проект

**Методические рекомендации по проведению оценки налоговых расходов муниципальных образований**

**Введение**

Данные Методические рекомендации разработаны с целью разъяснения отдельных положений общих требований к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации
от 22 июня 2019 года № 796 (далее – Общие требования), в части проведения оценки налоговых расходов муниципальных образований.

В данных Методических рекомендациях используются определения и термины согласно Общим требованиям.

1. **Общие положения к оценке налоговых расходов муниципальных образований**

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации налоговые расходы публично-правового образования - выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Таким образом, к налоговым расходам муниципального образования относятся:

1. выпадающие доходы бюджетов муниципальных образований, возникающие в том числе в связи с предоставлением налоговых льгот по местным налогам (земельный налог, налог на имущество физических лиц) и сборам (торговый сбор);
2. выпадающие доходы, возникающие в связи со снижением налоговой ставки, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации, установлением корректирующего коэффициента базовой доходности по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
3. выпадающие доходы в связи со снижением налоговой ставки по налогу на имущество физических лиц в отношении объектов налогообложения, налоговая база по которым определяется исходя из кадастровой стоимости.

В соответствии со статьей 174.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальные образования:

1. формируют перечень налоговых расходов в порядке, установленном местной администрацией;
2. ежегодно осуществляют оценку налоговых расходов в порядке, установленном местной администрацией с соблюдением Общих требований;
3. учитывают результаты оценки налоговых расходов при формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования, а также при проведении оценки эффективности муниципальных программ.

Порядок оценки налоговых расходов муниципального образования принимается в случае наличия в муниципальном образовании налоговых льгот по местным налогам, в том числе по которым полностью отсутствуют получатели льготы.

Оценка налоговых расходов муниципального образования включает комплекс мероприятий по оценке объемов и оценке эффективности налоговых расходов муниципального образования.

Согласно Федеральному закону от 25 декабря 2018 года № 494-ФЗ
«О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» положения статьи 174.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации в отношении муниципальных образований применяются с 1 января 2020 года.

В целях оценки налоговых расходов муниципального образования местная администрация принимает муниципальные правовые акты, в которых:

1) определяет и устанавливает порядок формирования перечня налоговых расходов муниципального образования с учетом сроков действия налоговых льгот, а также объема выпадающих доходов, возникающих в связи с их применением;

2) определяет правила формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов муниципального образования;

3) определяет порядок обобщения результатов оценки эффективности налоговых расходов муниципального образования, осуществляемой кураторами налоговых расходов.

Характеристика налоговых расходов муниципального образования

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Нормативные характеристики | Фискальные характеристики | Целевые характеристики |
| Сведения о положениях муниципальных правовых актов, которыми предусматриваются налоговые льготы, освобождения и иные преференции по налогам, наименованиях налогов, по которым установлены льготы, категориях плательщиков, для которых предусмотрены льготы, а также иные характеристики, предусмотренные муниципальными правовыми актами | Сведения об объеме льгот, предоставленных плательщикам, о численности получателей льгот и об объеме налогов, задекларированных ими для уплаты в местный бюджет; | Сведения о целях предоставления, показателях (индикаторах) достижения целей предоставления льготы, а также иные характеристики, предусмотренные муниципальными правовыми актами. |

В соответствии с Общими требованиями куратором налогового расхода является местная администрация, орган местного самоуправления, (иная организация), ответственная в соответствии с полномочиями, установленными муниципальными правовыми актами за достижение соответствующих налоговому расходу муниципального образования целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам.

Куратор налогового расхода согласно Общим требованиям:

1. осуществляет оценку эффективности налоговых расходов муниципального образования – комплекс мероприятий, позволяющих сделать вывод о целесообразности и результативности предоставления плательщикам льгот исходя из целевых характеристик;
2. устанавливает при необходимости дополнительные (иные) критерии целесообразности налоговых льгот для плательщиков;
3. формулирует выводы о достижении целевых характеристик налогового расхода муниципального образования, вкладе налогового расхода муниципального образования в достижение целей программы муниципального образования и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, а также о наличии или об отсутствии более результативных (менее затратных для местного бюджета альтернативных механизмов достижения целей муниципального образования и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам;
4. представляет в местную администрацию предложения о сохранении (уточнении, отмене) льгот для плательщиков.

В рамках оценки налоговых расходов муниципальных образований муниципальные образования самостоятельно принимают решения в части:

1. периода проведения оценки налоговых расходов муниципальных образований в рамках сроков, установленных Общими требованиями, и сроков предоставления информации от налогового органа, а также с учетом соглашений, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов;
2. необходимости оценки налоговых расходов по отмененным на момент оценки налоговым льготам по местным налогам;
3. необходимости составления паспортов налоговых расходов муниципальных образований;
4. принятия единого порядка оценки для всех налоговых расходов муниципального образования или отдельных методик оценки по каждому налоговому расходу муниципального образования;
5. необходимости размещения на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечня налоговых расходов муниципального образования и их результатов оценки;
6. необходимости проведения оценки налоговых расходов муниципальных образований на этапе подготовки муниципального правового акта до принятия соответствующей налоговой льготы муниципального образования;
7. ведения перечня налоговых расходов муниципальных образований и принятия единого порядка оценки налоговых расходов муниципального образования на уровне муниципального района, а не на уровне городских и сельских поселений;
8. проведения куратором налогового расхода муниципального образования оценки фискальных характеристик налогового расхода в случае отсутствия необходимых данных в налоговой отчетности.

Согласно пункту 7 Общих требований органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется давать разъяснения органам местного самоуправления по вопросам оценки эффективности налоговых расходов муниципальных образований.

1. **Общие положения к проведению оценки налоговых расходов муниципальных образований**

Общая схема процедуры оценки налоговых расходов муниципального образования:

1. определение перечня налоговых расходов муниципального образования;
2. распределение налоговых расходов муниципального образования по муниципальным программам, их структурным элементам и (или) целям социально-экономической политики муниципального образования, не относящимся к муниципальным программам;
3. проведение оценки объема каждого налогового расхода муниципального образования;
4. проведение оценки эффективности каждого налогового расхода муниципального образования, включая оценку целесообразности и результативности;
5. формирование общего вывода об эффективности налоговых расходов муниципального образования и обоснованности применения льгот, обуславливающих данные налоговые расходы, а также рекомендаций о необходимости сохранения (уточнения, отмены) предоставленных плательщикам льгот.

Куратор налогового расхода муниципального образования самостоятельно определяет целевую категорию соответствующего налогового расхода исходя из характера цели налогового расхода, а также категории плательщиков, воспользовавшихся налоговой льготой. Общими требованиями предусмотрены три целевые категории налоговых расходов:

1. Социальные налоговые расходы муниципального образования - целевая категория налоговых расходов муниципального образования, обусловленных необходимостью обеспечения социальной защиты (поддержки) населения.

В эту категорию могут относиться только те налоговые расходы, которые напрямую способствуют снижению налоговой нагрузки населения, или направлены на создание благоприятных условий для оказания услуг в социальной сфере, повышения их качества и доступности.

1. Стимулирующие налоговые расходы муниципального образования - целевая категория налоговых расходов муниципального образования, предполагающих стимулирование экономической активности субъектов предпринимательской деятельности и последующее увеличение доходов местного бюджета.
2. Технические налоговые расходы муниципального образования - целевая категория налоговых расходов муниципального образования, предполагающих уменьшение расходов плательщиков, воспользовавшихся льготами, финансовое обеспечение которых осуществляется в полном объеме или частично за счет местного бюджета.

В случае, если налоговой льготой воспользовался один налогоплательщик, то при заключении соглашений между органами местного самоуправления и налогоплательщиком, имеющим право на налоговые льготы, может быть урегулирован порядок предоставления от такого налогоплательщика информации для оценки налоговых расходов муниципального образования.

Оценка эффективности налоговых расходов муниципального образования осуществляется кураторами налоговых расходов муниципального образования и включает:

а) оценку целесообразности налоговых расходов муниципального образования;

б) оценку результативности налоговых расходов муниципального образования.

* 1. **Оценка целесообразности налоговых расходов муниципальных образований**

Критериями целесообразности налоговых расходов муниципального образования являются:

1. соответствие налоговых расходов муниципального образования целям муниципальных программ, структурных элементов муниципальных программ и (или) целям социально-экономической политики муниципального образования, не относящимся к муниципальным программам;
2. востребованность плательщиками предоставленных налоговых льгот, которая характеризуется соотношением численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, и общей численности плательщиков, за 5-летний период.
	* 1. **Оценка соответствия налоговых расходов муниципального образования целям муниципальных программ, структурных элементов муниципальных программ и (или) целям социально-экономической политики муниципального образования, не относящимся к муниципальным программам**

Налоговый расход муниципального образования должен соответствовать минимум одной цели муниципальной программы, структурного элемента муниципальной программы и (или) цели социально-экономической политики муниципального образования, не относящейся к муниципальным программам.

Один налоговый расход может соответствовать нескольким целям муниципальных программ, структурных элементов и (или) целям социально-экономической политики, не относящимся к муниципальным программам (такие цели могут носить разнородный характер). В этом случае при проведении оценки целесообразности налоговых расходов муниципальных образований следует определить одну цель, которая в большей степени отражает цель предоставления налоговой льготы.

При оценке налоговых расходов муниципальных образований следует учитывать, что налоговый расход должен оказывать прямое или косвенное влияние на достижение целей муниципальной программы, ее структурных элементов и (или) целей социально-экономической политики, не относящихся к муниципальным программ. Прямое влияние предполагает, что связь между налоговыми расходами и вышеуказанными целями должна быть понятной и однозначно воспринимаемой. Косвенное (опосредованное) влияние должно сопровождаться описанием обоснования взаимосвязи между налоговым расходом и вышеуказанными целями.

Налоговые расходы муниципального образования могут соответствовать указанным целям следующим образом.

1. Налоговый расход соответствует цели муниципальной программы.

Налоговый расход соответствует цели муниципальной программы, если он в целом способствует развитию сферы социально-экономического развития, на достижение целей которой направлена муниципальная программа, и (или) соответствует целям нескольких структурных элементов одной муниципальной программы.

*Примеры:*

| **Налоговый расход** **(*целевая категория*)** | **Наименование муниципальной программы** | **Цель муниципальной программы** |
| --- | --- | --- |
| Предоставление льготы по земельному налогу в размере 75% организациям и индивидуальным предпринимателям, занимающимся предоставлением услуг, связанных с организацией отдыха и развлечений(*стимулирующая*) | Развитие туризма в муниципальном образовании | Развитие туризма в муниципальном образовании:- создание условий для формирования конкурентоспособной туристской отрасли;- сохранение и рациональное использование туристских ресурсов, объектов туристского показа, природного и культурного наследия муниципального образования |
| Освобождение от уплаты земельного налога детских оздоровительных организаций(*социальная*) | Организация отдыха, оздоровления и занятости несовершеннолетних в муниципальном образовании | Создание условий для полноценного отдыха, укрепления здоровья, личностного развития и занятости несовершеннолетних |
| Налоговая база по земельному налогу уменьшается на необлагаемую налогом сумму в отношении земельного участка, находящегося в муниципальной собственности и принадлежащего на праве постоянного (бессрочного) пользования органу местного самоуправления(*техническая*) | Развитие местного самоуправления муниципального образования | Создание условий для развития, совершенствования и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий |

1. Налоговый расход соответствует цели структурного элемента муниципальной программы.

*Примеры:*

| **Налоговый расход (*целевая категория*)** | **Наименование муниципальной программы** | **Наименование подпрограммы муниципальной программы** | **Цель муниципальной программы** |
| --- | --- | --- | --- |
| Освобождение от уплаты земельного налога инвесторов, являющихся участниками специального инвестиционного контракта, заключенного муниципальным образованием(*стимулирующая*) | Развитие экономики муниципального образования | Поддержка инвестиционной деятельности | Создание условий для развития инвестиционной деятельности на территории муниципального образования |
| Освобождение от уплаты земельного налога организаций, оказывающих услуги в сфере дополнительного образования в области культуры для детей и взрослых (код по ОКВЭД 85.41.2)(*социальная*) | Развитие культуры и искусства муниципального района | Культурно-досуговая деятельность и народное творчество | Стимулирование развития народного творчества и культурно-досуговой деятельности на территории муниципального района |
| Налоговая льгота по налогу на имущество физических лиц, предусмотренная п. 1 ст. 407 НК РФ, для физических лиц, имеющие трех и более несовершеннолетних детей, и для детей в многодетных семьях (имеющих трех и более детей) в возрасте до 18 лет, а также лиц из числа указанных лиц в возрасте до 24 лет, обучающихся по очной форме обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, имеющих лицензию на осуществление образовательной деятельности(*социальная*) | Развитие образования в муниципальном образовании | Социальная поддержка детей из социально незащищенных и многодетных малоимущих семей | Предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в муниципальном образовании |
| Освобождение от уплаты земельного налога автономных, бюджетных и казенных учреждений в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, финансируемых за счет средств бюджета муниципального образования(*техническая*) | Формирование современной городской среды на территории муниципального образования | Благоустройство общественных территорий муниципального образования | Повышение уровня комфортности жизнедеятельности граждан посредством благоустройства наиболее посещаемых территорий общественного пользования |

#### Налоговый расход соответствует цели социально-экономической политики муниципального образования.

Цели социально-экономической политики, которым могут соответствовать налоговые расходы, могут быть отражены в следующих документах:

1. стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
2. план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
3. программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов;
4. инвестиционная стратегия муниципального образования.

При выборе документа стратегического планирования и его цели следует использовать цель, наиболее детально отражающую сущность налогового расхода.

*Примеры:*

| **Налоговый расход****(*целевая категория*)** | **Наименование документа стратегического планирования или программы развития инфраструктуры / его структурного элемента** | **Цель документа стратегического планирования или программы развития инфраструктуры, его структурного элемента** |
| --- | --- | --- |
| Освобождение от уплаты земельного налога организаций, реализующих инвестиционные проекты(*стимулирующая*) | Стратегия социально-экономического развития муниципального образования / Развитие промышленного производства муниципального образования | Достижение экономических показателей и темпов их прироста, обеспечивающих в сочетании с другими секторами экономики муниципального образования прогнозируемое и устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования, повышение качества жизни населения |
| Уменьшение исчисленной суммы земельного налога, подлежащего уплате социально ориентированными некоммерческими организациями, отнесенным к субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющими свою деятельность в социальной сфере(*социальная*) | Стратегия социально-экономического развития муниципального образования | Повышение привлекательности жизни на основе устойчивого роста и сбалансированного развития (подцель – решение социальных задач по повышению уровня и качества жизни населения) |
| Освобождение от уплаты земельного налога предприятий коммунального хозяйства муниципального образования(*техническая*) | Программа комплексного развития систем коммунальнойинфраструктуры муниципального образования | Создание условий для эффективного функционирования и развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования, обеспечивающих безопасные и комфортные условия проживания граждан и улучшение экологической обстановки |

* + 1. **Оценка востребованности плательщиками предоставленных налоговых льгот**

Востребованность плательщиками предоставленных налоговых льгот характеризуется соотношением численности плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, и общей численности плательщиков, за 5-летний период.

При определении показателя востребованности численность плательщиков, воспользовавшихся правом на налоговые льготы, может быть соотнесена с количеством плательщиков, потенциально имеющих право на получение данной льготы. Такая корректировка показателя особенно актуальна в случае, когда численность плательщиков, воспользовавшихся правом на льготы, менее 1% от общей численности плательщиков соответствующего налога.

Плательщики, потенциально имеющие право на получение налоговой льготы, определяются на основании положений актов, статистических данных и иных сведений. Кроме того, количество потенциальных плательщиков может быть расчетным показателем, в связи с чем куратору налогового расхода муниципального образования требуется отразить порядок расчета указанного показателя.

*Примеры:*

| **Налоговый расход****(*целевая категория*)** | **Показатель, используемый для определения общей потенциальной численности плательщиков** | **Возможные источники информации** |
| --- | --- | --- |
| Освобождение от уплаты земельного налога организаций народных художественных промыслов(*стимулирующая*) | Численность организаций, осуществляющих деятельность в соответствии с кодом Общероссийского классификатора видов экономической деятельности «32.99.8. Производство изделий народных художественных промыслов» | Показатель «Количество организаций, зарегистрированных в Статистическом регистре Федеральной службы государственной статистики», территориальный орган Федеральной службы государственной статистики |
| Освобождение физических лиц, имеющих звание «Почетный гражданин муниципального образования», от уплаты налога на имущество физических лиц (*социальная*) | Численность физических лиц, имеющих звание «Почетный гражданин муниципального образования» и проживающих на территории муниципального образования | Данные исполнительно-распорядительного органа муниципального образования либо органа местного самоуправления муниципального образования, осуществляющего функции в сфере социальной защиты населения |
| Освобождение от уплаты земельного налога детских оздоровительных организаций в отношении земельных участков, используемых для осуществления уставной деятельности(*социальная*) | Численность детских оздоровительных организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования | Реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей |
| Освобождение от уплаты земельного налога муниципальных казенных учреждений, органов местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся у указанных органов и организаций на праве постоянного (бессрочного) пользования(*техническая*) | Численность муниципальных казенных учреждений, органов местного самоуправления | Данные исполнительно-распорядительного органа муниципального образования либо органа местного самоуправления муниципального образования, осуществляющего функции по управлению муниципальным имуществом |

В порядке оценки налоговых расходов муниципальных образований необходимо отразить порядок определения общего количества плательщиков и источники указанных сведений. При этом необходимо учитывать фискальные характеристики, ежегодно направляемые налоговым органом.

В случае, если налоговая льгота действует менее 5 лет, то оценка ее востребованности проводится за фактический и прогнозный периоды действия льготы, сумма которых составляет 5 лет (например, если льгота введена в 2017 году, то оценка востребованности проводится
за 2017-2021 годы).

Дополнительным (но не заменяющим) обоснованием востребованности налоговой льготы могут служить экспертные оценки.

В порядке оценки налоговых расходов муниципальных образований необходимо также указать пороговое значение уровня востребованности, при достижении которого льгота признается востребованной. Пороговое значение уровня востребованности:

а) должно быть обосновано и учитывать ожидаемый эффект от введения и (или) дальнейшего действия льготы;

б) может быть рассчитано как с использованием эконометрических методов, так и посредством экспертных оценок;

в) не должно быть существенно ниже реального уровня востребованности льготы.

При необходимости кураторами налоговых расходов могут быть установлены иные критерии целесообразности предоставления льгот для плательщиков.

В случае несоответствия налоговых расходов муниципального образования хотя бы одному из критериев целесообразности, куратору налогового расхода муниципального образования надлежит представить в местную администрацию предложения о сохранении (уточнении, отмене) льгот для плательщиков.

При проведении оценки соответствия налоговых расходов целям муниципальных программ и (или) иных документов муниципального образования, содержащих цели социально-экономической политики муниципального образования, необходимо учитывать, что проведение оценки обязательно даже в случае отсутствия в таких документах сведений о налоговых льготах, обуславливающих налоговые расходы. На данном этапе оценки эффективности налогового расхода ключевым условием является соответствие налогового расхода только целям муниципальной программы и (или) иным целям социально-экономической политики муниципального образования.

При этом необходимость отражения информации о предоставляемых льготах в муниципальных программах определяется муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования, устанавливающим порядок принятия решений о разработке муниципальных программ, формировании и реализации указанных программ. В частности, на федеральном уровне сведения о налоговых расходах Российской Федерации включаются в состав дополнительных и обосновывающих материалов государственной программы Российской Федерации (пп. к(1)) п. 9 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588).

* 1. **Оценка результативности налоговых расходов муниципальных образований**
		1. **Оценка вклада предусмотренных для плательщиков льгот в изменение значения показателя (индикатора) достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам**

В качестве критерия результативности налогового расхода муниципального образования определяется как минимум один показатель (индикатор) достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, либо иной показатель (индикатор), на значение которого оказывают влияние налоговые расходы муниципального образования.

Оценке подлежит вклад предусмотренных для плательщиков льгот в изменение значения показателя (индикатора) достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, который рассчитывается как разница между значением указанного показателя (индикатора) с учетом льгот и значением указанного показателя (индикатора) без учета льгот.

Под показателем (индикатором) достижения целей муниципальных программ и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, (далее – целевой показатель) понимается показатель, количественно характеризующий достижение цели (целей) муниципальной программы, ее структурных элементов и (или) социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, которой (которым) соответствует налоговый расход и определенной (определенным) на этапе оценки целесообразности налогового расхода.

Целевой показатель должен отражать специфику налогового расхода.

В случае если налоговый расход не оказывает существенного влияния на изменение показателей, содержащихся в муниципальных программах и (или) документах, указанных в пункте 3 раздела 2.1.1 настоящих Методических рекомендаций, допускается использование показателя, предусмотренного муниципальной статистикой.

*Примеры:*

| **Налоговый расход****(*целевая категория*)** | **Показатель (индикатор) достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования** | **Возможные подходы к расчету значения показателя (индикатора) без учета льготы** |
| --- | --- | --- |
| Пониженная ставка земельного налога в отношении участков, предназначенных для размещения объектов торговли на территории муниципального образования(*стимулирующая*) | Темп роста оборота розничной торговли (*Т*) | Значение показателя без учета льготы (Т') определяется как значение темпа роста оборота розничной торговли по субъекту Российской Федерации за исключением объема оборота розничной торговли по муниципальному образованию. |
| Освобождение от уплаты земельного налога субъектов малого и среднего предпринимательства, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда – не менее 25%(*социальная*) | Доля численности граждан, относящихся к категории инвалидов, осуществляющих трудовую деятельность, в общей численности граждан, относящихся к категории инвалидов, (в трудоспособном возрасте) зарегистрированных на территории муниципального образования (*k*) | $$k'=\frac{\sum\_{n-5}^{n-1}И^{тр}}{\sum\_{n-5}^{n-1}И}$$где ***k*** – коэффициент, характеризующий трудоустройство граждан, относящихся к категории инвалидов за 5 лет, предшествующих году начала применения льготы, **Итр** – численность граждан, относящихся к категории инвалидов, осуществляющих трудовую деятельность, **И** – общая численность граждан, относящихся к категории инвалидов, (в трудоспособном возрасте), **n-1** – первый год, предшествующий году начала предоставления льготы, …, **n-5** – пятый год, предшествующий году начала предоставления льготы |
| От уплаты земельного налога освобождаются муниципальные казенные учреждения, органы местного самоуправления, органы администрации муниципального образования с правами юридического лица, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств местного бюджета муниципального образования на основании бюджетной сметы, в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на них функций(*техническая*) | Объем расходов местного бюджета на финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальных казенных учреждений без учета доходов местного бюджета от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, а также от уплаты земельного налога в случае установления льготы | $$Δ=Р+Л-Д$$где ***Р*** – объем расходов местного бюджета на финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальных казенных учреждений при отсутствии льготы, **Л** – объем выпадающих доходов в связи с предоставлением льготы, **Д** – доходы местного бюджета от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности |

* + 1. **Оценка бюджетной эффективности налоговых расходов муниципального образования**

Оценка результативности налоговых расходов муниципального образования включает оценку бюджетной эффективности налоговых расходов муниципального образования.

В целях оценки бюджетной эффективности налоговых расходов муниципального образования осуществляются сравнительный анализ результативности предоставления льгот и результативности применения альтернативных механизмов достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики, не относящихся к муниципальным программам.

Сравнительный анализ включает сопоставление объемов расходов местного бюджета в случае применения альтернативных механизмов достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, и объемов предоставленных льгот (расчет прироста показателя (индикатора) достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, на 1 рубль налоговых расходов и на 1 рубль расходов местного бюджета для достижения того же показателя (индикатора) в случае применения альтернативных механизмов).

В целях обеспечения репрезентативности полученного результата сравнительного анализа результативности предоставления льгот и результативности применения альтернативных механизмов (возможности их объективного сравнения) оценку бюджетной эффективности рекомендуется проводить с применением одного из следующих подходов:

а) сопоставление объемов налогового расхода и расходов местного бюджета для достижения идентичного значения показателя (индикатора);

б) сопоставление значений показателя (индикатора) при условии идентичных объемов налогового расхода и расходов местного бюджета.

При сравнительном анализе рекомендуется также учитывать объем расходов организационного-административного характера (организация работы по предоставлению субсидий, администрирование, организация проведения конкурса или аукциона и иные). При этом рекомендуется, чтобы объем указанных расходов был обоснован и не зависим от объема налогов (налоговых расходов).

В качестве альтернативных механизмов достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, могут учитываться в том числе:

1) субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на льготы, за счет местного бюджета.

Альтернативным механизмом может быть предоставление средств из местного бюджета как в форме субсидий непосредственно плательщикам, имеющим право на льготы, так и через «агентов».

Кроме того, плательщикам, имеющим право на льготы, могут быть оказаны меры имущественной поддержки, способствующие снижению затрат организаций;

2) предоставление муниципальных гарантий по обязательствам плательщиков, имеющих право на льготы.

При сравнении инструмента налоговых расходов с инструментом предоставления муниципальных гарантий необходимо учитывать не только планируемый объем муниципальных гарантий (условные обязательства), но и ожидаемый объем бюджетных ассигнований на их исполнение (прямые обязательства). В качестве суммы для сопоставления рекомендуется использовать расчетный объем бюджетных ассигнований на исполнение муниципальных гарантий с учетом применения регрессного требования гаранта к принципалу. Сопоставительный расчет необходимо производить в одинаковых диапазонах периодов предоставления налоговых льгот и муниципальных гарантий;

3) совершенствование нормативного регулирования и (или) порядка осуществления контрольно-надзорных функций в сфере деятельности плательщиков, имеющих право на льготы.

Данный альтернативный механизм предполагает совершенствование организационных механизмов взаимодействия между представителями органов местного самоуправления с плательщиками, имеющими право на льготы. Нередко административные барьеры препятствуют обеспечению доступности муниципальных услуг и в целом развитию предпринимательской инициативы. Таким образом, достижение целей муниципальных программ, их структурных элементов и целей социально-экономической политики может осуществляться не только посредством финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на льготы, но посредством создания комфортных условий для ведения предпринимательской деятельности и получения муниципальных услуг.

*Примеры:*

| **Налоговый расход****(*целевая категория*)** | **Наименование альтернативного механизма** | **Подходы к расчету значения объемов расходов местного бюджета для достижения идентичного значения показателя (индикатора) при применении альтернативного механизма** |
| --- | --- | --- |
| Освобождение от уплаты земельного налога инвесторов, реализующих инвестиционные проекты на территории муниципального образования(*стимулирующая*) | Предоставление муниципальных гарантий инвесторам, реализующим инвестиционные проекты на территории муниципального образования | Объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение муниципальных гарантий по возможным гарантийным случаям, рассчитываемый исходя из объема муниципальных гарантий, вероятности наступления гарантийных случаев и применения регрессного требования гаранта к принципалу |
| Освобождение от уплаты земельного налога организаций, осуществляющих деятельность в сфере обрабатывающих отраслей экономики, производства новых видов продукции, внедрения наиболее прогрессивных технологий и производств, в отношении земельных участков, занятых промышленными площадками муниципального уровня(*стимулирующая*) | Предоставление лицам, являющимся получателями льготы, в аренду земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, по льготным ставкам (следует учитывать, что альтернативным механизмом не предусматривается продажа земельных участков, находящихся в муниципальной собственности) | Доходы местного бюджета от предоставления в аренду земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, с учётом объема выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговой льготы и за вычетом размера упущенной выгоды муниципального образования, обусловленного льготными условиями предоставления земельных участков в аренду |
| Освобождение от уплаты земельного налога сельскохозяйственных предприятияй и организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, занимающихся сельскохозяйственной деятельностью, при условии, что производство сельскохозяйственной продукции составляет не менее 70% от общего объема производства(стимулирующая) | Предоставление грантов в форме субсидий на конкурсной основе | Объем расходов местного бюджета на предоставление субсидий с учетом расходов на администрирование предоставления субсидий (объем расходов местного бюджета рассчитывается исходя из размера гранта и количества организаций, крестьянских и фермерских хозяйств, потенциально соответствующих критериям оценки конкурса) |
| Освобождение от уплаты налога на имущество физических лиц членов малообеспеченных многодетных семей(*социальная*) | Выплата ежемесячного пособия на детей из малообеспеченных многодетных семей | Объем расходов местного бюджета на выплату ежемесячного пособия с учетом расходов на администрирование выплаты такого пособия (размер пособия не может пропорционально зависеть от кадастровой стоимости имущества, принадлежащего на праве собственности физическим лицам, являющимся членами малообеспеченных многодетных семей) |
| Освобождение от уплаты земельного налога бюджетных учреждений, финансируемых за счет средств местного бюджета(*техническая*) | Предоставление субсидий за счет средств местного бюджета (увеличение объема субсидий из местного бюджета на выполнение муниципального задания бюджетными учреждениями) | Объем предоставляемых субсидий равный объему выпадающих доходов в связи с предоставлением льготы с учетом расходов на администрирование предоставления субсидий |

Важно отметить, что альтернативный механизм достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования может быть не предусмотрен действующими на момент проведения оценки эффективности налогового расхода муниципальными правовыми актами. Альтернативный механизм может рассматриваться как потенциальный инструмент регулирования, возможный к установлению на территории муниципального образования вместо льготы.

При определении альтернативных механизмов для налоговых расходов муниципального образования социальной целевой категории, в том числе при определении объема средств местного бюджета на их применение, целесообразно учитывать принцип адресности и (или) критерий нуждаемости.

Кроме того, одним из элементов оценки бюджетной эффективности налоговых расходов является оценка совокупного бюджетного эффекта. Совокупный бюджетный эффект рассчитывается в соответствии с пунктом 17 Общих требований исключительно по стимулирующим налоговым расходам субъекта Российской Федерации, обусловленными льготами по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций, в том числе в случае установления нормативов отчислений по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций в местные бюджеты. Соответственно расчет совокупного бюджетного эффекта является обязательным только на региональном уровне.

* 1. **Итоги оценки налоговых расходов муниципальных образований**

По итогам оценки эффективности налогового расхода муниципального образования куратор налогового расхода формулирует выводы о достижении целевых характеристик налогового расхода муниципального образования, вкладе налогового расхода муниципального образования в достижение целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам, а также о наличии или об отсутствии более результативных (менее затратных для местного бюджета) альтернативных механизмов достижения целей муниципальной программы и (или) целей социально-экономической политики муниципального образования, не относящихся к муниципальным программам.

Местная администрация формирует оценку эффективности налоговых расходов муниципального образования на основе данных, представленных кураторами налоговых расходов.

Результаты рассмотрения оценки налоговых расходов муниципальных образований учитываются при формировании основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципальных образований, а также при проведении оценки эффективности реализации муниципальных программ.

Необходимость, порядок и сроки направления перечня налоговых расходов муниципального образования и результатов их оценки в субъект Российской Федерации предусматривается с учетом соглашений, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов.

Применение Общих требований и утверждение актов муниципальных образований на их основании позволит решить ряд задач:

1. повышение прозрачности бюджетной и налоговой политики муниципальных образований;
2. формирование полного представления об использовании бюджетных ресурсов муниципальных образований в разрезе целей муниципальной политики;
3. повышение эффективности мер социально-экономической политики муниципальных образований на основе информированного выбора оптимального способа достижения целей;
4. повышение качества прогнозирования доходов местных бюджетов.
5. **Порядок формирования перечня налоговых расходов муниципальных образований**

Согласно статье 174.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации Перечень налоговых расходов муниципального образования формируется в порядке, установленном местной администрацией, в разрезе муниципальных программ и их структурных элементов, а также направлений деятельности, не относящихся к муниципальным программам.

В перечне налоговых расходов муниципальных образований рекомендуется указывать налоговые расходы муниципальных образований, действовавших в отчетном году и действующих в текущем году. Соответственно оценка проводится по всем указанным в перечне налоговым расходам муниципального образования.

Пример формы перечня налоговых расходов муниципальных образований представлен в приложении к данным методическим рекомендациям.

В перечне налоговых расходов муниципального образования рекомендуется отразить:

1. наименование налогового расхода муниципального образования (рекомендуется отражать краткое и полное наименование);
2. реквизиты муниципального правового акта, которым устанавливается налоговая льгота по местному налогу;
3. целевую категорию налогоплательщиков, для которых предусмотрена налоговая льгота (категория организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, которые могут применять налоговую льготу);
4. целевую категорию налогового расхода муниципального образования (социальная / стимулирующая / техническая);
5. наименование муниципальной программы / документа стратегического планирования / программы комплексного развития инфраструктуры;
6. наименование структурного элемента муниципальной программы / документа стратегического планирования / программы комплексного развития инфраструктуры;
7. куратора налогового расхода муниципального образования.
8. **Взаимодействие с налоговыми органами при оценке налоговых расходов муниципальных образований**

Взаимодействие муниципальных образований и налоговых органов при оценке налоговых расходов муниципальных образований осуществляется в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 года № 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».

Согласно пункту 3 Правил 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 утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации
от 12 августа 2004 года № 410, налоговые органы представляют в финансовые органы местных администраций (по каждому муниципальному образованию) следующую информацию:

а) о начислениях в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации;

б) об уплаченных суммах в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации;

в) о суммах задолженности, недоимки, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогов, сборов, пеней и штрафов в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, налоговые органы представляют сведения о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации доходы местных бюджетов, а также о суммах налоговых льгот по местным налогам *(по категориям налогоплательщиков и (или) видам налоговых льгот)*, финансовым органам местных администраций - по муниципальным образованиям (в том числе финансовым органам муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) - по городским, сельским поселениям (внутригородским районам).

В целях оценки налоговых расходов муниципального образования управления Федеральной налоговой службы по субъектам Российской Федерации представляют в местную администрацию указанную информацию о налоговых расходах муниципальных образований (фискальные характеристики) за отчетный финансовый год.

Министерством финансов Российской Федерации в Федеральную налоговую службу направлено письмо от 4 апреля 2020 года
№ 15-07-06/26792 с указанием, что налоговым органам необходимо оказать содействие уполномоченным органам муниципальных образований в получении фискальных данных, необходимых для оценки налоговых расходов муниципальных образований, в частности, данных по объему налоговых льгот и численности налогоплательщиков, воспользовавшихся налоговой льготой, установленной муниципальным правовым актом.