

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

Н. А. Пытель

ведущий специалист Аналитического сектора Комитета финансов Санкт-Петербурга

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ

Введение

Необходимость качественного управления налоговыми льготами на региональном уровне в настоящий момент обусловлена устанавливаемыми Министерством финансов РФ требованиями к региональным органам государственной власти (ОГВ) по повышению качества управления общественными финансами и уровня открытости бюджетных данных. Вопросы оптимизации действующих налоговых льгот в течение трех лет включаются в состав основных направлений налоговой политики РФ, в соответствии с которыми оценка эффективности налоговой льготы должна стать обязательным элементом как процесса введения новой льготы, так и процесса принятия решения о продлении действующей льготы (Основные направления налоговой политики РФ на 2016 год..., 2015; Основные направления налоговой политики РФ на 2017 год..., 2016).

Выявление неэффективных налоговых льгот на региональном уровне тем более актуально в условиях нестабильной экономической ситуации, вызванной различными геополитическими факторами, а также в связи с высокой дотационностью субъектов РФ. Качественное управление региональными налоговыми льготами может стать действенным инструментом увеличения доходного потенциала налоговой системы и, как следствие, повышения сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов, что является возможным только при формировании эффективной системы мониторинга и оценки. Применительно к проведению контроля за налоговыми льготами, как правило, проводится сопоставление социально-экономических и иных результатов, достигнутых за счет их введения, с объемом предоставленных налоговых льгот в денежном выражении. Вследствие сложности количественной оценки первого, а также трудностей оперативного сбора статистических данных для оценки второго, качественная оценка налоговых льгот затруднена.

Сегодня к теме налоговых льгот и оценке их эффективности обращаются в своих работах все больше российских и зарубежных авторов, таких как И. А. Майбуров, Ю. Б. Иванов, Е. Ф. Киреева, В. Г. Пансков, Н. А. Соловьева, А. М. Соколовская, Л. Л. Тарангул, Т. А. Малинина, О. И. Тимофеева, Р. Буссе и др. Тем не менее исследования по данной теме чаще всего посвящены проблемам методологического обеспечения оценки налоговых льгот, они не содержат рекомендаций прикладного характера применительно к действующим методикам проведения оценки. Целью исследования в данной статье является критический анализ действующей системы мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот в субъектах РФ и разработка предложений по ее совершенствованию.

Обзор действующей системы налоговых льгот в субъектах РФ

В условиях сложившейся неблагоприятной экономической ситуации в стране основным приоритетом правительства РФ стало недопущение какого-либо увеличения налоговой нагрузки на экономику. В отношении налоговых льгот это означает

продолжение активной стимулирующей политики государства, что выражается в установлении, а также планировании новых налоговых льгот. Одновременно с этим не отменяется и задача оптимизации расходов бюджетов на предоставление налоговых льгот за счет выявления неэффективных налоговых льгот, однако вводится ограничение на отмену налоговых льгот, имеющих социальный эффект (Основные направления налоговой политики РФ на 2016 год., 2015).

В качестве примера практического воплощения принятого курса в налоговой политике можно привести меру, вступившую в силу с 2016 г., – региональные власти получили возможность снижать ставку для организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения с объектом «доходы» в пределах от 1 до 6%. За первое полугодие 2016 г. данным правом воспользовалось 19 субъектов РФ (прежде всего инвестиционно активные регионы, стимулирующие малый бизнес).

Подобные тенденции в налоговом регулировании и имплементируются на уровень субъектов РФ. В настоящий момент региональные налоговые льготы действуют во всех субъектах РФ. Треть субъектов в 2015 г. в связи с действием налоговых льгот по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций, фактически зачисляемому в бюджеты субъектов РФ практически в полном объеме, недополучили в региональный бюджет более 10% от доходов по соответствующим налогам (рис. 1). Еще в 21 субъекте данная величина колеблется в диапазоне от 5 до 10%.

Безусловными лидерами по объемам предоставления региональных налоговых льгот являются города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, а также Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Например, в Санкт-Петербурге объем выпадающих доходов в связи с действием налоговых льгот, установленных законами Санкт-Петербурга, в 2015 г. составил 17,6 млрд руб., что выше аналогичного показателя 2011 г. практически в 1,5 раза. В период 2016–2019 гг. в связи с введением новых налоговых льгот, направленных на привлечение инвестиций в экономику города, поддержку отечественного автомобилестроения и строительного сектора экономики города, прогнозируется дальнейший рост объема выпадающих доходов до 23,8 млрд руб. Учитывая, что темпы роста объемов предоставления налоговых льгот опережают темп роста налоговых доходов консолидированного бюджета Санкт-Петербурга, удельный вес выпадающих доходов должен увеличиться со среднего за пятилетний период уровня в 4,66% до 5,4% в 2017 г. Подобные значительные объемы предоставления налоговых льгот направлены на повышение инвестиционной привлекательности и развитие предпринимательской деятельности в регионе (Бюджет для граждан., 2016).

В относительном же значении региональные налоговые льготы оказывают наибольшее влияние на бюджеты высокودотационных субъектов, таких как Республики Чечня и Алтай, а также на бюджеты Пермского края, Республики Мордовия и др. субъектов (Годовой отчет., 2016; Письмо Министерства финансов РФ., 2016).

Одна из крупнейших консалтинговых компаний «Прайсвотерхаус Куперс в России» провела рейтингование субъектов РФ по уровню использования предоставленных регионам полномочий в части налоговой политики по итогам 2015 г. В числе основных полномочий, которые могли оказать ощутимый эффект на доходы регионов, значится установление налоговых льгот. Методология рейтингования полномочий региона по установке налоговых льгот заключалась в их взаимоувязке с фактом получения регионом дотаций из федерального бюджета, а также с уровнем государственного долга субъекта РФ. По итогам рейтинга, наименьшее количество баллов в части полномочий по установлению налоговых льгот получили более половины субъектов РФ, которые в 2015 г. были дотационными, имели государственный долг в объеме

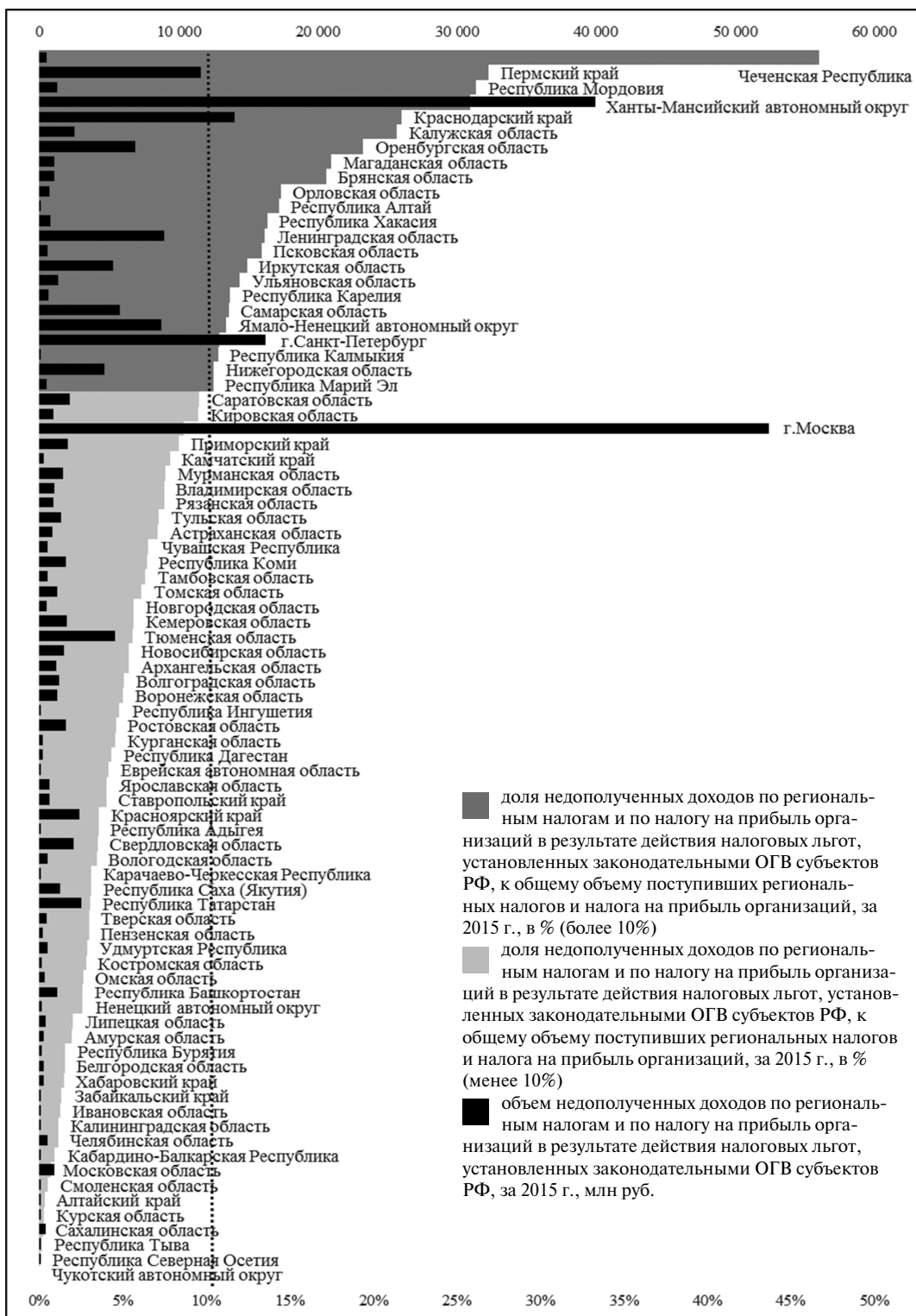


Рис. 1. Результаты действия налоговых льгот по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в субъектах РФ в 2015 г.

Источник: Годовой отчет..., 2016; Письмо Министерства финансов РФ..., 2016.

более 30% от доходов регионального бюджета и при этом предоставляли налоговые льготы (Отчет консалтинговой компании «Прайсвотерхаус Куперс в России»..., 2016)

Высокая активность использования субъектами РФ такого инструмента реализации налоговой политики, как налоговые льготы, в условиях нестабильной экономической ситуации в стране позволяет сделать вывод о том, что возможность погашения дефицита регионального бюджета за счет федеральных дотаций в значительной степени снижает стимулы регионов для работы с собственной доходной базой, в том числе и для работы над оптимизацией налоговых льгот. Еще одним фактором, влияющим на это, является пересечение полномочий федерального и регионального уровней по установлению льгот по региональным налогам. В настоящий момент действует значительное количество налоговых льгот по региональным налогам, введенных нормативными правовыми актами федерального уровня. Недополученные доходы регионов от действия подобных налоговых льгот достигают значительных величин, которые не компенсируются бюджету региона.

В результате, несмотря на постулирование в течение ряда последних лет на федеральном уровне необходимости сокращения неэффективных расходов, а также поиска возможностей для повышения доходной базы в связи со сложной экономической ситуацией в стране, всего в 19 субъектах РФ объем выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот снизился по результатам 2015 г. в сравнении с 2014 г.¹ Кроме того, согласно данным консалтинговой компании «Делойт» об изменении регионального законодательства за 2015 г. в части налоговых льгот, только в 12% субъектов РФ были отменены ранее действующие налоговые льготы, в то время как в 63% регионов, наоборот, были приняты новые налоговые льготы (Отчет консалтинговой компании «Делойт»..., 2016).

В перспективе возможны значительные изменения в области налоговой и бюджетной политики на федеральном уровне, которые существенным образом могут отразиться на полномочиях субъектов РФ по предоставлению налоговых льгот. Согласно указаниям Председателя Правительства РФ, Министерство финансов РФ при заключении соглашений с субъектами РФ о предоставлении дотаций должно ввести условие об установлении моратория такому субъекту на введение на региональном и местном уровнях льгот и преференций по налогам и иным обязательным платежам, поступающим в региональные и местные бюджеты, а также условие об отмене установленных льгот (Протокол..., 2016).

Кроме того, в соответствии с основными направлениями налоговой политики РФ на 2017 г. и плановый период 2018 и 2019 гг. (Основные направления налоговой политики РФ на 2017 год..., 2016) планируется поэтапная отмена действующих налоговых льгот, установленных на федеральном уровне по региональным и местным налогам, с передачей соответствующих полномочий на соответствующий уровень. Механизм передачи полномочий предполагает переходный этап для ряда налоговых льгот (в течение пяти лет, трех лет или одного года), во время которого предоставление соответствующих налоговых льгот будет обязательным для субъектов РФ. По истечении установленного периода субъект РФ получает право самостоятельно принимать решение о дальнейшем предоставлении или отмене соответствующих налоговых льгот. Также предусмотрено введение в действие так называемого правила «двух ключей» применительно к отдельным видам льгот по налогу на доходы физических лиц и налогу на прибыль организаций, которое предполагает предоставление налоговых льгот, установленных

¹ По данным публикуемых субъектами РФ на официальных сайтах ОГВ в сети Интернет аналитических материалов по оценке эффективности налоговых льгот в соответствии с требованиями рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных (Методика..., 2016).

на федеральном уровне, только в случае принятия соответствующего решения законом субъекта РФ.

Вследствие возможных изменений в отношении полномочий субъектов РФ по предоставлению налоговых льгот, а также в связи с необходимостью в условиях возрастающей дефицитности региональных бюджетов проведения оптимизации расходов региональных бюджетов на предоставление налоговых льгот продолжает возрастать актуальность повышения качества методического обеспечения оценки и выявления неэффективных налоговых льгот, которое в настоящий момент характеризуется рядом существенных недостатков и проблем.

Анализ мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, осуществляемых в субъектах РФ

В настоящее время на федеральном уровне нормативная правовая база проведения контрольных мероприятий в отношении предоставления налоговых льгот отсутствует, также не разработано методическое обеспечение проведения мониторинга и оценки налоговых льгот, не приняты единые правила и стандарты в данной области. В 2011 г. Правительство РФ поручило Министерству экономического развития РФ разработать единую методику налоговых льгот. По результатам рассмотрения проекта методики, в 2014 г. Правительство РФ дало повторное поручение уже совместно с Министерством финансов РФ утвердить методику мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, а также обеспечить ее интеграцию с методикой эффективности налоговых расходов. Однако она также не была принята, после чего уже Счетной палатой РФ по поручению Государственной Думы Федерального Собрания РФ была разработана методика проведения экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности налоговых льгот и преференций и их стимулирующего воздействия на развитие экономики. Тем не менее до настоящего времени ни один из разработанных проектов не утвержден, более того, до сих пор не определен федеральный орган исполнительной власти, на который должны быть возложены функции по проведению мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот.

Иным образом дело обстоит на региональном уровне. В 2016 г. вместе с утверждением постановления Правительства Санкт-Петербурга от 28.09.2016 № 862 Методики оценки эффективности налоговых льгот, установленных законами Санкт-Петербурга (Постановление Правительства Санкт-Петербурга., 2016), завершился процесс формирования нормативного правового обеспечения оценки эффективности налоговых льгот во всех субъектах РФ, начавшийся вследствие внедрения в России в 2004–2010 гг. Программы реформирования региональных и муниципальных финансов (Приказ Министерства финансов РФ от 24.08.2004..., 2004).

Помимо необходимости реализации нормативных правовых актов, утверждающих методики и (или) порядки оценки эффективности региональных налоговых льгот (Методики), аналитика по результатам применения налоговых льгот формируется субъектами РФ также и в связи с их участием в рейтингах субъектов РФ, составляемых Министерством финансов РФ, в частности:

1. В рейтинге открытости бюджетных данных (Методика..., 2016):

– результаты оценки эффективности налоговых льгот, предоставленных по решениям ОГВ субъекта РФ, публикуются в составе материалов к закону об исполнении регионального бюджета (отчеты за 2015 г. опубликованы 57 субъектами РФ);

– сведения об оценке налоговых льгот, предоставляемых в соответствии с решениями, принятыми ОГВ субъекта РФ, на очередной финансовый год и плановый период публикуются в составе материалов к проекту закона о региональном бюджете (оценка на 2017–2019 гг. опубликована 58 субъектами РФ).

Согласно методике составления рейтинга (Методика., 2016), публикация бюджетных данных с учетом налоговых льгот (налоговых расходов) является необходимым условием обеспечения принципа полноты и целостности бюджетных данных.

2. В рейтинге качества управления региональными финансами (Приказ Министерства финансов РФ от 03.12.2010., 2010) оценивается проведение контроля по формальным признакам – наличие в субъекте РФ утвержденной Методики результатов оценки, проведенной в соответствии с ней, кроме того, рассчитывается соотношение недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в результате действия налоговых льгот, установленных законодательными (представительными) ОГВ субъектов РФ к общему объему поступивших региональных налогов и налога на прибыль организаций (данные за 2015 г. представлены выше на рис. 1).

Согласно полученным результатам рейтингования за 2015 г. (Письмо Министерства финансов РФ., 2016), только 26 субъектов РФ провели оценку эффективности налоговых льгот на удовлетворительном уровне, из которых только 5 субъектов РФ (Ярославская область, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Ханты-Мансийский автономный округ, Кемеровская область) оценили эффективность всех без исключения действующих налоговых льгот, предоставленных по решениям ОГВ соответствующего субъекта.

Аналогичный анализ по результатам 2014 г. (Тимофеева, 2016) позволил сделать заключение о положительном качестве работы по оценке эффективности налоговых льгот только в отношении 6 субъектов РФ. В качестве основных недостатков работы остальных субъектов выделяются такие, как: низкое качество и недостаточная полнота предоставленных сведений, а также приведение выводов, не обоснованных соответствующими расчетами.

По мнению автора, причиной низкого качества формируемых аналитических материалов является как отсутствие системности в регулировании налоговых льгот в РФ, так и принудительный характер разработки Методик, следствием чего стала их фактическая неработоспособность, недостижение основной цели проведения оценки – подготовка аналитики для принятия эффективных решений в сфере регулирования системы региональных налоговых льгот.

Проведенный анализ действующих региональных Методик выявил, с одной стороны, большое разнообразие используемых трактовок исходных понятий и, как следствие, применение большого числа различных показателей оценки эффективности налоговых льгот, с другой стороны, основные применяемые в Методиках подходы и методические аспекты отличаются друг от друга в незначительной степени. В качестве основных характерных для большинства Методик черт можно выделить следующие.

1. Годовая периодичность проведения оценки эффективности налоговых льгот. Показатели и критерии оценки эффективности налоговых льгот, как правило, основаны на сравнении различных параметров, характеризующих действие налоговых льгот в отчетном году в сравнении с годом, предшествующим ему. Исключение в ряде субъектов составляют налоговые льготы по инвестиционной деятельности, периодичность оценки эффективности которых соответствует расчетному сроку окупаемости инвестиционного проекта (в случаях, когда речь идет об инвестиционных проектах с заранее утвержденным бизнес-планом). По

мнению автора, проведение ежегодной оценки всех налоговых льгот нецелесообразно, ввиду возможного значительного временного лага между введением налоговой льготы и проявлением эффектов от ее применения.

2. Исключение отдельных налоговых льгот из оценки. Подобные исключения встречаются в Методиках 41-го субъекта РФ, наиболее распространено исключение из оценки налоговых льгот для физических лиц (кроме индивидуальных предпринимателей), государственных учреждений, а также ОГВ и органов местного самоуправления (см. табл. 1).

Таблица 1

Категории налоговых льгот, составляющих исключения из оценки эффективности в соответствии с Методиками субъектов РФ

№ п/п	Категория налоговых льгот, составляющих исключения из оценки эффективности	Число субъектов РФ, в которых применено данное исключение
1	Налоговые льготы физическим лицам, кроме индивидуальных предпринимателей	23
2	Налоговые льготы государственным учреждениям	21
3	Налоговые льготы ОГВ, органам местного самоуправления	16
4	Налоговые льготы, имеющие социальную направленность (предоставляемые физическим лицам из числа социально незащищенных категорий граждан, организациям, осуществляющим социально значимые виды деятельности)	10
5	Налоговые льготы товариществам собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным и жилищным накопительным кооперативам (в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства, имущества жилищного фонда и др.)	9
6	Налоговые льготы некоммерческим организациям (в том числе – садоводческим, огородническим или дачным)	8
7	Налоговые льготы религиозным (и общественным) организациям (объединениям)	7
8	Налоговые льготы субъектам инвестиционной деятельности	7

Источник: составлено автором.

3. Применение показателей в разрезе трех основных типов эффективности налоговых льгот – бюджетной, экономической и социальной. В рамках указанных стандартных типов эффективности в Методиках просматривается разнообразие в подходах к их комбинированию (ряд регионов в качестве результата проводимого анализа рассчитывает интегральную оценку эффективности налоговых льгот), а также различных подходов к определению сущности данных типов и, как следствие, к выбору показателей для их количественной характеристики.

Так, в большей части Методик под бюджетной эффективностью налоговых льгот понимается влияние налоговой льготы на доходы бюджета субъекта РФ. Соответственно, показатели бюджетной эффективности рассчитываются как абсолютное значение прироста (уменьшения) объема поступления налогов отчетного года по сравнению с предшествующим либо как отношение данной величины к объему предоставленных налоговых льгот в отчетном году. Такой подход основан на категорически неправильной предпосылке, что единственным фактором, оказывающим влияние на поступления налогов в бюджет региона, являются налоговые льготы.

Только в Методиках 14 субъектов РФ используется подход к оценке бюджетной эффективности, согласно которому оценивается влияние налоговой льготы не

только на доходы, но и на расходы бюджета (экономия бюджетных средств как следствие предоставления государственной поддержки в косвенной, а не прямой форме). Отдельно стоит отметить опыт Республики Карелии, Методикой (Постановление Правительства Республики Карелия..., 2011) которой предусмотрено применение повышающего коэффициента к показателю бюджетной эффективности в случаях наличия объективных причин снижения поступлений налогов и сборов в бюджет региона.

Социальная эффективность налоговых льгот, как правило, трактуется регионами через достижение целей и задач, которые соответствуют качественным показателям, используемым для оценки социальной эффективности налоговых льгот. Аналогичным образом определяется и экономическая эффективность налоговых льгот, под которой, в большинстве Методик, понимается положительная динамика финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы. Определение эффективности через показатели, ее определяющие, представляется не совсем верным, более подходящей трактовкой, по мнению автора, можно считать, например, определение социальной эффективности, принятое в Методике Орловской области (Постановление Правительства Орловской области..., 2009) – «результат (комплекс результатов) общественного либо социального характера, возникающий благодаря применению налоговой льготы».

Количественная оценка социальной и экономической эффективности налоговых льгот осуществляется на основании динамики ряда показателей, перечень которых устанавливается Методикой. В качестве критерия оценки выступает превышение числа показателей, по которым произошел рост, числа показателей, по которым произошло снижение, в ряде случаев критерий еще менее конкретен – «если предоставление налоговых льгот направлено на достижение одной из целей».

Подобный подход к характеристике социальной и экономической эффективности налоговых льгот обладает тем же недостатком, что и расчет бюджетной эффективности – ограничение факторов, влияющих на значения данных показателей, одним фактором – действием налоговых льгот.

Однако наибольший интерес составляет содержание используемых показателей. В первую очередь необходимо отметить то, что состав показателей для оценки социальной и экономической эффективности налоговых льгот является единым для всей совокупности налоговых льгот, не учитываются ни их цели, ни иные факторы, которые должны в значительной степени влиять на применяемый к оценке подход. Единственным исключением в настоящий момент является Методика Санкт-Петербурга (Постановление Правительства Санкт-Петербурга..., 2016), в рамках которой предусмотрено применение различных показателей экономической эффективности стимулирующих налоговых льгот для разных видов налогов, а социальная эффективность рассчитывается только применительно к налоговым льготам, предоставляемым физическим лицам (кроме индивидуальных предпринимателей).

Кроме того, состав показателей, используемых для характеристики социальной и экономической эффективности налоговых льгот, незначительно различается между Методиками субъектов РФ, а также в зависимости от социального или экономического типа эффективности. Все используемые показатели можно условно разделить на 18 основных групп, 4 из которых – показатели, характеризующие уровень заработной платы, среднесписочная численность работников, создание (сохранение) рабочих мест и расходы на повышение экологической безопасности – применяются для характеристики как экономической, так и социальной эффективности налоговых льгот (рис. 2).



Рис. 2. Система показателей, применяемых субъектами РФ для оценки экономической, социально-экономической и социальной эффективности налоговых льгот в соответствии с принятыми Методиками

Источник: составлено автором.

Представляется, что разделение экономических и социальных эффектов от применения налоговых льгот не является целесообразным и в полной мере осуществимым, в связи с чем рекомендуется применение совокупного типа социально-экономической эффективности налоговых льгот, что в настоящий момент реализуется в 8 субъектах РФ.

Помимо рассмотренных выше трех типов эффективности налоговых льгот, некоторые субъекты РФ также выделяют такие, как: общественную эффективность

(в Методике Кемеровской области (Распоряжение Администрации Кемеровской области..., 2011)) – понимается как влияние налоговой льготы на уровне общества, включающее косвенные результаты предоставления налоговой льготы, которые выходят за пределы прямых финансовых интересов государства, муниципалитета или налогоплательщика), инвестиционную эффективность (например, Методика Пермского края). Перспективным направлением является в настоящий момент выделение также экологического эффекта от применения налоговых льгот (Майбуров, 2014, с. 173), в связи с применением субъектами РФ налоговых льгот, направленных на регулирование состояния окружающей среды (например, налоговая льгота по транспортному налогу в отношении транспортных средств, использующих газ в качестве моторного топлива, действующая в Санкт-Петербурге).

4. В Методиках повсеместно применяются абсолютные показатели для количественной оценки эффективности налоговых льгот, что, по мнению автора, противоречит логике категории «эффективность», которая заключается в сопоставлении достигнутого эффекта и ресурсов, потраченных на его достижение, а значит, требует перехода к относительным показателям.

5. Методиками субъектов РФ практически не предусмотрена оценка влияния негативных внешних эффектов от применения налоговых льгот, исключением являются Ямало-ненецкий автономный округ (Постановление Правительства Ямало-Ненецкого..., 2014) и Ивановская область (Постановление Правительства Ивановской области..., 2008), в Методиках которых предпринимаются попытки оценки влияния вводимых налоговых льгот на эффективность налоговой системы региона, на конкурентную среду в регионе и иные факторы.

6. Отсутствие в подавляющем большинстве Методик применения экспертных методов оценки. Элементы экспертного подхода, как-то: применение поправочных коэффициентов, экспертные заключения, частично представлены в небольшом числе субъектов РФ. Так, Методикой Орловской области (Постановление Правительства Орловской области..., 2009) предусмотрено проведение оценки специальной экспертной комиссией (состав которой, однако, ограничен только государственными служащими), в Ивановской области Методика (Постановление Правительства Ивановской области..., 2008) предусматривает элемент экспертного подхода в части выбора одного из двух предлагаемых способов оценки.

Опыт развитых зарубежных стран, в свою очередь, демонстрирует прямо противоположную тенденцию – оценка эффективности налоговых льгот проводится в большей степени на основе качественных характеристик методами экспертного анализа, с применением количественного обоснования тех или иных выводов.

7. Передача полномочий по оценке эффективности налоговых льгот в ведение одного ОГВ. Как правило, в таком качестве выступает финансовый орган субъекта РФ либо ОГВ, курирующий экономическую политику региона. В этом случае один ОГВ одновременно курирует налоговую политику региона и инициирует изменения налогового законодательства субъекта РФ в части налоговых льгот. Налицо прямой конфликт интересов, так как обоснованием эффективности налоговых льгот занимается структура, заинтересованная в одобрении принятия той или иной налоговой льготы.

Кроме того, такая межведомственная организация оценки эффективности налоговых льгот, как правило, имеет следствием понижение качества оценки. На это оказывает влияние как невозможность финансового органа дать соответствующее экспертное заключение по налоговой льготе, имеющей ярко выраженную отраслевую направленность, так и возникающие трудности по сбору необходимых статистических данных для проведения оценки. Ссылаясь на это,

ряд субъектов РФ зачастую не проводит оценку эффективности по ряду налоговых льгот (особенно в части инвестиционных налоговых льгот).

Лучшей практикой в данном случае представляется опыт ряда регионов, Методиками которых предусмотрено распределение полномочий по оценке и (или) сбору и расчету необходимых данных между ведомственными исполнительными ОГВ, контролирующими определенную отрасль. Подобная организация деятельности по оценке эффективности налоговых льгот, безусловно, способствует повышению качества проводимой оценки.

8. В Методиках, а также при проведении мониторинга налоговых льгот в целом не применяется критерий востребованности налоговой льготы. В качестве примера можно привести ситуацию, сложившуюся в настоящий момент в Санкт-Петербурге. Из действующих на конец 2015 г. 57 налоговых льгот, предоставляемых в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга, налогоплательщики не воспользовались в 2015 г. 14, кроме того, по 6 из них выпадающие доходы бюджета Санкт-Петербурга не прогнозируются вплоть до 2019 г. Тем не менее по результатам проведенной оценки эффективности налоговых льгот в соответствии с принятой в Санкт-Петербурге Методикой, ни одна из указанных льгот не рекомендовалась к отмене (Бюджет для граждан..., 2016).

9. И, наконец, последней и не менее существенной, по мнению автора, отличительной чертой действующих региональных Методик является отсутствие требования о формировании заключительных результатов проведенной оценки в форме конкретных выводов и рекомендаций. Как правило, той или иной налоговой льготе присваивается определенная степень эффективности (высокая, средняя, низкая), однако дальнейший алгоритм действий при выявлении неэффективных в соответствии с Методикой льгот не предусмотрен. Другими словами, собственно цель оценки – оптимизации действующей системы налоговых льгот в регионе – не достигается.

Проведенный анализ методического обеспечения оценки эффективности региональных налоговых льгот в РФ показал значительные недостатки действующей системы оценки в субъектах РФ, вследствие чего региональные ОГВ не достигают необходимых результатов оценки в полной мере. Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что Методики имеют скорее декларативный характер и не формируют должное методологическое обеспечение оценки.

Выявленные характерные для действующих региональных Методик черты обозначили основные направления необходимых разработок практических рекомендаций и предложений по оптимизации существующей системы оценки налоговых льгот. Основными инструментами для этого, по мнению автора, должны стать сравнительный анализ подходов, применяемых к оценке налоговых льгот в субъектах РФ, с выделением лучшей практики регионов, а также изучение опыта зарубежных стран по мониторингу и оценке налоговых льгот, особенно в части применения экспертного подхода.

Заключение

В результате проведенного анализа действующей на текущий момент в РФ системы мониторинга и оценки эффективности региональных налоговых льгот автором были сформулированы следующие предложения по ее оптимизации:

– сформировать институциональное и методическое обеспечение системы мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот на федеральном уровне, определить ответственный федеральный орган исполнительной власти, что

позволит сформировать единые подходы и стандарты к оценке региональных налоговых льгот, единый терминологический аппарат в данной области;

– изменить существующую практику принятия законов о налоговых льготах без предварительного определения целевых показателей, которые должны достигаться в результате их применения, а также критериев, по которым можно количественно оценить достижение или недостижение установленных целевых показателей;

– усовершенствовать административные аспекты проведения оценки эффективности региональных налоговых льгот, в частности, осуществить переход от ежегодной оценки полного перечня действующих налоговых льгот к последовательному проведению мониторинга с учетом временного лага между введением налоговой льготы и возникновением эффектов от ее применения, а также с учетом масштабов данных эффектов в контексте их влияния на региональный бюджет, кроме того, обеспечить распределение полномочий по оценке эффективности налоговых льгот между ОГВ субъекта РФ;

– внедрить критерий востребованности налоговой льготы в оценку.

Реализация перечисленных выше предложений позволит активизировать фактически недействующий в настоящее время механизм оптимизации расходов бюджетов всех уровней, связанных с применением налоговых льгот.

Источники

Бюджет для граждан (к закону Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» № 699-113 от 13.12.2016). С. 44–49. [Электронный ресурс]. URL: http://www.fincom.spb.ru/files/cf/budget/2017/Budget_for_People-2017-2.pdf (дата обращения: 15.02.2017).

Годовой отчет Федерального казначейства за 2015 год «Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.goskazna.ru/upload/iblock/d12/byudzhet-y-subektov-rg.zip> (дата обращения: 01.12.2016).

Майбуров И. А. Налоговые льготы. Теория и практика применения: монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. М., 2014.

Методика проведения мониторинга и составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2016 году. [Электронный ресурс]. URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Ratings/raiting2016/2016_metodika_10.10.2016.docx (дата обращения: 20.02.2017).

Основные направления налоговой политики РФ на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов. С. 47. [Электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/ONNP_2016-2018.pdf/ (дата обращения: 15.12.2016).

Основные направления налоговой политики РФ на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов. С. 17–18. [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=116206&page_id=2104&popup=Y&area_id=4# (дата обращения: 13.12.2016).

Отчет консалтинговой компании «Делойт» «Налоговые льготы в России. Ключевые изменения и события за 2015 год». С. 8. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.investinrussia.com/data/files/tax-incentives-in-russia-2015.pdf> (дата обращения: 13.12.2016).

Отчет консалтинговой компании «ПрайсвоटरхаусКуперс в России» «Рейтинг налоговой политики субъектов РФ». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pwc.ru/ru/government-and-public-sector/assets/regions-tax-rating.pdf> (дата обращения: 17.01.2017).

Письмо Министерства финансов РФ от 20.09.2016 № 06-06-09/55522 «Информация о результатах Оценки качества и рекомендации по повышению качества управления региональными финансами». [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/# (дата обращения: 13.12.2016).

Постановление Правительства Ивановской области от 25.06.2008 № 150-п «О порядке оценки эффективности предоставления налоговых льгот».

Постановление Правительства Орловской области от 30.06.2009 № 70 «О порядке ежегодной оценки бюджетной, социальной и экономической эффективности установленных (планируемых к установлению) налоговых льгот».

Постановление Правительства Пермского края от 16.09.2013 № 1223-п «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) льгот по региональным налогам и налоговым ставкам, установленным законодательством Пермского края».

Постановление Правительства Республики Карелия от 25.03.2011 № 76-П «Об утверждении порядка оценки бюджетной и (или) социальной эффективности установленных налоговых льгот на территории Республики Карелия».

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.09.2016 № 862 «О Методике оценки эффективности налоговых льгот, установленных законами Санкт-Петербурга».

Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 20.11.2014 № 930-П «Об утверждении порядка и методики оценки эффективности льгот по налогам, подлежащим зачислению в окружной бюджет».

Приказ Министерства финансов РФ от 24.08.2004 № 238 «Вопросы распределения субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов».

Приказ Министерства финансов РФ от 03.12.2010 № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

Протокол совещания у Председателя Правительства РФ от 20.09.2016 № ДМ-П13-60пр. С. 2–3.

Распоряжение Администрации Кемеровской области от 30.12.2011 № 1213-р «Об утверждении порядка и методики оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот в Кемеровской области».

Тимофеева О. И. К вопросу об оценке эффективности налоговых льгот на региональном уровне // Финансы. 2016. № 4. С. 50–55.