

## Бюджетные расходы на выполнение Федеральной налоговой службой своих функций и оценка их эффективности

Гафурова Гульнара Талгатовна, кандидат экономических наук, доцент  
Нотфуллина Галина Николаевна, кандидат экономических наук, доцент  
Ковалева Эльвина Рустамовна, кандидат экономических наук, доцент  
Казанский инновационный университет имени В.Г.Тимирязова (г.Казань)

*Деятельность контрольных органов, как правило, рассматривается в контексте эффективности их функций. Однако деятельность таких органов также подразумевает значительный объем средств, который расходуется на их содержание. В статье анализируется бюджетная эффективность расходов на выполнение функций контроля Федеральной налоговой службой. Оценивается объем и структура расходов, а также эффективность закупок органа власти. В результате сформулированы выводы о необходимости пересмотра кадровой политики и уделения большего внимания запросам котировок в закупочной деятельности.*

**Ключевые слова:** ФНС, Федеральная налоговая служба, бюджетные расходы, государственные закупки, содержание служащих

Федеральная налоговая служба, являясь органом государственного финансового контроля, также выполняет ряд важнейших функций, в числе которых — администрирование доходов бюджета. Вместе с тем, ФНС одновременно является получателем средств бюджета, поскольку содержание аппарата службы требует достаточно серьезных финансовых ресурсов. Объемы финансирования определяются разветвленной сетью подразделений на территории всей России. Понимание масштабов финансового обеспечения является важным вопросом при оценке эффективности деятельности ФНС с экономической точки зрения.

Данные вопросы практически не освещены в отечественной литературе, поскольку основное внимание уделяется выполнению органами власти контрольных функций. В определенной степени можно обратить внимание на ряд исследований, в которых рассматривается комплексная оценка эффективности работы ФНС, и в том числе выделяются определенные показатели бюджетной эффективности. Такой подход можно встретить в работах Мороз В.В., Мороз С.В. [1], указывающих на необходимость учета средств, используемых на содержание ФНС; Рогатенюк Э.В. [2], в качестве критерия эффективности, указывающего соотношение между количеством средств, поступивших в бюджет и средствами, затраченными на содержание контрольного органа. Необходимость учета расходов органов ФНС, а также проблемы кадровой нагрузки подчеркивается в

работе Яшиной Н.И., Александрова Е.Е. [3], и в ряде других исследований [4, 5, 6]. Большинство исследований затрагивает указанные вопросы лишь косвенно, при этом комплексная эмпирическая оценка таких расходов в исследованиях отсутствует, что и определяет актуальность выбранной темы.

Прежде всего, следует обратить внимание на объемы финансирования деятельности ФНС. В соответствии с отчетами Федерального казначейства РФ бюджет службы составляет более 150 млрд рублей ежегодно, демонстрируя при этом динамику роста расходов. При этом в структуре расходов ФНС преобладают расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» (99% всех расходов). В рамках данного раздела финансируются расходы на содержание аппарата службы, которые в связи с переходом федерального бюджета на программные механизмы финансирования, осуществляются в рамках программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Кроме того, в структуре расходов также имеют место расходы в рамках государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», предусматривающей приобретение товаров, работ и услуг в сфере инфокоммуникационных технологий (более 70% средств, предусмотренных на реализацию программы).

Рассмотрим более подробно некоторые расходы, связанные с содержанием аппарата ФНС (таблица 1).

Таблица 1. Расходы федерального бюджета на содержание аппарата ФНС, млн. руб. [7]

Расходы	2016	2017	2018
Всего	129 217,52	139 925,68	163 897,83
Расходы на выплаты персоналу	105 185,90	110 552,49	121 168,47
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	17 593,22	23 955,80	39 082,62
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	5,86	23,31	15,88
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	4 675,37	3 644,32	1 828,84
Иные бюджетные ассигнования	1 757,17	1 743,63	1 802,01

Данные свидетельствуют о том, что в целом расходы на выполнение ФНС своих функций выросли за 3 года на 26,8%, однако при этом расходы на

оплату труда персонала выросли всего на 15,2%. При этом опережающими темпами (прирост более чем в 2 раза) росли расходы службы на приобрете-

ние товаров, работ и услуг, которые более подробно будут рассмотрены ниже. В то же время капитальные вложения характеризуются отрицательным приростом.

В структуре иных бюджетных ассигнований преобладают расходы, связанные с уплатой имущественных налогов. В 2018 году по данному направлению было израсходовано более 1,3 млрд. рублей. Второй крупнейшей статьёй расходов являются расходы ФНС на ведение судебных дел в арбитражных и мировых судах по взысканию просроченной задолженности по уплате налогов. В 2016 году на эти

цели было израсходовано более 450 млн. руб. Однако в 2018 году расходы удалось сократить до 378 млн. руб. Однако сумма расходов на ведение дел остается огромной.

Значительный удельный вес в структуре расходов Федеральной налоговой службы составляют закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд. На основе отчетов об исполнении федерального бюджета было выявлено, что основные затраты ФНС в рамках закупочной деятельности связаны с приобретением товаров на обеспечение текущей деятельности службы (Таблица 2).

Таблица 2. Расходы ФНС на осуществление закупок для государственных нужд, млн. руб. [8]

Расходы	2016	2017	2018
Общая стоимость закупок	17 593,22	23 955,80	39 082,62
Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий	4 623,34	9 811,13	19 114,38
Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества	1 132,78	507,32	996,79
Прочая закупка товаров, работ и услуг	11 826,28	13 631,08	18 969,53
Реализация мероприятий, связанных с процедурами банкротства	10,83	6,24	1,88
Мероприятия, связанные с распоряжением и реализацией выморочного имущества	0,00	0,04	0,05

Данная статья представлена в разделе «прочая закупка товаров, работ и услуг». При этом расходы по данному направлению возросли за последние 3 года на 60%. Расходы, связанные с приобретением услуг, связанных с ведением дел по процедурам банкротства физических и юридических лиц, напротив, сократились более чем на 80%. Также обращает на себя внимание рост закупок службы, связанных с инфокоммуникационными технологиями, главным образом, в результате расширения электронного документооборота, введением онлайн-касс, разви-

тия функционала личного кабинета налогоплательщика и других цифровых технологий.

Выбор способа определения поставщика при осуществлении закупок является одним из важных вопросов эффективности деятельности участника бюджетного процесса. Выбор преимущественно конкурентных способов означает не только экономию для заказчика, но и расширения конкуренции среди предпринимателей.

В структуре закупок ФНС преобладают закупки у единственного поставщика (рис.1).



Рис. 1. Структура закупок ФНС по способам определения поставщика [8]

Большое количество закупок у единственного поставщика в определенном смысле обосновано характером деятельности Федеральной налоговой службы. Поскольку в органе власти присутствует значительный документооборот, а также налажены различные формы взаимодействия с налогоплательщиками и иными органами власти (например, с МВД), то в структуре закупок у единственного поставщика, помимо традиционных коммунальных услуг, большую роль играют закупки:

1) Услуги почтовой связи, услуги по пересылке бандеролей, уведомлений и т.п.;

2) Услуги местной, междугородной и международной телефонной связи;

3) Услуги специальной документальной правительственной связи, фельдъегерской связи;

4) Охрана объектов аппарата ФНС и ее региональных подразделений;

5) Служебные командировки (выездные проверки и связанные с ними расходы на проживание специалистов);

6) Разработка, обслуживание и права пользования программным обеспечением для организации связи с применением криптографической защиты информации.

Вместе с тем, применение закупок у единственного поставщика в соответствии с п.4 ст.93 закона о контрактной системе (закупки стоимостью до 100

тыс. рублей) также достаточно широко распространены. Так, например, УФНС по РТ ежегодно осваивает более 3 млн. бюджетных средств в рамках закупок малого объема.

Ключевым показателем эффективности проведения закупок на поставку товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных нужд является значение экономии, полученное в ходе определения поставщиков. В таблице 3 проанализирован процент экономии при заключении государственных контрактов ФНС, рассчитанный относительно их начальных (максимальных) цен.

Таблица 3. Экономия, достигнутая по результатам конкурентных процедур [8]

Показатель	Экономия, %		
	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Открытые конкурсы	5,45	2,7	4,79
Открытые конкурсы с ограниченным участием	0,25	0,33	0
Аукционы в электронной форме	8,35	7,18	9,17
Запрос котировок	17,63	18,32	19,13
Запрос предложений	2,47	3,29	7,4

Исходя из данных таблицы 3, можно сделать вывод, что самым экономным способом осуществления государственных закупок, является запрос котировок. Он имеет однозначную тенденцию роста. Таким образом, в целом ФНС демонстрирует относительную эффективность конкурентных процедур, поскольку экономия находится на приемлемом уровне. Так, уровень экономии в электронных аукционах составил не менее 7%, что соответствует средним по России показателям по результатам мониторинга закупок Минфином России [9]. Наибольшей эффективностью характеризуется запрос котировок, экономия по результатам которого экономия превысила 17%. Однако применение запроса котировок ограничено двумя факторами – предельной стоимостью закупки в 500 тыс. рублей и фактом традиционного завышения цен поставщиками при запросе цен.

Таким образом, высокий процент экономии мо-

жет свидетельствовать о том, что имеются недостатки в подходах к обоснованию начальных (максимальных) цен контрактов. Это связано с тем, что заказчики при формировании начальной (максимальной) цены контракта, используют цены торговых наименований более дорогих товаров, в том числе и зарубежного производства. Однако, к поставке участниками закупки предлагаются аналоги (в том числе и отечественного производства) с меньшей стоимостью, что приводит к снижению цены контракта.

Исходя из данных о расходах Федеральной налоговой службы возможно дать оценку эффективности таких расходов с точки зрения их целесообразности и бюджетной эффективности. С этой целью были рассчитаны коэффициенты, основанные на показателях финансового обеспечения.

Таблица 3. Показатели бюджетной эффективности работы ФНС

Показатель	2016	2017	2018
Расходы на содержание ФНС, млн.руб.	145 137,37	157 757,20	164 166,66
Доначислено платежей по результатам контрольных мероприятий ФНС, млн.руб.	339 473,33	447 583,08	369 530,93
Бюджетный эффект от контрольных мероприятий ФНС, млн.руб.	194 335,96	289 825,88	205 364,27
Коэффициент стоимости 1 проверки, тыс.руб.	3,63	2,82	2,42
Коэффициент расходов на 1 сотрудника, тыс.руб.	1062,04	1083,86	1128,08

Бюджетный эффект от мероприятий налогового контроля свидетельствует о том, что расходы на содержание ФНС меньше, чем объем средств, дополнительно начисленных по результатам его проведения. В то же время следует обратить внимание на тенденцию роста расходов на содержание ФНС с и сокращение объемов средств, начисленных результатам камеральных и выездных проверок. Коэффициент стоимости одной проверки сокращается главным образом за счет значительного роста числа камеральных проверок, в то время как число выездных сокращается [10]. При этом расходы бюджета на содержание ФНС в расчете на 1 сотрудника также возрастают.

Таким образом, совокупность указанных факторов и рассчитанных коэффициентов свидетельствует

о том, что в динамике имеет место снижение бюджетной эффективности работы ФНС, поскольку рост расходов на содержание органа не сопровождается увеличением роста бюджетных поступлений. Притом что число камеральных проверок возрастает, а также возрастает штатная численность персонала, расходы на проведение контроля растут опережающими темпами. Причем данная ситуация происходит на фоне крайне низких заработных плат сотрудников, отсутствием повышения окладов на протяжении нескольких лет и крайне высоким (порядка 16 тыс. человек) [11] дефицитом профессиональных кадров. Простой расчет показывает, что за последние 3 года число камеральных проверок в расчете на 1 сотрудника выросло с 292 до 466.

Таким образом, для повышения бюджетной эф-

фактивности работы Федеральной налоговой службы органу власти прежде всего необходимо обратить внимание на пересмотр кадровой политики и доведение окладов служащих до приемлемого уровня, с целью повышения стимулирования их к более эффективной работе, а также урегулировать вопрос возрастания нагрузки на работников. Сокращение числа выездных проверок негативно сказывается на эффективности работы органа, в то время как камеральный контроль, несмотря на рост числа проверок,

должного эффекта бюджету не приносит.

Что касается собственно расходов на содержание ФНС, то здесь можно порекомендовать органу власти пересмотреть закупочную политику и по возможности сокращать число закупок у единственного поставщика. Оценка показала, что наибольшая экономия достигается при проведении запроса котировок, в связи с чем органу власти можно рекомендовать более активное его применение.

### Литература:

1. Мороз В.В., Мороз С.В. Расчет эффективности работы налоговых органов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 5. С. 209-214.
2. Рогатенюк Э.В. Критерии эффективности деятельности органов государственного финансового контроля и методика их оценки // Экономика строительства и природопользования. 2017. №2. С.74-81
3. Яшина Н.И., Александров Е.Е. Методологический инструментарий определения эффективности налоговых проверок // Финансы и кредит. 2016. №17. С.28-39
4. Кузнецов Л.Д. Рост эффективности налогового администрирования // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. № 4. С. 54-56.
5. Тихонова А.В., Дзюба Д.В. К вопросу об оценке эффективности налогового контроля // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16. № 4 (463). С. 746-755.
6. Киреев А.П. Издержки налогового администрирования в российской налоговой системе, их измерение и оценка // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 4. С. 34-38.
7. Отчет об исполнении федерального бюджета: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzhet/> (свободный), дата обращения 19.07.2019
8. Отчет о государственных закупках ФНС: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (свободный), дата обращения 20.07.2019
9. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (свободный), дата обращения 20.07.2019
10. Отчет об итогах деятельности ФНС: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/effectiveness/#t31](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/effectiveness/#t31) (свободный), дата обращения 19.07.2019
11. Численность работников федеральных государственных органов. Открытые данные Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.minfin.ru/OpenData/7710168360-FGO\\_staff/](https://www.minfin.ru/OpenData/7710168360-FGO_staff/) (свободный), дата обращения 24.07.2019