

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ ДОХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА¹

РОДЕНКОВА Татьяна Николаевна, д.э.н., rodenkova.tn@rea.ru, профессор, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия

ORCID: 0000-0002-5185-3076

РОГОВА Татьяна Михайловна, к.э.н., rogova.tm@rea.ru, доцент, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия

ORCID: 0000-0003-1775-2914

КАМБУРОВА Ирина Викторовна, ассистент, kamburova.iv@rea.ru, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия

ORCID: 0000-0003-0554-0359

МУРЗИН Антон Дмитриевич, д.т.н., к.э.н., admurzin@sfedu.ru, профессор, Южный федеральный университет, Донской государственный технический университет, Ростов-на-Дону, Россия

ORCID: 0000-0001-9190-8919

Современный этап развития системы государственного финансового контроля отличается условиями и необходимостью цифровой интеграции процессов мониторинга и управления публичными финансами, усилением роли «зеленых» инструментов и технологий. Настоящее исследование посвящено определению текущих тенденций парадигмы бюджетного контроля, выявлению проблем и приоритетов развития системы бюджетного контроля. В ходе исследования определена структура, система государственного финансового контроля, выделены принципы бюджетного контроля доходов бюджета, дана оценка деятельности государственных контролирующих органов и мероприятий. В результате исследования выделены узкие места долгосрочной бюджетной политики и определены приоритеты трансформации парадигмы бюджетного контроля доходов бюджета, как части системы государственного финансового контроля.

¹ Статья подготовлена и финансируется в рамках исполнения Государственного задания Минобрнауки России в сфере научной деятельности № FSSW-2023-0003 «Методология адаптации публичных и корпоративных финансов к принципам «зеленой экономики».

Ключевые слова: бюджетный контроль, бюджетные доходы, цифровая интеграция, принципы контроля, бюджетная политика, парадигма бюджетного контроля, государственные финансы

DOI: 10.47711/2076-3182-2023-4-62-86

Отличительной чертой современного этапа развития государственного финансового контроля является интенсификация процессов информатизации управления публичными финансами, что, в свою очередь сделало возможным расширение механизмов и инструментов предварительного, текущего и последующего контроля бюджетных доходов и расходов, которое сопровождается введением новых концептуальных и методологических подходов. Необходимость актуализации концептуальных основ бюджетного контроля обусловлено новациями бюджетной и налоговой политики, направленными на реализацию национальных целей и задач стратегического развития страны.

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджета, являясь одним из 14 принципов бюджетной системы РФ, который подразумевает обязательное и полное отражение этих статей в соответствующих бюджетах (ст. 32 Бюджетного кодекса РФ – далее БК РФ), остается неизменным, несмотря на новации бюджетной и налоговой политики [1]. Фактическое исполнение данного принципа является одним из объектов бюджетного контроля в действующей системе государственного финансового контроля в Российской Федерации (рис. 1). С позиции процессного подхода государственный финансовый контроль (далее ГФК) – это регламентируемая действующим законодательством деятельность контрольных органов, осуществляемая с помощью специфического методологического и методического инструментария с целью проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий для установления степени законности, результативности и эффективности управления общественными финансами.

С позиции системного подхода, рассматриваемого в рамках общей теории систем Л. Бергаланфи и А. Богданова, система ГФК – это комплекс публично-правовых образований с законодательно

установленными контрольно-надзорными функциями, осуществляющих взаимодействие в процессе реализации бюджетных полномочий. Совет Федерации РФ и Государственная Дума РФ осуществляют парламентский контроль как в процессе их законотворческой деятельности, так и через курируемые ими контрольные органы. Перечень публично-правовых образований, наделенных соответствующими полномочиями, определен в статье 157 БК РФ. К ним относятся: «Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Федеральное казначейство, а также Министерство финансов РФ и органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [1].

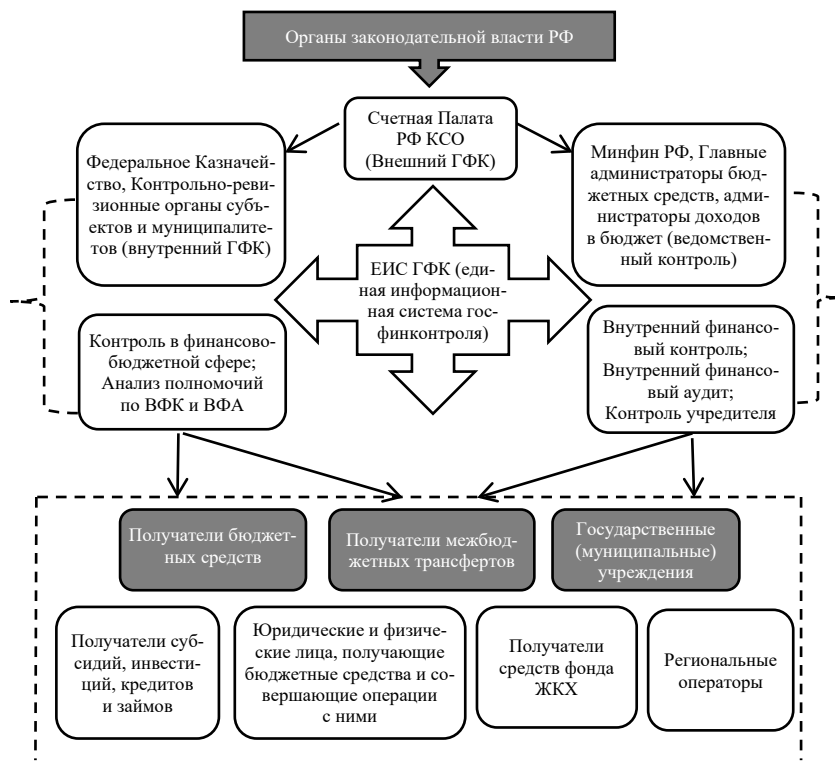


Рис. 1. Система государственного финансового контроля РФ

В БК РФ не дано четкого определения «бюджетный контроль», тем не менее, он регламентируется как элемент государственного (муниципального) финансового контроля. Отсутствие законодательно установленного определения вызывает множество споров и дискуссий среди экономистов. Например, А.А. Самойлова, М.С. Савченко определяют бюджетный контроль как «основное средство осуществления финансово-правовой политики, которое является одним из главных механизмов финансового контроля. Кроме того, бюджетный контроль позволяет оказать содействие успешной реализации финансовой стратегии и тактики, целесообразно распределить финансовые ресурсы» [2]. По мнению О.В. Болтиновой и И.В. Петровой: «бюджетный контроль – это деятельность представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, а также специализированных контрольных органов по проверке законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности образования и использования основного финансового плана – бюджета, осуществляемая на всех стадиях бюджетного процесса в Российской Федерации» [3].

Понятие бюджетного контроля как вида государственного финансового контроля, осуществляемого в сфере бюджетной деятельности, направленного на установление законности, достоверности, экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса [4], дается в Бюджетном праве. В рамках этого понятия бюджетный контроль рассматривается как составная часть финансово-экономического контроля, в виде совокупности мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, ее субъектов и местных органов самоуправления, выявлении резервов увеличения поступлений доходов в бюджет, улучшении бюджетной дисциплины [4].

В этом ракурсе основная задача Счетной палаты РФ – «экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе обоснованности показателей

(параметров и характеристик) бюджетов» (ст. 157 БК РФ). То есть Счетная палата является ведущим контролирующим органом, осуществляющим функции *внешнего бюджетного контроля* (ФЗ от 29.11.2021 № 384-ФЗ). Наряду со Счетной палатой, осуществляющей внешний контроль полноты отражения доходов бюджета, все органы исполнительной власти обязаны проводить ведомственный или внутренний бюджетный контроль. Функции ведущего контролирующего органа *внутреннего бюджетного контроля* осуществляет Федеральное казначейство. При этом разрабатывает и утверждает методологию и методическое обеспечение ведомственного бюджетного контроля Минфин России, который «формирует и ведет реестр источников доходов Российской Федерации, реестр источников доходов федерального бюджета, а также перечень источников доходов Российской Федерации» (ст. 165 БК РФ). Минфин России является также и регулятором, и координатором ведомственного бюджетного контроля. Главные администраторы бюджетных средств, с одной стороны, подконтрольны по отношению к Минфину России, с другой стороны, сами контролируют администраторов бюджетных доходов и получателей бюджетных средств.

Целью государственного и муниципального бюджетного контроля является «обеспечение соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы РФ, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета» (ст. 265 БК РФ). Таким образом, основная задача бюджетного контроля – проведение и рассмотрение результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по фактам проектирования, формирования и исполнения бюджетов и принятие решений по ним.

В соответствии с действующим законодательством, бюджетный контроль полноты отражения доходов бюджета можно дезагрегировать на: *предварительный, текущий и последующий; внешний и внутренний контроль*. Предварительный бюджетный контроль полноты отражения доходов бюджета осуществляется

в процессе прогнозирования бюджетных поступлений, составления и парламентского обсуждения проектов федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации.

Текущий бюджетный контроль, как правило – ведомственный, проводится во время администрирования доходов (зачисления поступлений, субсидирования, выделения трансфертов, кредитования, инвестирования).

Последующий бюджетный контроль проводится после завершения бюджетного цикла, отличаясь всесторонним анализом полноты отражения доходов бюджета и выявлением степени эффективности предварительного и текущего контроля.

Методологическая основа действующей сегодня модели бюджетного контроля сформирована на базе Бюджетного кодекса; бюджетного права; Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ; иных кодексов и законов; стандартов внутреннего государственного (муниципального) контроля; методических разъяснений и нормативно-правовых актов Минфина России; ведомственных стандартов.

Методология бюджетного контроля полноты отражения доходов бюджета основывается на определенных принципах. Часть из них закреплена законодательством и федеральными стандартами, другие принципы обусловлены практикой бюджетного контроля и результатами оценки его эффективности экспертным сообществом.

Принципы, установленные экспертным сообществом и федеральным стандартом сгруппированы по двум группам: *общие* принципы (или универсальные принципы) и принципы осуществления профессиональной деятельности, то есть *прикладные* принципы. Общие принципы, к которым можно отнести и принципы, установленные ФЗ № 248, носят общесистемный характер, являясь методологической основой финансового контроля любого типа. Принципы осуществления контрольной деятельности являются организационно-экономическими, формируя базу для развития системы ГФК и модернизации контрольно-надзорного механизма.

Цель бюджетного контроля полноты доходов бюджета заключается в выявлении величины и причин отклонения фактических доходов от проектируемых доходов и утвержденных в бюджете.

Совокупность принципов составляет базовую основу современной концепции бюджетного контроля, как части общей системы ГФК (табл. 1).

Таблица 1

Принципы бюджетного контроля полноты отражения доходов бюджета [3, 9]

Принципы, установленные ФЗ № 248	Принципы установленные федеральным стандартом ВГ(М)ФК	Принципы, установленные экспертным сообществом
<ul style="list-style-type: none"> • «Законность и обоснованность • Стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований • Соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц • Охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц • Недопустимость злоупотребления правом • Соблюдение охраняемой законом тайны • Открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля • Оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» 	<p><u>«Общие принципы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • этические принципы, • принципы независимости, • объективности, • профессиональной компетентности, • целеустремленности, • достоверности, • профессионального скептицизма; <p><u>Принципы осуществления профессиональной деятельности:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • принципы эффективности, • риск-ориентированности, • автоматизации, • информатизации, • единства методологии, • взаимодействия, • информационной открытости». 	<p><u>«Универсальные принципы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • верховенство закона, • целостность, • независимость, • объективность, • компетентность, • гласность <p><u>Прикладные принципы:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • плановость, • системность, • непрерывность, • демократический централизм, • всеобщность, • эффективность, • гуманизм, • профессиональная компетентность, • ответственность». <p><u>Специфические принципы БК (дополнительно):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • целостность, • целенаправленность, • автономность; • методический плюрализм, • результативность.

Источник: составлено авторами в соответствии с действующим законодательством.

Исходя из этого, можно дополнить две группы принципов специфическими принципами, а именно:

– *принцип целостности*, рассматривающий подсистему бюджетного контроля как отдельную систему, нацеливая аудит доходов на анализ и экспертную оценку ее отдельных структурных элементов;

– *принцип целенаправленности*, обеспечивающий структурирование и ранжирование целей и задач полноты отражения доходов бюджета;

– *принцип автономности*, предусматривающий концентрацию усилий контрольных органов только на проверке и экспертизе полноты отражения доходов бюджета;

– *принцип методического плюрализма*, способствующий использованию во время проверок методических рекомендаций органов внешнего, внутреннего и ведомственного государственного контроля, содержащих алгоритмы различных типов анализа и оценок;

– *принцип результативности*, вменяющий в обязанности контрольных органов не только разрабатывать мероприятия по результатам проверок и экспертиз, но и давать им количественную и качественную оценку.

К 2002 г. ведущие органы, разрабатывающие методологические основы государственного внешнего и внутреннего контроля – Счетная палата РФ и Минфин РФ, сформулировали разные подходы к единой концепции государственного финансового контроля. Подход Счетной палаты заключался в обосновании необходимости принятия в качестве концептуальной основы ГФК «Лимскую декларацию руководящих принципов контроля (Лима 1977 г.), устанавливающую следующие принципы деятельности высших органов финансового контроля: законность, независимость, объективность, плановость, компетентность, оперативность, доказательность и гласность, соблюдение профессиональной этики и позволяющую интегрироваться в системы ГФК ведущих экономических партнеров России (стран ОЭСР, КНР, США и др.)» [5].

Второй подход (концепция Минфина РФ), названный «конституционным», основывался на том, что единую систему ГФК создать достаточно сложно, ее можно сформировать постепенно на основе модернизации действующей законодательно-нормативной базы и подзаконных актов. При первом подходе цель внешнего контроля – эффективное государственное регулирование общественными финансами, отвечающее интересам и целям устойчивого развития государства и общества (основные формы ГФК – экспертиза и анализ). При этом цель внутреннего

контроля – использовать контрольно-надзорный инструментарий для обеспечения результативности управления государственной собственностью в рамках поставленных стратегических задач развития. Вторым подход основывался на «системе разовых или комплексных контрольных мероприятий, осуществляемых различными контрольными органами» (основные формы контроля – проверки и ревизии). В итоге долгих споров, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» был принят только в июле 2020 г., а Единая Концепция ГФК не принята до сих пор.

Для совершенствования бюджетного контроля, на наш взгляд, имеет смысл использовать успешные международные практики. Например, в Австрии, Финляндии, Китае высший орган ГФК осуществляет всеобъемлющий контроль за поступлением и распределением государственных доходов. В России вертикально интегрированная структура ГФК позволяет сформировать единую систему бюджетного контроля полноты отражения доходов во главе со Счетной палатой как независимого органа парламентского контроля. В то время как Минфин РФ предпочитает осуществлять контроль за деятельностью главных администраторов и администраторов бюджетных доходов преимущественно силами своих контрольных подразделений. При том, что внешний контроль призван контролировать всю систему исполнительной власти и организацию ее внутреннего контроля.

В международной практике финансового контроля за последние годы становится все более заметным тренд в направлении использования инструментов, методов и принципов «концепции COSO (модели риска и контроля, разработанные The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредвея)» [6]. Счетная палата РФ, являясь членом Международной организации высших органов аудита ИНТОСАИ и используя в своей деятельности лучшую международную практику бюджетного контроля за полнотой отражения доходов бюджета, также ориентируется на «методологическое развитие стратегического аудита с опорой на аналитическую функцию» [7] и исследование рисков недополучения бюджетных доходов. Особое

внимание в процессе бюджетного контроля за полнотой отражения доходов при планировании и проведении аудита палата уделяет риск-ориентированному подходу, с учетом индикаторов потенциально высокого уровня нарушений и неэффективного управления бюджетными доходами.

Опираясь на актуальные сегодня методологические подходы, эксперты и аналитики палаты осуществляют внешний бюджетный контроль полноты отражения доходов по таким направлениям [8], как:

- «проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 г.

- аудит доходной части проекта федерального бюджета на следующий бюджетный цикл (на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.);

- тематические проверки по поручениям Президента РФ, Совета Федерации, Комитетов Совета Федерации»;

- проверка приоритетных налоговых поступлений и исследование вопросов регулирования неналоговых платежей;

- экспертиза проектов законодательных и иных нормативных правовых актов.

По итогам проведенных 21 контрольных мероприятий было выявлено 918 разного рода нарушений и недостатков; установлен объем потерь по факту исполнения доходной части федерального бюджета в размере 21,3 млрд. руб. При этом объем недополучения бюджетных доходов по оценке Счетной палаты за период 2022 – 2024 гг. может составить 42,8 млрд. руб. По итогам внешнего бюджетного контроля экспертами были установлены системные нарушения, в том числе проблемы качества методического обеспечения прогнозирования поступлений доходов.

Результаты внешнего бюджетного контроля полноты отражения доходов, проведенного в 2020 г., представлены в табл. 2.

В 2021 г. тематическими и стратегическими приоритетами внешнего бюджетного контроля полноты отражения доходов стало: выявление проблематики администрирования доходов бюджета (в том числе налоговых и неналоговых платежей) и качество управления федеральным имуществом.

Таблица 2

Контрольные мероприятия (КМ) Счетной палаты РФ 2020 г.

Направления аудита	Количество КМ	Количество установленных нарушений и недостатков	Потери федерального бюджета, в т.ч. риски недопущения доходов	Результативность (количество представлений по итогам проверок, объемы возврата средств)
Проверка исполнения Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ	10	260	6 258,5 млн. руб.	6
Аудит доходной части проекта федерального бюджета на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.	8	59	2022 г. – 40,9 млрд. руб. 2023 г. – 0,9 млрд. руб. 2024 г. – 1,0 млрд. руб.	3
Тематические проверки, всего в т.ч. – по поручениям Президента РФ; – Совета Федерации; – Комитетов СФ РФ	3 1 1 1	599	15 041,5 млн. руб.	Обеспечен возврат средств в размере 1 253,2 млн. руб.

Источник: составлено авторами по данным Счетной Палаты [7].

По данным Счетной Палаты в 2021 г. «поступление доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах компаний, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, закреплено за 14 администраторами доходов. При этом основная часть фактического объема поступлений – 99,9 %, приходится на Росимущество. По сравнению с 2020 годом поступление указанных доходов, снизилось на 19,7 %» [8].

Так как доля налоговых поступлений в общем объеме доходов федерального бюджета составляет более 70%, внешний бюджетный контроль ежегодно концентрируется на анализе наиболее актуальных и приоритетных налоговых поступлений. Так, фактические доходы федерального бюджета за 2021 г. превысили прогнозируемые 34,8%, в основном за счет роста поступлений нефтегазовых доходов (на 51,3%) и ненафтегазовых доходов (рис. 2).

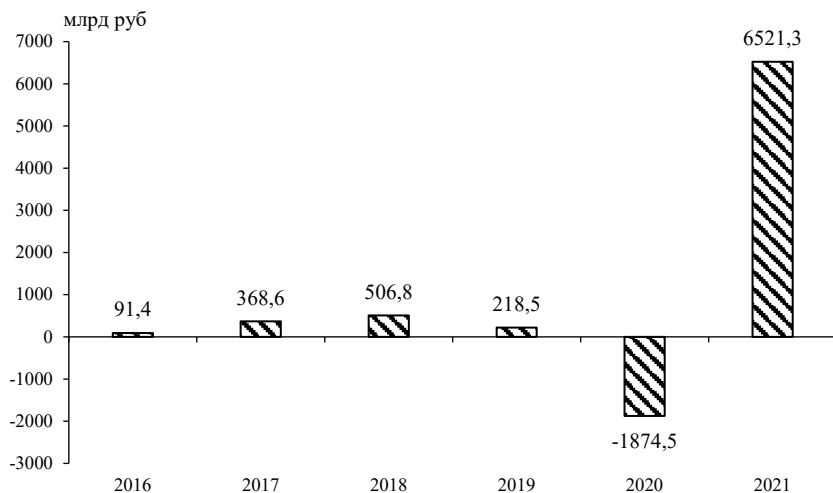


Рис. 2. Объем превышения фактических поступлений по сравнению с уточненным прогнозом поступления доходов [6]

Аналитики Счетной палаты установили, что «динамика поступления общего объема доходов федерального бюджета, в том числе нефтегазовых и ненафтегазовых доходов, в 2017–2021 годах показывает высокую степень зависимости федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры» [9] (рис. 3).

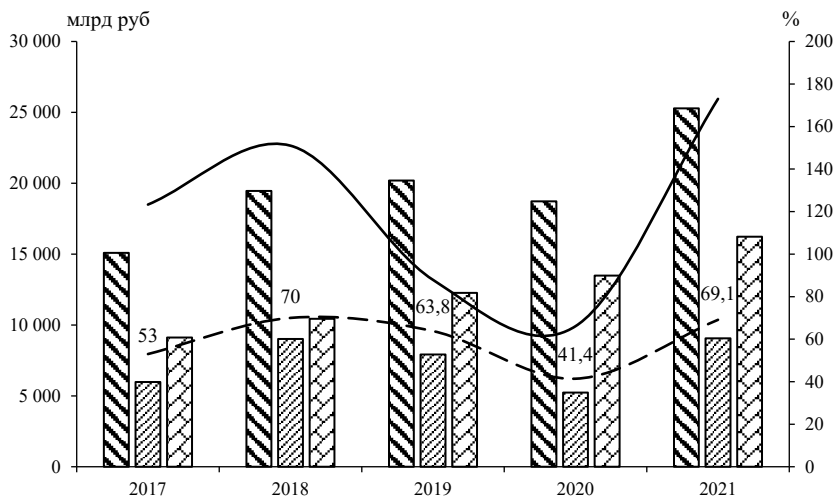


Рис. 3. Динамика поступления доходов федерального бюджета, в том числе нефтегазовых и нефтегазовых, в 2017–2021 гг. [9]:

▨ доходы; ▩ нефтегазовые доходы; ▤ нефтегазовые доходы;
 — нефтегазовые доходы, к соответствующему периоду предыдущего года;
 - - - цена на нефть марки «Юралс», долл. США

Анализ соотношения нефтегазовых и нефтегазовых доходов в 2017–2021 гг. показал незначительное его изменение (рис. 4).

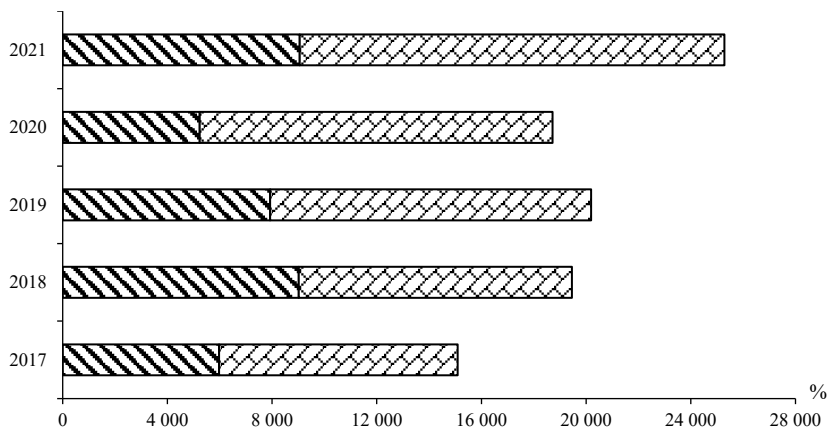


Рис. 4. Уровень нефтегазовых и нефтегазовых доходов в общем объеме поступлений в 2017–2021 гг. [9]:

▨ нефтегазовые доходы; ▤ нефтегазовые доходы

Кроме того, экспертами отмечено, что в 2021 г. 65 % доходов федерального бюджета приходилось на поступления НДС и налог на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ) (рис. 5).

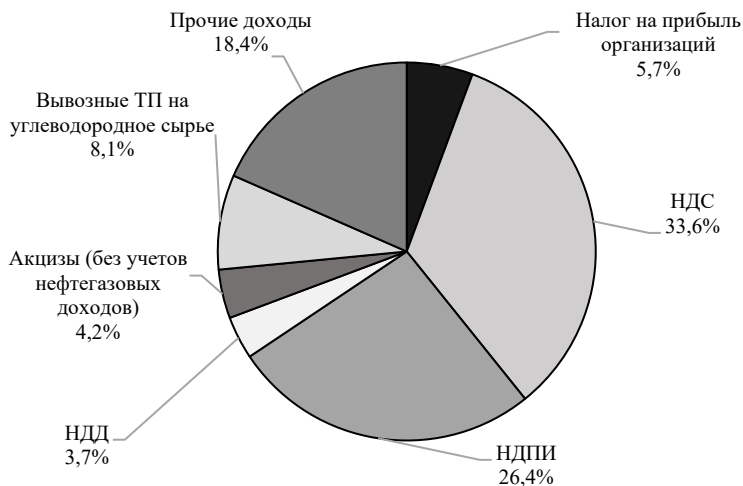


Рис. 5. Структура поступлений в доходную часть бюджета в 2021 г. [9]

При проведении бюджетного контроля правильности отражения нефтегазовых и ненафтегазовых доходов Счетная палата выявила:

- 1) частичную неправомерность установления льгот и преференций в части НДПИ и НДД;
- 2) отсутствие расчетов с оценкой бюджетного эффекта, в том числе объема дополнительных доходов и объема выпадающих доходов при их реализации в финансово-экономических обоснованиях при принятии ФЗ о налогообложении НДПИ;
- 3) не определены критерии оценки эффективности нового режима налогообложения НДД.

В рамках экспертно-аналитических мероприятий по налоговым поступлениям в бюджет по результатам анализа налогового потенциала 12 субъектов РФ Счетная палата не только установила факт недостаточного использования налогового потенциала дотационных регионов, но и представила ряд предложений по изменению данной ситуации.

В процессе всестороннего анализа полноты отражения доходов бюджета Счетной палатой отдельно исследуются вопросы регулирования неналоговых платежей и проблемы дебиторской задолженности по доходам. В 2021 г. наблюдался незначительный рост неналоговых доходов федерального бюджета к ВВП по сравнению с 2020 г. (рис. 6). Экспертами палаты было установлено, что основной рост неналоговых доходов, по сравнению с прогнозом, сложился за счет увеличения поступлений вывозных таможенных пошлин, платежей, уплачиваемых в целях возмещения вреда, ввозных таможенных пошлин и доходов по остаткам средств на счетах федерального бюджета.

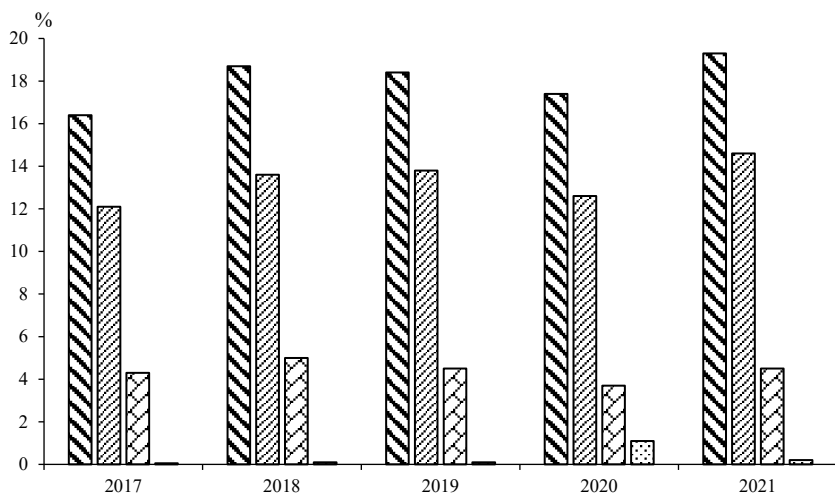


Рис. 6. Динамика соотношения доходов федерального бюджета к ВВП за 2017-2021 гг. [9]:

- доходы федерального бюджета; ▨ налоговые доходы;
- ▩ неналоговые доходы; ▤ безвозмездные поступления

Внешнему бюджетному контролю подлежат и процессы администрирования неналоговых платежей. В 2021 г. наибольший удельный вес в доходах федерального бюджета занимали доходы, администрируемые ФНС России и ФТС России, которые выросли на 7 % и составили 91,1 % от общего объема доходов федерального бюджета (рис. 7). При этом было установлено недопоступление доходов по сравнению с прогнозными показателями более

чем на 10 млн. руб. по 11 главным администраторам. По мнению аудиторов, причиной этого является отсутствие мониторинга и неэффективный контроль главных администраторов за полнотой и своевременностью поступления обязательных неналоговых платежей. В связи с чем, в 2021 г. «увеличение задолженности по федеральным налогам и сборам составило 16,5 %, из них по налогу на прибыль организаций 46,5 % и налогу на добавленную стоимость –10,8 %» [9].

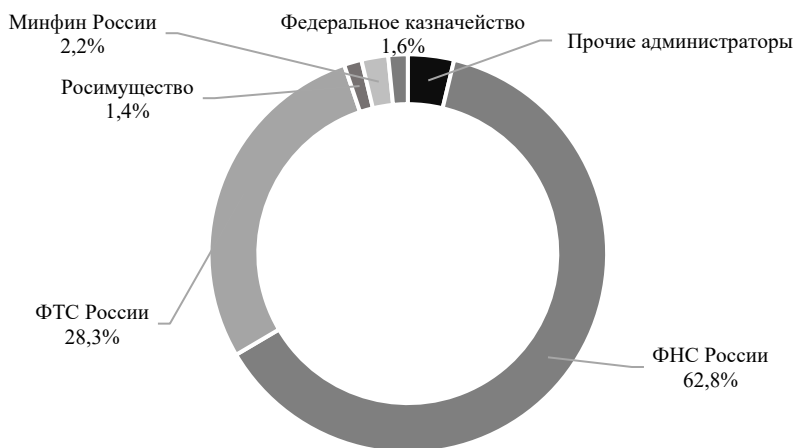


Рис. 7. Структура поступлений доходов федерального бюджета в разрезе основных главных администраторов доходов [9]

Аналитики Счетной палаты определили и степень влияния на величину совокупной дебиторской задолженности коронавирусной инфекции, в том числе «в виде неуплаты текущих платежей и сумм налоговых платежей, доначисленных по результатам контрольных мероприятий, за счет снижения деловой активности налогоплательщиков и структурных изменений экономики в период пандемии» [8].

Большое значение для определения правильности отражения прогнозируемых и фактических доходов бюджета имеет качество принимаемых ведомствами финансово-экономического блока страны нормативных правовых актов. Например, в 2021 г. Счетной палатой РФ «была проведена экспертиза 169 проектов нормативных правовых актов, в том числе по финансово-бюджетным

вопросам – 125 в целях выявления рисков снижения доходов бюджетов всех уровней в результате возможного принятия нормативного акта» [8]. По итогам экспертиз Счетная палата приняла решение – не поддерживать законопроекты, а также те подзаконные нормативные акты, принятие которых увеличивает бюджетные риски.

Начиная с 2021 г. Федеральное казначейство, как главный контролирующий орган в системе внутреннего бюджетного контроля, проводит ряд контрольных мероприятий по проверке правильности и своевременности предоставления бюджетных кредитов субъектам РФ на реализацию инфраструктурных проектов. Еще одной из законодательных новаций является исключение положений «об обязательной проверке целей, условий и порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)» (ст. 78 ФЗ от 21.11. 2021 г. № 384-ФЗ). С 1 января 2022 г. вступил в силу п.2 статьи 269.3 Федерального закона от 01.07.21 № 244-ФЗ, вменяющего в обязанность операторам информационных систем, не являющимися объектами контроля, предоставлять необходимую информацию контролирующим органам. В целях минимизации бюджетных рисков внесены поправки в Федеральный закон от 21.11. 2021 г. № 384-ФЗ, предусматривающие: в качестве объектов бюджетного контроля рассматривать контрагентов, не имеющих лицевые счета в Федеральном казначействе или ином государственном финансовом органе; расширение полномочий органов внутреннего бюджетного контроля за эффективным использованием федерального имущества.

На основе исследования практики проведения внешнего бюджетного контроля и законодательных новаций внутреннего контроля полноты отражения доходов бюджета в 2020-2021 гг. можно сформулировать ряд выводов.

Во-первых, в своей контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетная палата РФ опирается на методологию стратегического аудита, цель которого в рамках комплексного подхода определить не только основные тренды и риски формирования и исполнения доходной части бюджета, но и разработать мероприятия по устранению и нейтрализации бюджетных рисков.

Во-вторых, эксперты и аналитики Счетной палаты осуществляют независимый мониторинг ключевых направлений формирования и исполнения доходной части бюджета РФ.

В-третьих, независимый внешний аудит способствует реализации Концепции эффективного бюджетного менеджмента, так как через комплекс предлагаемых мероприятий содействует эффективному управлению государственными активами путем соотнесения национальных целей стратегического развития страны, целей главных администраторов бюджетных средств и их ресурсного обеспечения.

В-четвертых, новации бюджетного законодательства формируют правовую базу для полноценного включения органов внутреннего бюджетного контроля в государственную систему управления бюджетными рисками.

В-пятых, экспертно-аналитический инструментарий внешнего аудита и совершенствование методов внутреннего бюджетного контроля создают единую методологическую основу для формирования единого информационного контура системы государственного финансового контроля.

Концептуальные основы бюджетного контроля во многом определяются основными направлениями и задачами среднесрочной бюджетной политики, ключевой из которых является повышение потенциала развития экономики России за счет:

- содействия достижению национальных целей развития, повышения инвестиционной активности и формирования справедливой конкурентной среды;
- структурного маневра в налоговой системе;
- повышения операционной эффективности, в том числе за счет формирования единой системы федеральных стандартов внутреннего финансового контроля;
- повышения устойчивости региональных финансов, в том числе долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов;
- внедрения новых цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления общественными финансами.

Анализ законодательных и бюджетных инициатив, а также практики проведения внешнего и внутреннего бюджетного

контроля полноты отражения доходов бюджета позволяет установить действующие сегодня базовые концепты системно-экспертной методологии бюджетного контроля [10]:

1) в настоящее время наряду с новациями законодательства и среднесрочными задачами бюджетной политики работают все утвержденные федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального контроля), дополненные соответствующими методическими рекомендациями Минфина РФ;

2) сформировалась правоприменительная практика, позволяющая вводить изменения в бюджетное законодательство и необходимые коррективы в федеральные стандарты в целях выявления рисков исполнения доходной части бюджета и своевременной реализации профилактических мероприятий;

3) стандартизированы процессы администрирования доходов бюджета главными администраторами бюджетных средств, акцентирующие их внимание на проверке правильности и своевременности документирования результатов исполнения первичных бюджетных процедур;

4) постепенно расширяется доступ контрольных органов к информационным системам различных организаций, не являющимися объектами контроля;

5) усиливается экспертно-аналитическая составляющая контрольных мероприятий по проверке наполняемости бюджета за счет эффективного управления государственным (муниципальным) имуществом;

6) реализован принцип риск-ориентированного подхода при анализе деятельности администраторов бюджетных средств, в том числе при проверках порядка и своевременности получения субсидий;

7) осуществляется поэтапная переориентация контрольной деятельности на упреждающий контроль;

8) последовательно осуществляется цифровизация внешнего и внутреннего бюджетного контроля, в том числе формируется единая платформа результатов контрольной деятельности.

Однако, несмотря на позитивные тенденции в методологическом обеспечении бюджетного контроля полноты отражения доходов, остаются нерешенными некоторые вопросы:

- формирования критериев расчета рисков при планировании контрольных мероприятий;
- определения процедур назначения и проведения контрольных мероприятий;
- правовая идентификация понятия «ущерб публично-правовому образованию»;
- формирования единообразных и согласованных подходов к классификации бюджетно-финансовых нарушений;
- установления правовых границ прекращения исполнения представлений и предписаний;
- доработки и утверждения формы отчетности о результатах контрольной деятельности.

В условиях санкционного давления и постоянно меняющейся внешней и внутренней конъюнктуры, для обеспечения макроэкономической устойчивости и расширения потенциала отечественной экономики значимость бюджетного контроля полноты отражения доходов бюджета только возрастает. Доходы бюджета и их положительная динамика создают базовые условия для успешного достижения национальных целей и долгосрочного устойчивого развития. Задачи долгосрочной бюджетной политики и новации бюджетного законодательства выдвигают ряд требований к парадигме бюджетного контроля за полнотой отражения доходов бюджета как части системы государственного финансового контроля [11]:

- упреждающий контроль порядка формирования основных характеристик доходной части бюджета, осуществляемых исключительно в рамках установленных «бюджетных правил» с «распространением практики применения «бюджетных правил» на субъекты Российской Федерации, доходная составляющая бюджета которых зависит от конъюнктурных доходов»;
- развитие систем внутреннего финансового контроля и аудита полноты отражения доходов бюджета на основе применения риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- развитие методологии процессного управления деятельностью контрольных органов внешнего и внутреннего бюджетного контроля, регулярного мониторинга исполнения доходной части бюджета РФ;

- развитие экспертно-аналитического инструментария и прикладных методов бюджетного контроля полноты отражения доходов бюджета;

- создание цифровой инфраструктуры для поддержки внешнего и внутреннего бюджетного контроля и экспертно-аналитической деятельности, в том числе введение дистанционных методов внутреннего финансового контроля полноты отражения доходов бюджета.

На наш взгляд актуализация парадигмы бюджетного контроля за полнотой отражения доходов бюджета позволяет решить поставленные задачи. Данную парадигму можно идентифицировать как совокупность концептуальных основ, новых методологических подходов и принципов организации и проведения бюджетного контроля прогнозируемого объема и фактического исполнения доходной части бюджета, позволяющую обеспечить реализацию наиболее соответствующей новациям бюджетной политики модели взаимодействия контролируемых и контролируемых объектов (рис. 8). Цель парадигмы – сформировать методологические подходы к разработке экспертно-аналитического инструментария и организации внешнего и внутреннего контроля полноты отражения доходов бюджета как составной части единой концепции развития общей системы государственного (муниципального) контроля в России. Научно-методологическую базу предлагаемой парадигмы составляют современные теории и концепции контроллинга, бюджетного и риск-менеджмента; универсальные, прикладные и специфические принципы бюджетного контроля, а также системный, процессный и риск-ориентированный подходы к организации и проведению внешнего и внутреннего контроля полноты отражения доходов бюджета. Одним из результатов парадигмы может стать обновление методологической базы, методического инструментария и поэтапный переход к «партнерской модели» контроля [12].

Основной принцип построения такой модели – максимальный акцент на упреждающий контроль с целью профилактики нарушений, оперативного мониторинга возникающих проблем, прогнозирования и минимизации возможных бюджетных рисков. Интенсификация цифровизации бюджетных процессов

формирует необходимые условия для перехода к новой парадигме бюджетного контроля на основе единой базы данных государственного финансового контроля и информационных систем управления рисками.

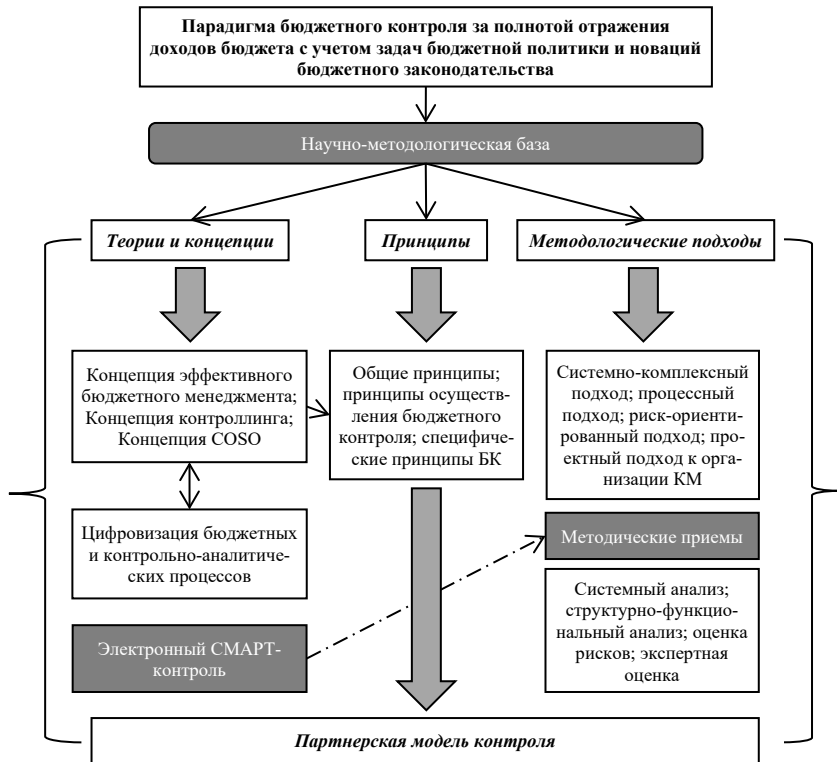


Рис. 8. Парадигма бюджетного контроля за полной отражения доходов бюджета

Это позволяет осуществлять онлайн мониторинг объектов контроля, не только предупреждая его о возможных рисках, но и предлагать соответствующие мероприятия по их минимизации, либо устранению. Уже сегодня, Федеральное казначейство, с одной стороны как орган внутреннего ГФК, с другой – как оператор значительного количества информационных систем, располагает реальными возможностями для переориентации на партнерскую модель бюджетного контроля [6]. Введение партнерской модели бюджетного контроля предполагает

внесение изменений в Бюджетный кодекс, устанавливающих право органам ГФК постоянного доступа к данным единой информационной системы.

Практическая реализация предложений по совершенствованию бюджетного контроля долгосрочных государственных доходов, тем более в условиях макроэкономической нестабильности – процесс длительный и трудоемкий. Однако уже на начальном этапе формирования долгосрочного бюджета важно иметь возможность с максимально возможной точностью прогнозировать доходы [7]. В соотнесении с данной целью определены ряд задач, направленных на совершенствование системы контроля бюджетной массы:

- экспертиза приоритетности и значимости всех проектов исполнительной власти на 3-5-летний период;

- четкая идентификация субъектов бюджетных доходов с прогнозом их устойчивости в условиях санкций и мировой конъюнктуры;

- обеспечение финансовой безопасности государства в части финансовых потоков и межгосударственных трансферов;

- планирование и реализация превентивных мероприятий со стороны Министерства финансов и Центрального банка для повышения устойчивости финансовой системы государства;

- совершенствование механизмов контроля в системе межбюджетных финансовых потоков и трансферов.

В целом актуализация парадигмы бюджетного контроля за полнотой отражения доходов бюджета создает новые концептуально-методологические основы экспертно-контрольной деятельности в сфере публичных финансов, способствуя реализации основных задач бюджетной политики и обеспечению долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Список литературы

1. *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 21.11.2022).*
2. *Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».*
3. *Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 г. N 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля "Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».*

4. Макарова Н.С. Финансовый контроль в бюджетной сфере (бюджетный контроль) // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3. С. 14-18.
5. Васильева М.В. Методология формирования эффективной системы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля. Дайджест-финансы. 2011. №10. С. 31-44.
6. Сучков Е.В. Интегрированная модель управления рисками // Инновационное развитие экономики. 2012. № 6 (12). С. 107-112.
7. Стратегия развития Счетной палаты России в 2018-2024 годах. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/documents/strategy/>
8. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ach.gov.ru/reports/report_2021
9. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a01/v28frqorbyf3ojsq25tz6vff0133wfxl2.pdf>
10. Методические рекомендации по составлению и представлению отчетности о результатах контрольной деятельности органов ВГ(М)ФК, утверждены приказом Минфина России от 1 декабря 2021 г. № 540.
11. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.».
12. Езангина И. А., Громышова О. С. Направления совершенствования системы мониторинга государственных программ социально-экономического развития России. Финансы: теория и практика. 2020. № 24(5). С. 112-127. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-5-112-127
13. Болтинова О.В., Петрова И.В. Бюджетный контроль. М. Норма: ИНФРА-М. 2022. 160 с.
14. Коловайло С.А., Кравченко Н.А. Государственный финансовый контроль в условиях цифровой трансформации // Евразийский юридический журнал. 2022. № 9 (172). С. 247-249.
15. Садовнича И.О., Рябых Н.Е., Калажокова К.З. Риск-ориентированный подход к организации внутреннего государственного (муниципального) финконтроля // Самоуправление. 2021. № 4 (126). С. 130-133.
16. Самойлова А.А., Савченко М.С. Бюджетный контроль как форма парламентского контроля / Научное обеспечение агропромышленного комплекса: материалы 76-й научно-практической конференции. Краснодар: КубГАУ им. И.Т. Трубилина, 2021. С. 411-413.
17. Сахарова Ю.В., Рогова Т.М., Мурзин А.Д. Финансовая политика как индикатор экономической устойчивости России // Экономика строительства. 2022. № 2 (74). С. 21-36.

Для цитирования: Роденкова Т.Н., Рогова Т.М., Камбурова И.В., Мурзин А.Д. Концептуальные основы бюджетного контроля доходов государственного бюджета // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2023. № 4. С. 62-86. DOI: 10.47711/2076-3182-2023-4-62-86.

Summary

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR BUDGETARY CONTROL OF STATE BUDGET REVENUES

RODENKOVA Tatyana N., Doctor of Economics, rodenkova.tn@rea.ru, Professor, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia, ORCID: 0000-0002-5185-3076

ROGOVA Tatyana M., Candidate of Economic Sciences, rogova.tm@rea.ru, Associate Professor, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia, ORCID: 0000-0003-1775-2914

KAMBUROVA Irina V., Assistant, kamburova.iv@rea.ru, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia, ORCID: 0000-0003-0554-0359

MURZIN Anton D., Doctor of Technical Sciences, Candidate of Economic Sciences, admurzin@srfedu.ru, Professor, Southern Federal University, Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia, ORCID: 0000-0001-9190-8919

Abstract. The current stage of development of the state financial control system is distinguished by the conditions and the need for digital integration of the processes of monitoring and managing public finances, the strengthening of the role of "green" tools and technologies. This study is devoted to identifying current trends in the budget control paradigm, identifying problems and priorities in the development of the budget control system. In the course of the study, the structure of the state financial control system was determined, the principles of budgetary control of budget revenues were identified, the activities of state regulatory bodies and activities were assessed, the dynamics and structure of revenues (including oil and gas and non-oil and gas) of the federal budget, their relationship to GDP were studied. As a result of the study of the analysis of the existing budget control paradigm, the bottlenecks of the long-term budget policy are identified and the priorities for transforming the system of budget control of budget revenues to a partner model as part of the state financial control system are identified, which is especially important in the context of unprecedented external pressure on the financial system of Russia from unfriendly countries.

Keywords: budget control, budget revenues, digital integration, control principles, budget policy, budget control paradigm, public finance

For citation: *Rodenkova T.N., Rogova T.M., Kamburova I.V., Murzin A.D.* Conceptual Foundations of Budgetary Control of State Budget Revenues // Scientific works: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 4. Pp. 62-86.
DOI: 10.47711/2076-3182-2023-4-62-86