

УДК 336.13

Н.Д. Магницкий

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: magnitskiynikita@gmail.com

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА ФОРМИРОВАНИЕМ КВАЗИНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Ключевые слова: неналоговые доходы бюджетов публично-правовых образований, финансовый контроль, квазиналоговые платежи.

Проводится исследование современного состояния правовой системы финансового контроля за формированием парафискальных платежей государства и муниципальных образований в условиях динамично развивающегося экономического потенциала стран мира и разработке научно – обоснованных выводов и рекомендаций применения зарубежных практик в Российской Федерации. Представлена классификация правовых актов, определяющих систему финансового контроля за формированием квазиналоговых доходов публично-правовых образований. Рассмотрены и определены особенности зарубежного опыта организации внешнего государственного финансового контроля в части неналоговых доходов, а также выделены их принципы. Представлены современные институты финансового контроля в части контроля за формированием квазиналоговых доходов публично-правовых образований. Научная новизна заключается в теоретическом обосновании и разработке практических рекомендаций по совершенствованию системы осуществления контроля в части формирования доходов государства и муниципальных образований, в частности, предложена модернизация существующей системы контроля в части прогнозирования доходов государства и муниципальных образований.

N.D. Magnitskiy

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: magnitskiynikita@gmail.com

ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATION OF FINANCIAL CONTROL OVER FORMATION OF QUASI-TAX INCOME OF PUBLIC LEGAL EDUCATION

Keywords: non-tax revenues of the budgets of public legal entities, financial control, quasi-tax payments.

A study is being made of the current state of the legal system of financial control over the formation of para-fiscal payments by the state and municipalities in the context of the dynamically developing economic potential of the countries of the world and the development of evidence-based conclusions and recommendations for the application of foreign practices in the Russian Federation. The classification of legal acts that define the system of financial control over the formation of quasi-tax revenues of public legal entities is presented. The features of foreign experience in organizing external state financial control in terms of non-tax revenues are considered and determined, and their principles are highlighted. Modern institutions of financial control are presented in terms of control over the formation of quasi-tax revenues of public legal entities.

Публично-правовые образования воздействуют на участников (пере)-распределительных экономических отношений посредством финансового права. В результате, органы публично-правового образования не только определяют и регулируют поведение экономических субъектов, но и в целях соблюдения финансовой дисциплины осуществляют контрольную детальность. Таким образом, во всех сферах общественных отношений осуществляется государственный и муниципальный – публичный контроль.

При определении основ правового регулирования публичного финансового контроля в части мобилизации парафискальных доходов публично-правовых образований необходимо понимать, что в распоряжение органов публично-правовых образований привлекается часть чистого дохода, который образуется в рамках общественного производства и реализуется в различных формах собственности: публично-правовом, общественном и частном. Кроме того, органы публично-правового образования используют для формирования своей фи-

нансовой базы часть личных доходов домохозяйств, получаемых ими от их трудовой деятельности, от использования имущества или государственных услуг, от вложения средств в активы финансовых институтов. Таким образом, источниками финансового контроля за формированием неналоговых доходов государства и муниципальных образований являются фактические и документальные результаты деятельности физических и юридических лиц в разных сферах производства и иных сферах общественной жизни в рамках законодательства публично-правового образования.

При осуществлении финансового контроля за формированием параскальных доходов бюджетов публично-правовых образований учувствуют все звенья финансовой системы: домохозяйства, коммерческие и некоммерческие организации, а также органы публично-правовых образований. По материальному содержанию организация контроля за формированием государственных и муниципальных неналоговых доходов — это комплекс отдельных контрольных действий за денежными поступлениями и платежами, которые объединены в конкретную структуру и имеют целевое направление средств.

Поскольку мобилизация таких финансовых ресурсов государства и муниципальных образований осуществляется в виде различных фондов денежных средств: федеральный, региональные и местные бюджеты, целевые государственные (муниципальные) внебюджетные фонды, постольку выделяют два уровня «установления» финансового контроля: государственный и муниципальный (рисунок 1). Отметим, что в настоящей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации использование муниципальных внебюджетных фондов не предусмотрено [1, ст. 144], хотя в ряде стран такая практика применима. Часть доходов, подлежащих финансовому контролю, остается в распоряжении государственных и муниципальных предприятий.

Стоит отметить, что понятие «финансовый контроль за формированием неналоговых доходов государства и муниципальных образований» шире, чем определение «финансовый кон-

троль за формированием использованием средств государственного бюджета» [1], так как в неналоговые доходы государства помимо средств бюджетов публично-правовых образований входят доходы от внебюджетных фондов, а также доходы от организаций, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Во многих развитых странах нормативными правовыми актами определяется структура государственных (муниципальных) финансов, их система и правовой режим, а также порядок осуществления финансового контроля над объектами финансового контроля (Под объектами финансового контроля понимается непосредственно (перераспределительный процесс в части мобилизации доходов публично-правового образования). Ввиду трансформации стран к рыночной экономике, формирования федеративного и конфедеративного государственного устройства, а также активного развития местного самоуправления, произошло обновление законодательства, регулирующего как вопросы общего значения финансового контроля в рамках формирования неналоговых средств бюджета, так и по конкретным их видам деятельности.

К числу актов «фундаментального» значения относится Лимская декларация руководящих принципов контроля» [2], разработанная высшими органами государственного финансового контроля (сокращенно-«ИНТОСАИ») в 1977 году в целях стандартизации и организации государственного финансового контроля. Состав данной международной организации состоит из 194 высших органов государственного финансового контроля соответствующих стран. Высший орган государственного финансового контроля Российская Федерация является участником ИНТОСАИ, а также ее региональных отделений с 1995 года. Для подписавших ее государств декларация имеет рекомендательную силу. Лимская декларация содержит общие требования, нормы и правила ведения финансового контроля в части мобилизации доходов государства и муниципальных образований. Данные требования закреплены через принципы организации государственного финансового контроля (аудита).



Рис. 1. Соответствие органов внешнего и внутреннего государственного контроля по отношению к уровням публично-правовых образований

В Лимской декларации Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) были закреплены следующие принципы:

- законность;
- независимость;
- объективность;
- ответственность;
- гласность;
- разграничение функций и полномочий;
- системность;
- целесообразность.

Важно рассмотреть каждый принцип по отдельности более детально, ведь именно принципы являются фундаментом построения системы финансового контроля стран мира.

Принцип законности означает, что высший орган государственного финансового контроля, а также его должностные лица, обязаны беспрекословно соблюдать все нормы и правила, которые установлены действующим законодательством в государстве.

Важнейшим принципом относительно проблем организации финансового контроля в Российской Федерации является принцип независимости, который подразумевает под собой, что деятельность органов финансового контроля

в области реализации своих прямых полномочий не зависит от деятельности иных органов государственной власти, политических партий, общественных объединений, коммерческих компаний, физических и иных лиц. Помимо этого, деятельность лиц или организаций (как государственных, так и негосударственных) по оказанию влияния или воздействия на результаты контрольной и экспертно-аналитической деятельности органов внешнего государственного финансового контроля являются незаконными и должны наказываться в соответствии с действующим законодательством.

Принцип системности означает, что деятельность высших органов финансового контроля в области осуществления контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, а также в области взаимодействия с другими органами, регламентируется действующим законодательством однозначно.

Принцип объективности означает, что сотрудники высших органов финансового контроля должны осуществлять контрольную и экспертно-аналитическую, а также иную деятельность, используя фактические документальные данные, закрепленные действующим законодательством в установленном по-

рядке, позволяющие сотрудникам получить и использовать в работе достоверную и полную информацию об подконтрольном объекте.

Под принципом ответственности понимают, с одной стороны, принятие ответственности органами финансового контроля за совершение противоправных действий в рамках осуществления внешнего государственного финансового контроля, а, с другой – наложение ответственности на подконтрольные объекты и иных лиц, нарушающие действующее законодательство в сфере бюджетных правоотношений.

Не менее важным является принцип гласности, который подразумевает под собой соблюдение требований открытости и прозрачности перед общественностью, в лице общественных объединений, средств массовой информации, а также простых граждан о результатах осуществляемой деятельности в области внешнего государственного финансового контроля. При этом, конечно же, с учетом соблюдения сохранения государственной, коммерческой и иной охраняемой действующим законодательством тайны.

Деятельность органов финансового контроля, входящих в состав ИНТОСАИ, и признающие действующие принципы Лимской декларации, не может быть реализована без четко проработанной нормативной правовой базы, которая бы регламентировала деятельность органа финансового контроля в стране и позволяла бы реализовывать полномочия в соответствии с указанными принципами.

Зарубежный опыт показывает, что организация финансового контроля в части государственных и муниципальных неналоговых доходов выстраивается по различным моделям ввиду исторического типа государства, особенностей государственного устройства, этапа его развития и экономической деятельности. В результате, правовая конъюнктура осуществления финансового контроля закреплена различными видами нормативными правовыми актами. Например, статьей 92 Конституции Азербайджанской Республики закреплены основные принципы организации государственного финансового контроля.

Статус Счетной палаты Австрии закреплена Конституцией Австрии в разделе «Контроль за расчетной и финансовой деятельностью» (в том числе указаны соответствующие функции в части контроля за формированием неналоговой базы доходов).

Другим примером нормативного закрепления организации публичного финансового контроля являются «Законы о бюджетах публично-правовых образований». Например, во Франции «Органический бюджетный закон» (финансовая конституция), устанавливает общую информацию о классификации параскальных платежей по их видам и принадлежности соответствующим бюджетам, а также порядок осуществления контроля за их мобилизацией и использованием [3]. Так, «Закон об управлении финансов» в Канаде закрепляет спектр администраторов доходов, подлежащих финансовому контролю, а в Соединённых Штатах Америки «Закон о сбалансированном бюджете» предполагает закрепление конкретных видов доходов в виде постоянного закона и порядок проведения контрольных процедур по их направлению использования.

Третьим видом закрепления правовой конъюнктуры в части организации публичного финансового контроля можно встретить в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность контрольно – счётных органов. Например, «Внутренний закон о счётной (налоговой) инспекции» в Испании, Закон Республики Беларусь «О Комитете Государственного контроля Республики Беларусь».

В России государственный финансовый контроль в части мобилизации доходов федерального бюджета законодательно регулируется высшим юридическим актом – Конституцией Российской Федерации [4, п. 5, ст. 101], в которой установлено, что цель органа государственного аудита – осуществление контроля за формированием и исполнением бюджета. Законодательством Российской Федерации [5], [6] определены цели, порядок организации, задачи, функции, а также аудит эффективности осуществления контроля за формированием средств публично-правовых образований.

Таблица 1

Отличительные особенности субъектов контроля по подчиненности и объекту контроля в доходной части бюджета

Субъект контроля	Отличительная особенность	
	Подчиненность	Объект контроля
Высший орган внешнего государственного контроля	Президенту или парламенту	Доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджета
Налоговое ведомство	Правительству или министерству финансов государства	
Контрольно-ревизионные подразделения в министерствах и ведомствах	Высшему органу государственного финансового контроля и соответствующему министерству, финансируемого за счёт бюджета	

Такие нормативные правовые акты, как [1], [7], [8], [9] целесообразно отнести к актам «конкретного» значения, поскольку они содержат непосредственную информацию об объекте контроля: виды паракскальных платежей в соответствии с бюджетной классификацией, нормативы их распределения между публично-правовыми образованиями и порядке проведения финансового контроля.

Ввиду особенностей правовой конъюнктуры стран, которые регламентируют государственный (муниципальный) контроль в части мобилизации паракскальных средств бюджетов публично-правовых образований, можно выделить три основных контрольных института:

1. осуществление финансового контроля законодательными органами государственной власти. Например, в США указанный контроль осуществляется Бюджетным управлением конгресса, Главным контрольно-финансовым управлением и Налоговым управлением. Миссия данных ведомств – обеспечение Конгресса финансово-экономической информацией об объемах налоговых (неналоговых) доходах, а также контроль за соблюдением налогового законодательства плательщиками налогов и сборов. В ряде таких станах Европейского союза, как Германия, Франция, Испания, Австрия в качестве самостоятельных органов внешнего государственного финансового контроля по формированию доходов выступает непосредственно Счетная палата;

2. контроль со стороны исполнительной власти – правительственный

контроль. Например, в Греции и Португалии контрольно-счетные органы данных государств подчиняются Правительству данных стран;

3. контрольные органы при главе государства (президентский контроль). Например, в США Главное контрольное управление, регламентированное Актом «О бюджете и бухгалтерском учёте», является внешним президентским контрольным органом. Данный орган обладает широкими полномочиями по осуществлению контрольных действий по отношению к исполнительным органам власти, формирующим соответствующие доходы.

Международный опыт стран с развитой экономикой (Австрия, Великобритания, Германия, США, Франция, Япония) свидетельствует, что структурная организация органов финансового контроля обусловлена разграничением контрольными полномочиями органов государственной власти и объектов контроля по определенным горизонтальным и вертикальным властным отношениям.

Таким образом, можно выделить следующие особенности зарубежного опыта организации внешнего государственного финансового контроля в части формирования неналоговых доходов:

1) государственное устройство и форма правления страны оказывают влияние на построение системы публичного финансового контроля. В большинстве стран (за исключением стран с абсолютной монархией) органы государственного финансового контроля в рамках формирования доходов бюджетов публично-правовых образований

созданы под эгидой законодательных органов власти, что обеспечивает реализацию принципа независимости органов финансового контроля от органов исполнительной власти (например, Счётная палата Азербайджанской Республики). Форма государственного устройства также влияет на организацию построения системы государственного финансового контроля в рамках формирования доходов государства: так, в федеративных государствах функционируют независимые органы финансового контроля субъектов стран. Так, в Германии существует Федеральная Счётная палата Германии, а также собственные органы финансового контроля «субъектов» т.е. земель. В Испании, помимо Счётной инспекции Испании, функционируют инспекции за надзором в сфере доходов в автономных областях данного государства;

2) взаимоотношение органов государственного финансового контроля и органов государственной власти зависит от построения и структурирования

бюджетной системы государства и разграничения полномочий. В данном случае объектом внешнего финансового контроля является тот орган государственной власти, который осуществляет исполнение бюджета бюджетной системы. Так, в большинстве стран мира, органы исполнительной власти осуществляют исполнение бюджетов и, следовательно, данные органы будут являться объектом контроля;

3) модель внешнего государственного финансового контроля зависит от особенностей правового регулирования бюджетных отношений государства и муниципальных образований.

Научный руководитель: Тюрина Юлия Габдрашитовна, доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС Консультант Плюс.
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля» (Принята в г. Лиме 17.10.1977-20.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)).
3. Финансовая конституция Франции «Органический бюджетный закон» «LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения: 05.05.2022).
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 05.05.2022).
5. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 N 41-ФЗ // СПС Консультант Плюс.
6. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СПС Консультант Плюс.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) от 31.07.1998 № 146 – ФЗ // СПС Консультант Плюс.
8. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 № 173-ФЗ // СПС Консультант Плюс.
9. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1 // СПС Консультант Плюс.