

ПРОФИЛАКТИКА РИСКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

PREVENTION OF RISKS OF FINANCING MUNICIPALITIES OF THE CHELYABINSK REGION

Ефимова Нина Павловна, доктор эк. наук, профессор Высшей школы государственного аудита МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Гуламов Нахид Натиг Оглы, студент 2-го курса магистратуры ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Efimova N.P., efimova@fondgkh.ru

Gulamov N., n-gulamov@mail.ru

Аннотация

На этапе развития инновационной экономики в условиях дифференциации социально-экономического развития муниципальные образования обладают неодинаковым финансовым и экономическим потенциалом, что в свою очередь обуславливает необходимость использования финансовыми органами муниципальных образований контрольных полномочий с применением риск-ориентированного подхода. В данной статье рассматриваются вопросы профилактики рисков при финансировании муниципальных образований на примере региона. Внутренний контроль рассматривается как важнейшая составляющая муниципального управления.

Annotation

At the stage of innovative economy in the conditions of differentiation of socio-economic development, municipalities have unequal financial and economic potential, which in turn necessitates a differentiated approach to the formation of the revenue base of municipalities and the use of a risk-based approach to minimize the risks of under-receipt of the revenue part of the budget. This article discusses the

issues of prevention of risks of financing municipalities on the example of the region. Control is considered as the most important component of municipal management.

Ключевые слова: муниципальный контроль, профилактика рисков, инструменты финансовой поддержки, риск.

Keywords: municipal control, risk prevention, financial support tools, risk.

1. Муниципальный контроль и профилактика рисков

На сегодняшний момент времени внутренний муниципальный финансовый контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления и регулируется федеральными стандартами.

Утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации федеральные стандарты регламентируют обеспечение внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, базирующего на правомерном, результативном и экономном использовании бюджетных средств.

В федеральных стандартах:

сформулированы единые правила и процедуры для всех органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;

обозначен риск-ориентированный подход при выборе объектов контроля, направлений их деятельности на проверяемый период;

регламентированы единые подходы и требования к процедурам использования результатов контрольного мероприятия (например, в части составления представлений и предписаний).

Так, в Федеральном стандарте «Планирование проверок, ревизий и обследований»¹ регламентировано проведение оценки рисков при планировании и проведении проверок.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» // [Электронный ресурс] КонсультантПлюс (consultant.ru)

На основании анализа рисков каждому предмету контроля и объекту контроля присваивается **своя категория риска** (в сочетании критериев «вероятности» и «существенности») от «чрезвычайно высокий риск» (I категории) до «низкий риск» (VI категория).

Наглядно, категориальная оценка рисков представлена на рисунке 1.

Существенность Вероятность	Низкая оценка	Средняя оценка	Высокая оценка
Низкая оценка	Низкий риск VI категория	Умеренный риск IV категория	Значительный риск III категория
Средняя оценка	Умеренный риск V категория	Средний риск IV категория	Высокий риск II категория
Высокая оценка	Средний риск IV категория	Значительный риск III категория	Чрезвычайно высокий риск I категория

Рисунок 1 – Категориальная оценка рисков при проведении внутреннего финансового контроля (разработана автором)

В случае если объекты контроля имеют одинаковые значения критерия «вероятность» и критерия «существенность», приоритетным к включению в план контрольных мероприятий является объект контроля, в отношении которого было проведено идентичное контрольное мероприятие, то есть контрольное мероприятие в отношении того же объекта контроля и темы контрольного мероприятия, с большей длительностью периода между проведением такого контрольного мероприятия и составлением проекта плана контрольных мероприятий. Таким образом, с учетом критериальной оценки на основе риск-ориентированного подхода определяется предмет и объект контроля.

Для более детального разбора проблематики профилактики рисков предсказуемости, прозрачности, стабильности финансирования муниципальных образований для примера был выбран регион – Челябинская область. В состав Челябинской области входит 43 муниципальных образования, в т.ч. 16 городских округа, 27 муниципальных районов (рисунок 2).



Рисунок 2 – Муниципальные образования Челябинской области²

Руководствуясь федеральными стандартами, в Правительстве Челябинской области, а также в финансовых органах муниципальных образований проведение проверок началось в 2020 году, подтверждением чему являются многочисленные муниципальные правовые акты, регламентирующие проведение контрольной деятельности в финансовой сфере. Например, Администрацией Локомотивного городского округа Челябинской области от 6 октября 2020 г. № 223 утверждении внутренний Стандарт "Реализация результатов проверок, ревизий и обследований при проведении внутреннего муниципального финансового контроля»³

² Сводный доклад Челябинской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2020 год // [Электронный ресурс] // режим доступа: https://pravmin.gov74.ru/files/upload/pravmin/Объявления/Сводный%20доклад_2020.pdf?ysclid=18r3o26hhg806420183

³ Постановление Администрации Локомотивного городского округа Челябинской области от 6 октября 2020 г. № 223 «Об утверждении Стандарта "Реализация результатов проверок, ревизий и обследований при проведении внутреннего муниципального финансового контроля» // [Электронный ресурс] КонсультантПлюс (consultant.ru)

2. Параметры исполнения областного бюджета Челябинской области и выявление рисков на уровне муниципальных образований

В области деятельность по организации внутреннего государственного финансового контроля началась в 2020 году и активно проводилась в 2021 году на основе анализа и проверок исполнения областного бюджета.

Параметры исполнения областного бюджета Челябинской области за 2021 год представлены на рисунке 3. Доходная часть областного бюджета исполнена в сумме 274 401,5 млн. руб., расходная часть областного бюджета - в сумме 232 007,5 млн. руб.

На конец 2021 года образовался профицит в размере 42 394,0 млн. руб. Доходная часть областного бюджета за 2021 год сформирована за счет налоговых и неналоговых поступлений (75%), безвозмездных поступлений (25%). Наибольшую долю среди налоговых поступлений составили: налог на прибыль (51%), НДФЛ (31%). Наименьшую долю среди налоговых поступлений составили: доходы от упрощенной системы налогообложения (2%), акцизы (6%).

Расходы областного бюджета распределялись в рамках 36 государственных программ.

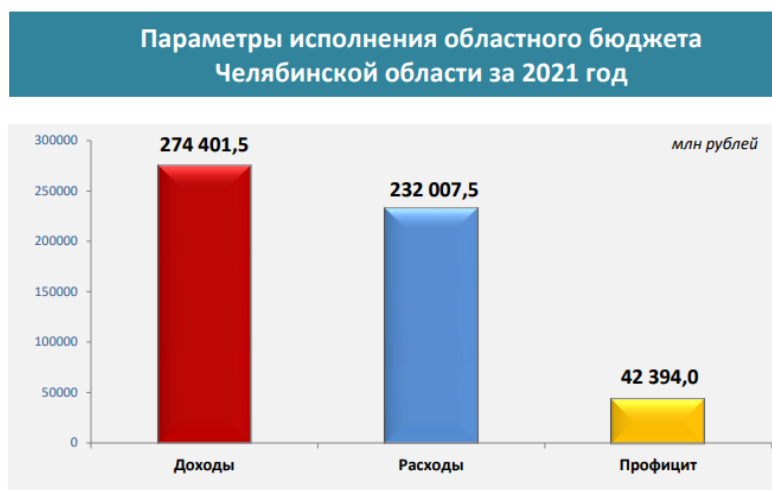


Рисунок 3 – Параметры исполнения областного бюджета Челябинской области за 2021 год⁴

Бюджетной политикой Челябинской области на 2022-2024 годы поставлена задача на расширение инструментов финансовой поддержки муниципальных образований с целью стимулирования органов местного самоуправления к развитию собственной доходной базы и социально-экономического потенциала муниципалитетов.

Так, в целях укрепления доходной базы местных бюджетов с 1 января 2020 года был увеличен норматив отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в бюджеты муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), с 50% до 60%. В результате в 2020 году в местные бюджеты дополнительно поступило 895,8 млн рублей.

Вместе с тем с учетом оценки качества управления финансами в последующем была продолжена практика передачи муниципальным образованиям Челябинской области дополнительных доходных источников в виде: – 50% процентов налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения; – 50% налога на добычу полезных ископаемых в бюджеты муниципальных районов; – 100% государственной пошлины при предоставлении государственных услуг через многофункциональные центры в бюджеты городских округов и муниципальных районов.³

В 2020 году Минфином Челябинской области была проведена оценка качества управления муниципальными финансами. В результате оценки были определены следующие риски⁵:

формирование расходов на оплату труда муниципальных служащих;

⁴ Бюджет для граждан об исполнении областного бюджета Челябинской области за 2021 год // [Электронный ресурс] // Режим доступа: БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН (minfin74.ru)

⁵ Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям // [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minobr74.ru/uploads/100/6/section/409/proekt_programm_u_profilaktiki.pdf?1632981551810

включение в решение о местном бюджете источников финансирования дефицита местного бюджета бюджетных кредитов из областного бюджета при отсутствии решения об их предоставлении;

привлечение кредитов кредитных организаций при отсутствии согласования Минфина Челябинской области об их привлечении;

принятия новых расходных обязательств при отсутствии средств на финансирование действующих расходных обязательств муниципальных образований Челябинской области;

формирование нереалистичного плана поступлений налоговых и неналоговых доходов;

практика искусственного завышения соответствующих бюджетобразующих показателей.

По результатам проведенной оценки 24 муниципальных образования вошли в группу с высоким качеством организации бюджетного процесса, 16 – в группу с надлежащим качеством организации бюджетного процесса и 3 – с низким качеством организации бюджетного процесса⁶. При этом индикаторы по профилактике рисков предсказуемости, прозрачности, стабильности финансирования муниципальных образований Челябинской области не были определены.²

Заключение

Таким образом, в субъектах Российской Федерации, а также в муниципальных образованиях реализуется деятельность внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на основе утвержденных Правительством Российской Федерации усилить контроль и проведение систематического мониторинга и оценки эффективности профилактических мероприятий по минимизации и предупреждению рисков в целях обеспечения

⁶ Муниципальный контроль. Администрация Челябинской области // [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/upravlenie-organizacionnoy-i-kontrolnoy-raboty/municipalnuy-kontrol?ysclid=la4fdlk4at819968014>

предсказуемости, прозрачности, стабильности финансирования муниципальных образований⁷.

Литература

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» // [Электронный ресурс] КонсультантПлюс (consultant.ru).

2. Сводный доклад Челябинской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2020 год // [Электронный ресурс] // https://pravmin.gov74.ru/files/upload/pravmin/Объявления/Сводный%20доклад_2020.pdf?ysclid=l8r3o26hhg806420183.

3. Бюджет для граждан об исполнении областного бюджета Челябинской области за 2021 год // [Электронный ресурс] // БЮДЖЕТ ДЛЯ ГРАЖДАН (minfin74.ru).

4. Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям // [Электронный ресурс] // https://minobr74.ru/uploads/100/6/section/409/proekt_programmy_profilaktiki.pdf?1632981551810.

5. Муниципальный контроль. Администрация Челябинской области // [Электронный ресурс] // <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/upravlenie-organizacionnoy-i-kontrolnoy-raboty/municipalnuy-kontrol?ysclid=la4fdlk4at819968014>

6. Методические рекомендации осуществления государственного контроля в Челябинской области органами муниципального контроля мер,

⁷ Методические рекомендации осуществления государственного контроля в Челябинской области органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности // [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://gossujba74.ru/sites/default/files/no_142.pdf

направленных на повышение результативности и эффективности // [Электронный ресурс]// https://gosslujba74.ru/sites/default/files/no_142.pdf.

7. Постановление Администрации Локомотивного городского округа Челябинской области от 6 октября 2020 г. № 223 «Об утверждении Стандарта "Реализация результатов проверок, ревизий и обследований при проведении внутреннего муниципального финансового контроля» // [Электронный ресурс] КонсультантПлюс (consultant.ru).

Literature

1. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 208 dated 02/27/2020 "On Approval of the Federal Standard of Internal State (Municipal) Financial Control "Planning of Inspections, Audits and Surveys" (latest edition) // [Electronic resource]// ConsultantPlus (consultant.ru).

2. Summary report of the Chelyabinsk region on the results of monitoring the effectiveness of the activities of local self-government bodies of urban districts and municipal districts for 2020 // [Electronic resource] // https://pravmin.gov74.ru/files/upload/pravmin/Announcements/Summary%20doclad_2020.pdf?ysclid=l8r3o26hhg806420183.

3. Budget for citizens on the execution of the regional budget of the Chelyabinsk region for 2021 // [Electronic resource] // BUDGET FOR CITIZENS (minfin74.ru).

4. The program of prevention of risks of harm (damage) to legally protected values // [Electronic resource] // https://minobr74.ru/uploads/100/6/section/409/proekt_programmy_profilaktiki.pdf?1632981551810.

5. Municipal control. Administration of the Chelyabinsk region // [Electronic resource] // <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/upravlenie-organizacionnoy-i-kontrolnoy-raboty/municipalnyy-kontrol?ysclid=la4fdlk4at819968014>.

6. Methodological recommendations for the implementation of state control in the Chelyabinsk region by municipal control bodies of measures aimed at

improving efficiency and effectiveness // [Electronic resource]//
https://gossiljba74.ru/sites/default/files/no_142.pdf.

7. Resolution of the Administration of the Locomotive City District of the Chelyabinsk Region dated October 6, 2020 No. 223 "On Approval of the Standard "Implementation of the Results of Inspections, Audits and Surveys during Internal Municipal Financial Control"//[Electronic resource]// ConsultantPlus (consultant.ru).