

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРИМЕРЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

© 2015 Конева Ольга Васильевна

кандидат экономических наук, доцент

Сибирский федеральный университет

660041, г. Красноярск, пр. Свободный, д. 79/10

E-mail: smorodina77@list.ru

Государственный финансовый контроль как область научных исследований и как сфера практической деятельности имеет большое значение для экономического роста регионов и хозяйствующих субъектов. В этой связи рассмотренная концепция государственного финансового контроля увязывает реализуемые функции контроля на государственном и региональном уровнях с задачами и информационным обеспечением управления хозяйствующими субъектами. Представлена авторская логическая модель государственного финансового контроля, дана характеристика его основных направлений развития, выделена значимость налогового контроля.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, концептуальная модель, методы и приемы, доходы краевого бюджета, налоговые доходы, налоговый контроль.

Теоретические и практические аспекты методологии контроля на протяжении многих десятилетий остаются предметом научных споров. Особый интерес представляют исследования по вопросам государственного финансового контроля как основы для развития его видов и форм, реализуемых на всех уровнях государственного управления и регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

Государственный финансовый контроль является частью общей системы государственного контроля, что объясняется содержанием категории “государственные финансы”. Эта категория получила свою широкую интерпретацию в исследованиях отечественных авторов, где рассматривается и в широком, и в узком ее значениях. В широком смысле “государственные финансы” охватывают государственный бюджет и совокупность тех элементов государства, которые формируют национальное богатство общества, включая природные ресурсы, производственную и хозяйственную деятельность хозяйствующих субъектов, сферы распределения и потребления. Объектами в узком понимании категории “государственные финансы” означают сферы формирования и использования государственного бюджета. Поэтому государственный финансовый контроль понимается как контроль исполнения законодательства в части полноты поступлений доходной части бюджета и соблюдения установленного уровня расходов расходной части бюджета.

Государственный финансовый контроль в его общей трактовке означает “контроль над формированием, использованием и воспроизводством национального достояния. В этой связи он является функцией государственного управления производительными силами и производственными отношениями в обществе”¹. Такая объемлющая характеристика государственного финансового контроля требует решения множества организационных вопросов и, прежде всего, четкого разделения сферы финансовых доходов и сферы финансовых расходов государства. За каждую сферу несут ответственность определенные государственные органы, деятельность которых подвергается государственному финансовому контролю.

Финансовый контроль как наука развивается на основе интеграции и синергии различных качеств и методов экономических наук и является непосредственной производительной силой. Концепция государственного финансового контроля может быть представлена обобщенной логической моделью (рис. 1).

Государственный финансовый контроль, как и контроль в целом, не может быть реализован на практике без системы теоретических знаний, в первую очередь: принципов его организации, целей, функций, задач и методов. Методологический инструментарий государственного финансового контроля, как и в других научных направлениях экономики, включает общенаучные методы и специфические методы контроля. К общенауч-

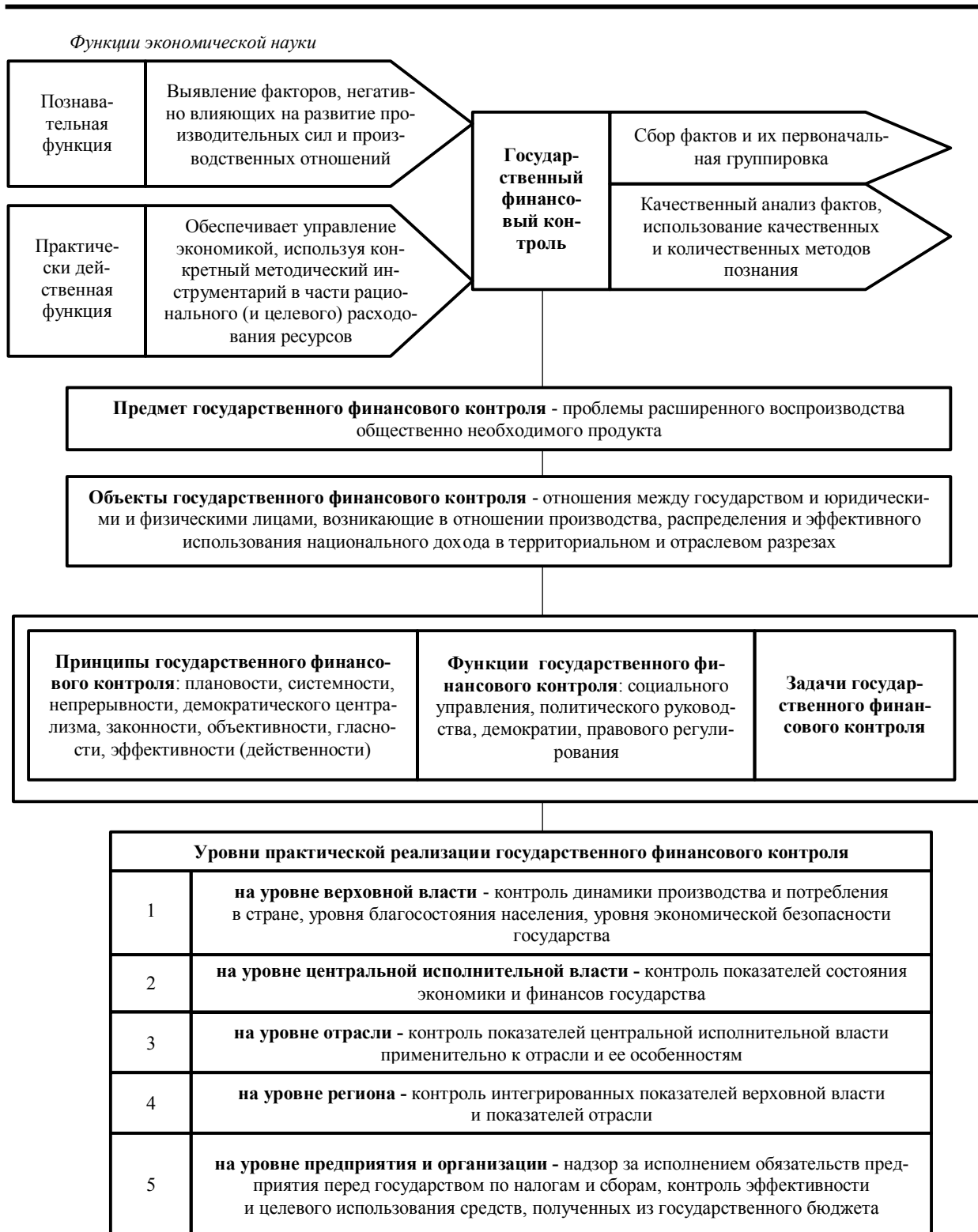


Рис. 1. Концептуальная модель государственного финансового контроля

Примечание. Составлено автором.

ным методам принято относить известные: анализ и синтез, индукцию, дедукцию, моделирование, конкретизацию, абстрагирование, системный анализ и др. Многими авторами аналитические общенаучные методы дополняются комплексным анализом, функционально-стоимостным анализом и др. Специфические методы контроля в экономической науке классифицируют по различным признакам. Достаточно распространенной классификацией является выделение четырех групп методов и приемов: органолептических, расчетно-аналитических, документальных, обобщения и реализации результатов контроля (рис. 2).

шения эффективности реализации бюджетной и налоговой политики страны в целом и в регионах в частности, а проблема администрирования источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета связана с необходимостью контроля состояния и недопущения роста государственного внутреннего долга. С этой целью в Законе “О краевом бюджете” установлен верхний предел государственного внутреннего долга Красноярского края по долговым обязательствам и по предельному объему государственного долга (табл. 1).

Кроме проблемы, связанной с наличием государственного внутреннего долга Красноярско-

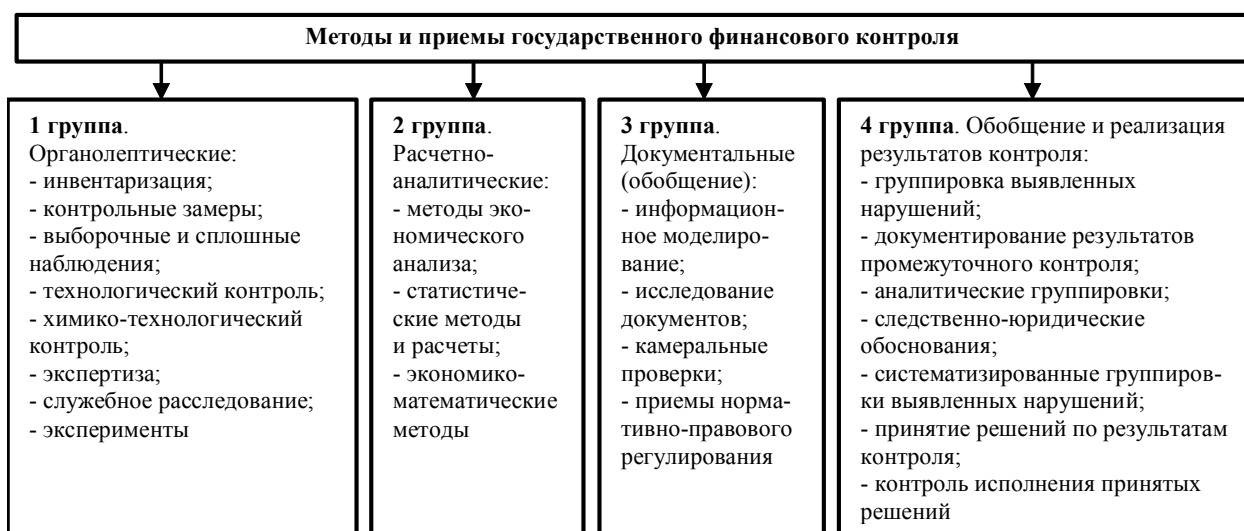


Рис. 2. Классификация методов и приемов государственного финансового контроля

Примечание. Составлено автором. *Источник.* Государственный финансовый контроль : учеб. для вузов / С.В. Степашин [и др.]. Санкт-Петербург, 2004. С. 99-106.

В системе государственного финансового контроля в современных условиях решаются многие вопросы, связанные не только с использованием бюджетных средств и целевых средств на развитие социально-экономической и инновационной деятельности территорий, но и с формированием бюджетных средств. Известно, что в основе бюджетной политики территорий лежат законы о бюджете, принимаемые на предстоящие плановые периоды. В Красноярском крае Закон “О краевом бюджете на 2015 год и плановый период 2016-2017 годов”, принятый Законодательным собранием Красноярского края от 1 декабря 2014 г., содержит информацию о главных администраторах доходов краевого бюджета и главных администраторах источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета.

Проблема администрирования доходов краевого бюджета связана с необходимостью повы-

го края и запланированным его ростом в период 2015-2017 гг., существует проблема государственных внутренних заимствований. Реализация такой практики осуществляется на основе Программы государственных внутренних заимствований Красноярского края, утвержденной на 2015 и плановый период 2016-2017 гг. Согласно этой программе Министерство финансов от имени Красноярского края имеет право осуществлять эмиссию государственных облигаций края с купонным доходом на следующих условиях:

“1) срок обращения - до 10 лет;

2) размещение государственных облигаций Красноярского края среди юридических и физических лиц осуществляется в рамках действующего законодательства Российской Федерации и Красноярского края без ограничений. Эмиссия государственных облигаций Красноярского края может осуществляться отдельными выпусками.

Таблица 1

**Предельные размеры установленного государственного внутреннего долга
по долговым обязательствам и объемы государственного долга Красноярского края**

Верхний предел государственного внутреннего долга по долговым обязательствам, тыс. руб.		Предельный объем государственного долга, тыс. руб.	
Дата	Сумма	Период	Сумма
На 01.01.2016	93 739 497,4	2015 г.	140 036 345,5
В том числе по государственным гарантиям края	4 486 247,8		
На 01.01.2017	106 462 278	2016 г.	154 087 992,9
В том числе по государственным гарантиям края	3 263 029,7		
На 01.01.2018	110 111 865,5	2017 г.	163 064 813,5
В том числе по государственным гарантиям края	3 177 529,7		

Примечание. Составлено автором. *Источник.* О краевом бюджете на 2015 и плановый период 2016-2017 годов : закон Красноярского края от 1 дек. 2014 г. Ст. 3, п. 2.

Погашение и все расчеты по государственным облигациям Красноярского края осуществляются денежными средствами в валюте Российской Федерации. Министерство финансов Красноярского края в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Красноярского края вправе привлекать финансовые организации для оказания услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг²².

Ключевой задачей правительства Красноярского края при администрировании доходов бюджета является смещение доходной части бюджета “неналоговые доходы (займы)” в сторону доходной части бюджета “налоговые доходы”. В этой связи приоритетной формой государственного контроля выступает налоговый контроль, осуществляемый налоговыми органами края в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах и иных налоговых платежах.

Хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность на территории Красноярского края, - налогоплательщики - имеют разный организационно-правовой статус, разные формы собственности, применяют разные налоговые режимы. Большая часть средних и все крупные предприятия используют общий режим налогообложения с уплатой всех налоговых доходов в бюджет, в то же время имеют возможность для отдельных видов деятельности, например торговли, общественного питания, применять специальные налоговые режимы. Большая часть субъектов малого бизнеса используют только специальные налоговые режимы. Большая часть индивидуальных предпринимателей работают на патентной системе налогообложения. Физические лица как налогоплательщики уплачивают налог на недвижимое имущество, налог на землю в доходную часть регионального и местных бюджетов.

Все эти субъекты обеспечивают своей деятельностью и исполнением обязательств в рамках действующего Налогового кодекса Российской Федерации пополнение доходной части бюджета уплачиваемыми налогами и сборами.

Методы налогового контроля, как государственного контроля, реализуются в системе налогового администрирования, имеют отношение к одной из двух форм: налоговым проверкам (ст. 87 Налогового кодекса РФ) и налоговому мониторингу (гл. 14.7, 14.8 Налогового кодекса РФ). Налоговые проверки, в свою очередь, осуществляются в форме камеральных налоговых проверок и выездных налоговых проверок.

Важное значение имеет и новая форма налогового контроля - налоговый мониторинг, - предусмотренная главами 14.7, 14.8 Налогового кодекса Российской Федерации, требующая своего становления и развития, в первую очередь, для крупных организаций, деятельность которых отвечает критериям, указанным в Налоговом кодексе Российской Федерации.

В целом, налоговым контролем “признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах, в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ²³. Для того чтобы охарактеризовать содержание названных форм налогового контроля, следует проведение налоговых проверок продемонстрировать в последовательности реализации их отдельных этапов (табл. 2).

Содержание многих этапов налоговых проверок связано с использованием информации, формируемой в системе учета и отчетности налогоплательщиков. Это означает необходимость выведения семантических связей между инфор-

Таблица 2

Этапы проведения налоговых проверок

Основные этапы камеральной проверки	Основные этапы подготовки и проведения выездной проверки
1. Проверка правильности исчисления налоговой базы и суммы налогов, исчисленных и уплаченных в бюджет 2. Проверка правильности арифметического подсчета данных, отраженных в налоговой декларации, путем сопоставления показателей строк и граф, предусмотренных ее формой 3. Проверка обоснованности заявленных налоговых вычетов 4. Проверка правильности примененных налогоплательщиком ставок налога и льгот, их соответствие действующему законодательству	1. Формирование информационных ресурсов о налогоплательщиках 2. Анализ результатов камеральной проверки налоговых деклараций (расчетов) и иных документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей 3. Анализ налоговой и бухгалтерской отчетности, проводимый в рамках камеральной налоговой проверки 4. Анализ основных финансовых показателей деятельности налогоплательщиков по отраслевому принципу 5. Выбор объектов проверки 6. Предварительная подготовка предложений о предполагаемых затратах времени на проведение выездной налоговой проверки, включенной в план проведения выездных налоговых проверок, о количестве специалистов налоговых органов, необходимых для проведения выездной налоговой проверки, необходимости привлечения к проверке правоохранительных органов 7. Подготовка и составление перечня вопросов проверки по видам налогов (сборов и других обязательных платежей), обязанность уплаты которых возложена на данного налогоплательщика (комплексная проверка) или же одному или отдельным видам налогов (сборов и других обязательных платежей) (тематическая проверка) и периодам их проверки 8. Подготовка и утверждение плана выездных налоговых проверок на предстоящий квартал и контроль за его выполнением

Примечание. Составлено автором. *Источник.* Налоговое администрирование : учеб. для студентов вузов / О.А. Миронова [и др.] ; под ред. О.А. Мироновой, Ф.Ф. Ханафеева. 3-е изд. Йошкар-Ола, 2013. С. 148-173.

мацией, используемой в налоговом контроле, и информацией, формируемой и контролируемой налогоплательщиком. Известно, что каждая организация, согласно действующему Федеральному закону “О бухгалтерском учете” № 402-ФЗ, обязана иметь системы внутреннего контроля, организовывать их таким образом, чтобы обеспечить достоверность данных бухгалтерской (финансовой) отчетности, подготавливаемой для разных пользователей.

Можно отметить, что львиная доля информации, содержащаяся в бухгалтерской (финансовой) и налоговой отчетности, предоставляемой налогоплательщиками налоговым органам, уже может систематизироваться для использования в налоговом мониторинге. Кроме того, большое информационное обеспечение мониторинга формируется в системе проведения камеральных налоговых проверок.

Поскольку в Красноярском крае осуществляют свою деятельность крупнейшие налогоплательщики (в сфере добычи полезных ископаемых, нефти и газа, энергетики, металлургической промышленности, лесной промышленности и транспорта), информацию о контролируемых сделках (в рамках положений Налогового кодекса РФ о контроле взаимозависимых лиц) формируют Межрегиональные инспекции ФНС

России по крупнейшим налогоплательщикам. Передача такой информации и использование ее в системе налогового мониторинга региона может составить еще один важнейший информационный блок.

Вся формируемая информация в сферах государственного финансового и налогового контроля, основы организации которого рассмотрены, так или иначе связана с системой учета и контроля хозяйствующих субъектов - налогоплательщиков края. Использование учетно-контрольной информации налогоплательщиков в мониторинге финансового контроля на макроуровне может дать положительный эффект, в частности, дать больше обоснования для принятия решений по результатам проводимого государственного финансового и налогового контроля.

¹ Государственный финансовый контроль : учеб. для вузов / С.В. Степашин [и др.]. Санкт-Петербург, 2004. С. 83.

² О краевом бюджете на 2015 и плановый период 2016-2017 годов : закон Красноярского края от 1 дек. 2014 г. Ст. 3, п. 2.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации: федер. закон. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ. Ст. 82. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

Поступила в редакцию 03.09.2015 г.