как и в предыдущие годы, не затрагиваются вопросы, связанные с включением в федеральную адресную инвестиционную программу (далее – ФАИП) объектов, не готовых к началу строительства (реконструкции) в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Полагаем, что эта тема требует серьезного внимания и мониторинга со стороны Правительства Российской Федерации в предстоящем периоде, учитывая то, что принятые в течение последних лет меры по сокращению объемов и количества объектов незавершенного строительства ощутимого эффекта не дали.

Так, по итогам 2019 года уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФАИП является самым низким за 20 лет (77,2 % объема лимитов бюджетных обязательств). Объем неисполнения указанных расходов составил 192,6 млрд. рублей, что на 58,1 млрд. рублей, или на 43,2 %, больше, чем в 2018 году (134,5 млрд. рублей).

Также остаются низкими темпы строительства и ввода в эксплуатацию объектов ФАИП. В 2019 году не введено в эксплуатацию 188 объектов, или 74,9 % общего количества объектов, подлежавших вводу (в 2018 году – 181 объект, или 45,5 %).

В связи с этим в Основных направлениях должно найти отражение положение о направлении бюджетных инвестиций в очередном финансовом году в первую очередь на строительство (реконструкцию) объектов с высоким уровнем технической готовности и объектов, имеющих утвержденную проектно-сметную документацию и другие документы, необходимые для организации строительства, а также должны быть определены действенные меры по сокращению объемов незавершенного строительства и вовлечению приостановленных и «брошенных» объектов в хозяйственный оборот.