

Понкратова М. Н.

*соискатель Российской академии предпринимательства
e-mail: ponkratova-mn@mail.ru*

Состояние внутреннего и внешнего государственного финансового контроля в России: проблемы и перспективы развития

Одним из важных направлений развития государственного (муниципального контроля) в РФ остается координация деятельности на межсекторальном уровне, однако недостаточность правовой базы и несогласованность нормативных актов между различными подразделениями, реализующими контрольные функции, существенно ограничивают его функции и реальные возможности на практике.

Ключевые слова: *государственный (муниципальный) контроль, муниципалитеты, доходы, нарушения.*

Ponkratova M. N.

competitor, Russian academy of entrepreneurship

The condition of the internal and external public financial control in Russia: problems and prospects

One of the important directions of development of the state (municipal control) in the Russian Federation remains the coordination of activities across sectors, however, the insufficiency of the legal framework and the inconsistency of regulations between different units that implement control functions, significantly limit his options and real opportunities to practice.

Keywords: *state (municipal) control, municipalities, revenue; violations.*

В июле 2013 года в РФ были приняты поправки в действующую редакцию Бюджетного кодекса, регламентирующие функции Росфиннадзора, Федерального казначейства и Счетной палаты РФ в части реализации внутреннего и внешнего финансового контроля¹. Важно учитывать, что изменения в функции финансового контроля в рамках разделения полномочий между ключевыми надзорными органами были ожидаемы и планировались еще в 2007 году. Единство порядка и целей контролируемых и надзорных органов предопределило достаточно противоречивая нормативная база, содержащая более двухсот правовых актов и постановлений в той или иной мере, описывающих функции государ-

¹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс <http://www.consultant.ru/>].

ственного (муниципального) контроля². Например, давно требовало разъяснения перечень таких понятий, как ревизия, внутренний и внешний контроль, аудит и его разновидности — аудит эффективности. И в этом отношении поправки к законодательству позволили отчасти решить данные проблемы, в т.ч. унифицировав ключевые задачи контролирующих и надзорных органов путем разделения функционала. Однако, проблемы дублирования полномочий между различными органами контроля до сих пор сохранились в виду многочисленных полномочий, наделяющих прочие министерства и ведомства РФ в части надзора за финансовыми операциями и узкими сегментами рынка.

Несомненной новацией отечественного законодательства в рамках принятых изменений стал размер отчислений в НДСЛ. Так в региональные бюджеты перечисления составят 85% (раньше 80%), а в местные (муниципальные) бюджеты размер уменьшен до 5% (раньше 10%). Соответственно скорректирован и размер поступлений в бюджеты сельских территорий и городских округов (вместо 20%—15%) в пользу снижения. Как следует из данных официального отчета Министерства финансов РФ³ основным бюджетобразующим налогом в 2013 году продолжал оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов составляет около 70%. Существуют регионы с максимальным и минимальным уровнем доходов НДСЛ. Среди регионов с максимальным уровнем за период 2013 года можно выделить Ханты-Мансийский автономный округ, Республику Алтай и Чеченскую Республику⁴.

На сегодняшний день именно НДСЛ составляет до половины доходов местных бюджетов и уменьшение порядка его отчисления вряд ли сможет повысить эффективность его собираемости и, как следствие, контроля, что в свою очередь требует унификации уже существующих контрольных процедур в разрезе субъектов РФ, имеющих максимальный уровень объема НДСЛ от полученных доходов в местные бюджеты.

Кроме того, законодательством были определены и объекты контроля — финансовые органы, государственные компании, корпорации, публичные образования и коммерческие организации, имеющие в ус-

² Левоненкова Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. — 2014. — № 9. — С. 140—149.

³ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга — 2013 год) [www.minfin.ru/].

⁴ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга — 2013 год) [www.minfin.ru/].

тавном капитале доли государственных компаний. Значительно усилена ответственность за несоблюдение бюджетного законодательства — штраф до 25% от суммы нецелевого использования средств.

Наряду с указанными новациями законодательного поля, до сих пор остаются нерешенными вопросы предмета контроля и, как следствие, его организации. На уровне теоретического понимания сложилась ситуация, когда под контрольными функциями понимаются лишь функции по выявлению нарушений, а не установлению причин их возникновения путем изучения эффективности деятельности муниципальных и государственных структур. Отсутствуют как таковые критерии этой эффективности и результативности и со стороны ревизоров, и со стороны органов, чья деятельность подвергалась проверке. При определении эффективности и результативности, важно уходить от количественных измерений выявленных нарушений и штрафов, такой путь является тупиковым (таблица 1)⁵.

Таблица 1

**Результаты деятельности внешнего государственного контроля РФ
за период 2014 года по ЦФО (сумма нарушений)**

Субъект РФ	1 кв. 2014 (тыс. руб.)	2 кв. 2014 (тыс. руб.)	3 кв. 2014 (тыс. руб.)	4 кв. 2014 (тыс. руб.)	1 кв. 2015 (тыс. руб.)	2 кв. 2015 (тыс. руб.)
г. Москва	9630533,4	43347595,6	43501796,7	167955115,9	11260433,00	1968,3
Ярославская область	58083,9	0	0	0	0	0
Рязанская область	0	0	0	0	0	0
Московская область	0	0	0	11785,1	0	0
Липецкая область	0	0	0	37835,5	402609,8	0
Воронежская область	0	0	0	0	0	0
Смоленская область	0	0	0	0	0	0
Костромская область	0	0	0	0	0	0
Тамбовская область	0	0	0	0	311427,3	0
Тверская область	0	0	6431000,00	0	0	0
Другие	0	0	0	0	0	0

Опережающим значением эффективности деятельности контрольных органов должна стать положительная динамика изменения числа объектов контроля (надзора). Необходимо как можно глубже

⁵ Результаты деятельности внешнего государственного контроля Счетной палаты РФ [<http://results.audit.gov.ru/region/>].

изучать поведение проверяемых субъектов и устанавливать превентивные процедуры, направленные на предупреждение возникновения нарушений.

Особенно остро проблемы муниципального финансового контроля проявляются на фоне кризисной ситуации в отечественной экономике, что в свою очередь приводит к дифференцированному развитию муниципалитетов, усиливая разрыв между богатыми и бедными. Такое положение вещей характерно для некоторых регионов России, а сильнее всего ощущается в регионах-реципиентах, острее нуждающихся в финансовой помощи со стороны центра (таблица 2).

Таблица 2

Максимальные и минимальные значения налоговых доходов субъектов РФ в 2013 году (в %)

Субъекты РФ с наибольшим удельным весом налоговых доходов местных бюджетов в собственных доходах	%	Субъекты РФ с наименьшим удельным весом налоговых доходов местных бюджетов в собственных доходах	%
г. Санкт-Петербург	77,0	Ненецкий автономный округ	11,6
г. Москва	65,9	Сахалинская область	19,1
Московская область	62,3	Чукотский автономный округ	21,3
Вологодская область	58,2	Амурская область	22,3
Липецкая область	57,7	Республика Дагестан	22,5
Калужская область	57,6	Тюменская область	23,3
Приморский край	56,9	Республика Саха (Якутия)	25,6
Курская область	54,1	Республика Тыва	27,2
Республика Адыгея	53,2	Ямало-Ненецкий автономный округ	30,2
Кабардино-Балкарская Республика	53,2	Республика Ингушетия	31,4

Кроме того, существует значительная дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов с учетом типа муниципального образования, наиболее высокая доля налоговых доходов – более 60% присутствует в бюджетах городских округов, около 30% доходов аккумулируют бюджеты муниципальных районов и оставшаяся часть – чуть более 10% распределяется на уровне бюджетов поселений. Практически аналогичная картина сложилась и в отношении неналоговых доходов на субнациональном уровне. Такое распределение не является следствием ограниченности бюджетных ресурсов. Дело вовсе не в том, что не хватает денег на муниципальные нужды совсем небольших территориальных образований, а прежде всего заключается в несовершенстве механизма межбюджетных отношений. Здесь также возникает целый комплекс про-

блем, многие из которых нельзя решить без организации системного финансового контроля на уровне муниципалитетов. Прежде всего, следует определить причину минимального снижения уровня налоговых и неналоговых доходов, путем анализа динамики основных показателей субъекта РФ за определенный период.

Не последнюю роль в организации межбюджетных отношений играет качество проводимых контрольных процедур и рекомендации по выявлению причинно-следственной связи между фактом нарушения и причиной, предопределившей его возникновение.

Кроме того, важно учитывать, что доля межбюджетных трансфертов в структуре местных бюджетов неуклонно растет, что требует качественно иных подходов в выявлении случаев злоупотреблений со стороны органов финансового контроля. Как следует из данных официальной статистики, доля межбюджетных трансфертов, превышающая 70% характерна более чем для половины муниципальных образований. Более подробная статистика приведена в таблице 3⁶.

Таблица 3

Доля межбюджетных трансфертов по типам муниципальных образований в зависимости от финансовой самостоятельности (в %)

Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов	Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве				
	Все муниципальные образования	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
меньше 10%	6,4%	0,9%	8,8%	11,5%	5,6%
в том числе муниципальные образования, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,3%	0%	0%	1,3%	0,6%
10%–30%	9,3%	7,6%	21,8%	18,5%	8,4%
30%–70%	34,6%	39,8%	50,5%	48,5%	32,5%
свыше 70%	49,7%	51,7%	18,9%	21,5%	53,5%

⁶ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга – 2013 год) [www.minfin.ru/].

Полагаем, что именно данная статья доходов местных бюджетов должна стать объектом пристального внимания со стороны органов финансового надзора РФ.

Как следует из доклада Росфиннадзора РФ, контрольные мероприятия в финансово-бюджетной сфере в 2013 году осуществлялись в соответствии с установленным Планом. В целом по результатам проведенных контрольных мероприятий в бюджетной сфере выявлено, что 42,4% от проверенных средств федерального бюджета были израсходованы с нарушениями⁷.

Данные, представленные на официальном сайте Счетной палаты, более подробно детализируют состав и структуру выявленных нарушений за период 2014 года, не относящихся к информации ограниченного доступа. По сумме полученного ущерба лидируют нарушения по расходам на общегосударственные вопросы, органы прокуратуры, юстиции и миграционную политику (68 358 894,4 тыс. руб.); расходам на здравоохранение, образование, культуру и кинематографию, средств Федерального ФОМС (55 459 967,4 тыс. руб.); расходам на фундаментальные исследования, физкультуру и спорт, социальную политику, средств ПФ и ФССП (44 528 017,4 тыс. руб.).

В структуре нарушений за аналогичный период, относящихся к информации ограниченного доступа, по сумме полученного ущерба лидируют: национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность (138 046 845,3 тыс. руб.); расходы на промышленность, исследование и использование космического пространства, связь и информатику (41 781 419,7 тыс. руб.); расходы на межгосударственные взаимоотношения и международное сотрудничество (22 960 299,9 тыс. руб.)⁸.

Однако в последнее время такого рода нарушения, выявленные органами государственного (муниципального) финансового контроля, все чаще «замаскированы» в схемах по выводу и легализации государственного капитала. Только за период 2013–2014 гг. из России выведено более 200 млрд. долларов США, по разным оценкам, большая часть данных средств составляет «серый» импорт, сделки, легализованные под внешнеэкономические расчеты по государственным контрактам, реализуемые через офшоры⁹.

⁷ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2014–2017 гг. [www.rosfinnadzor.ru/].

⁸ <http://audit.gov.ru/activities/control/> [Официальный сайт Счетной палаты РФ].

⁹ Гладкова В.Е., Хусейнова Д.К. К вопросу о либерализации контроля за движением капитала. // Журнал «Самоуправление». – 2015. – № 4. – С. 23–26.

С нашей точки зрения, истинные причины оттока капитала и легализация государственных средств — представляют собой две различные проблемы. В первом случае, проблемы кроется в экономической плоскости и негативном инвестиционном климате, сложившемся в России в последние годы. Тогда как во втором случае, сфера легализации не связана напрямую с общеэкономическими причинами, а находится в недостаточности и низком качестве процедур финансового контроля, фактически не обладающим полной информацией о масштабах такой деятельности. Например, согласно отчетности, публикуемой Банком России, только в 2013 году Россия «инвестировала» в экономику Британских Виргинских островов около 62 млрд. долл., что более чем в 50 раз превышает годовой ВВП данной страны. При суммировании объема капитала, направленного в офшорные зоны за последние пять лет в форме прямых, портфельных и других видов инвестиций становится очевиден масштаб «бегства капитала» за рубеж (рис.1)¹⁰.

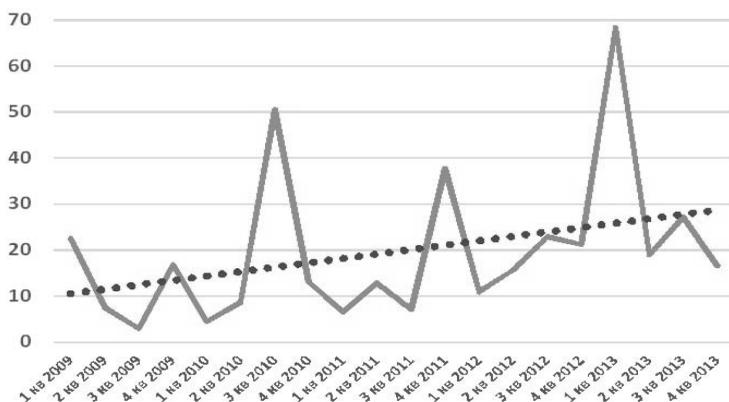


Рис. 1. Доля инвестиций, направленных из России в офшоры за период 2009–2013 гг. (в %)

На сегодняшний день, в целях усиления законодательных мер, направленных на предотвращение незаконного вывода денежных средств из Российской Федерации, Росфиннадзором подготовлен и направлен в Минфин России и Банк России пакет предложений по борьбе с фирмами — «однодневками» и пресечению отдельных каналов утечки капитала, включая предложения о внесении изменений в

¹⁰ Прим. автора. Рассчитано по данным Банка России (Трансграничные операции за 2009–2013 год).

статью 19 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». Однако по факту данная работа проводится лишь на уровне отдельных надзорных структур, что делает работу органов государственного (муниципального) финансового надзора мало эффективной.

Подводя итог данной публикации стоит отметить, что работа по совершенствованию функций государственного финансового контроля продолжается на повсеместной основе, учитывая современное состояние экономики и проблем, связанных со сферой государственного капитала.

- Проблемы дублирования полномочий между различными органами контроля до сих пор сохранились в виду многочисленных полномочий, наделяющих прочие министерства и ведомства РФ в части надзора за финансовыми операциями и узкими сегментами рынка.
- На уровне теоретического понимания сложилась ситуация когда под контрольными функциями понимаются лишь функции по выявлению нарушений, а не установлению причин их возникновения путем изучения эффективности деятельности муниципальных и государственных структур. Отсутствуют как таковые критерии этой эффективности и результативности и со стороны ревизоров, и со стороны органов, чья деятельность подвергалась проверке. При определении эффективности и результативности важно уходить от количественных измерений выявленных нарушений и штрафов, а использовать данные положительной динамики изменения числа объектов контроля (надзора).
- На сегодняшний день именно НДС составляет до половины доходов местных бюджетов и уменьшение порядка его отчисления вряд ли сможет повысить эффективность его собираемости и, как следствие, контроля, что в свою очередь требует унификации уже существующих контрольных процедур в разрезе субъектов РФ, имеющих максимальный уровень объема НДС от полученных доходов в местные бюджеты.
- Учитывая дифференцированное развитие муниципалитетов следует определить причину минимального снижения уровня налоговых доходов, путем анализа динамики основных показателей субъекта РФ за определенный период.
- Доля межбюджетных трансфертов в структуре местных бюджетов неуклонно растет, что требует качественно иных подхо-

дов в выявлении случаев злоупотреблений со стороны органов финансового контроля.

- Требуется совершенствования нормативно-законодательная база по пресечению деятельности по выводу государственного капитала за рубеж в т.ч. с использованием схем легализации и офшоров.

Используемые источники

1. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс <http://www.consultant.ru/>].
2. Левоненкова Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 140–149.
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга – 2013 год) [www.minfin.ru/].
4. Результаты деятельности внешнего государственного контроля Счетной палаты РФ [<http://results.audit.gov.ru/region/>].
5. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2014–2017 гг. [www.rosfinnadzor.ru/].
6. <http://audit.gov.ru/activities/control/> [Официальный сайт Счетной палаты РФ].
7. Гладкова В.Е., Хусейнова Д.К. К вопросу о либерализации контроля за движением капитала // Журнал «Самоуправление». – 2015. – № 4. – С. 23–26.
8. Балабанова А.В., Балабанова О.Д. Антикризисное управление: четыре года спустя // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. – 2012. – № 30. – С. 7–22.
9. Балабанов В., Гончаров П. Состояние рынка государственных долгов // Российский экономический журнал. 1996. – № 10. – С. 34.
10. Балабанов В.С., Дмитриева Е.В. Государственное регулирование инвестиционной деятельности в России на современном этапе // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. – 2013. – № 35. – С. 7–15.