

УДК 336

**Оценка системы управления налоговыми расходами бюджетов субъектов Федерации\*****Демидова С.Е.**

Кандидат экономических наук, доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва)

*Цель статьи – провести оценку системы управления налоговыми расходами субъектов Российской Федерации. В условиях ограниченности объема бюджетных ресурсов, вызванных внешними и внутренними факторами, эффективное управление налоговыми расходами может обеспечить увеличение доходов бюджетов, с одной стороны, и социально-экономические эффекты, с другой стороны. Ключевыми проблемами на субфедеральном уровне являются различия в институциональной структуре, методиках оценок, сроках, планировании налоговых расходов. Отмечается недостаточный уровень прозрачности, отсутствие единого информационного ресурса.*

*Ключевые слова: налоговые расходы, налоговые льготы, бюджетная эффективность, бюджет, упущенная выгода*

Эффективное использование ограниченных государственных ресурсов требует тщательного управления любыми видами бюджетных расходов, включая налоговые расходы. Систематическая оценка влияния налоговых расходов на достижение программных, социально-экономических целей позволяет управлять доходами и расходами бюджетов, своевременно принимать меры при недостижении требуемых результатов. Под оценкой в широком смысле понимается процесс, направленный на систематическое информирование заинтересованных лиц о желательности введения или сохранения конкретных налоговых льгот путем сбора и анализа доступной количественной и качественной информации об их эффектах [1]. Основная функция налоговой системы заключается в сборе доходов, необходимых для финансирования бюджетных расходов. Особенностью налоговых расходов как фискального инструмента является целевой характер, т.е. введение определенных льгот и преференций связано с достижением конкретных социально-экономических параметров в определенной отрасли, сфере, группе бенефициаров. Таким образом, намеренно отказываясь от части налоговых поступлений, правительство отказывается от какой-то части налоговых доходов с расчетом

компенсировать сегодняшние потери в будущем, но при условии достижения поставленных целей. Уязвимости в системе управления налоговыми расходами могут привести к коррупционному поведению, снижая налоговую ответственность вследствие убежденности, что льготами могут воспользоваться избранные получатели [1]. При отсутствии эффективной системы управления налоговыми расходами простое увеличение налоговых льгот может привести к существенным потерям бюджета и снижению прозрачности [2]. Так, на федеральном уровне 18–24 % налоговых расходов не распределены по государственным программам [3], что может свидетельствовать о неурегулированности в рассматриваемой системе.

Элементы управления налоговыми расходами в той или иной степени регламентированы бюджетным законодательством и нормативными правовыми актами, однако проблема методологического единства продолжает быть актуальной [4; 5], особенно на субфедеральном уровне, учитывая неоднородность развития регионов и готовность управленческих кадров.

\* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

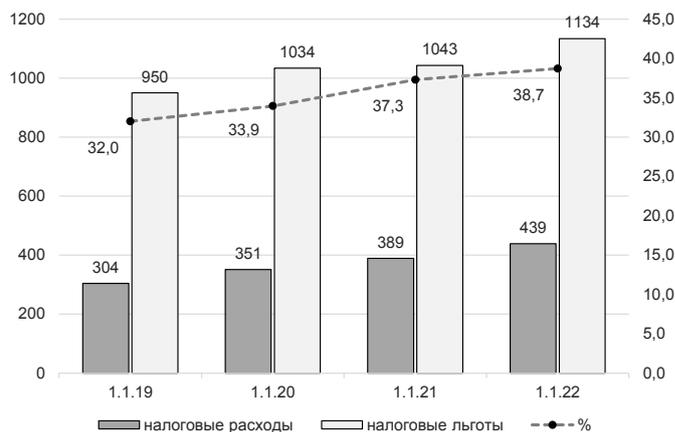
За 2018–2021 гг. в России произошло увеличение налоговых расходов как в количественном выражении, так и относительно общей суммы налоговых льгот (рис. 1).

Увеличение налоговых расходов может вызвать следующие негативные тенденции в налоговой системе: усложнение системы налогов и сборов; снижение доверия к налоговой системе, в связи с постоянными изменениями; падение уровня прозрачности, в том числе из-за усложнения системы; повышение уровня регрессивности налогообложения; пересекающиеся налоговые льготы; повышение административных издержек по учету плательщиков, претендующих на налоговые послабления; прямые потери бюджетных доходов; перенос налоговой нагрузки (на другие категории плательщиков и/или другие налоги).

Под системой управления налоговыми расходами будем понимать совокупность взаимосвязанных элементов и процедур, обеспечивающих вовлеченность целевых налоговых льгот и преференций в бюджетный процесс.

Модельные элементы и процедуры включают последовательность шагов: выработку подхода к определению базовых характеристик налогов и выделение категории «налоговый расход»; интеграцию налоговых расходов в бюджетный процесс через формирование нормативно-правового поля; наделение полномочиями по вопросам налоговых расходов соответствующих органов власти, а также создание коллегиального органа. Обязательные процедуры включают ведение перечня (реестра) налоговых расходов, проведение оценки налоговых расходов на основе утвержденных методик, публикацию информации о налоговых расходах на регулярной основе, мониторинг и контроль.

Субъектами системы управления налоговыми расходами являются: финансовые и налоговые органы, иные уполномоченные органы, кураторы налоговых расходов (главные распорядители бюджетных средств). На кураторов налоговых расходов возложены полномочия по определению соответствия налоговых расходов целевым установкам, отраженным в государственных программах или иных документах, включающих социально-экономические цели. Кураторы ответственны за процедуры подготовки па-



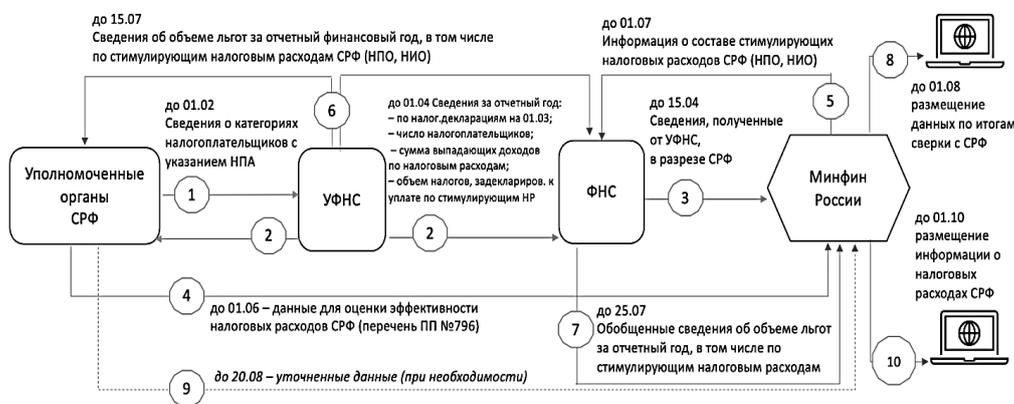
**Рис. 1. Динамика налоговых расходов и налоговых льгот РФ по состоянию на первое января финансового года, 2019-2022 гг., ед. (левая шкала) и % (правая шкала)**

Источник: составлено автором на основе [6].

спортов налоговых расходов (которые раскрывают нормативные, целевые и фискальные характеристики налогового расхода), разработку методик оценки налоговых расходов [7].

Механизм взаимодействия субъектов и сроки при проведении оценки эффективности налоговых расходов представлены на рисунке 2.

Несмотря на сформированность общего контура механизма оценки эффективности налоговых расходов, остаются актуальными проблемы межрегиональных отличий в практике внедрения механизма, недоформированности отдельных элементов системы управления налоговыми расходами, нарушение процедур. Одним из индикаторов качества управления налоговыми расходами можно считать уровень соответствия планируемых и фактических налоговых расходов. В связи с этим автором был проведен анализ плановых и фактических налоговых расходов по субъектам Российской Федерации.



**Рис. 2. Механизм взаимодействия органов власти и ведомств при проведении оценки эффективности налоговых расходов субъектов РФ**

Сокращения: СРФ – субъекты Российской Федерации, УФНС – Управление Федеральной налоговой службы, ФНС – Федеральная налоговая служба, ПП – Постановление Правительства Российской Федерации, НПА – нормативные правовые акты, НПО – налог на прибыль организаций, НИО – налог на имущество организаций, НР – налоговые расходы.

Источник: составлено автором на основе [8].

В отдельных регионах разрыв между показателями оценивается в сотни процентов (рис. 3).

В выбранных регионах информация о плановых значениях налоговых расходов была представлена на сайтах региональных органов власти, фактические значения были получены с официального сайта Минфина России. Проведенный анализ показал, что отклонение фактических налоговых расходов субъектов Российской Федерации от плановых показателей в Республике Калмыкия составляет 527 %, по Тульской области – 316 %, по Забайкальскому краю – 285 %, по Вологодской области – 17 %, по Республике Алтай – 117 %, Кировской области – 116 %, Челябинской области – 113 %.

Для оценки качества планирования налоговых расходов экспертно была сформирована шкала отклонений (по модулю). Так, при высоком уровне планирования отклонение между планируемыми и фактическими налоговыми расходами может составлять до 20 %, при среднем уровне планирования – до 50 %, при низком уровне планирования – до 100 %, критическое качество планирования – отклонение свыше 100 %.

Таким образом, из рассмотренных 32 регионов у семи регионов фактические значения по налоговым расходам за 2021 г. превысили плановые суммы более чем на 100 %, что соответствует критическому качеству планирования. Также у семи регионов качество планирования является низким. Лишь девять регионов могут быть отнесены к группе с высоким качеством планирования налоговых расходов.

В связи с выявленными отклонениями целесообразно внедрить в систему управления налоговыми расходами элемент предварительной оценки налоговых льгот и преференций с обязательным представлением предоценки в представительный орган вместе с правовым актом о введении налоговой льготы или преференции. На этапе предоценки также необходимо обосновать взаимосвязь налоговой льготы с целями (программными или иными социально-экономическими приоритетами), представить показатели для оценки влияния налоговых расходов на достижение целей, а также сформировать и предложить критерии эффективности налогового расхода.

Сегодня отсутствует возможность сопоставления эффективности налоговых расходов, действующих в различных субъектах федерации и, тем более, на местном уровне. Причина в отсутствии системы автоматизированной оценки эффективности. Содержательное наполнение информационной системы требует разработки единых форм отчетности, алго-

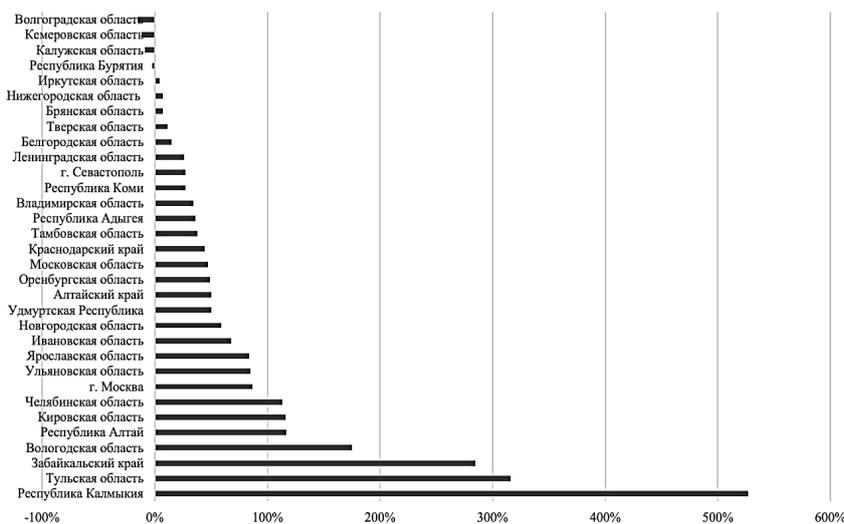


Рис. 3. Отклонения фактических налоговых расходов субъектов РФ от плановых показателей, 2021 г., %

ритмов принятия решений по отмене или использовании налоговых льгот (преференций). Технологические решения могут быть внедрены с помощью ресурсов единой централизованной платформы «Гостех». Использование единой информационной системы обеспечит создания «банков данных» по методикам оценки «схожих» налоговых расходов, обеспечит оперативность принятия решений по исключению из перечня налоговых расходов утрачивших в текущем году налоговых льгот и преференций, повысит качество планирования налоговых расходов и прозрачность.

Литература:

1. Beer S., Benedek D., Erard B., Loeprick J. How to Evaluate Tax Expenditures. Reporting to Evaluation. International Monetary Fund. November 2022. – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/11/How-to-Evaluate-Tax-Expenditures-525166> (дата обращения: 20.07.23).
2. Балынин И.В. Понятие и критерии оценки качества управления расходами бюджетов субъектов Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 36 (318). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-kriterii-otsenki-kachestva-upravleniya-rashodami-byudzhetrov-subektov-federatsii> (дата обращения: 21.04.2023).

3. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ налоговых расходов Российской Федерации в части вывозных таможенных пошлин и сборов, в том числе методологии оценки их эффективности». – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/2bb/xfmwzhxg0au3ye1usgqm1bcwtpct0jdb.pdf> (дата обращения: 20.07.23).
4. Попова Е.М., Гусейнова Г.М., Милов С.Б. Интеграция концепции налоговых расходов в бюджетный процесс: зарубежный и отечественный опыт // *Налоги и налогообложение*. – 2019. – № 11. – С. 17–34.
5. Вершило Т.А., Шарандина Н.Л. Налоговые расходы публично-правового образования в системе доходов и расходов бюджетов // *Государство и право*. – 2021. – № 3. – С. 93–101.
6. Информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов Российской Федерации // Официальный сайт Минфина России. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/raskhod/rf?id\\_65=300479-informatsiya\\_o\\_normativnykh\\_tselevykh\\_i\\_fiskalnykh\\_kharakteristikakh\\_nalogovykh\\_raskhodov\\_rossiiskoi\\_federatsii](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/raskhod/rf?id_65=300479-informatsiya_o_normativnykh_tselevykh_i_fiskalnykh_kharakteristikakh_nalogovykh_raskhodov_rossiiskoi_federatsii)
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2019 г. № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» // СПС Гарант.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 г. № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации муниципальных образований» // СПС Гарант.

## **Assessment of the tax Expenditure Management System of the Budgets of the Constituent Entities of the Federation**

*Demidova S.E.*

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

*The purpose of the article is to assess the tax expenditure management system of the subjects of the Russian Federation. In conditions of limited budget resources caused by external and internal factors, effective management of tax expenditures can ensure an increase in budget revenues, on the one hand, and socio-economic effects, on the other hand. The key problems at the sub-federal level are differences in the institutional structure, assessment methods, timing, and planning of tax expenditures. There is an insufficient level of transparency, the lack of a single information resource.*

*Key words: tax expenditures, tax benefits, budget efficiency, budget, lost profit*

