

УДК 336.22

Анализ соответствия налоговых расходов целям социально-экономической политики на примере Центрального федерального округа*



Альтерман А.А.

Стажер-исследователь
Института исследований социально-экономических трансформаций
и финансовой политики Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации (Москва)

Берникова А.М.

Стажер-исследователь
Института исследований социально-экономических трансформаций
и финансовой политики Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации (Москва)



Цель статьи – анализ налоговых расходов как инструмента реализации государственных программ, способствующих достижению высоких показателей социально-экономического развития. Динамика и объемы налоговых расходов зависят от ряда внутренних и внешних факторов, однако особенное значение оказывает проводимая государством финансовая политика и политика в области управления налоговыми расходами. Применение различных налоговых преференций в рамках реализации государственных программ способствует повышению их эффективности при условии соответствия целям.

Ключевые слова: государственные программы, налоговые расходы, налоговые льготы, социально-экономическое развитие, стратегическое планирование

Государственные программы, представляющие собой стратегические планы социально-экономического развития государства, определяют направления повышения уровня благосостояния и качества жизни населения, улучшения систем здравоохранения, образования, науки и промышленности. Их особенностями являются ограниченность по времени, конкретизация целей, задач, ресурсов и инструментов государственной политики, необходимых для достижения социально-значимых приоритетов государства. Одним из основных элементов социально-экономической политики государства являются налоговые расходы, представляющие собой выпадающие доходы бюджета, обусловленные различными налоговыми послаблениями, а также выступающие ключевым – инструментом при реализации государственных программ [1; 2].

В перечне налоговых расходов, формируемом исполнительным органом субъекта Российской Федерации, указывается предусмотренная налоговая льгота, категория налогоплательщиков и наименование государственной программы (нормативных-правовых актов субъекта Российской Федерации), определяющих социально-экономическую политику, в рамках которой предоставляются налоговые преференции. Например, в рамках государственной программы Тверской области «Сельское хозяйство Тверской области» на 2021–2026 гг. предоставляется налоговая льгота по налогу на имущество организаций, а получателем налоговых преференций являются организации, занимающиеся производством,

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

переработкой и хранением сельскохозяйственной продукции [3]. В настоящее время значительная часть налоговых расходов в паспортах государственных программ не имеет целеполагания или не отражается в них совсем.

Также, исходя из распределения налоговых расходов по государственным программам, выделяются следующие направления их реализации: повышение экономической активности; предоставление социальных гарантий населению; компенсация расходов налогоплательщиков, финансируемых за счет бюджетных средств; непрограммная деятельность (рис. 1).

Исходя из Перечня налоговых расходов Российской Федерации на период 2022-2024 гг., из общего количества налоговых расходов (328) основную долю налоговых расходов занимают стимулирующие налоговые расходы (58%), на социальные и технические приходится порядка 38 и 4% соответственно. В Перечне налоговых расходов Российской Федерации на 2023-2025 гг. произошли несущественные изменения доли стимулирующих и социальных налоговых расходов, которые составили 59 и 37% соответственно [3].

Распределение налоговых расходов по целям государственных программ конкретизирует направление государственной поддержки, оказываемой экономическим субъектам, повышая тем самым прозрачность деятельности исполнительных органов власти. Существующее многообразие подходов отношения налоговых преференций к категории налоговых расходов затрудняет процедуру проведения оценки эффективности их применения. Часть льгот по налогу на прибыль организаций, НДС, ввозным таможенным пошлинам и т.д., включенных в программные показатели, не оценивается на предмет эффективности, соответственно, отсутствует возможность сопоставить влияние данных преференций на достижение целей [4; 5].

Эффективное применение налоговых преференций обеспечивает источник будущих налоговых поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации (рис. 2).

В 2020 и 2021 гг. для расчета использовались фактические данные, в 2022 г. – плановые объемы налоговых доходов бюджетов субъектов РФ.

Максимальные значения по Центральному федеральному округу в части соотношения налоговых расходов к налоговым поступлениям в бюджеты субъектов Российской Федерации показали такие регионы, как Тульская область, Калужская и Курская области, – от 6 до 13% (рис. 2а). Наименьшие значения зафиксированы в 5 регионах – Московская, Воронежская, Костромская, Тверская, Белгородская области – менее 3% от общей суммы налоговых поступлений (рис. 2г).

Трансформация социально-экономической политики с учетом региональной специфики и концентрации деловой активности, различия в численности населения приводят к сильной дифференциации



Рис. 1. Виды налоговых расходов и их соотношение с государственными программами и социально-экономическими целями

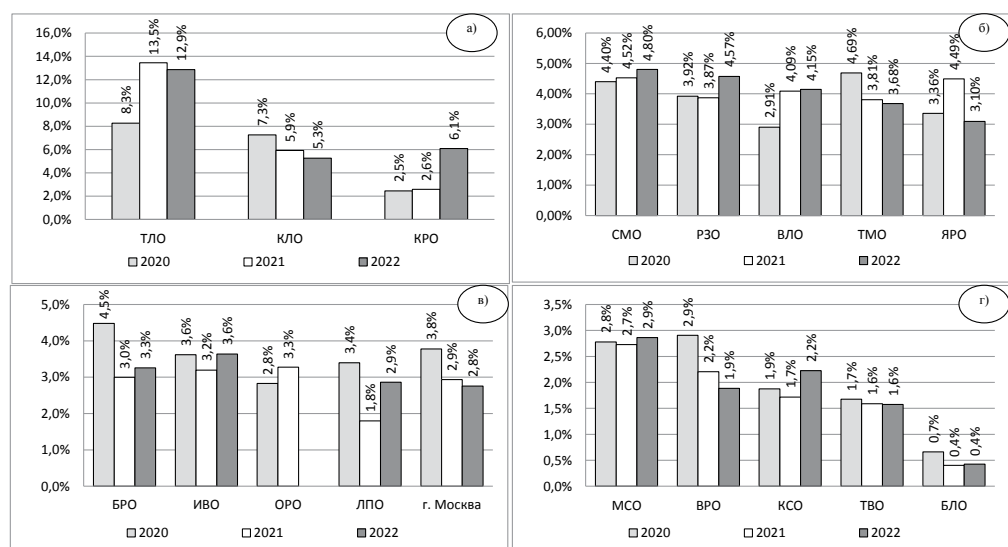


Рис. 2. Отношение налоговых расходов к налоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа за период с 2020 по 2022 гг., %

Примечания: Московская область – МСО; Тульская область – ТЛО; Калужская область – КЛО; Воронежская область – ВРО; Курская область – КРО; Ярославская область – ЯРО; Владимирская область – ВЛО; Смоленская область – СМО; Липецкая область – ЛПО; Рязанская область – РЗО; Брянская область – БРО; Тамбовская область – ТМО; Тверская область – ТВО; Ивановская область – ИВО; Орловская область – ОРО; Костромская область – КСО; Белгородская область – БЛО.

распределения налоговых расходов субъектов Российской Федерации как по объемам, так и по динамике (рис. 3).

Субъектами Федерации с наибольшими объемами налоговых расходов в Центральном федеральном округе за период с 2020 по 2025 гг. являются такие регионы, как Москва, Московская область и Тульская область (1 сектор рис. 3). Средние значения показали субъекты, находящиеся во 2 и 3 секторах рисунка 3. Соответственно, субъекты Российской Федерации, объем налоговых расходов которых за прошедшие годы и прогнозируемый период до 2025 г. не превышает 1100 млн руб., отнесены к 4 подгруппе субъектов (рис. 3).

Также отмечается увеличение объемов налоговых расходов в период с 2020–2021 гг., что обуславливается введением дополнительных налоговых преференций для экономических субъектов в рамках

государственной политики по борьбе с пандемией COVID-19.

Изменение динамики объемов налоговых расходов непосредственно приводит к изменению удельного веса налоговых расходов субъектов федерации в общей сумме налоговых расходов по округу (табл. 1).

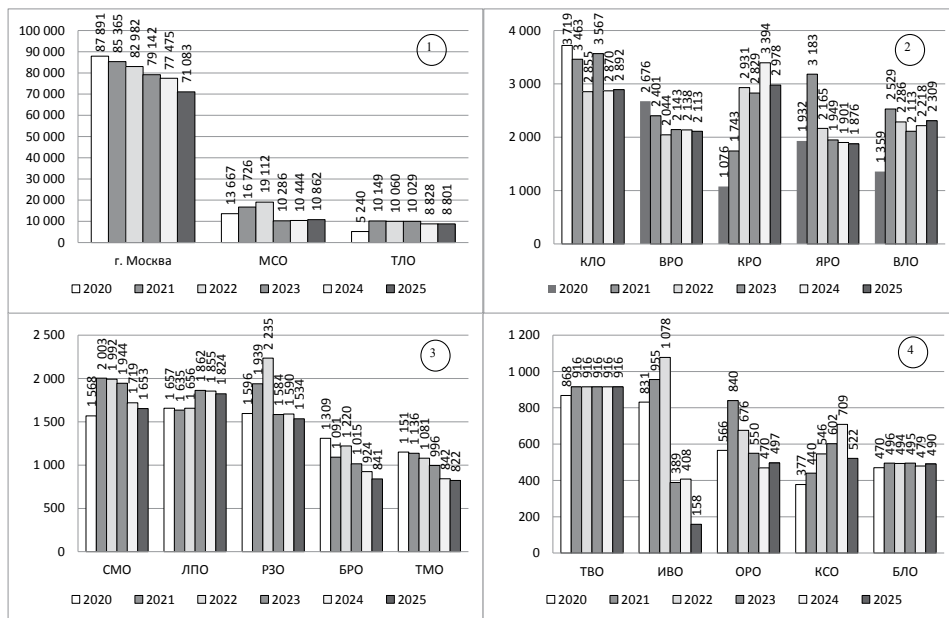


Рис. 3. Динамика объемов налоговых расходов в разрезе субъектов Центрального федерального округа за период с 2020 по 2025 гг., млн руб.

Источник: составлено авторам по данным Минфина России [3].

Таблица 1

Удельный вес налоговых расходов субъектов Российской Федерации в Центральном федеральном округе, %

	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	Тенденция
Центральный федеральный округ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
г. Москва	68,7	62,3	60,9	64,7	65,0	63,4	уменьшение к 2025 г.
Московская область	10,7	12,2	14,0	8,4	8,8	9,7	увеличение в 2022 г. и уменьшение к 2025 г.
Тульская область	4,1	7,4	7,4	8,2	7,4	7,8	увеличение в 2023 г. и уменьшение к 2025 г.
Калужская область	2,9	2,5	2,1	2,9	2,4	2,6	уменьшение к 2025 г.
Воронежская область	2,1	1,8	1,5	1,8	1,8	1,9	постоянство
Курская область	0,8	1,3	2,1	2,3	2,8	2,7	увеличение к 2025 г.
Ярославская область	1,5	2,3	1,6	1,6	1,6	1,7	постоянство
Владимирская область	1,1	1,8	1,7	1,7	1,9	2,1	постоянство
Смоленская область	1,2	1,5	1,5	1,6	1,4	1,5	постоянство
Липецкая область	1,3	1,2	1,2	1,5	1,6	1,6	увеличение к 2025 г.
Рязанская область	1,2	1,4	1,6	1,3	1,3	1,4	постоянство
Брянская область	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	уменьшение к 2025 г.
Тамбовская область	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	уменьшение к 2025 г.
Тверская область	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	постоянство
Ивановская область	0,6	0,7	0,8	0,3	0,3	0,1	увеличение в 2022 г. и уменьшение к 2025 г.
Орловская область	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	увеличение в 2022 г. и уменьшение к 2025 г.
Костромская область	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	увеличение к 2025 г.
Белгородская область	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	постоянство

Источник: составлено авторами по данным Минфина России [3].

Отмечается общая тенденция по увеличению объемов налоговых расходов в Центральном федеральном округе к 2022 г. (с 128 млрд руб. в 2020 г. до 136 млрд руб. в 2022 г.) и их уменьшению к 2025 г. (до 112 млрд руб.). Причины такой динамики связываются с исключением неэффективных налоговых льгот в связи с более тщательной оценкой, повышением ответственности при формировании перечня налоговых расходов, более осмысленным подходом в части отнесения или не отнесения тех или иных налоговых льгот к категории налоговых расходов [6], реализацией единой государственной социально-экономической политики.

Исследование показало существенные различия в объемах налоговых расходов относительно налоговых доходов по субъектам Федерации. Так, в Тульской области доля налоговых расходов составляет около 13 %, что в 3–4 раза превышает показатели большинства регионов, кроме того, регион имеет высокий общий объем налоговых расходов. Таким образом, средний уровень в 2020–2022 гг. составлял от 3,1 до 3,4 % доли налоговых расходов к налоговым доходам, соответственно, отклонение от среднего уровня налоговых расходов по субъектам Российской Федерации должны быть дополнительно исследованы на предмет обоснованности принимаемых решений. Это позволит оценить эффективность налоговой политики региона по отношению к неналоговым инструментам, в частности, к бюджетным субсидиям или иным прямым расходам. А при доказанной эффективности опыт может быть распространен на другие регионы в качестве лучшей практики и совершенствованию единой методологии.

Для оценки эффективности в первую очередь необходимо на высшем уровне решить проблему отнесения налоговых льгот и преференций к категории налоговых расходов, данный вопрос поднимался Счетной палатой, отмечались ошибки отнесения льгот к налоговым расходам при формировании перечней налоговых расходов [4].

Помимо выработки единой методологии важный вклад в совершенствование системы налоговых расходов должен внести мониторинг налоговых расходов на централизованном информационном ресурсе, где будут собираться данные о налоговых расходах всех уровней публичной власти. Таким ресурсом может выступить «Электронный бюджет» и его надстройка Единый портал бюджетной системы. Обеспечению прозрачности того, как государство использует налоговую систему для достижения целей развития и с точки зрения упущенных доходов, способствует качественная и своевременная отчетность о налоговых расходах. Распределение налоговых расходов по целям государственных программ оказывает значительное влияние на повышение экономической эффективности регионов, однако отсутствие открытых данных [7] у ряда регионов

сокращает возможности проведения полной и достоверной оценки эффективности предоставления налоговых расходов.

Научный руководитель: Демидова С.Е. – кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации // СПС Гарант.
2. Балынин И.В. Финансовая поддержка отечественных производителей в контексте достижения национальных целей развития Российской Федерации: ключевые проблемы и предложения по их решению // Вопросы инновационной экономики. – 2022. – Т. 12. – № 1. – С. 317–339.
3. Информация о налоговых расходах субъектов Российской Федерации. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=300477-informatsiya_o_nalogovykh_raskhodakh_subektov_rossiiskoi_federatsii (дата обращения: 07.07.2023).
4. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ внедрения концепции налоговых расходов в бюджетный процесс Российской Федерации в 2019–2021 годах и истекшем периоде 2022 года». – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/ef7/p7hok6uxhil03f1xxwrgw4cgirv8w3nck.pdf> (дата обращения: 05.08.2023).
5. Демидова С.Е. Оценка структуры и динамики налоговых расходов федерального бюджета в контексте достижения социально-экономических целей // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2023. – Т. 9. – № 2 (34). – С. 178–193.
6. Попова Е.М., Гусейнова Г.М. Совершенствование методологической базы по идентификации налоговых расходов // Финансы и управление. – 2020. – № 1. – С. 23–37.
7. Вершило Т.А. Налоговые расходы публично-правового образования как средство эффективного управления расходами бюджетов бюджетной системы в условиях становления цифровой экономики (правовой аспект) // Правовое государство: теория и практика. – 2019. – № 3 (57). – С. 107–113.

Analysis of Compliance of tax Expenditures with the Goals of Socio-Economic Policy on the Example of the Central Federal District

Alterman A.A., Bernikova A.M.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

The purpose of the article is to analyze tax expenditures as a tool for implementing state programs that contribute to achieving socio-economic development goals. The dynamics and volumes of tax expenditures depend on a number of internal and external factors, but the financial policy and policy in the field of tax expenditure management are of particular importance. The use of various tax preferences within the framework of the implementation of state programs contributes to their effectiveness, provided that they meet the goals and evaluation.

Key words: government programs, tax expenditures, tax benefits, socio-economic development, strategic planning

