ГУСЕВА Наталия Михайловна

Кандидат экономических наук, начальник управления бухгалтерского учета, финансирования и администрирования доходов федерального бюджета

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
125993, РФ, г. Москва, Миусская пл., 3, стр. 1
Контактный телефон: (926) 519-63-06
e-mail: natalia_mg@mail.ru

Роль администрирования доходных источников федерального бюджета, закрепленных за Росфиннадзором, в управлении обществом и финансовой системе РФ

Ключевые слова: администрирование доходов; государственное администрирование; управление; результат; эффективность; оценка; контроль.

В статье рассматривается администрирование доходов федерального бюджета Росфиннадзором в контексте взаимодействия политических, социальных и экономических факторов. Предлагается авторский подход к выделению категорий конечных общественно значимых результатов администрирования доходов Росфиннадзором, приводятся основные итоги реализации данной государственной функции. Результаты исследования являются основой для дальнейшей оценки эффективности осуществления Росфиннадзором роли главного администратора доходов федерального бюджета.

В наших предыдущих публикациях [1; 2] мы подробно рассматривали вопрос о соотношении таких понятий, как «государственное администрирование» и «администрирование доходов». Однако считаем целесообразным напомнить основные результаты, так как это необходимо для общего понимания проблемы.

Первое, на чем следует акцентировать внимание – терминология. Опыт практической работы автора в качестве руководителя подразделения федерального органа исполнительной власти показывает, что в практической деятельности федеральных органов власти «финансового блока», таких как Минфин РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Росфиннадзор, а также Счетной палаты РФ, понятие «администрирование» используется для характеристики вполне определенного вида деятельности, связанного с получением доходов государственного бюджета. Обратим внимание на тот факт, что подобная деятельность как таковая не имеет законодательного (и научного) определения, а фактически определяется через понятие «главный администратор (администратор) доходов бюджета».

Термин «государственное администрирование» в широком смысле рассматривается как практическое выражение приоритетов государственной политики посредством ежедневной работы аппарата государственной власти. Политику будем понимать как сферу выработки целей социально-экономического развития [1]. Применительно к федеральному органу исполнительной власти (ФОИВ) на практике это вся совокупность его деятельности как организации, исполняющей предписанные ей законодательством обязанности. Важно не смешивать и не отождествлять понятия государственного администрирования и администрирования доходов бюджета. Однако администрирование доходов федерального бюджета является одной из форм выражения государственного администрирования.

Данные рассуждения показывают, что конечные результаты осуществления Росфиннадзором деятельности по администрированию неналоговых доходов федерального

© Гусева Н.М., 2013

бюджета, по меньшей мере, оказывают влияние на сферу государственной политики, а значит, должны рассматриваться в контексте их влияния на социально-экономическое развитие общества и не ограничиваться «узковедомственными» или «узкоспециальными» рамками.

В результате проведенного нами исследования проанализирована совокупность взаимосвязанных процессов, начиная от фиксации нарушения бюджетного или валютного законодательства РФ до поступления штрафных санкций в федеральный бюджет и составления и сдачи сводной отчетности главного администратора. Необходимость рассмотрения, не ограничивающегося деятельностью одного ведомства, теоретически обоснована современным уровнем развития теории систем. Так, по мнению Г. Б. Клейнера: «В современной версии системного подхода упор делается на целостность описания реальности» [3].

Вне подобного целостного рассмотрения невозможно оценивать эффективность осуществления государственной функции.

Принципиальное свойство человеческого сознания – целостное, системное восприятие рассматриваемого объекта. И одна из существенных проблем заключается в том, что на практике полномочия Росфиннадзора не включают в себя всю систему полномочий, необходимых для поступления взыскиваемых доходов в бюджет. На данное положение оказывает влияние совокупность факторов, которые находятся в области ответственности ряда ведомств. Для Росфиннадзора это создает определенную проблему, так как порождает неверное представление об эффективности его работы по администрированию неналоговых доходов в виде полной ответственности за указанный результат. Данное представление часто фигурирует в актах проверки Счетной палаты и в публикациях СМИ. В подобных материалах вся ответственность за поступления администрируемых видов доходов возложена на Росфиннадзор, хотя на практике, как показывает наше исследование, сумма поступлений не только зависит от деятельности различных федеральных структур исполнительной власти, но и закладывается на более высоком уровне – уровне государственной политики, на которую ведомство не может оказывать влияние. Более того, общая сумма поступлений по администрируемым Росфиннадзором доходным источникам не является *конечным* результатом его деятельности, а должна трактоваться как непосредственный результат деятельности по возмещению ущерба и предотвращению противоправных деяний (таких, штрафы за осуществления которых подпадают под администрируемые Росфиннадзором доходные источники). Таким образом, это результат более низкого уровня. На его достижение работает не только Росфиннадзор, но и другие федеральные структуры.

В Российской Федерации понятие администрирования доходов законодательно не определено. Однако понятие администратора доходов имеет четкое определение. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ: «администратор доходов бюджета – орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, казенное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Кодексом». Соответственно, администрирование доходов федерального бюджета в отсутствие общепринятого определения понимается как деятельность администратора доходов, указанная в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ. Однако практика нашей работы показывает, что не все главные администраторы фактически наделены формально прописанными полномочиями, а администрирование доходов, если его рассматривать как процесс

обеспечения поступления определенного вида доходов в бюджет, не ограничивается рамками деятельности одного ведомства.

Более того, постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», п. 1, определены также полномочия администратора доходов, в том числе «взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов». Во исполнение указанных документов разрабатываются ежегодные приказы Росфиннадзора «О закреплении полномочий администратора», а также положения о структурных подразделениях – участниках процесса администрирования доходов.

Данные документы устанавливают обязанности структурных подразделений Росфиннадзора и их ответственность за результативность администрирования.

Очевидно, что Росфиннадзор не может быть в полной мере ответственен за взыскание задолженности хотя бы потому, что основную ее часть невозможно взыскать изначально, так как она является результатом деятельности «фирм-однодневок». Кроме того, Росфиннадзор вообще не обладает полномочиями по собственно «взысканию» каких-либо доходов. В этом процессе он ответственен лишь за своевременное направление материалов на принудительное взыскание в случае отсутствия своевременной добровольной выплаты. Далее взыскание задолженности определяется качеством работы судебных органов и ФССП. Исходя из сказанного, в Бюджетном кодексе РФ и всей системе подзаконных актов, регламентирующих деятельность главных администраторов доходов бюджета, должна быть конкретизирована норма о наделении их полномочиями по взысканию задолженности, отражающая истинное положение вещей и роли всех участников данного процесса.

Рассмотрим деятельность Росфиннадзора как главного администратора подробнее.

По состоянию на 1 января 2011 и 1 января 2010 г. Росфиннадзор администрирует следующие доходные источники (см. таблицу).

Как видно из таблицы, прогнозные значения на январь 2010 г. серьезно (более чем в два раза) отличаются от фактически достигнутых. Причиной этого является ряд уже упомянутых нами проблем: администрирование доходов (штрафов), решения по которым выносятся не только Росфиннадзором, но и другими ФОИВ (например, ФТС); изменения в законодательстве. Прогнозные данные предоставляются Минфином РФ. Следует сказать, что данные на январь 2011 г. более адекватны фактическим поступлениям, что, в частности, связано с принятием Минфином предложений Росфиннадзора по прогнозируемым объемам поступлений.

Еще одной тенденцией является повышение величины получаемых доходов более чем на 13%.

Общий объем доходной части федерального бюджета на 2011 г. составляет около 8,8 трлн р.

Необходимо высказать следующие соображения, обосновывающие актуальность рассмотрения подходов к совершенствованию процесса администрирования неналоговых доходов Росфиннадзором.

1. Общие расходные обязательства Росфиннадзора на 2011 г. составляют около 2,8 млрд р. Это означает, что переданные Росфиннадзором доходы в бюджет покрывают более 1/3 всех расходов службы. Более того, налицо тенденция превышения темпов роста доходов над темпами роста расходов на функционирование службы.

2. Несмотря на незначительность доли переданных Росфиннадзором доходов в федеральный бюджет по сравнению с общей суммой бюджетных доходов, следует

отметить, что речь идет почти об 1 млрд р. Если предположить, что зарплата специалиста (например, врача или учителя) составляет 200 тыс. р. в год, то доходов, поступающих в бюджет в результате администрирования, хватит на содержание 5 000 специалистов-бюджетников.

3. Как уже говорилось, администрирование неналоговых доходов – удачный объект для рассмотрения с точки зрения совершенствования государственного администрирования.

4. Одной из наиболее значительных проблем администрирования неналоговых доходов Росфиннадзором является управление дебиторской задолженностью, общий объем которой составляет на 2011 г. около 316,7 млрд р., что более чем в 300 раз превышает фактические поступления в бюджет. Это более 4% доходной части бюджета. Не вся дебиторская задолженность может быть взыскана, однако налицо значительные резервы для повышения собираемости доходов.

Доходы, перечисленные Росфиннадзором в федеральный бюджет за 2010–2011 гг., тыс. р.

Доходный источник	Код по КД	Утвержденное значение по закону о бюджете		Факт исполнения	
		2011 г.	2010 г.	на 1 января 2011 г.	на 1 января 2010 г.
Прочие доходы федерального бюджета от оказания платных услуг и компенсации затрат федерального бюджета	151 113 03010 01 0000 130	6 106,00	10 000,00	38 949,94	5 910,20
Денежные взыскания за нарушение валютного законодательства	151 116 05000 01 0000 140	606 285,00	275 000	750 417,93	661 293,38
Денежные взыскания (конституционный строй, государственная служба и пр.)	151 116 07000 01 0000 140	0,00		3,98	17,0
Денежные взыскания за нарушения бюджетного законодательства	151 116 18010 0000 140	15 584,00	45 000	13 154,66	15 478,63
Доходы при возмещении ущерба от страховых случаев	151 116 23010 01 0000 140	47,00		80,03	
Денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств	151 116 32000 01 0000 140	142 789,00		133 879,42	151 490,44
Прочие поступления от взысканий и возмещения ущерба, зачисленные в федеральный бюджет	151 116 90010 01 0000 140	20 948,00		28 005,84	10 879,87
Всего доходов		791 759,00	330 000,00	964 491,79	849 290

Проблема дебиторской задолженности в контексте администрирования доходов федерального бюджета заслуживает более тщательного рассмотрения и будет описана нами в отдельной публикации.

В нашей практике часто приходится сталкиваться с некорректным восприятием функции администрирования доходов федерального бюджета, которое сводится к тому, что задача администрирования доходов представляет собой набор операций по учету и непосредственно «взысканию» штрафов.

Неналоговые поступления от граждан или юридических лиц в бюджет возникают из добровольно принятых обязательств в рамках заключенных с государством или муниципальным образованием договоров и соглашений или вытекают из нарушений норм действующего законодательства.

Неналоговые формы мобилизации финансовых ресурсов имеют характерные черты, отличающие их от налоговых поступлений [4]:

- порядок установления, исчисления и взимания регламентируется комплексом нормативных документов, согласно которым неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе;
- не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие налоговые элементы;
- велика целевая направленность использования поступлений, закрепленная в правовых актах по порядку исчисления и взимания каждого конкретного платежа;
- нет жесткого планирования, на практике оно осуществляется исходя из фактических поступлений за предыдущие периоды с учетом динамики, темпов инфляции и изменений в законодательстве.

Вопрос планирования поступлений по доходным источникам, администрируемым Росфиннадзором, нуждается в дальнейшей научной проработке. Как видно из таблицы, отклонения фактических показателей от плановых во всех случаях весьма значительны и не подчиняются какой-либо систематической зависимости.

Социально-экономическая сущность штрафа как основного (по объему поступлений) вида неналоговых доходов, администрируемых Росфиннадзором, определяет подходы к определению результативности реализации Росфиннадзором государственной функции по администрированию неналоговых доходов федерального бюджета.

В данной статье излагается авторское видение системы категорий конечных результатов осуществления Росфиннадзором государственной функции по администрированию доходов федерального бюджета в части администрируемых доходных источников (в основном штрафов за нарушение валютного и бюджетного законодательства РФ). Общая постановка задачи и обоснование актуальности рассмотрения данного вопроса даны нами в рамках выступления на научно-практической конференции «Системный анализ в экономике – 2012» [5].

Методические подходы к выбору показателей оценки эффективности исполнения Росфиннадзором функции по администрированию доходов федерального бюджета подробно изложены в публикациях автора и его коллег [6]. Результаты выстроены согласно иерархии ИНТОСАИ [7], т. е. отражают эффективность выделения средств на реализацию государственной функции. Функция администрирования доходов федерального бюджета предполагает, как и всякая государственная функция, выделение государственных средств на свое осуществление. Соответственно, всю совокупность результатов исполнения Росфиннадзором государственной функции по администрированию доходов федерального бюджета мы разбили по стандартам ИНТОСАИ на уровни «результативность», «продуктивность», «экономность».

Предлагаем подход к определению уровня оценки эффективности «результативность», т. е. к выделению категорий конечных общественно значимых результатов.

Среди конечных результатов мы выделяем следующие основные группы:

1) политические – степень реализации политических решений государственной власти в установленной сфере деятельности. Политические результаты отражают способность государственной власти добиваться исполнения принятых решений;

2) экономические – степень компенсации ущерба от нежелательного поведения в денежном выражении. В нашем случае оценка величины экономического ущерба в денежном выражении возможна, так как рассматриваются административные правонарушения. Последствия их совершения напрямую не могут носить характер,

не поддающийся оценке в денежном выражении, и не требуют нравственной оценки невосполнимого ущерба (например, смерть человека или увечья). Однако следует помнить, что, например, правонарушения, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств, в ряде случаев могут повлечь за собой и указанные невосполнимые потери. Данные рассуждения мы привели для того, чтобы подчеркнуть, что при рассмотрении конечных результатов исполнения любой государственной функции следует принимать во внимание не только политические и экономические последствия, но и социальные, выделяемые нами в отдельную группу;

3) социальные – предотвращение возможных социальных последствий рассматриваемых правонарушений, а также формирование желаемого законопослушного поведения ответственных лиц экономических агентов в рассматриваемых областях деятельности.

Следует отметить, что достижение результатов в рассматриваемых областях может противоречить друг другу. Поясним это на примере. Политические цели могут выражаться как в минимизации случаев противоправных действий, так и в упрощении условий для ведения бизнеса. Наша практика показывает, что одной из причин нарастания дебиторской задолженности Росфиннадзора является значительное количество нарушений валютного законодательства, совершаемых посредством регистрации фирм-однодневок. Таким образом, облегчение условий регистрации фирм, служащее политической цели облегчения условий ведения бизнеса, противоречит политической цели обеспечения исполнения валютного законодательства экономическими субъектами. Боле того, экономические результаты решений этих политических проблем также противоречивы. Так, повышение собираемости налогов с бизнеса или экономический эффект от создания новых рабочих мест может как превышать, так и быть меньше экономического ущерба, который был бы предотвращен, если бы режим ведения бизнеса (например, регистрации фирм) был бы ужесточен. Приведенные рассуждения демонстрируют, что определение результативности исполнения государственной функции – это всегда процесс поиска компромисса между результативностью в разрезе ее отдельных областей.

Часто основной целью исполнения государственной функции администрирования штрафных санкций за нарушение бюджетного и валютного законодательства называют повышение собираемости штрафов и снижение дебиторской задолженности главного администратора. Данный подход ошибочен по своей сути, так как не принимает во внимание разные области результативности и не подразумевает выявления причинно-следственных связей. Так, повышение собираемости штрафов может означать повышение числа правонарушений, что противоречит желаемым социальным результатам. Хотя, конечно, это может означать и повышение качества взаимодействия главного администратора с ФССП и судами, и даже повышение уровня добровольных выплат плательщиками. Данный пример доказывает актуальность нашего исследования и необходимость построения комплексной системы оценки эффективности исполнения государственной функции с учетом уровней и областей измерения получаемых результатов.

Перейдем к обсуждению возможных показателей, позволяющих производить оценки по областям результативности. В рамках настоящего исследования мы не пытаемся представить целостный набор конкретных показателей для уровня «результативность», что связано со значительной сложностью данной проблематики. Для выработки комплексной системы показателей данного уровня необходима отдельная работа, желательно с привлечением специалистов в соответствующих областях. Мы лишь попытаемся указать, на что следует обратить внимание при выработке показателей. В ряде случаев будут предложены отдельные возможные показатели. Конкретный целостный набор показателей будет предложен для более низкого уровня оценки эффективности – «продуктивность». Это связано с тем, что данный уровень отражает

непосредственные результаты исполнения определенной функции и необходимые для ее исполнения отдельные процессы. При рассмотрении функции Росфиннадзора как главного администратора доходов федерального бюджета автор может претендовать на роль эксперта во всей совокупности процессов, осуществляемых для исполнения указанной функции, так как на протяжении ряда лет руководил выполнением данной функции в Росфиннадзоре.

При определении показателей уровня «результативность» проблемой является тот факт, что в силу своей сущности данный уровень выходит за рамки чисто профессиональных суждений об эффективности осуществления какого-либо процесса. Как мы уже говорили, это во многих случаях компромиссное решение, вырабатывать которое должны общественные представители. Оно может быть выражено, например, в форме государственной долгосрочной целевой программы или стратегии.

Говоря об уровне «результативность», нужно учитывать следующие положения по областям результатов:

1) политические. Данная группа результатов должна рассматриваться с учетом возможности государственной власти принимать политические решения и добиваться их исполнения в будущем. В любом случае одним из важнейших политических результатов является степень неотвратимости исполнения определенного наказания;

2) экономические. Среди показателей данной группы целесообразно рассмотреть следующие:

• показатели оценки ущерба, предотвращенного в результате наличия принятых политических решений и качества их исполнения. В данном случае в качестве политических рассматриваются, среди прочего, решения о составах правонарушений, размере штрафных санкций, других непосредственно затрагиваемых политических проблемах. В идеале необходимо производить оценку влияния политической и административной составляющих (с точки зрения теории государственного управления). Ключевым вопросом здесь является методология и методика проведения подобных оценок, что должно стать темой отдельных научных исследований;

• показатели оценки уровня компенсации уже нанесенного ущерба. Очевидно, что необходимо оценить прежде всего величину нанесенного ущерба. Это позволит оценить адекватность (с экономической точки зрения) принятых политических решений, например, о размере штрафных санкций;

3) социальные. Показатели конечных социальных результатов должны отражать изменения, происходящие в поведении должностных лиц в результате исполнения политических решений по предотвращению рассматриваемых нарушений бюджетного и валютного законодательства. Среди подобных показателей необходимо рассматривать следующие:

• сокращение случаев незаконного поведения в результате исполнения политических решений;

• доля добровольно исполненных решений о выплате штрафа.

Отдельно, на наш взгляд, следует рассмотреть вопрос социальной справедливости размера налагаемого штрафа. За нарушение, повлекшее бóльшие последствия, целесообразно применение более суровой меры ответственности. Также не должны возникать ситуации, при которых должностное лицо, допустившее правонарушение, фактически не несет за него ответственности, а штраф выплачивается из бюджета соответствующего хозяйствующего субъекта, не затрагивая материальное положение должностного лица. Кроме того, с точки зрения социальной справедливости, целесообразна дифференциация размера штрафа, налагаемого на должностное лицо, в зависимости от уровня его благосостояния.

Как видно, конечные результаты, составляющие уровень «результативность», выходят за рамки сферы деятельности государственного администрирования, рассмот-

ренного с теоретической точки зрения. Целью государственного администрирования является реализация определенных политических решений, а значит, конечные его результаты лежат в сфере политики. В нашем случае конкретным выражением государственного администрирования являются следующие процессы: фиксация нарушения бюджетного или валютного законодательства, избрание меры пресечения в виде административного штрафа, осуществление реализации функции администрирования доходов бюджета и, при необходимости, принудительное взыскание задолженности по штрафам. С точки зрения совершенствования системы государственного управления и контроля указанные процессы следует рассматривать не изолированно, а в совокупности, так как их осуществление направлено на достижение определенных общественно значимых результатов. Оценивать же эффективность работы Росфиннадзора в качестве главного администратора доходов бюджета следует на более низком уровне – «продуктивность» по классификации ИНТОСАИ, т. е. по результатам осуществления процессов, лежащих в сфере ответственности Росфиннадзора. Нами совместно с коллегами описаны процессы, непосредственно осуществляемые Росфиннадзором в рамках исполнения функции администрирования доходов, и предложена система показателей эффективности их реализации, что будет представлено в последующих публикациях.

Проведенное исследование показало, что рассматривать результативность деятельности Росфиннадзора по администрированию доходов федерального бюджета следует с учетом направленности данной функции на достижение определенных общественно значимых социальных, экономических и политических целей, а значит, такое рассмотрение невозможно без анализа последствий политических решений, на реализацию которых в конечном итоге направлена эта деятельность. Достижение общественно значимого результата во многих случаях невозможно отнести к сфере ответственности одного конкретного ведомства. В этом случае анализировать эффективность его работы следует на более низком уровне – непосредственных результатов, но обязательно в контексте их влияния на конечные общественно значимые результаты, что и было сделано в настоящем исследовании.

Источники

1. Гусева Н. М. Роль государственного администрирования в управлении обществом // Изв. УрГЭУ. 2011. № 6 (38).

2. Гусева Н. М. Совершенствование исполнения государственной функции администрирования доходов федерального бюджета // Изв. УрГЭУ. 2012. № 1 (39).

3. Клейнер Г. Б. Новая теория экономических систем и ее приложения // Вестн. РАН. 2011. № 9 (81).

4. Ермакова Е. А. К вопросу об управлении неналоговыми доходами Российского бюджета // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 15.

5. Гусева Н. М. Проблемы оценки эффективности реализации Росфиннадзором функции главного администратора доходов бюджета и пути их решения с позиции системного подхода // Системный анализ в экономике – 2012 : материалы науч.-практ. конф. М., 2012.

6. Гусева Н. М., Медведев Г. Б. Программно-целевые методы в бюджетном процессе // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 4.

7. Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г.