

# §2 ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ В НАЛОГООБЛОЖЕНИИ

Савина О. Н., Жажин М. А.

## ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ: АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКИ

**Аннотация.** Статья посвящена выявлению проблем, осложняющих мониторинг использования налоговых льгот и прочих инструментов налогового стимулирования и проведение оценки их эффективности. Вопросы оценки результативности инструментов налогового стимулирования являются актуальными на протяжении всего периода функционирования российской налоговой системы. Особую остроту они приобрели в период перехода к инновационной экономике и получили дальнейшее развитие в условиях наложенных на Россию санкций, вызывающих нестабильность экономики и необходимость разработки эффективных механизмов, стимулирующих отечественных производителей. Действующие инструменты налогового стимулирования в налоговой системе Российской Федерации не отличаются большим разнообразием. Основными выступают налоговые льготы, оценка результативности которых ограничивается лишь бюджетными потерями для государства. Исследование действующих методик оценки эффективности налоговых льгот позволило выявить особенности их практического применения в субъектах и муниципальных образованиях. Сделан вывод об отсутствии объективной оценки эффективности налоговых льгот, закреплённой в действующих региональных методиках. Назрела необходимость в совершенствовании действующих методик и разработке унифицированной, содержащей единую систему критериев эффективности не только налоговых льгот, но и прочих инструментов налогового стимулирования; не только для государства, но и для бизнеса. С этой целью была апробирована методика оценки эффективности налоговых льгот и преференций, разработанная в 2014 году Министерством экономического развития РФ совместно с Министерством финансов РФ, на примере таких инструментов, как единый сельскохозяйственный налог и амортизационная премия. Выбор инструментов налогового стимулирования для оценивания их эффективности обуслов-

лен целями и задачами государства, продиктованными современными реалиями и направленными на развитие политики импортозамещения и модернизации основных фондов. Несмотря на то, что данная Методика пока не получила практической реализации, авторы проанализировали ее действие с целью выявления ее полезности и недостатков. Был сделан вывод о необходимости ее дальнейшего совершенствования.

**Ключевые слова:** налоговое регулирование, налоговое стимулирование, мониторинг эффективности, импортозамещение, налоговые льготы, оценка эффективности, инструменты, методика эффективности, анализ эффективности, новая методика.

**Review:** The article is devoted to identifying problems that complicate the process of monitoring of the implementation of tax rebates and other tax incentives and tools to assess their efficiency. The questions about the impact of tax incentive tools are relevant throughout the entire period of the operation of tax system of the Russian Federation. These problems became especially acute during the period of transition of the country to innovative economy and were further developed under the conditions of sanctions being imposed on Russia which has caused economic volatility and created the need to develop incentive mechanisms to support domestic producers, representatives of small businesses and the poor. There is not such a great variety of tax incentive tools in the tax system of the Russian Federation today. The main tools being used include tax rebates which impact assessment is limited to the evaluation of budget losses. Methodology. The analysis of existing methodologies for evaluating the efficiency of tax incentives has allowed to reveal the specifics of their practical application in the Russian Federation constituents and municipal units. Conclusions. The authors conclude that the existing regional techniques lack the methods of objective evaluation of the efficiency of tax rebates. Thus, there is a need to improve existing methodologies and develop a unified method that would contain a single system of efficiency criteria and evaluate not only tax rebates but also tax incentives and other instruments; not only for the state but also for business. For this purpose, the authors test the method of evaluating the efficiency of tax incentives and preferences developed in 2014 by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation together with the Ministry of Finance of the Russian Federation, for example, tools such as the unified agricultural tax and bonus depreciation. Selection of tools for evaluating efficiency of tax incentives is determined by the goals and objectives of the government dictated by contemporary realities and aimed at the development of import substitution policies and modernization of the fixed assets. Despite the fact that this technique has not yet received a practical implementation, the authors analyze its efficiency in order to define its advantages and drawbacks. The authors conclude that this technique needs to be further improved.

**Keywords:** efficiency technique, tools, efficiency evaluation, tax rebates, import substitution, efficiency monitoring, tax incentives, tax regulation, efficiency analysis, new technique.

**В**опросы оценки эффективности инструментов налогового стимулирования являются актуальными на протяжении всего периода функционирования налоговой системы Российской Федерации. Особую остроту они приобрели в период перехода российской экономики на инновационный путь развития. Так, в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2011 и на плановый период 2012–2013 гг.». был сделан акцент на **анализ практики применения и администрирования налоговых**

**льгот.** Именно в этот период на всех уровнях власти начинают разрабатываться методики оценки эффективности налоговых льгот, содержащие критерии и порядок расчета их эффективности. Принятие решений по вопросам сохранения действующих льгот было признано осуществлять по их соответствию таким критериям. Также Федеральной налоговой службой Российской Федерации в формы налоговых деклараций были внесены дополнительные показатели, позволяющие рассчитывать выпадающие доходы **по каждому виду предоставляемых**

«налоговых преимуществ»<sup>[3]</sup>. Необходимость такого нововведения была продиктована повышением качества контроля за налогоплательщиками — пользователями льгот. Однако это значительно усложнило процесс заполнения листов налоговых деклараций, отражающих суммы каждой из льгот и сделало его трудоемким. К примеру, в Налоговом кодексе РФ насчитывается более двух сотен льгот и преференций и почти половина из них — это механизмы снижения налогового бремени по налогу на добавленную стоимость, треть — по налогу на прибыль организаций.

Сложности администрирования налоговых льгот, выявили проблемы обеспечения их адресности, а также злоупотребления ими и уклонения от уплаты налогов за счет недостаточно продуманного механизма предоставления и оценки их эффективности.

Годом позже, в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013–2014 гг.» было отмечено важное направление работы по осуществлению **анализа эффективности предоставляемых и вновь введенных налоговых льгот**. К этому времени методики оценки эффективности налоговых льгот были разработаны и приняты к действию нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований во всех регионах России. Поскольку использование льгот является законным способом уменьшения налоговых обязательств налогоплательщиков и ведет к бюджетным потерям, оценка их эффективности была объявлена необходимой составляющей в принятии решений об их пролонгации или о целесообразности введения новых. В этот период государством была поставлена задача — проанализировать действующие методики оценки эффективности налоговых льгот с целью выявления недостатков и дальнейшего их совершенствования.

В «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016–2017 гг.» большое внимание уделялось **рискам государства**, воз-

никающим в связи с предоставлением налоговых льгот. Усилия органов власти всех уровней были направлены на решение вопросов по созданию механизмов, позволяющих оптимизировать налоговые риски государства и разработке мер, компенсирующих бюджетные потери.

Наконец, в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017–2018 гг.» большое внимание уделено **вопросам оптимизации налоговых льгот и преференций по результатам обязательной** оценки их эффективности и влияния на формирование налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом налоговые льготы в контексте документа трактуются расширительно: как инструменты налогового стимулирования приоритетных для государства направлений (отраслей). Таким образом, к инструментам налогового стимулирования следует отнести собственно льготы, преференции и прочие инструменты налогового стимулирования.

Исследуя вопросы результативности инструментов налогового стимулирования в действующей практике налогообложения, нами был сделан вывод, что методики оценки их эффективности принятые и действующие во всех субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации, ограничиваются лишь оценкой такого инструмента, как налоговые льготы. Вне поля зрения остались преференции и другие инструменты налогового стимулирования. Очевидно, что набор методов, критериев и расчетных показателей, оценивающих результативность разных инструментов налогового стимулирования, должен отражать особенности их функционирования.

Другим существенным недостатком существующих методик является ограниченный подход к пониманию самого механизма налогового стимулирования. Зачастую, под ним понимается лишь уменьшение налоговых обязательств налогоплательщика посредством снижения налоговых ставок, предоставления скидок и налоговых вычетов, освобождений от уплаты налогов.

Содержание действующих методик сводится к выполнению 4-х этапов. В ходе первого этапа производится инвентаризация текущих льгот. Второй этап включает оценку недопоступлений бюджета субъекта РФ либо муниципального образования. Третий этап предполагает оценку налоговых льгот по 3-м основным позициям: социальной, бюджетной и экономической эффективности.

Так, при оценке бюджетной эффективности рассматривается влияние конкретной налоговой льготы на формирование доходной части бюджета. Бюджетная эффективность рассчитывается на основе количественных показателей поступления налогов в бюджет и объема предоставленных налоговых льгот. Соотношение двух этих показателей формирует коэффициент бюджетной эффективности. В случае, если значение коэффициента превышает значение 1, льгота является эффективной.

Социальную эффективность оценить сложнее, так как она, в большинстве случаев, будет производить пролонгированный эффект, и, соответственно, влияние налоговой льготы на социальные процессы в регионе и его муниципальных образованиях можно рассматривать только в средне, либо долгосрочной перспективе. Среди показателей социальной эффективности налоговой льготы выделяют последствия, выраженные через социальную значимость деятельности налогоплательщика для общества в целом<sup>[17]</sup>. Оценка социальной эффективности производится на основании сопоставления показателей среднесписочной численности персонала, величины прожиточного минимума и среднемесячной заработной платы.

Под экономической эффективностью понимается влияние льготы на хозяйственную деятельность субъекта. Показателями экономической эффективности при этом выступают: увеличение производства товаров работ и услуг (как в натуральном, так и в стоимостном выражении), приобретение и обновление основных фондов, внедрение в производственный процесс инновационных технологий и пр.<sup>[16]</sup>.

Четвертый этап включает в себя анализ полученных результатов и, соответственно, признание положительного, либо отрицательного эффекта от действия налоговой льготы.

Существующие методики оценки эффективности налоговых льгот основаны на статистических данных, собираемых из форм налоговой отчетности. Следует отметить, что представленные в этих формах данные не могут являться репрезентативным инструментом анализа эффективности инструментов налогового стимулирования в силу своей неполноты: отсутствует детальная классификация потерь за счет применения налоговых льгот и комплексный анализ выпадающих доходов бюджетов от предоставления не только налоговых льгот, но и других инструментов налогового стимулирования.

Рассмотрим особенности функционирования действующих методик в региональном разрезе. Так, во всех субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации разработаны и приняты региональные методики оценки эффективности для всех (действующих и вновь вводимых) льгот. Однако их практическая реализация, зачастую, осуществляется не в полной мере. Есть регионы, которые проводят оценку только отдельных видов льгот. Так, в Московской области проводится оценка только по действующим льготам, а в Ленинградской области и Якутии — только по планируемым к предоставлению.

В Ярославской, Сахалинской и Волгоградской областях оценка эффективности налоговых льгот на региональном уровне проводится по налогу на прибыль организаций (в части, поступающей в региональный бюджет), налогу на имущество организаций, транспортному налогу и, редко, упрощенной системе налогообложения. В ряде регионов методики разработаны, но реально эффективность налоговых льгот оценивается только в отдельных муниципальных образованиях и только по местным налогам и сборам. К таким муниципальным образованиям относятся: г. Барнаул, г. Хабаровск, г. Киров, г. Пенза, г. Пермь, г. Ульяновск, г. Ярославль.

В Ненецком автономном округе оценка эффективности проводится перед принятием нормативных актов о предоставлении льгот. В Мурманской области оценка ограничивается только бюджетной эффективностью налоговых льгот, в Новосибирской области — проверкой условий и обоснований предоставления льгот. В муниципальном образовании «г. Пенза» действует методика оценки бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот, предоставляемых муниципальным унитарным предприятиям. В муниципальном образовании «г. Ижевск» проводится оценка лишь социальной эффективности и только по местным налогам.

В Псковской, Ленинградской областях, Республике Дагестан порядок оценки эффективности регламентирован, однако детальная методика, раскрывающая механизм оценки конкретных показателей эффективности, в нормативных документах отсутствует. В Республике Татарстан, Ярославской, Кировской, Волгоградской областях предусмотрены специальные методики для организаций-инвесторов.

Перечисленные примеры свидетельствуют о фрагментарном, бессистемном и эпизодическом подходе к проведению оценки эффективности налоговых льгот в различных регионах России. К тому же отсутствуют единые формы отчетности результатов оценки. Это значительно усложняет получение объективной информации для принятия экономически грамотных решений по сохранению эффективных льгот или их отмене в случае неэффективности.

Невозможность получения достоверной информации о результатах эффективности инструментов налогового стимулирования объясняется также отсутствием доступа к информации о суммах предоставленных налоговых льгот и прочих преференций по региональным и местным налогам. Проявляется это в невозможности возложения на льготополучателей дополнительных обременений в виде предписаний по использованию финансового эффекта от льготного налогообложения на реализацию тех или иных целей, либо в виде обязанности предоставлять отчетность о размерах получен-

ных льгот и преференций и путях их фактического использования. Таким образом, получив налоговую льготу, налогоплательщик фактически не несет за нее ответственности. Решение данной проблемы усложняется тем, что в соответствии со ст. 102 Налогового кодекса РФ данные о налоговых льготах по конкретным налогоплательщикам являются налоговой тайной и органы государственной власти и местного самоуправления не имеют к ним доступ. По данным, которые представляют собой общие обезличенные объемы льгот, не содержащие информации о направлениях использования высвобожденных в результате льготирования средств, судить об их эффективности становится крайне сложно.

Отсутствие четко прописанной в Налоговом кодексе РФ процедуры налогового контроля и налогового мониторинга эффективности налоговых льгот делает невозможным осуществление сбора и подготовки информации для принятия и анализа решений по дальнейшему их использованию.

Еще одной причиной, усложняющей проведение оценки эффективности налоговых льгот и прочих преференций, выступает несистематический характер информации, представленной в пояснительных записках к проектам федеральных законов о федеральном бюджете. Так, статьей 184.2 Бюджетного кодекса РФ установлен перечень документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета, включающих пояснительную записку. Вместе с тем состав информации, которая должна содержаться в данной записке, действующим бюджетным законодательством не регламентирован. Кроме того, даже если при прогнозировании доходов бюджетной системы учитывается величина потерь бюджетных доходов от всех действующих льгот по налогам, зачисляемым (в том числе частично) в федеральный бюджет, данные о таких потерях лишь фрагментарно включены в пояснительные записки к проектам бюджетов. При этом часто приводятся оценки влияния на доходную базу бюджета не налоговых льгот и преференций, а изменений нало-

гового законодательства (например, введение амортизационной премии, индексации ставок акцизов, повышения ставок госпошлины и др). Одновременно отсутствуют оценки влияния таких изменений налогового законодательства, как введение повышающего коэффициента при начислении амортизации для хозяйствующих субъектов, осуществляющих инновационную деятельность, введение налоговых каникул субъектов малого бизнеса, предоставление налоговых кредитов и пр. Таким образом, документы и материалы, сопровождающие проекты бюджета, как и формы статистической налоговой отчетности, не содержат исчерпывающих данных о суммах бюджетных потерь от предоставления налоговых льгот, преференций и прочих инструментов налогового стимулирования.

Редко введение налоговых льгот обеспечено соответствующей экономической обоснованностью, а также эффективностью налогового администрирования. По идее, пересматривая эффективность таких льгот, необходимо от них отказываться или ограничивать их применение. Отменять нужно те льготы, применение которых неэффективно, порождает факты уклонения от налогообложения, значительно повышает затраты на осуществление налогового администрирования, порождает многочисленные налоговые споры и арбитражную практику. Приходится изучать и анализировать практику применения и администрирования налоговых льгот, содержащихся в налоговом законодательстве и по результатам такого анализа принимать решение по вопросам сохранения применения тех или иных льгот. Это, в свою очередь, требует наличия в организации квалифицированных юристов.

Наблюдения показывают, что многие субъекты хозяйствования налоговыми льготами не пользуются, плохо о них осведомлены и строят свою работу на оптимизации финансовых потоков с целью уменьшения размеров основного налогообложения. К тому же, перечень документов, подтверждающих право налогоплательщиков на применение льгот и не закрепленный положениями Налогового кодекса РФ, приводит

к определенным сложностям при подтверждении данной льготы в налоговых органах. В связи с необходимостью проверки представленных в налоговые органы данных растут затраты на администрирование. Все это, в конечном итоге, отражается на их эффективности.

Предоставление налоговых льгот отрицательно сказывается на конкуренции. Крупные фирмы со значительными налоговыми обязательствами получают большие выгоды, чем менее крупные инвесторы. Появляются дополнительные возможности для концентрации активов в рамках более крупных фирм, поскольку у них возникает стимул к приобретению более мелких фирм в целях получения налоговых выгод. Крупные фирмы могут использовать выгоду, предоставляемую в результате введения налоговых стимулов, в то время, как более мелкие фирмы, не аффилированные с крупным бизнесом, получают от них гораздо меньшую выгоду или не получают ее вовсе, в частности потому, что для малого предприятия относительно велики затраты, связанные с налоговым планированием, подготовкой документов, подтверждающих обоснованность применения льгот и пр.

Для решения обозначенных проблем необходим унифицированный подход, обеспечивающий качество и результативность оценки эффективности инструментов налогового стимулирования, включающий: установление единых критериев и показателей эффективности, применения единых способов и методов проведения оценки, разработку рекомендаций, способствующих повышению качества оценки эффективности, и, наконец, обязательный характер оценки всех действующих инструментов налогового стимулирования.

Решая поставленные задачи, в 2014 году Министерством экономического развития РФ совместно с Министерством финансов РФ был разработан проект единой комплексной оценки эффективности всех видов налоговых льгот и иных инструментов налогового стимулирования, предусмотренных Налоговым Кодексом РФ. Цель создания данной методики заключалась в создании единой системы оценки инстру-

ментов налогового стимулирования и нивелирования субъективных подходов к их оценке на региональном уровне. Предусматривалось, что оценка будет производиться специалистами по финансам и экономике администраций муниципальных образований или субъектов Российской Федерации.

Данная Методика не получила практической реализации в 2015 году, однако авторами она апробирована с целью выявления недостатков, а также полезности и необходимости ее реализации в будущем на примере специального налогового режима «Единый сельскохозяйственный налог» (глава 26 НК РФ) и повышающего коэффициента к расходам на НИОКР (глава 25 НК РФ).

Выбор инструментов налогового стимулирования для оценивания их эффективности по новой методике обусловлен целями и задачами государства, продиктованными современными реалиями и направленными на развитие политики импортозамещения продукции и модернизации основных фондов.

В законодательстве о налогах и сборах в настоящий момент существует несколько инструментов налогового стимулирования сельскохозяйственных производителей в части налогообложения прибыли. Основные из них: единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН), упрощенная система налогообложения (УСН) и нулевая ставка налога на прибыль организаций. По нашему мнению, существование этих инструментов не является оправданной мерой. Безусловно, с точки зрения бюджетонаполняемости выгодной является ликвидация нулевой ставки по налогу на прибыль организаций, однако по данным российского зернового союза на долю производителей применяющих ЕСХН приходится менее трети товаров и около 35 млрд. рублей экспортного НДС к возмещению, из которых более 30 млрд. рублей являются потерями бюджета из-за использования схем с участием фирм-однодневок<sup>[15]</sup>. Министерство финансов так же выступает за отмену либо реформирование ЕСХН для уменьшения бюджетных потерь от противоправной деятельнос-

ти налогоплательщиков, применяющих данный налоговый режим<sup>[6]</sup>.

В рамках задачи совершенствования инструментов налогового стимулирования для развития малого и среднего предпринимательства целесообразным является увеличение предельного значения доходов для применения специального налогового режима либо существенное увеличение коэффициента-дефлятора. С этой точки зрения одним из наиболее удачных инструментов налогового стимулирования является УСН, однако и здесь сдерживание предельного размера получаемых доходов до 60 млн. руб., даже с учетом его ежегодной корректировки на индекс-дефлятор, усложняет развитие, в том числе сельскохозяйственной отрасли, особенно в городах федерального значения. Стоит обратить внимание на то, что по итогам 2014 года инфляция в стране составила 11,4%, а коэффициент дефлятор в 2015 году составил 1,147. Значение коэффициента предоставляет только 3%-ный рост для субъектов малого и среднего предпринимательства, что не соответствует решению задач по развитию малого и среднего бизнеса, для которых, собственно, и предназначены эти налоговые режимы. Возможным решением, по нашему мнению, является увеличение норматива по выручке до 100 млн. руб. за налоговый период с осуществлением дальнейшей его индексации и мониторингом добросовестности применения налогоплательщиками.

Согласно «методике 2014» оценка эффективности налоговых льгот проводится по четырем направлениям: социальная, экономическая, бюджетная, комбинированная — в зависимости от того, какую группу целей преследует оцениваемый налоговый инструмент. Учитывая, что целями анализируемых инструментов является стимулирование развития приоритетных видов деятельности (проектов, отраслей), их эффективность определяется на основе оценок уровня и динамики изменения социально-экономических, демографических и других показателей соответствующих видов деятельности (проектов, отраслей). Предположительно, для ЕСХН

Таблица 1

Год	Кол-во созданных передовых технологий	Объем инновационных ТРУ млн. р.
2012	1323	2 872 905,1
2013	1429	3 507 866,0

Таблица 2

Объем производства сельскохозяйственной продукции	-1
Кол-во созданных производственных технологий	1
Объем инновационных ТРУ	1

подобным показателем может являться объем производства продукции, а для повышающего коэффициента к расходам на НИОКР — количество созданных передовых технологий, объем инновационных товаров, работ и услуг.

В рамках анализа эффективности повышающего коэффициента к расходам на НИОКР так же необходимо присвоение весовых коэффициентов показателям эффективности. В соответствии с «методикой 2014», присвоение весовых коэффициентов производится на основе экспертных оценок (в качестве экспертов в данном случае выступили авторы). Из представленных в методике показателей, наиболее важным, по мнению экспертов, является объем созданных передовых технологий: данному показателю присвоен коэффициент 0,65. Объем инновационных товаров, работ и услуг, с точки зрения экспертов, является менее важным, соответственно данному показателю, согласно «методике 2014», присвоен весовой коэффициент 0,35.

Следующим шагом выступает темповый метод присвоения баллов: производится сравнение темпов роста выбранного показателя за два периода. Согласно «методике 2014» в случае, если рост показателя положительно влияет на оценку налоговой льготы, то ему присваивается индекс «П», если отрицательно-«Н».

Выбранные для анализа показатели, по мнению экспертов, положительно влияют на оценку эффективности налоговых льгот, соответственно всем показателям присвоен индекс «П».

Темпы роста показателей с индексом «П» рассчитываются в долях по формулам:

$$Tr_0 = \frac{\text{Значение показателя на начало года}}{\text{Значение показателя на конец года}}$$

и

$$Tr_1 = \frac{\text{Значение показателя на начало года}}{\text{Значение показателя на конец года}}$$

где  $Tr_0$ -темп роста показателя в базовом году, а  $Tr_1$ - темп роста показателя в отчетном году.

Рассчитаем указанные показатели для выбранных льгот. Объем производства сельскохозяйственной продукции в 2012 году составил 3261,7 млрд. руб., в 2013 году он составил 3190,4 млрд. руб. Для расчёта эффективности данной льготы будут применяться значения  $Tr_0=1,022$  и  $Tr_1=0,978$ .

Таким же образом произведем расчёт данных показателей для второй рассматриваемой льготы. Для большей наглядности сформируем таблицу с исходными данными<sup>1</sup> (таблица 1).

Значение  $Tr_0$  и  $Tr_1$  для показателя количества созданных технологий равны 0,93 и 1,08 соответственно. Для показателя объема инновационных товаров, работ, услуг, значение показателя  $Tr_0$  составит 0,81 а  $Tr_1=1,22$ .

Следующим шагом выступает присвоение баллов показателям. Один балл присваивается

<sup>1</sup> Сайт Росстата: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_114](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_114) 0096652250 (Дата обращения 14.03.2015); [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/science\\_and\\_innovations/science/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/#) (Дата обращения 14.03.2015).



в случае, если  $Tr_1 > Tr_0$ . Так, если значение  $Tr_1$  меньше значения  $Tr_0$  то присваивается минус один балл, для всех остальных значений присваивается нулевое значение. По итогам произведенных действий сформируем таблицу с присвоенными балами (таблица 2).

Далее произведем расчёт коэффициентов эффективности по формуле:

$$\mathcal{E} = V * Б, \text{ где}$$

$\mathcal{E}$ -коэффициент эффективности налоговой льготы

Б-балл, присвоенный определенному показателю

V- весовой коэффициент, определенный экспертом

В случае, если значение  $\mathcal{E}$  составляет более 0,6, льгота по данному направлению оценивается как высокоэффективная. Если значение  $\mathcal{E}$  составляет от 0,2 до 0,6, эффективность льготы оценивается как средняя. Если значение  $\mathcal{E}$  составляет от -0,2 до 0,2, эффективность льготы оценивается как низкая, и если значение менее -0,2 эффективность льготы оценивается как крайне низкая.

Согласно данной методики, значение  $\mathcal{E}$  для льготы, предоставляемой в виде ЕСХН для сельскохозяйственных товаропроизводителей оценивается как крайне низкая. Коэффициент эффективности льготы предоставляемой в виде повышающего коэффициента к расходам на НИОКР в разрезе показателя создания передовых производственных технологий оценивается как высокоэффективная (0,65), в разрезе показателя объема инновационных товаров, работ, услуг, коэффициент эффективности равен 0,35, соответственно в разрезе данного показателя эффективность льготы является средней. Наряду с расчетно-аналитическими методами, эффективность различных инструментов налогового стимулирования оценивается с помощью экспертного метода опросов. Респондентам предоставляется опросный лист с возможностью выбора ответа на поставленные вопросы. Каждому

из ответов присваивается определенное значение от -1 до 1 и показателем эффективности инструмента налогового стимулирования является соотношение набранных баллов с максимально возможным их числом. Далее полученное значение сопоставляется со шкалой эффективности, предложенной в «методике 2014» и делается вывод об эффективности исследуемого инструмента. Субъективный характер исследования здесь очевиден, однако еще более он проявляется в действующих региональных методиках.

Позиция Министерства финансов по вопросам характеристики и оценки эффективности налоговых льгот, отраженная в действующих региональных методиках, отличается от позиции Министерства экономического развития РФ. Механизм оценки эффективности налоговых льгот с точки зрения Минфина, в первую очередь, направлен на определение величины выпадающих доходов бюджета в результате предоставления налоговых льгот, при этом влияние на бизнес не учитывается. Минэкономразвитие оценивает налоговые льготы с точки зрения их эффективности в работе бизнеса. Достоинством «методики 2014» является учет обеих позиций ведомств. Подход Минфина предлагается использовать для прогноза бюджетных доходов и оценки эффективности государственных программ. Позицию Минэкономразвития — для определения экономической целесообразности инструментов налогового стимулирования в деятельности хозяйствующих субъектов.

Новая методика Минэкономразвития поделила все существующие на сегодняшний день льготы по налогам на две крупные категории. В одну из них попали элементы базовой структуры налогов, по которым предоставляются льготы, а во вторую — преференции для отдельных категорий налогоплательщиков. Одним словом, перечень инструментов налогового стимулирования для оценки их эффективности расширен за счет преференций. В то же время не учтены такие инструменты, как: налоговый кредит, управление налоговым потенциалом

и налоговыми базами (региона, муниципального образования) и др. Таким образом, также как и действующие, «методика 2014» не обеспечивает оценку эффективности всех инструментов налогового стимулирования в полной мере. Кроме того, по мнению авторов, она носит формальный характер и в ее практическом применении могут возникнуть определенные сложности, поскольку она является громоздкой в расчетах, и ее применение не решило проблем, связанных с трудовыми и временными затратами ее реализации, а также сложностью в подборе статистического материала.

Известно, что чаще всего льготы имеют «затяжной» во времени эффект, приводят к постепенному увеличению капитала налогоплательщика и, следовательно, к увеличению налоговых поступлений в бюджетную систему в будущем. Поэтому целесообразно встроить

в механизм оценки эффективности совокупный накопленный эффект от налоговых льгот, положив в основу критериальные показатели сопоставления выпадающих бюджетных доходов в их взаимоувязке с финансово-экономической деятельностью хозяйствующих субъектов.

Очевидно, что работа по усовершенствованию механизмов оценки эффективности инструментов налогового стимулирования должна продолжаться в направлении устранения выявленных недостатков, упрощения и повышения объективности оценки с целью дальнейшей возможности планирования бюджетных поступлений и осуществления налогового бюджетирования на будущие периоды без учета неэффективных налоговых льгот и прочих инструментов налогового стимулирования, как для бюджетов, так и для бизнеса.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Налоговый кодекс РФ.
2. Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 годах
3. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 и на плановый период 2012–2013 гг.
4. Федеральный закон от 19.07.07 № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности».
5. Закон Московской области от 24.11.2004 г. № 151/2004-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области».
6. Письмо Минфина РФ от 19.10.2–12 г. № 03–00–08/33 О рассмотрении предложения об отмене системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей
7. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 19.03.2009 № 64 «Об организации мониторинга финансово-экономического состояния предприятий регионального значения».
8. Постановление Правительства РФ от 12.08.2004 г. № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов».
9. Постановление Правительства Москвы от 26.12.2011 г. № 632-ПП «Об утверждении порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов, установленных законами города Москвы».
10. Постановление главы администрации Волгоградской области от 04.12.2008 г. № 1665 «Об оценке эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению льгот по региональным налогам и установления пониженных ставок по налогу на прибыль организаций и при применении упрощенной системы налогообложения»;

11. Постановление Правительства Ярославской области от 11.03.2009 г. № 223-п «Об оценке бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот».
12. Постановление Правительства Кировской области от 28.09.2007 № 107/407 «Об оценке эффективности региональных налоговых льгот»;
13. Постановление Администрации Псковской области от 29.06.2007 г. № 272 «О методике оценки финансовых последствий предоставляемых налоговых льгот»;
14. Постановление Правительства Калининградской области от 28.06.2007 г. № 406 «Об утверждении порядка оценки эффективности налоговых льгот»;
15. Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 20.03.2007 г. № 2993-П «Об утверждении положения об условиях предоставления отдельных видов государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов на территории Краснодарского края»; Постановление Правительства Ленинградской области от 16.05.2006 г. № 151 «Об утверждении Методических рекомендаций по оценке эффективности предоставления региональных налоговых льгот в Ленинградской области».
16. Жаворонкова И. Минфин поддержит отмену единого сельхозналога для борьбы с «однодневками»/РБК. <http://top.rbc.ru/business/17/02/2015/54dcc0b69a794757362e399b>
17. Скорик Т. Основные направления совершенствования налогового администрирования в переходной экономике современной России // сб. Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы. Волгоград. 2004.
18. Постановление № 11 «О порядке и методике оценки эффективности налоговых льгот и ставок» от 21.02.2012. Краснокутского сельского поселения.
19. Пансков В. Г. О налоговом стимулировании модернизации российской экономики // Налоги и налогообложение. 2010. № 12. С. 11–18.
20. Черник Д. Г. Налоговые льготы: анализ практики применения и методика оценки эффективности действия /Налоги и налогообложение, 2011, № 3
21. Соколова О. С. Информационное обеспечение местного самоуправления // Административное и муниципальное право. — 2012. — 8. — С. 50–55.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Nalogovyi kodeks RF.
2. Byudzhethnoe poslanie Prezidenta Rossii o byudzhethnoi politike v 2012–2014 godakh
3. Osnovnye napravleniya nalogovoi politiki Rossiiskoi Federatsii na 2011 i na planovyi period 2012–2013 gg.
4. Federal'nyi zakon ot 19.07.07 № 195-FZ 'O vnesenii izmenenii v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti formirovaniya blagopriyatnykh nalogovykh uslovii dlya finansirovaniya innovatsionnoi deyatel'nosti'
5. Zakon Moskovskoi oblasti ot 24.11.2004 g. № 151/2004-OZ 'O l'gotnom nalogooblozhenii v Moskovskoi oblasti'
6. Pis'mo Minfina RF ot 19.10.2–12 g. № 03–00–08/33 O rassmotrenii predlozheniya ob otmene sistemy nalogooblozheniya dlya sel'skokhozyaistvennykh tovaroproizvoditelei
7. Prikaz Ministerstva regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 19.03.2009 № 64 'Ob organizatsii monitoringa finansovo-ekonomicheskogo sostoyaniya predpriyatii regional'nogo znacheniya'
8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.08.2004 g. № 410 'O poryadke vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya s

territorial'nymi organami federal'nogo organa ispolnitel'noi vlasti, upolnomochennogo po kontrolyu i nadzoru v oblasti nalogov i sborov'.

9. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 26.12.2011 g. № 632-PP 'Ob utverzhdenii poryadka otsenki effektivnosti predostavlyaemykh (planiruemykh k predostavleniyu) nalogovykh l'got i stavok nalogov, ustanovlennykh zakonami goroda Moskvy'.
10. Postanovlenie glavy administratsii Volgogradskoi oblasti ot 04.12.2008 g. № 1665 'Ob otsenke effektivnosti predostavlenykh i planiruemykh k predostavleniyu l'got po regional'nym nalogam i ustanovleniya ponizhennykh stavok po nalogu na pribyl' organizatsii i pri primeneniі uproshchennoi sistemy nalogooblozheniya'.
11. Postanovlenie Pravitel'stva Yaroslavskoi oblasti ot 11.03.2009 g. № 223-p 'Ob otsenke byudzhethoi i sotsial'noi effektivnosti predostavlyaemykh (planiruemykh k predostavleniyu) nalogovykh l'got'.
12. Postanovlenie Pravitel'stva Kirovskoi oblasti ot 28.09.2007 № 107/407 'Ob otsenke effektivnosti regional'nykh nalogovykh l'got'.
13. Postanovlenie Administratsii Pskovskoi oblasti ot 29.06.2007 g. № 272 'O metodike otsenki finansovykh posledstviі predostavlyaemykh nalogovykh l'got'.
14. Postanovlenie Pravitel'stva Kaliningradskoi oblasti ot 28.06.2007 g. № 406 'Ob utverzhdenii poryadka otsenki effektivnosti nalogovykh l'got'.
15. Postanovlenie Zakonodatel'nogo sobraniya Krasnodarskogo kraya ot 20.03.2007 g. № 2993-P 'Ob utverzhdenii polozheniya ob usloviyakh predostavleniya otdel'nykh vidov gosudarstvennoi podderzhki pri realizatsii investitsionnykh proektov na territorii Krasnodarskogo kraya'; Postanovlenie Pravitel'stva Leningradskoi oblasti ot 16.05.2006 g. № 151 'Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendatsii po otsenke effektivnosti predostavleniya regional'nykh nalogovykh l'got v Leningradskoi oblasti'.
16. Zhavoronkova I. Minfin podderzhit otmenu edinogo sel'khoznaloga dlya bor'by s 'odnodnevnikami' / RBK. <http://top.rbc.ru/business/17/02/2015/54dcc0b69a794757362e399b>
17. Skorik T. Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya nalogovogo administrirovaniya v perekhodnoi ekonomike sovremennoi Rossii // sb. Ekonomika razvitiya regiona: problemy, poiski, perspektivy. Volgograd. 2004.
18. Postanovlenie № 11 'O poryadke i metodike otsenki effektivnosti nalogovykh l'got i stavok' ot 21.02.2012. Krasnokutskogo sel'skogo poseleniya.
19. Panskov V. G. O na logovom stimulirovanii modernizatsii rossiiskoi ekonomiki // Nalogi i nalogooblozhenie. 2010. № 12. S. 11–18.
20. Chernik D. G. Nalogovye l'goty: analiz praktiki primeneniya i metodika otsenki effektivnosti deistviya /Nalogi i nalogooblozhenie, 2011, № 3
21. Sokolova O. S. Informatsionnoe obespechenie mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — 8. — С. 50–55.