

**ИЗВЕСТИЯ ЮГО-ЗАПАДНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА. СЕРИЯ:  
ЭКОНОМИКА. СОЦИОЛОГИЯ. МЕНЕДЖМЕНТ**  
Юго-Западный государственный университет (Курск)

Номер: 4 Год: 2014

НАУЧНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ  
БИБЛИОТЕКА  
**eLIBRARY.RU**

## ПОИСК





Найти

[Расширенный  
поиск](#)

## НАВИГАТОР

- [Начальная страница](#)
- [Подборки публикаций](#)
- [Каталог журналов](#)
- [Авторский указатель](#)
- [Список организаций](#)
- [Тематический рубрикатор](#)
- [Поисковые запросы](#)
- [Новые поступления](#)
- [Настройка](#)

## ЛЕГЕНДА

-  Доступ к полному тексту документа открыт
-  Полный текст доступен на сайте издателя
-  Полный текст может быть получен через систему заказа
-  Доступ к полному тексту закрыт
- Если иконки нет - полный текст документа отсутствует в НЭБ

## СЕССИЯ

Имя пользователя:  
[SimSV](#)




SPIN-код автора:  
[4728-5901](#)

IP-адрес компьютера:



Название статьи

Страницы Цит.




## МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ

- |   |  |       |    |
|---|--|-------|----|
|  | <a href="#">ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ</a>             | 11-19 | 15 |
|   | <i>Мильская Е.А., Бабкина Н.И.</i>   |       |    |
|  | <a href="#">ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ КАК ФАКТОР УСПЕШНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ</a> | 20-25 | 8  |
|   | <i>Михейкина Л.А.</i>  |       |    |
|  | <a href="#">МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ</a>                        | 26-30 | 11 |
|   | <i>Черных З.В., Обухова А.С.</i>   |       |    |




## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ

- |   |  |       |   |
|---|--|-------|---|
|  | <a href="#">ВЛИЯНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ НА ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО БОГАТСТВА СТРАНЫ</a> | 31-39 | 1 |
|   | <i>Рудакова О.В., Ладанов В.И.</i>   |       |   |
|  | <a href="#">РОЛЬ ТОРГОВОЙ СТРАТЕГИИ В РАЗВИТИИ БИЗНЕСА</a>   | 39-43 | 0 |
|   | <i>Должикова Н.Л., Соколовская Н.Е.</i>  |       |   |



## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

- |   |  |       |   |
|---|--|-------|---|
|   | <a href="#">ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ МОБИЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕСУРСОВ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА: ФОРФЕЙТИНГОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ВОСПРОИЗВОДСТВА ОСНОВНОГО КАПИТАЛА</a> | 44-52 | 1 |
|   | <i>Мирошникова Т.К.</i>  |       |   |
|  | <a href="#">ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ</a>  | 52-57 | 0 |
|   | <i>Морозова Н.С.</i>   |       |   |
|  | <a href="#">РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ОСНОВЕ РАЗРАБОТКИ КОММУНИКАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ</a>              | 57-65 | 1 |
|   | <i>Овешникова Л.В., Кузовлева И.Ю.</i>   |       |   |



## ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯМИ И ОТРАСЛЯМИ








- |   |   |       |   |
|---|---|-------|---|
|  | <a href="#">ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА РИСКОВ В МАЛОМ БИЗНЕСЕ</a>                         | 66-69 | 7 |
|   | <i>Симонова Е.В.</i>  |       |   |
|  | <a href="#">КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ КОММЕРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОПТОВОГО ПРЕДПРИЯТИЯ</a> | 70-76 | 0 |
|   | <i>Александрова Т.Н., Щекотихина Л.А., Гончаров А.А.</i>  |       |   |
|  | <a href="#">ОБОСНОВАНИЕ РЕЗЕРВОВ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ МОЩНОСТЕЙ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ</a>        | 77-81 | 0 |
|   | <i>Баранов И.В., Шинкарева Л.И.</i>   |       |   |

## ФИНАНСОВАЯ, НАЛОГОВАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

- |   |   |        |    |
|---|---|--------|----|
|  | <a href="#">ПРАКТИКА И ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)</a> | 82-95  | 15 |
|   | <i>Вавулин Д.А., Симонов С.В., Горохов А.А.</i>   |        |    |
|  | <a href="#">КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ</a>                                      | 95-102 | 4  |
|   | <i>Ткачева Т.Ю.</i>   |        |    |

## УПРАВЛЕНИЕ ТРУДОВЫМИ РЕСУРСАМИ И ОБРАЗОВАНИЕМ

- |   |  |         |   |
|---|--|---------|---|
|  | <a href="#">МНОГОКРИТЕРИАЛЬНАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНИЗАЦИИ</a>   | 103-114 | 1 |
|   | <i>Вертакова Ю.В., Ланкина М.Ю.</i>  |         |   |
|  | <a href="#">ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛИЗАЦИЯ СТУДЕНТОВ ЮЗГУ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ</a> | 114-121 | 4 |
|   | <i>Килимова Л.В., Федосова И.А.</i>  |         |   |

 [Выделить все статьи](#) [Снять выделение](#) [Добавить выделенные статьи в подборку:](#)Симонов С.В.  Просмотреть оглавление другого выпуска журнала+ 2016  
[№ 1 \(18\)](#)+ 2015  
[№ 1 \(14\)](#)  
[№ 2 \(15\)](#)  
[№ 3 \(16\)](#)  
[№ 4 \(17\)](#)- 2014  
[№ 1](#)  
[№ 2](#)  
[№ 3](#)  
[№ 4](#)+ 2013  
[№ 1](#)  
[№ 2](#)  
[№ 3](#)  
[№ 4](#)+ 2012  
[№ 1](#)  
[№ 2](#)+ 2011  
[№ 1](#)  
[№ 2](#) [Вывести список статей, опубликованных в данном журнале](#) [Вывести список публикаций, ссылающихся на статьи в журнале](#) [Анализ публикационной активности журнала](#)

# ФИНАНСОВАЯ, НАЛОГОВАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

---

УДК 336.02

**Д.А. Вавулин**, канд. экон. наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК» (Орел)  
(e-mail: vavulin1972@mail.ru)

**С.В. Симонов**, канд. экон. наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации (Орловский филиал) (e-mail: SVSimonov@fa.ru)

**А.А. Горохов**, канд. техн. наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Юго-Западный государственный  
университет» (Курск) (e-mail: regionika@mail.ru)

## ПРАКТИКА И ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

*В данной статье представлены основные результаты проведенного авторами исследования практики и последствий предоставления налоговых льгот в субъектах Российской Федерации на примере Орловской области. Предметом данного исследования выступили налоговые льготы по региональным и местным налогам, предоставленные на территории Орловской области в 2011–2013 годах. Цель работы состояла в выработке комплекса мер, которые могут быть реализованы органами власти на федеральном и региональном уровне для совершенствования механизма предоставления преференций по региональным и местным налогам. На основе анализа практики предоставления налоговых льгот в Орловской области авторы пришли к выводу о том, что налоговые льготы по региональным и местным налогам, прежде всего инвестиционного характера, являются мощным инструментом стимулирования социально-экономического развития территорий. Однако при этом предоставление налоговых льгот оказывает существенное влияние на сбалансированность регионального бюджета. Результаты исследования могут быть использованы органами государственной власти федерального и регионального уровня, а также местными органами самоуправления при принятии решений об установлении или отмене льгот по региональным и местным налогам. Также результаты исследования могут быть использованы при дальнейшем изучении проблемы предоставления налоговых льгот в регионах Российской Федерации. Основной вывод, который сделан авторами исследования, состоит в том, что существующая система предоставления налоговых льгот по региональным и местным налогам несовершенна и требует совершенствования, в том числе по направлениям, предложенным авторами в рамках данной статьи.*

**Ключевые слова:** регион, налоговые льготы, эффективность налоговых льгот.

\*\*\*

Одним из наиболее мощных экономических рычагов воздействия на социально-экономическое развитие регионов, имеющих в распоряжении органов государственной власти, бесспорно, является система налогообложения, в рамках которой основным инструментом стимулирования выступает механизм предоставления налоговых льгот [1].

Налоговыми льготами признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков предусмотренные налоговым законодательством преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере [2].

При этом статья 56 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК

РФ), которая содержит приведенное выше легальное определение налоговых льгот, не дает четкого определения по форме, методу и содержанию налоговых льгот.

Вместе с тем, исходя из практики, все налоговые льготы по методу льготирования можно разделить на три основные укрупненные группы:

- 1) налоговые освобождения;
- 2) налоговые скидки;
- 3) налоговые кредиты.

Кроме того, все налоговые льготы можно классифицировать по ряду признаков на следующие группы:

- личные и для юридических лиц;
- общие для всех налогоплательщиков льготы и специальные (частные)

налоговые льготы для отдельных категорий плательщиков;

– безусловные и условные налоговые льготы;

– общеэкономические и социальные налоговые льготы [3].

При этом необходимо отметить, что, по мнению Минфина РФ, пониженная законами субъектов РФ для отдельных налогоплательщиков ставка по налогу на прибыль организаций не относится к налоговым льготам [4].

Позиция федеральных министерств по налоговым кредитам и отсрочкам, по применению муниципальными образованиями понижающих коэффициентов (методик) по земельному налогу и аренде за использование муниципального имущества, по применению сниженной ставки по займам для субъектов малого бизнеса и предпринимательства, а также иных преимуществ вообще отсутствует. Объемы этих преимуществ не учитываются и не отражаются в бюджетном регулировании. Инвентаризация указанных преимуществ никогда и никем не проводилась.

Кроме того, образование консолидированных групп налогоплательщиков также можно считать одной из разновидностей налоговых льгот, поскольку направлено на уменьшение налоговых обязательств по группе в целом, по сравнению с суммарными налоговыми обязательствами, исчисленными по каждому участнику в отдельности. Однако ни в налоговой отчетности, ни в целом в статистической отчетности такой вид преимуществ федеральными органами не учитывается, а соответственно не находит своего отражения в межбюджетных отношениях [3].

Существующая сегодня в РФ налоговая система предполагает предоставление налоговых льгот на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Основная нормативная база, регламентирующая предоставление налоговых преференций:

– на федеральном уровне – НК РФ;

– на региональном уровне – законы субъектов РФ. Законодательство РФ о налогах и сборах предоставляет право законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ региональными законами о налогах в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, устанавливать налоговые льготы, основания и порядок их применения. Так, например, в Орловской области региональные налоговые льготы определяют три областных законодательных акта, а именно: Закон Орловской области от 8 ноября 2010 г. № 1130-ОЗ «О понижении налоговой ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в областной бюджет для организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Орловской области»; Закон Орловской области от 25 ноября 2003 г. № 364-ОЗ «О налоге на имущество организаций»; Закон Орловской области от 26 ноября 2002 г. № 289-ОЗ «О транспортном налоге». Близкие как по названию, так и по содержанию законы приняты и в других субъектах РФ;

– на местном уровне – нормативные правовые акты представительных органов власти, определяющие порядок и условия установления налоговых льгот по местным налогам – по налогу на землю и налогу на имущество физических лиц.

Предоставление налоговых льгот в субъектах РФ может быть направлено на решение различного рода социально-экономических задач.

Большая группа льгот носит социальный характер и направлена на поддержку граждан с невысокими доходами, участников Великой Отечественной войны, а также граждан, на которых законодательством распространены социальные гарантии и льготы участников Великой

Отечественной войны, ветеранов боевых действий, почетных жителей, многодетных семей, одиноких пенсионеров, пенсионеров, проживающих с нетрудоспособными членами семьи, Героев Советского Союза, Героев России, Героев Социалистического Труда и полных кавалеров орденов Славы, Трудовой Славы и «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» и др.

Льготы, которыми пользуются учреждения, органы государственной власти и органы местного самоуправления, финансируемые из регионального или местного бюджета, установлены для устранения встречных финансовых потоков и рационального использования бюджетных средств. Такие льготы были установлены в начале 2000-х гг. и, несмотря на изменения в бюджетном законодательстве, сохраняются до настоящего времени.

Налоговые льготы могут устанавливаться в целях стимулирования развития определенных видов экономической деятельности, имеющих приоритет для развития региона, модернизации основных фондов, а также преследовать цель снижения налоговой нагрузки для отдельных категорий налогоплательщиков. И наконец, налоговые льготы призваны стимулировать приток инвестиций в экономику региона, что должно обеспечивать рост налогооблагаемой базы и, как следствие, в перспективе прирост налоговых поступлений в региональные бюджеты.

В течение 2011–2013 гг. общий объем налоговых льгот, предоставленных в Орловской области на основании НК РФ, законодательства Орловской области и нормативных правовых актов муниципальных образований, составил 4382,928 млн рублей. Динамика изменения объема налоговых льгот в течение 2011–2013 гг. представлена в таблице 1.

Как следует из приведенных данных, в 2011 г. из общего объема льгот 35,5% составляли федеральные льготы, 50,2% – региональные льготы и 14,3% – местные льготы. В 2012 г. при общем росте объемов предоставленных льгот данное соотношение сложилось соответственно 40,6%; 46,5% и 12,9%. В 2013 г. произошло сокращение объема предоставленных льгот относительно 2012 и 2011 гг., за счет снижения объемов предоставленных, в первую очередь, федеральных льгот, а также незначительно и муниципальных льгот (о причинах ниже).

**Льготы по региональным и местным налогам, предоставленные НК РФ.** В целом за 2011–2013 гг. на основании НК РФ по региональным и местным налогам налогоплательщикам Орловской области были предоставлены налоговые льготы в общем объеме 1 353 588 тыс. рублей. Динамика изменения объема налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам Орловской области федеральным законодательством в 2011–2013 гг., представлена в таблице 2.

Таблица 1

Динамика изменения объема налоговых льгот в течение 2011–2013 гг., млн рублей

Вид налоговой льготы	2011	2012	2013	Итого
Всего предоставлено налоговых льгот	1485,245	1673,857	1223,825	4382,928
В том числе:				
федеральные	526,9	680,1	146,6	1353,6
региональные	745,3	777,6	866,9	2389,8
муниципальные	213	216,1	210,4	639,5

*Примечание.* Составлено авторами по данным УФНС по Орловской области [5].

Таблица 2

Динамика изменения объема налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам Орловской области федеральным законодательством в 2011–2013 гг., тыс. рублей

Вид налоговой льготы	2011	2012	2013	Итого
Всего предоставлено налоговых льгот	526 899	680 115	146 574	1 353 588
В том числе:				
Налог на имущество физических лиц	31284	30672	33994	95 950
Налог на имущество организаций	476000	621129	79700	1 176 829
Транспортный налог с организаций	-	-	5500	5 500
Транспортный налог с физических лиц	2699	3251	4100	10 050
Земельный налог с юридических лиц	16009	24161	22340	62 510
Земельный налог с физических лиц	907	902	940	2 749

*Примечание.* Составлено авторами по данным УФНС по Орловской области [5].

Как следует из приведенных данных, в 2013 г. по сравнению с 2011 и 2012 гг. объем налоговых льгот, предоставленных по региональным и местным налогам федеральным законодательством, снизился в 3,6 и 4,6 раза соответственно. Причиной тому явилось резкое снижение в 2013 г. объема налоговых льгот по налогу на имущество юридических лиц, установленных ст. 395 НК РФ (в 7,8 раза по сравнению с 2012 г. и почти в 6 раз по сравнению с 2011 г.). Это связано с тем, что на федеральном уровне на основании изменений, вступивших в силу с 1 января 2013 г., была произведена замена налоговой льготы на снижение налоговой ставки до 0,4% в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов [6]. В связи с данными действиями налоговые органы перестали в 2013 г. учитывать в своей отчетности такого вида налоговую льготу, что, по нашему мнению, искажает реальную картину фактически полученных

налогоплательщиками региона преимуществ. Объем данных преимуществ по нашим расчетам составил в 2013 г. 445 564 тыс. рублей. Таким образом, общий объем преимуществ по налогу на имущество для юридических лиц фактически составляет не 79 700 тыс. рублей, как это отражено в налоговой отчетности, а 525 264 тыс. рублей.

Рассматривая структуру налоговых льгот, предоставленных федеральным законодательством в 2011–2013 гг., необходимо отметить, что основной удельный вес в общем объеме предоставленных льгот занимают налоговые льготы по налогу на имущество организаций (86,9%). Доля льгот по другим налогам значительно меньше: налог на имущество физических лиц – 7,1%; земельный налог с юридических лиц – 4,6%; транспортный налог с физических лиц – 0,8%; транспортный налог с юридических лиц – 0,4%; земельный налог с физических лиц – 0,2%.

Если же ситуацию рассматривать в динамике по годам, то удельный вес льготы по налогу на имущество органи-

заций также преобладает в общем объеме налоговых льгот. Так, в 2011 г. он составлял 90,3%, в 2012 г. – 91,3%, а в 2013 г. – 54,4%. Существенное снижение доли льгот по налогу на имущество в 2013 году связано с причиной, описанной выше, а также с увеличением удельного веса льгот по другим налогам, прежде всего транспортному налогу с юридических лиц, доля которого в 2011 и 2012 гг. была равна нулю, а в 2013 году – 3,8%.

**Налоговые льготы, представляемые законодательством Орловской области.** Всего за 2011–2013 гг. на основании регионального законодательства в Орловской области было предоставлено налоговых льгот в общем объеме 2 389 817 тыс. рублей. Динамика изменения объема налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам Орловской области региональным законодательством в 2011–2013 гг., представлена в таблице 3.

Как следует из приведенных данных, за период с 2011 г. по 2013 г. объем налоговых льгот, предоставленных налоговым законодательством Орловской области, вырос на 16,3%. При этом, как и в случае с налоговыми льготами, предоставлен-

ными федеральным законодательством, наибольший удельный вес в общем объеме предоставленных льгот в рассматриваемом периоде приходится на налог на имущество организаций (более 95%).

Доля льгот, предоставленных по другим налогам, в общем объеме предоставленных региональных налоговых льгот существенно ниже: транспортного налога с организаций – 2,6%; транспортного налога с физических лиц – около 2%; налога на прибыль организаций – 0,1%.

**Налоговые льготы, установленные нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований Орловской области.** За 2011–2013 гг. на основании муниципальных нормативно-правовых актов налогоплательщикам Орловской области были предоставлены налоговые льготы в общем объеме 639 522 тыс. рублей. Динамика изменения объема налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам Орловской области муниципальными нормативно-правовыми актами в 2011–2013 гг., представлена в таблице 4.

Таблица 3

Динамика изменения объема налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам Орловской области региональным законодательством в 2011–2013 гг., тыс. рублей

Вид налоговой льготы	2011	2012	2013	Итого
Всего предоставлено налоговых льгот	745 320	777 597	866 900	2 389 817
В том числе:				
Налог на прибыль организаций	–	2 569	–	2 569
Налог на имущество организаций	709 925	738 201	830 000	2 278 126
Транспортный налог с организаций	21 090	21 164	19 900	62 154
Транспортный налог с физических лиц	14 305	15 663	17 000	46 968

*Примечание.* Составлено авторами по данным УФНС по Орловской области [5].

Таблица 4

Динамика изменения объема налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам Орловской области муниципальными нормативно-правовыми актами в 2011–2013 гг., тыс. рублей

Вид налоговой льготы	2011	2012	2013	Итого
Всего предоставлено налоговых льгот	213 026	216 145	210 351	639 522
В том числе:				
Земельный налог с организаций	199 542	204 991	199 000	603 533
Земельный налог с физических лиц	13 477	11 151	11 345	35973
Налог на имущество физических лиц	7	3	6	16

*Источник.* Составлено авторами по данным УФНС по Орловской области [5].

Как следует из данных приведенной выше таблицы, в 2013 г. по сравнению с 2011 и 2012 гг. объем налоговых льгот, предоставленных муниципальными нормативно-правовыми актами налогоплательщикам Орловской области, уменьшился на 1,3% и 2,7% соответственно. При этом если в 2012 г. по сравнению с 2011 г. объем налоговых льгот увеличился на 1,5%, то в 2013 г. по сравнению с 2012 г. – уменьшился на 2,7%.

Основной удельный вес в общем объеме предоставленных на основании муниципальных нормативных правовых актов налоговых льгот в 2011–2013 гг. занимают налоговые льготы по земельному налогу с юридических лиц: в 2011 г. – 94%, в 2012 г. – 95% и в 2013 г. – 95%. При этом следует отметить, что если в 2012 г. по сравнению с 2011 г. объем льгот по земельному налогу вырос на 2,7%, то в 2013 г. объем льгот снизился относительно показателей 2012 г. на 2,9%, относительно показателей 2011 г. – 0,3%.

Кроме налоговых льгот, муниципальными образованиями Орловской области принимаются решения о предоставлении иного рода преимуществ для налогоплательщиков. Так, в большинстве муниципальных образований, а особенно в городских округах, принимаются реше-

ния о предоставлении на безвозмездной основе и/или за незначительную плату (по сравнению с рыночной оценкой) муниципального имущества в аренду. При этом срок такого использования имущества (в том числе зданий и сооружений) бывает весьма значительным – до 49 лет.

Помимо того, в целях поддержки субъектов малого бизнеса и предпринимательства всеми муниципальными образованиями были приняты решения о снижении коэффициента К2 – корректирующего коэффициента базовой доходности, учитывающего совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности.

Однако учет перечисленных выше преимуществ для налогоплательщиков по муниципальным образованиям не систематизирован и в большинстве случаев ведется от случая к случаю. УФНС по Орловской области такой учет также не осуществляет. Обобщенная информация на уровне региона отсутствует, данный вид льгот в межбюджетных отношениях между областным и местными бюджетами не учитывается.

**Последствия предоставления налоговых льгот.** Очевидно, что одними из наиболее существенных последствий предоставления льгот по региональным и

местным налогам федеральным и региональным законодательством, а также муниципальными нормативными правовыми актами являются выпадающие доходы консолидированных и региональных бюджетов субъектов РФ. Так, например, в Орловской области за 2011–2013 гг. объем выпадающих доходов консолидированного и областного бюджетов составил 4 382 927 тыс. рублей и 3 743 405 тыс. рублей соответственно. Это, безусловно, оказывает негативное воздействие на сбалансированность бюджетов. В таблице 5 представлены данные, позволяющие оценить соотношение параметров консолидированного бюджета и областного бюджета Орловской области и объема налоговых льгот по региональным и местным налогам, предоставленным в регионе в 2011–2013 гг.

Как следует из данных приведенной таблицы, в общем объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Орловской области (собственные доходы без учета дотаций) удельный вес предоставленных налоговых льгот составил в 2011 г. 9,9%, в 2012 г. – 9,8%, в 2013 г. – 6,5%. В объеме собственных доходов консолидированного бюджета удельный вес налоговых льгот за 2011–2013 гг. составил 8,6%.

Относительно показателей дефицита консолидированного бюджета Орловской области налоговые льготы, предоставленные федеральным и региональным законодательством, а также нормативными правовыми актами местных органов власти, составили в 2011 г. – 60,1%, в 2012 г. – 56,3%, в 2013 г. – 43,9%.

Таблица 5

Параметры консолидированного бюджета и областного бюджета Орловской области и объема налоговых льгот по региональным и местным налогам, предоставленным в регионе в 2011–2013 гг., тыс. рублей

Показатель	2011	2012	2013	Всего
<i>Параметры консолидированного бюджета Орловской области</i>				
Доходы	25 954 030,8	28 419 436,8	30 932 376,1	85 305 843,7
Налоговые и неналоговые доходы	15 072 000	17 026 500	18 799 900	50 898 400
Расходы	28 425 027,5	31 392 854,0	33 718 315,9	93 536 197,4
Дефицит	2 470 996,7	2 973 417,2	2 785 939,8	8 230 353,7
Объем льгот по региональным и местным налогам	1 485 245	1 673 857	1 223 825	4 382 927
<i>Параметры областного бюджета</i>				
Доходы	21 480 422,5	23 525 409,7	24 920 951,6	69 926 783,8
Налоговые и неналоговые доходы	10 579 350,5	12 120 978,0	12 738 137,6	35 438 466,1
Расходы	23 545 240,0	26 328 939,5	27 670 587,4	77 544 766,9
Дефицит	2 064 817,5	2 803 529,8	2 749 635,9	7 617 983,1
Объем льгот по региональным и местным налогам	1 272 219	1 457 712	1 013 474	3 743 405

*Примечание.* Составлено авторами по данным Департамента финансов Орловской области, УФНС по Орловской области [5; 7].



Также предоставленные налоговые льготы по региональным налогам в значительной степени влияют на дисбаланс областного бюджета. Так, в 2011 г. основная часть дефицита областного бюджета (61,6%) образовалась в том числе и за счет недополучения доходов от налогоплательщиков в связи с предоставлением им налоговых льгот. Такая же ситуация имела место и в 2012–2013 гг.

Вместе с тем необходимо отметить, что приведенные на основании показателей учета УФНС РФ по Орловской области объемы выпадающих доходов в результате предоставления налоговых льгот (преференций) не отражают реальной картины фактически полученных налогоплательщиками Орловской области преимуществ при формировании налоговых и иных обязательств по сравнению с другими налогоплательщиками. При официальном учете налоговых льгот и преференций не принимаются к учету такие виды и формы преимуществ, как налоговые кредиты, понижение ставки по налогам, формирование консолидированных групп налогоплательщиков, налоговые отсрочки по платежам, сниженные ставки по бюджетным займам, гарантийные обязательства бюджетов, безвозмездное использование государственного и муниципального имущества и др.

Потери бюджета Орловской области от применения налогоплательщиками льгот и преференций на основании федерального законодательства не учитываются в межбюджетных отношениях при расчете уровня бюджетной обеспеченности региона и при расчете объема дотации из федерального бюджета, что противоречит принципам бюджетного федерализма. В результате регион вынужден, в целях неукоснительного исполнения бюджетных обязательств социального характера, производить дорогостоящие заимствования и увеличивать объем государственного долга.

Рассматривая последствия предоставления налоговых льгот, необходимо отметить, что льготы по региональным налогам, предоставленные в Орловской области субъектам инвестиционной деятельности, оказывают благоприятное воздействие как на результаты деятельности самих получателей льгот, так и на социально-экономические показатели развития Орловской области [8]. Обобщенные данные, характеризующие влияние установленных инвестиционных льгот на некоторые показатели деятельности получателей налоговых льгот и социально-экономическое развитие Орловской области в течение 2010–2013 гг., представлены в таблице 6.

Таблица 6

Динамика изменения показателей, характеризующих некоторые результаты деятельности получателей налоговых льгот в Орловской области

Показатели	2010 г. (факт)	2011 г. (факт)	2012 г. (факт)	2013 г. (оценка)	2014 г. (прогноз)
Объем инвестиций в основной капитал, осуществленных предприятиями – получателями налоговых льгот, млн рублей	882	1442	3355	3091	1774
Общая сумма налоговых платежей в консолидированный бюджет области, поступивших от предприятий – получателей налоговых льгот, млн рублей	366	303	367	431	507

Окончание табл. 6

Показатели	2010 г. (факт)	2011 г. (факт)	2012 г. (факт)	2013 г. (оценка)	2014 г. (прогноз)
Среднегодовая численность работающих на предприятиях – получателях налоговых льгот, человек	2086	2289	2436	2763	3101
Объем отгрузки, осуществленной предприятиями – получателями налоговых льгот, млн рублей	6159	9722	10365	11136	13304
Справочно: общий объем инвестиций в основной капитал в регионе, млн рублей	21450,9	34072,4	40377,6	43621,3	49238,1

*Примечание.* Составлено авторами по данным УФНС России по Орловской области и Департамента экономики Орловской области [5, 7].

Как следует из данных приведенной выше таблицы, в результате предоставления налоговых преференций инвестиционного характера объем инвестиций в экономику региона, поступивших от получателей льгот, за период 2010–2013 гг. вырос в 3,5 раза, общая сумма налоговых платежей в консолидированный бюджет области возросла почти на 18%, среднегодовая численность работающих на предприятиях – получателях налоговых льгот выросла на 32,5%, а объем отгрузки ими готовой продукции увеличился почти в 2 раза. При этом по прогнозу в 2014 г., по сравнению с 2013 г., в результате предоставления инвестиционных налоговых льгот, несмотря на снижение объема инвестиций почти на 43%, общая сумма налоговых платежей вырастет на 17,6%, среднегодовая численность работающих – на 12,2%, объем отгрузки – на 19,5%.

Отметим, что в 2010–2013 г. инвестиции, поступившие в экономику региона от получателей налоговых льгот, составляли от 4,1 до 8,3% от общего объема инвестиций, направленных в основной капитал в регионе.

Таким образом, на примере Орловской области отчетливо видно, что из-за установленных налоговых льгот регио-

нальные бюджеты теряют весьма значительные суммы, которые могли бы являться дополнительным резервом наполнения их доходной части. Это особенно актуально в свете того, что в условиях предельного дефицита многих региональных бюджетов, беспрецедентного роста уровня государственного долга субъектов РФ, невозможности существенного увеличения доходов в большинстве регионов за счет собственных источников, ограниченности финансовой помощи федерального центра, регионы обязаны выполнять поручения Президента РФ, содержащиеся в серии его указов от 8 мая 2012 г.

Тем не менее в Орловской области, как и в других субъектах РФ, отсутствует уполномоченный орган, на который были бы возложены функции по ведению мониторинга предоставленных на территории региона хозяйствующим субъектам преимуществ по уплате налогов (сборов, платежей) в бюджетную систему в разрезе уровней и видов. Фактически высший орган государственной власти региона (губернатор) не обладает полной и достоверной информацией о потерях консолидированного бюджета в связи с применением налогоплательщиками налоговых и иных режимов.

Бесспорно, что налоговые льготы в некотором смысле аналогичны бюджетным расходам и, следовательно, должны подвергаться столь же тщательной проверке с точки зрения их прозрачности и эффективности. Однако до сих пор отсутствует единая для всех регионов и муниципальных образований методика оценки эффективности налоговых льгот, разработанная на федеральном уровне. В такой ситуации субъекты РФ и муниципальные образования осуществляют такую оценку на основе собственных методик, утвержденных региональным законодательством и муниципальными нормативно-правовыми актами.

Хотя методики достаточно сильно разнятся, но все они предусматривают триединую оценку эффективности налоговых льгот (действующих и вводимых), предполагающую оценку по трем категориям: бюджетной, экономической и социальной эффективности. И если качество и само содержание этих документов весьма грамотные и не вызывают сомнений, то их применение на практике вызывает вопросы.

Общей проблемой для региональных органов государственной власти является отсутствие в силу ст. 102 НК РФ, регламентирующей режим налоговой тайны, доступа к достоверной информации о суммах предоставленных налоговых льгот по региональным и местным налогам в разрезе конкретных налогоплательщиков. В отсутствие единого подхода регионы по-разному подходят к решению этой проблемы.

Так, например, в Орловской области необходимую для оценки эффективности налоговых льгот информацию получают непосредственно от предприятий, которым предоставлены (планируется предоставить) налоговые льготы. Территориальный орган УФНС РФ предоставляет только информацию о суммах, не поступивших в бюджеты всех уровней, в связи с предоставлением налоговых льгот фе-

деральным, региональным и местным законодательством.

Надо сказать, что и сама по себе практика предоставления налоговых льгот является одним из наиболее спорных вопросов применения российского налогового законодательства, что подтверждается наличием большого числа связанных с этим судебных разбирательств между налогоплательщиками и налоговыми органами. Это объясняется тем, что налоговые льготы представляют собой основной канал законной оптимизации уплаты налогов и сборов. Да и вообще предоставление налоговых льгот зачастую вступает в противоречие с основными качественными характеристиками налоговой системы: нейтральностью, справедливостью, эффективностью (включая простоту администрирования и исполнения налогового законодательства), искажает процессы в экономике, отрицательно сказывается на конкуренции, создает риски злоупотреблений представителями законодательной и исполнительной власти и стимулы к рентоориентированному поведению экономических агентов. Кроме того, несмотря на то, что предоставление налоговых льгот напрямую не влечет расходования бюджетных средств, оно снижает доходы бюджета, которые, если бы были получены, могли направляться на решение тех же социально-экономических задач, что и предоставленные налоговые льготы.

В связи с вышеизложенным, а также учитывая мнение Президента РФ о необходимости проведения инвентаризации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам и возможной их отмене и разработанный Минфином РФ проект «Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [9; 10], считаем возможным предложить следующий комплекс мер, которые целесообразно реализовать на федеральном и региональном уровне (табл. 7).

Таблица 7

## Комплекс мер для реализации на федеральном и региональном уровне

Меры, возможные к принятию на федеральном уровне	Меры, возможные к принятию регионами и муниципальными образованиями
<p>Из общего массива действующего в РФ законодательства (налогового, бюджетного, антимонопольного и др.) выделить все преимущества налогоплательщикам (в том числе и налоговые льготы) в отдельную оптимизированную структуру с четким введением понятий, форм, методов, порядков о возможности предоставления этих преимуществ в отношении всех без исключения доходных источников бюджетов. Возможно введение отдельной главы НК РФ</p>	<p>Оптимизация установленных налоговых льгот по региональным и местным налогам, не инвестиционного характера (оценка эффективности действующих налоговых льгот; отмена неэффективных налоговых льгот; введение моратория на установление новых налоговых льгот).</p> <p>Так, например, в Орловской области в качестве направлений оптимизации налоговых льгот по региональным налогам целесообразно рассмотреть возможность отмены льготы: по налогу на имущество организаций, предоставляемой в отношении территориальных автомобильных дорог; по налогу на имущество сельхозтоваропроизводителей и замену ее на пониженную налоговую ставку в размере 0,5–1,1%.</p> <p>По оценке УФНС по Орловской области реализация перечисленных выше мер на территории Орловской области обеспечит значительный резерв для роста доходной части регионального бюджета – около 220 млн рублей</p>
<p>Совершенствование налогообложения консолидированных групп налогоплательщиков</p>	<p>Введение правила, согласно которому принятие новой льготы, налогового освобождения или иного стимулирующего механизма в рамках налоговой политики субъекта РФ и муниципального образования должно сопровождаться определением «источника» для такого решения, в качестве которого может рассматриваться отмена одной или нескольких неэффективных льгот (возможно, с заменой на аналогичный объем налоговых расходов)</p>

Продолжение табл. 7

Меры, возможные к принятию на федеральном уровне	Меры, возможные к принятию регионами и муниципальными образованиями
Отказ от установления новых налоговых льгот (включая освобождения от налогообложения, исключения из налоговой базы объекта налогообложения) по региональным и местным налогам	Введение правила, согласно которому любая налоговая льгота должна первоначально приниматься на временной основе с требованием об обязательном анализе эффективности по итогам ее применения
Принять решение об отмене (поэтапной) всех существующих льгот по региональным и местным налогам либо о предоставлении полномочий по отмене таких льгот на уровень соответственно органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Более целесообразным является монетизация данных льгот, т. е. предоставление целевых субсидий (грантов) затрагиваемым категориям граждан и организаций с установлением целевых показателей и результатов, которые должны быть достигнуты в результате применения данных мер поддержки, что позволит более точно оценить их эффективность. Это полностью согласуется с введением программно-целевого принципа формирования и исполнения бюджетов	—
При принятии решений о новых льготах по федеральным налогам (специальным налоговым режимам), доходы от которых поступают в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты, по возможности, передавать полномочия как по введению таких льгот, так и по определению параметров их предоставления на уровень соответственно органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (в случаях, когда различные параметры налоговых льгот в разных субъектах Российской Федерации не создают препятствий для налогового администрирования)	—
Ввести ограничения для субъектов РФ и муниципальных образований по общему объему предоставления налогоплательщикам преимуществ в соотношении с объемом дефицита бюджета и/или объемом государственного долга	—
Разработать и внедрить единую для всех уровней власти методику по оценке эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) преимуществ (в том числе налоговых льгот) и оценке их стимулирующего воздействия на развитие экономики страны, регионов и муниципальных образований	—

Меры, возможные к принятию на федеральном уровне	Меры, возможные к принятию регионами и муниципальными образованиями
Возложить полномочия по ведению учета и мониторинга эффективности предоставленных на территории субъекта РФ преимуществ независимо от уровня, вида и формы на территориальные подразделения УФНС РФ. Итоги мониторинга должны предоставляться государственным органам власти регионов и соответствующих муниципальных образований	–

### Список литературы

1. Новоселов А.С. Теория региональных рынков. – Ростов н/Д; Новосибирск: Феникс, Сибир. отд-ние, 2002. – 448 с.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс]: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; [ред. от 02.04.2014]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

3. Макрушин А.В. Налоговые льготы как элемент налогообложения и важнейший инструмент регулирующей налоговой политики [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.jourclub.ru/15/901> (дата обращения: 05.06.2014).

4. Письмо Минфина РФ от 23.11.2009 № 03-02-07/1-520 [Электронный ресурс] // Предпринимательское право. – URL: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_160809.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_160809.html) (дата обращения: 26.05.2014).

5. Управление Федеральной налоговой службы по Орловской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – URL: [http://www.nalog.ru/rn57/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/#t2](http://www.nalog.ru/rn57/related_activities/statistics_and_analytics/forms/#t2) (дата обращения: 02.06.2014).

6. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 29 нояб. 2012 г. № 202-ФЗ. До-

ступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Портал Орловской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://orel-region.ru/index.php?head=6&part=73&unit=3&op=8&in=10> (дата обращения: 25.05.2014).

8. Вавулин Д.А., Симонов С.В., Агеев А.В. Налоговое стимулирование инвестиционной деятельности в субъектах РФ (на примере Орловской области) // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 18(345). – С. 52–60.

9. Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 годах [Электронный ресурс] // Президент России: офиц сайт. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/11779> (дата обращения: 22.05.2014).

10. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации: сайт. – URL: [http://www.minfin.ru/ru/tax\\_relations/policy](http://www.minfin.ru/ru/tax_relations/policy) (дата обращения: 4.06.2014).

11. Ткачева Т.Ю. Актуальные направления формирования бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 6 (45). – С. 209–217.

Получено 21.11.14

**D.A. Vavulin**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, State University – ESPC (Orel) (e-mail: vavulin1972@mail.ru)

**S.V. Simonov**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation (Orel Branch) (e-mail: SVSimonov@fa.ru)

**A.A. Gorokhov**, Candidate of Technical Science, Associate Professor, Southwest State University (Kursk) (e-mail: regionika@mail.ru)

### **THE PRACTICE AND EFFECTS OF TAX INCENTIVES IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION (BY THE EXAMPLE OF OREL REGION)**

*This article presents the main results of the research on the theme practice and the effects of tax incentives in the subjects of the Russian Federation (by the example of Orel region). The study made by tax incentives for regional and local taxes reported in the Orel region in 2011 - 2013. The aim of the work was to develop measures that can be implemented at the Federal and regional level to improve the mechanism of their provision. Based on the analysis of the practice of granting tax exemptions in the Orel region, the authors came to conclusion that tax incentives for regional and local taxes, primarily for investment purposes, are a powerful tool to stimulate socio-economic development of territories. However, the tax benefits have a significant impact on the balance of the regional budget. The results of the research can be used by public authorities of Federal and regional level and local authorities in making decisions on the establishment or cancellation of benefits for regional and local taxes. Research results can be used for further study of the problem of provision of tax incentives. The main conclusion made by the authors of the study, is that the existing system of granting tax exemptions imperfect and in need of reform, including in the directions proposed in the frames of this article.*

**Key words:** region, tax benefits, effectiveness of tax privileges.

УДК 336.15

**Т.Ю. Ткачева**, канд. экон. наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: tat-tkacheva@yandex.ru)

### **КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

*В статье обосновываются ключевые направления развития бюджетно-налоговой политики на региональном уровне. Исследованы расходные полномочия, реализуемые субъектами РФ, и рассмотрены альтернативные варианты финансирования полномочий органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** бюджетно-налоговая политика, бюджетно-налоговые отношения, самостоятельность территорий, межбюджетные трансферты, финансирование полномочий.

\*\*\*

В условиях финансовой нестабильности особое значение приобретает региональная бюджетно-налоговая политика, позволяющая целенаправленно использовать механизмы бюджетно-налоговых отношений для саморазвития территории. Основной целью бюджетно-налоговой политики субъекта Российской Федерации является более полное и эффективное использование его бюджета для решения социальных и экономических задач. В сложившихся условиях особую роль играет адаптивность бюджетно-налоговых отношений на региональном уровне к изменениям условий внутренней и внешней среды.

В последнее время с научно-практической позиции учеными исследуются проблемы формирования и развития бюджетно-налоговой политики на региональном уровне [1–3].

В рамках проведения государственной политики в сфере реформирования бюджетно-налоговых отношений были достигнуты существенные итоги при создании современной организации бюджетного процесса и результативной системы управления, в первую очередь в части среднесрочного бюджетно-налогового планирования и стимулирования экономических реформ в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Основные новации коснулись бюджетного процес-