



УПРАВЛЕНИЕ НАЛОГОВЫМИ РАСХОДАМИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

В статье раскрываются вопросы управления налоговыми расходами бюджетов. Происходит замена налоговых льгот на субсидии из бюджетов. Проанализированы результаты оценки эффективности налоговых льгот в Саратовской области. Рекомендовано использовать в российской налоговой политике международный опыт управления налоговыми расходами.

Ключевые слова: *налоговые расходы, налоговые льготы, недополученные доходы бюджета, оценка эффективности налоговых расходов.*

MANAGEMENT OF TAX EXPENDITURES OF REGIONAL BUDGETS

The article reveals the issues of managing the tax expenditures of budgets. There is a substitution of tax benefits for subsidies from budgets. The results of the assessment of the effectiveness of tax benefits in the Saratov region are analyzed. It is recommended to use in the Russian tax policy the international experience in managing tax expenditures.

Keywords: *tax expenditures, tax privileges, incomplete budget revenues, assessing the effectiveness of tax expenditures.*

Концепция управления налоговыми расходами бюджетов сформулирована в конце 1970-х гг. и направлена на улучшение бюджетных отношений (посредством контроля бюджетных расходов), усиление ответственности налогоплательщиков за пользование налоговыми льготами, а также повышение ответственности власти при принятии решений по предоставлению льгот. Ключевая идея модели управления налоговыми расходами состояла в том, чтобы обратить налоговую систему и политику больше на путь выполнения фискальной функции [8, с. 195]. Анализ налоговых расходов преследовал две цели: обеспечение всеобъемлющего учета бюджетных расходов для понимания полноты государственной поддержки тех или иных инициатив или групп налогоплательщиков; совершенствование налогового законодательства США для повышения справедливости, эффективности и простоты администриро-

вания налоговой системы [4, с. 276]. Обязательность включения бюджета налоговых расходов в бюджетную документацию и в определенные отчеты комитетов конгресса была установлена Законом 1974 г. [9, с. 544]. Впоследствии концепция налоговых расходов бюджета и публикация перечня налоговых расходов получили распространение в Канаде, Великобритании и в других странах – членах ОЭСР.

Применение концепции налоговых расходов сопряжено с достижением следующих целей: интеграции налоговых льгот в бюджетный процесс и включения их в сферу бюджетного контроля; предоставления информации обществу; обоснованного выбора «между различными вариантами распределения бюджетных средств с учетом изменений доходов и расходов бюджета» [3, с. 55], повышения на этой основе обоснованности налоговой и бюджетной политики; повышения эффективности использования налоговых льгот; пересмотра системы налоговых льгот.

Возрастающий интерес к концепции налоговых расходов обусловлен следующими обстоятельствами. Во-первых, установление за налоговыми расходами контроля способствует более ответственному отношению к предоставлению налоговых льгот, повышению эффективности их использования. Во-вторых, инвентаризация налоговых льгот и оценка потерь бюджета позволяют определить целесообразность мер налоговой политики [1, с. 73]. В-третьих, осуществление сравнительного анализа эффективности налоговых и бюджетных расходов как предпосылки для выбора наиболее целесообразного способа государственной поддержки определенных видов деятельности и субъектов хозяйствования способствует переосмыслению задач и роли налоговой политики в достижении социально-экономических целей, пересмотру подходов к управлению бюджетными расходами, увеличению объема и повышению качества предоставляемых государством благ.

Проблематика низкой эффективности налоговых льгот и преференций в России требует системного решения [6, с. 121]. Должна быть выстроена система оценки эффективности налоговых льгот. Концепция системы налоговых расходов разработана Минфином России в 2017 г. Особое значение внедрение механизмов оценки налоговых расходов имеет для региональных бюджетов, для которых бюджетные риски усилены проблемой недополучения налоговых поступлений [2, с. 39]. Более того, грамотно выстроенная система управления налоговыми расходами путем своевременной отмены неэффективных и нецелесообразных льгот частично способна смягчить остроту проблемы долговой зависимости в регионах [5, с. 141].

Согласно проекту Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых льгот

(налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (подготовлен Минфином России 16.03.2018) регионам и муниципалитетам рекомендовано руководствоваться данной методикой. Согласно данной методике понятия «налоговые расходы» и «налоговые льготы» различаются. При этом понятие налоговых расходов шире и включает в себя не только налоговые льготы, но и пониженные ставки соответствующих налогов для отдельных категорий налогоплательщиков в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки.

Оценка налоговых расходов проводится с целями повышения прозрачности бюджетной и налоговой политики, формирования полномасштабного представления об использовании бюджетных ресурсов в разрезе тех или иных целей социально-экономической политики, повышения эффективности государственной политики на основе информированного выбора оптимального способа достижения тех или иных целей социально-экономической политики, улучшения качественных характеристик налоговой системы – нейтральность, справедливость, эффективность – и повышения эффективности налоговых реформ, повышения качества прогнозирования доходов бюджетов бюджетной системы.

В Саратовской области действует разработанное в 2009 г. Положение о порядке оценки бюджетной и (или) социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот согласно приложению. За период действия в него 6 раз вносились изменения, последнее из которых, утвержденное постановлением Правительства Саратовской области от 11.07.2018 № 388-П, учитывает рекомендации, разработанные на федеральном уровне и рекомендованные в том числе в рамках Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ на 2018–2020 гг.

Для определения бюджетной эффективности налоговых льгот рассчитывается коэффициент бюджетной эффективности. Льгота признается эффективной, если коэффициент больше либо равен 1. Расчет коэффициента бюджетной эффективности осуществляется с использованием одного из следующих критериев, представленных в таблице.

К числу показателей оценки социальной эффективности налоговых льгот, предоставляемых субъектам инвестиционной деятельности, относятся: фонд начисленной заработной платы; размер среднемесячной заработной платы работников; численность работников; отношение средней заработной платы налогоплательщика к среднестатистической заработной плате, сложившейся в Саратовской области по соответствующему виду экономической деятельности; расходы налогоплательщика на повышение образовательного и квалификационного уровня работников; расходы налогоплательщика на социальные проекты и благотворительность.

Критерии для расчета коэффициента бюджетной эффективности

Наименование критерия	Формула расчета	Обозначения
Увеличение объема налоговых доходов областного бюджета	$K_{\text{бэ}} = \frac{\text{НП}_t - \text{НП}_{t-1}}{\text{ПБ}_\text{л}} + 1$	<p>$K_{\text{бэ}}$ – коэффициент бюджетной эффективности;</p> <p>НП_t – объем поступления налогов в областной бюджет за отчетный год;</p> <p>НП_{t-1} – объем поступления налогов в областной бюджет за предшествующий год (рублей);</p> <p>$\text{ПБ}_\text{л}$ – выпадающие доходы за счет налоговых льгот в отчетном году</p>
Оптимизация расходов областного бюджета (предусматривает сокращение встречных финансовых потоков при одновременном снижении налоговой нагрузки на организации, полностью или частично финансируемые из областного бюджета, и объема бюджетного финансирования)	$K_{\text{бэ}} = \frac{(\text{БФ} - \text{БФ}_{\text{нл}})}{(\text{РО} - \text{РО}_{\text{нл}})}$	<p>БФ – объем бюджетного финансирования организаций при отсутствии налоговой льготы;</p> <p>$\text{БФ}_{\text{нл}}$ – объем бюджетного финансирования организаций при условии предоставления налоговой льготы (рублей);</p> <p>РО – расходы организаций по уплате налогов при отсутствии налоговой льготы (рублей);</p> <p>$\text{РО}_{\text{нл}}$ – расходы организаций по уплате налогов при условии предоставления налоговой льготы</p>

Результаты проведенной в Саратовской области оценки эффективности предоставленных в 2017 г. налоговых льгот обратили внимание на наличие в региональном законодательстве целого ряда неэффективных льгот, которые следует отменить, в частности, освобождение от налога на имущество организаций, предоставленное в 2017 г. организациям в отношении имущества, используемого (предназначенного) исключительно для отдыха или оздоровления детей в возрасте до 18 лет, признано неэффективным, так как приводит к сокращению доходов областного бюджета (коэффициент бюджетной эффективности составил 0,6).

Три вида льгот по транспортному налогу признаны неэффективными и отменены с 1 января 2018 г.:

– льгота по транспортному налогу, предоставляемая общественным организациям, получающим поддержку из областного бюджета;

– освобождение от уплаты транспортного налога, предоставленное учебно-производственным предприятиям Всероссийского общества слепых и Всероссийского общества глухих;

– освобождение от уплаты транспортного налога, предоставленное в 2017 г. организациям, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, входящие в состав автомобильных колонн войскового типа, и которые заключили государственный контракт на выполнение мероприятий мобилизационной подготовки по содержанию автомобильных колонн войскового типа.

Систему управления налоговыми расходами всех бюджетов бюджетной системы России целесообразно использовать и развивать в виду возрастающей роли налоговых льгот и преференций. Важно учитывать опыт зарубежных стран в проведении оценки эффективности данного инструмента. В последние годы происходит постепенное перемещение анализа налоговых расходов с общегосударственного на региональный и местный уровни. Тем самым смещаются акценты с политических дискуссий на практические меры по увеличению доходной базы бюджетов и реконфигурации элементов нормативной структуры системы налогообложения.

Библиографический список

1. Бюджетная система Российской Федерации: основы организации и функционирования : учеб.-метод. пособие для студентов высших учебных заведений неэкономических специальностей / Т.В. Акимова, А.Ю. Вискребенцев, Е.А. Ермакова, О.В. Гуреева и др. Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. 140 с.

2. *Ермакова Е.А.* Проблемы управления региональными бюджетными рисками // Региональная экономика. Юг России. 2013. № 1 (1). С. 35–41.

3. *Малинина Т.А.* Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М. : Ин-т Гайдара, 2010.

4. Налоговые льготы. Теория и практика применения / под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 276.

5. *Семернина Ю.В., Гатиенко Д.С.* Основные направления политики управления государственным долгом Российской Федерации на современном этапе // Теория и практика функционирования финансовой и денежно-кредитной системы России : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (тринадцатое заседание). 2018. С. 140–143.

6. Экономическая энциклопедия регионов России. Приволжский федеральный округ. Саратовская область. Москва : Саратов : Научно-производственное объединение «Экономика», Саратовский государственный социально-экономический университет, 2011. Сер. Экономическая энциклопедия регионов России.

7. *Якунин С.В.* Регулирование деятельности банков в условиях олигополии // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. № 4 (38). С. 139–141

8. *Forman J.* Origins of the Tax Expenditure Budget // Tax Notes. № 6. 1986.

9. *Surrey S., McDaniel P.* Tax Expenditures. Cambridge, Massachusetts : London : Harvard University Press, 1985.