

ОТЧЕТНОСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Кнутов А.В., Плаксин С.М.*

Аннотация

Статья посвящена отчетности как инструменту государственного регулирования. В статье рассмотрены такие вопросы, как понятие отчетности, ее виды и признаки, проблемы установления и сбора отчетности. В литературе, как правило, проблемы отчетности исследуются применительно к какой-либо определенной сфере. Мы же предлагаем вниманию читателей статью, где данный инструмент государственного регулирования рассматривается комплексно. Авторы выделяют такие виды отчетности, как: государственная статистическая отчетность, финансовая отчетность (в том числе бухгалтерская и налоговая), а также отраслевая отчетность. В отношении каждого вида отчетности дано описание ее законодательного регулирования, а также признаков и особенностей функционирования соответствующей системы отчетности. В статье приведена классификация собираемой государственными органами от хозяйствующих субъектов отчетности по различным признакам. В статье доказывается, что в отдельных случаях отчетность является самостоятельным инструментом административно-правового воздействия на сферу управления наравне с такими инструментами, как различные разрешительные административно-правовые режимы и контрольно-надзорные функции государственных органов. Установление отчетности создает издержки для хозяйствующих субъектов, связанные с предоставлением отчетности, поэтому должны быть предусмотрены нормативные механизмы, исключающие установление избыточных форм отчетности.

Выводы авторов проверены на восьми сферах государственного управления, где выявлены все формы отчетности, собираемые с хозяйствующих субъектов для целей государственного управления. Эти формы отчетности рассмотрены на предмет их содержания и целей сбора. В статье сформулированы предложения по совершенствованию порядка установления и сбора отчетности.

Ключевые слова: официальный статистический учет; федеральное статистическое наблюдение; финансовая отчетность; налоговая отчетность; отраслевая отчетность; форма отчетности; государственный контроль (надзор).

* Кнутов Александр Владимирович – старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: knutov.al@gmail.com
Плаксин Сергей Михайлович – кандидат экономических наук, заместитель директора Института государственного и муниципального управления, заместитель директора Дирекции по экспертно-аналитической работе, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: splaksin@hse.ru

Понятие и классификация отчетности

Отчетность хозяйствующих субъектов перед государственными органами в том или ином виде присутствует практически во всех сферах государственного управления.

На теоретическом уровне следует выделить следующие признаки отчетности применительно к хозяйственной сфере:

- предоставление сведений о хозяйственной деятельности отчитывающегося субъекта (респондента);
- предоставление сведений по установленной форме или установленного содержания;
- наличие негативных последствий за сдачу отчетности с нарушением установленного срока или за предоставление недостоверных сведений.

Можно утверждать, что отчетность является самостоятельным универсальным и межотраслевым инструментом государственного управления.

Посредством установления и сбора отчетности с хозяйствующих субъектов государство решает следующие задачи:

- осуществляет мониторинг процессов и явлений в соответствующих отраслях экономики;
- следит за правомерным поведением хозяйствующих субъектов;
- фиксирует признаки неправомерного поведения хозяйствующих субъектов;
- устанавливает и следит за показателями деятельности хозяйствующих субъектов, важными для государственных органов.

Необходимость периодической сдачи отчетности формализует деятельность экономических субъектов, оказывая в том числе профилактическое воздействие на формирование устойчивого правомерного поведения таких субъектов.

Применительно к финансовой сфере в литературе выделяется следующее общее значение отчетности. Как отмечает О.Н. Горбунова (2003), установление государством для хозяйствующих субъектов обязанности вести бухгалтерский учет, составлять финансовую отчетность служит выражением управляющего воздействия государства. О.В. Новиков (2015) полагает, что управляющее воздействие отчетности в отношении хозяйствующих субъектов со стороны государства выражается в понуждении этих субъектов оглашать финансово значимую информацию, что побуждает их к соблюдению требований законодательства, критичной оценке предполагаемых и фиксируемых в документации хозяйственных операций.

Можно утверждать, что такое же значение отчетности имеется и в других сферах государственного управления.

Таким образом, установление и сбор отчетности с хозяйствующих субъектов являются универсальным средством государственного управления, в том числе для целей понуждения к соблюдению обязательных требований и к достижению стратегических целей государства. Уместнее всего применить англоязычный термин для выражения сути использования отчетности – *enforcement*.

Несмотря на такое универсальное значение отчетности как инструмента государственного управления, в научной литературе отсутствует разработанное универсальное понятие отчетности.

Литература в области административного права специально никак не рассматривает предоставление отчетности в качестве самостоятельного предмета изучения. Учебные пособия в данной сфере или вообще не касаются вопросов государственной отчетности, или упоминают ее только косвенно, в аспекте описания отдельных сфер государственного управления в качестве полномочий государственных органов по ее сбору и обязанностям лиц, деятельность которых подлежит регулированию, предоставлять соответствующие виды отчетности.

Авторы учебника по административному праву Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумов, Г.Ю. Малумов (2007) рассматривают институт отчетности при описании административно-правового статуса юридических лиц. Необходимость представления в уполномоченные органы исполнительной власти налоговой, бухгалтерской, статистической и иной отчетности, по мнению авторов, является одной из особенностей административно-правового статуса юридических лиц.

В наибольшей степени вопросы отчетности хозяйствующих субъектов изучаются в рамках дисциплины предпринимательского права. Однако учебные пособия в данной сфере касаются только налоговой и бухгалтерской отчетности, а также в меньшей степени статистической отчетности. При этом комплексное понимание института отчетности хозяйствующих субъектов в данной дисциплине также отсутствует. Например, авторы учебника по российскому предпринимательскому праву под редакцией И.В. Ершовой и Г.Д. Отнюковой отдельную главу посвящают правовым основам учета и отчетности, в рамках которой отдельно описывают такие виды отчетности, как бухгалтерскую, налоговую и статистическую.

Анализ имеющейся научной литературы, посвященной отчетности, показал, что авторы рассматривают только какой-либо один вид отчетности, при этом абсолютное большинство публикаций посвящено налоговой и бухгалтерской отчетности. Такие публикации, как правило, рассчитаны на профессионального читателя (аудиторы, бухгалтеры) и касаются прикладных вопросов составления и сдачи конкретных видов отчетности, а также проблем организации на предприятии управленческого, налогового и бухгалтерского учетов.

Изучение отчетности в подавляющем большинстве случаев только в аспекте бухгалтерского и налогового учета привело к тому, что термин «отчетность» в научных публикациях приобрел финансовую коннотацию.

Так, например, В.А. Вайпан соотносит термин отчетности только с хозяйственным учетом в предпринимательской деятельности, в рамках которого «традиционно выделяются три основных взаимосвязанных вида учета: оперативный, статистический и бухгалтерский». Автор отмечает, что в качестве подсистемы бухгалтерского учета ведется учет управленческий, также он выделяет налоговый учет. Иные виды отчетности им не упоминаются вовсе (Вайпан, 2015).

Представляется, что такое узкоотраслевое понимание института отчетности не позволяет изучить данное явление на универсальном уровне в контексте изучения вопросов государственного управления.

Отсутствует комплексное нормативно-правовое определение отчетности и в нормативных правовых актах Российской Федерации (обзор приведен ниже).

Отсутствие четкого понятия отчетности усугубляется также неопределенностью понятия формы отчетности (оно различно в разных отраслях).

Например, в подготовленном Минэкономразвития России проекте Концепции снижения издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности¹, предлагается понимать под формой отчетности, представляемой в обязательном порядке в федеральные органы исполнительной власти и органы государственных внебюджетных фондов (1), формы регулярной отчетности, предоставляемой с установленной периодичностью, (2) формы отчетности, предоставляемой на нерегулярной основе (по запросу или наступлению определенных событий), в случае если большей частью хозяйствующих субъектов отчетность предоставляется не реже одного раза в год (по данным статистического наблюдения либо по прогнозам получателя формы отчетности). Представляется, что данное определение не устанавливает четких границ отчетности. Например, данное определение не позволяет дать точную квалификацию предоставляемым в государственные органы типам сведений, таким как:

- уведомления о начале деятельности (например, начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, начале строительства);
- информирование о наступлении событий, совершении действий (например, несчастном случае на производстве, выявленных случаях инфекционных и паразитарных заболеваний граждан, приобретении рентгеновского аппарата);
- паспорта, технологические карты и прочие документы, отражающие технические характеристики производственных и иных объектов, сдаваемых в контролирующие органы (например, паспорт безопасности объектов спорта, паспорт отхода, учетная карточка буровой скважины на воду, карта учета опасного производственного объекта);
- предоставляемые в государственные органы копии документов респондента, образующихся в процессе его деятельности (например, заключения о независимой оценке пожарного риска, плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов);
- декларации соответствия обязательным требованиям (например, пожарной безопасности, промышленной безопасности).

Для устранения указанного непонимания содержания отчетности предлагается исходить из понимания отчетности в ее широком и узком смыслах.

В узком смысле к отчетности относятся только те сведения, которые представляются в уполномоченный орган респондентами в обязательном порядке периодически согласно утвержденной государственным ор-

ганом форме отчетности в соответствии с требованиями нормативных правовых актов.

В широком смысле к отчетности относятся любые сведения, представляемые респондентами в уполномоченный государственный орган вне рамок проведения проверок (в том числе документарных проверок) в отношении хозяйствующих субъектов и вне рамок предоставления государственных (муниципальных) услуг², в том числе:

- сведения, представляемые непериодически;
- в отсутствие утвержденных форм отчетности (в свободном формате заполнения);
- в соответствии с документами ненормативного характера (письма ведомств, запросы, телеграммы и пр.).

Собираемую государственными органами от хозяйствующих субъектов отчетность (в ее широком смысле) можно классифицировать по следующим критериям:

- *формат представления* – отчетность, представляемая в свободной форме или в соответствии с утвержденным форматом;
- *дальнейшие юридические последствия* представления отчетности – отчетность, требующая согласования, одобрения или регистрации (формальной процедуры принятия), и отчетность, представляемая в уведомительном порядке;
- *цели сбора* отчетности – отчетность, собираемая для оценки соответствия субъектов и объектов обязательным требованиям (отчетность в целях контроля субъектов и объектов), и отчетность, собираемая в целях непersonифицированного наблюдения за процессами и явлениями в сфере экономики и общественной жизни (отчетность в целях мониторинга отрасли);
- *уровень сбора* отчетности – федеральная, региональная и муниципальная;
- *виды (системы)* отчетности – бухгалтерская, налоговая, банковская, статистическая и иные виды отчетности.

В научной литературе выделяются и различные группы пользователей данных отчетности. Например, М.В. Яцко выделяет следующие: участники предприятия (владелец), персонал предприятия, контрагенты предприятия, государственные органы, общество, международные организации (Яцко, 2016). Также есть внешние и внутренние пользователи, пользователи с прямым и косвенным финансовым интересом, а также без финансового интереса.

Итак, отчетность хозяйствующих субъектов по сути является самостоятельным инструментом государственного управления наравне с различными разрешительными административно-правовыми режимами и контрольно-надзорными функциями государственных органов. Своевременное предоставление достоверной отчетности является одним из условий правомерного ведения бизнеса. Предоставление отчетности в большинстве случаев прямо или косвенно используется для осуществления государственного контроля (надзора).

Нормативное правовое регулирование отчетности хозяйствующих субъектов в Российской Федерации

Понятие «отчетность» употребляется в российском законодательстве в различных отраслях регулирования. Однако универсальное межотраслевое понятие отчетности нормативно не разработано.

Законодательные акты упоминают следующие виды отчетности:

- 1) государственная статистическая отчетность (федеральное статистическое наблюдение);
- 2) бухгалтерская (финансовая) отчетность;
- 3) отчетность в сфере таможенного регулирования;
- 4) отчетность плательщиков страховых взносов;
- 5) отчетность, необходимая для осуществления контроля и надзора в сфере страховой деятельности;
- 6) отчетность кредитной организации, отчетность банковских групп и отчетность банковских холдингов;
- 7) отчетность в сфере финансовых рынков (отчетность центрального депозитария, отчетность микрофинансовых организаций, отчетность кредитного кооператива, отчетность ломбарда, отчетность в сфере инвестиционных фондов и т.д.);
- 8) отчетность по валютным операциям;
- 9) отчетность в области обращения с отходами;
- 10) отчетность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство, использование, хранение, рекуперацию, восстановление, рециркуляцию (рециркулирование) и уничтожение озоноразрушающих веществ на территории Российской Федерации;
- 11) отчетность об объеме выпуска в водные объекты и объеме изъятия из водных объектов аквакультуры;
- 12) отчетность организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев);
- 13) государственная отчетность субъектов электроэнергетики;
- 14) отчетность теплоснабжающей организации;
- 15) отчетность некоммерческой организации;
- 16) финансовая отчетность политической партии;
- 17) отчетность застройщика об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства;
- 18) отчетность в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- 19) отчетность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- 20) отчетность о ходе реализации программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности;
- 21) отчетности о лотереях;
- 22) отчетность при осуществлении добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней и продукции из них.

Перечисленные виды отчетности следует разделить на две основные группы: отчетность, собираемую независимо от вида экономической деятельности, осуществляемой респондентом (межотраслевая (универсальная) отчетность), и отчетность, собираемую в отдельных сферах экономической деятельности (отраслевая отчетность)³.

При этом к универсальной отчетности относятся только государственная статистическая отчетность и финансовая отчетность, в том числе бухгалтерская и налоговая.

Государственная статистическая отчетность полностью институализирована в российском законодательстве, т.е. для нее установлены четкие принципы и цели функционирования, основания сбора форм отчетности, определены уполномоченные органы, выстроены гарантии соблюдения конфиденциальности сведений, разработан аппарат официальной статистической методологии сбора отчетности, создана государственная федеральная информационная система государственной статистики, значительная часть информации из которой находится в общем доступе в сети Интернет, и пр.

Понятие «государственная статистическая отчетность» употребляется в 46 отраслевых федеральных законах. Однако базовый Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. N 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» данного понятия не содержит. В законе употребляются понятия «официальный статистический учет», «федеральное статистическое наблюдение».

Федеральное статистическое наблюдение осуществляется субъектами официального статистического учета в соответствии с федеральным планом статистических работ, который утверждается Правительством Российской Федерации.

В настоящее время Правительством РФ определены 64 субъекта официального статистического учета, которыми являются в основном федеральные органы исполнительной власти. Именно субъекты официального статистического учета организуют сбор отчетности и агрегируют полученные данные.

Сбор первичных статистических данных осуществляется по формам федерального статистического наблюдения (по состоянию на май 2016 г., утверждено более 500 форм федеральной статистической отчетности в различных сферах экономики и общественной жизни⁴).

Важно отметить, что формы федерального статистического наблюдения (независимо от того, кто является субъектом официального статистического наблюдения) утверждаются по общему правилу только Росстатом, что создает условия для реализации единой государственной политики в сфере официального статистического учета, снижения нагрузки на респондентов и исключения дублирования в работе субъектов официального статистического учета.

В федеральном плане статистических работ (с учетом изменений, внесенных распоряжением Правительства РФ от 9 апреля 2016 г. N 638-р) указано на ведение федерального статистического наблюдения по 1244 наименованиям официальной статистической информации. В таблице 1 указаны субъекты официального статистического учета, осуществляющие наблюдение по не менее чем 10 наименованиям официальной статистической информации.

Таблица 1

**Субъекты официального статистического учета,
осуществляющие наблюдение по наибольшему объему
официальной статистической информации**

Субъекты официального статистического учета	Количество наименований официальной статистической информации
Росстат	613
Банк России	49
Минэкономразвития России	50
Минобрнауки России	39
Минздрав России	28
Минсельхоз России	26
Росреестр	24
Минкультуры России	24
Минстрой России	20
Минфин России	18
Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации	18
Минтруд России	18
Минэнерго России	17
ФНС России	17
МВД России	16
Минпромторг России	16
ФТС России	15
Минкомсвязь России	14
Росморречфлот	14
Минспорт России	15
ФМС России	13
Роспотребнадзор	13
Роструд	10
Росавиация	10

Источники: Составлена авторами.

В системе государственной статистической отчетности функционирует ресурс statreg.gks.ru. Используя данный ресурс, организации могут получить информацию об исчерпывающем перечне форм федерального статистического наблюдения, которые должны сдаваться такими организациями.

Информация представляется на основе указанных респондентом кодов организации ОКПО, ИНН, ОГРН.

Финансовая отчетность имеет специфические цели сбора сведений, в основном носящие фискальный или контрольный характер.

Особое место в финансовой отчетности занимает *бухгалтерская отчетность*, которая состоит из бухгалтерского баланса, отчета о финансовых результатах и приложений к ним (ст. 14 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. N 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»). Обязанные составлять бухгалтерскую (финансовую) отчетность экономические субъекты, за исключением организаций государственного сектора и Центрального банка Российской Федерации, представляют по одному обязательному экземпляру годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности в орган государственной статистики по месту государственной регистрации. Однако бухгалтерская отчетность может запрашиваться и в рамках иных систем государственной отчетности (особенно в финансовой сфере) прочими государственными органами.

Кроме бухгалтерской отчетности значимый универсальный характер в финансовой сфере имеет *налоговая отчетность*. Также как государственная статистическая и бухгалтерская отчетность, налоговая отчетность сдается всеми хозяйствующими субъектами независимо от сферы осуществления деятельности.

Широко распространенный в нормативных правовых актах подзаконного уровня термин «налоговая отчетность» в законодательных актах не употребляется. В различных подзаконных актах и на практике под налоговой отчетностью понимаются формы налоговых деклараций, а также сообщения и уведомления, направляемые в налоговый орган в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации. Так, Н.Г. Апрезова (2012) на основании положений ст. 23 Налогового кодекса РФ считает, что единственной формой налоговой отчетности субъекта предпринимательства является налоговая декларация. Иные виды финансовой отчетности (отчетность кредитных организаций, по валютным операциям, в сфере страховой деятельности и т.д.) охватывают уже не все сферы деятельности и не являются массовыми. В целом финансовая отчетность характеризуется достаточной четкостью регулирования (администрирования) и ясностью целей ее сбора.

Наибольшее количество проблем правового регулирования и правоприменительной практики связано с *отраслевой отчетностью*. К сожалению, виды отраслевой отчетности не исчерпываются перечисленными выше случаями, указанными в федеральных законах. Нечеткость правовых оснований установления и сбора отраслевой отчетности, вводимой в том числе на основании подзаконных нормативных правовых актов, может приводить к запросу избыточных, не востребованных в реальной практике государственного управления сведений, запросу дублирующих сведений и возникновению неоправданных издержек для бизнеса.

Описывая виды систем отчетности, следует указать также на *отчетность, собираемую органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления* по своей инициативе.

Полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению и сбору отчетности с хозяйствующих субъектов на федеральном уровне никак не урегулированы.

С точки зрения принципов федерализма, опираясь на Конституцию Российской Федерации, необходимо признать за регионами и муниципальными образованиями их право в рамках исполнения собственных полномочий вводить соответствующие таким полномочиям формы отчетности хозяйствующих субъектов.

Например, введение региональных льгот по налогообложению, а также программ субсидирования позволяет регионам собирать отчетность в целях контроля соблюдения условий получения льгот (субсидий).

Описанные выше виды отчетности хозяйствующих субъектов обобщены на организационной схеме.

Рисунок

Организационная схема государственной отчетности



Указанные на рисунке виды отчетности обладают следующими особенностями.

Государственная статистическая отчетность (федеральное статистическое наблюдение):

- регулирование и сбор отчетности систематизированы (установлены четкие принципы и цели функционирования, основания сбора форм отчетности, определены уполномоченные органы, разработан аппарат официальной статистической методологии сбора отчетности);
- для установления новых видов отчетности требуются решение Правительства РФ (изменение федерального плана статистических работ) и утверждение формы статистического наблюдения Росстатом);
- в системе государственной статистики на законодательном уровне декларируются инструменты снижения нагрузки на респондентов и исключения дублирования в работе субъектов официального статистического учета;
- создана государственная федеральная информационная система государственной статистики, значительная доля информации из которой раскрыта в общем доступе в сети Интернет.

Налоговая и бухгалтерская отчетность:

- контрольные или фискальные цели сбора отчетности;
- четкость регулирования и администрирования;
- отраслевой характер нормативно-правового регулирования;
- преимущественно электронный способ заполнения и сдачи через специальные информационные системы.

Отраслевая отчетность:

- сбор отраслевой отчетности децентрализован и не систематизирован;
- для установления новых видов отчетности в некоторых случаях достаточно решения органа государственной власти (органа местного самоуправления), которое может быть основано на расширительном толковании законодательных актов;
- возможны возникновение дублирования и неоправданное увеличение нагрузки на респондентов;
- отсутствует единая информационная система, агрегирующая данные различных систем отраслевой отчетности; результаты отраслевой отчетности, как правило, не открываются в сети Интернет для общего доступа.

Правоприменительная практика сдачи отчетности в отдельных сферах

В целях оценки текущей практики применения инструмента государственного регулирования в форме сдачи предпринимателями отчетности была проведена инвентаризация видов и форм отчетности, сдаваемых в уполномоченные органы субъектами бизнеса в восьми различных сферах. В ходе исследования анализировались все виды отчетности в данных отраслях в ее широком смысле.

Основные показатели, характеризующие объем представления отчетности, и сферы, в рамках которых проведено исследование, представлены в таблице 2⁵.

Таблица 2

Объем представления отчетности хозяйствующими субъектами в отдельных сферах

Пилотная сфера	Количество форм отчетности					в том числе отраслевая отчетность (из графы 2)
	Всего:	из них с целью (из графы 2)		в том числе государственная статистическая отчетность (из графы 2)		
		контроля субъектов и объектов	мониторинга отрасли	представляемая в РОССТАТ	представляемая в иные ФОИВ	
1	2	3	4	5	6	7
Гражданская оборона, предупреждение чрезвычайных ситуаций и обеспечение пожарной безопасности	13	11	2	0	1	12
Санитарно-эпидемиологическое благополучие	25	14	11	0	11	14
Охрана окружающей среды	32	12	20	9	6	17
Использование и охрана земель в Российской Федерации	2	0	2	0	2	0
Сельское хозяйство	57	0	57	24	13	20
Промышленная безопасность опасных производственных объектов	15	12	3	0	3	12
Трудовые отношения	23	5	18	14	1	8
Отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости	8	8	0	0	0	8

Источник: Составлена авторами.

Основываясь на вышеприведенном анализе, следует сформулировать следующие проблемы указанного инструмента государственного регулирования:

- неопределенность сферы ведомственного нормотворчества в сфере установления обязанности по сдаче отраслевой отчетности;
- неопределенность предела полномочий региональных и местных органов власти по установлению требований о сдаче хозяйствующими

- субъектами отчетности на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования;
- отсутствие единой нормативной системы требований и принципов в сфере сбора отчетности хозяйствующих субъектов;
 - отсутствие гармонизации между федеральным статистическим наблюдением и системами отраслевой отчетности;
 - возникновение дублирования запрашиваемых сведений и неоправданное увеличение нагрузки на респондентов в отдельных сферах сбора отчетности;
 - наличие признаков устаревания запрашиваемых сведений, их несоответствия реалиям современной экономики в отдельных сферах сбора отчетности;
 - наличие признаков запроса избыточных сведений, не представляющих практической значимости для государственного управления и общественных институтов в отдельных сферах сбора отчетности;
 - отсутствие системного межотраслевого подхода в привлечении хозяйствующих субъектов к юридической ответственности за нарушение установленного порядка сдачи отчетности;
 - отсутствие обязательных механизмов актуализации форм отчетности и оценки издержек бизнеса на заполнение форм отчетности;
 - отсутствие механизмов оценки практической значимости запрашиваемых форм отчетности для инициатора такой отчетности.

Наибольшие проблемы сбора отчетности выявлены в сфере сельского хозяйства.

Примером зарегулированности отчетности и запроса избыточных сведений в сфере сельского хозяйства может являться подход к ведению наблюдения за сельскохозяйственной техникой. Собирается шесть отчетных форм: три формы федерального статистического наблюдения, утвержденные Росстатом, и три формы в рамках отраслевой отчетности, утвержденные Минсельхозом России:

- 1) сведения о ремонте сельскохозяйственной техники (Форма 1-рем);
- 2) сведения о работе машинно-технологической станции (Форма 1-МТС);
- 3) сведения о сельскохозяйственной технике (1-мех);
- 4) сведения о наличии сельскохозяйственной техники, использующей газомоторное топливо (Форма № 1-МЕХ (ГМТ));
- 5) сведения о состоянии сельскохозяйственной техники и поступлении топлива (Форма № 6-мех (срочная));
- 6) сведения о наличии тракторов, сельскохозяйственных машин и энергетических мощностей (Форма № 10-МЕХ (краткая)).

Примером запроса сведений, имеющих признаки устаревания и несоответствия реалиям современной экономики, является Форма № 1-пс (лубяные волокна) «Сведения о поставке продукции лубяных культур». Заполненная форма представляется юридическими лицами, их обособленными подразделениями, поставщиками лубяные волокна, ежемесячно в Российское государственное кооперативное объединение по производству и первичной обработке льна и конопли «Росльнопеньковолокно». Агрегированные сведения «Росльнопеньковолокно» представляет в Росстат.

Следует предположить, что сбор настолько детальной отчетности по экономическим показателям сельскохозяйственных организаций является рудиментом советской плановой экономики, когда органы управления в сфере АПК были не только отраслевыми регуляторами, но и осуществляли оперативный хозяйственный контроль и обеспечивали плановую сдачу сельхозпродукции колхозами и совхозами. Для этого им требовалось ведение оперативного наблюдения за производственными показателями, основными средствами и складскими остатками в целях своевременного обнаружения признаков срыва планов.

Примером ведения наблюдения не за конечным объемом производства (что было бы оправдано с точки зрения федерального статистического наблюдения за показателями сельского хозяйства в России), а за оборотными средствами и промежуточными производственными результатами являются следующие отчетные формы:

- 1) сведения о надоях и реализации молока (Форма НРМОЛ) – собирается еженедельно;
- 2) сведения о переработке и наличии зерна (Форма 1-СХ (баланс));
- 3) сведения о движении зерна и продуктов его переработки (Форма 1-СХ (баланс-срочная));
- 4) сведения о наличии семян яровых культур (Форма № 1-СХ (срочная));
- 5) сведения о севе яровых культур (Форма № 3-СХ) – собирается еженедельно 6 раз в сезон;
- 6) сведения об итогах сева под урожай (Форма № 4-СХ);
- 7) сведения о ходе уборки урожая, сева озимых и вспашки зяби (Форма № 7-СХ) – собирается еженедельно 8 раз в сезон;
- 8) сведения о ходе сенокошения и заготовки кормов (Форма № 10-сх (срочная)).

Полагаем, что в условиях рыночной экономики ведение наблюдения за промежуточными (не итоговыми) результатами хозяйственной деятельности является явно избыточным.

Также следует предположить, что дисциплина представления респондентами форм отчетности в сфере сельского хозяйства находится на низком уровне, что связано и с характером запрашиваемых сведений.

Предложения по совершенствованию регулирования порядка сдачи предпринимателями отчетности

В 2014 г. Правительство Российской Федерации вело работу по совершенствованию порядка предоставления обязательной отчетности хозяйствующими субъектами. По данным Минэкономразвития России, издержки хозяйствующих субъектов на предоставление форм отчетности в органы власти составляют около 6,2 млрд. час. в год, или 1,6 трлн. руб.⁶

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. N 953-р утвержден разработанный в рамках проекта Национальной предпринимательской инициативы План мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса».

Одним из основных направлений совершенствования государственного регулирования в соответствии с указанным планом являются мероприятия, направленные на снижение издержек хозяйствующих субъектов, связанных с предоставлением отчетности, систематически формируемой и предоставляемой федеральным органам исполнительной власти.

Показателями реализации указанного плана являются снижение издержек бизнеса на сдачу обязательной отчетности к 2018 г. на 20% и увеличение доли форм регулярной отчетности, доступной к предоставлению в электронном виде, на 30% к этому же сроку.

Однако реализация мероприятий «дорожной карты» в части снижения издержек хозяйствующих субъектов, связанных с предоставлением отчетности, фактически приостановлена. Минэкономразвития России разработало в 2014 г. проект концепции снижения издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности⁷. Однако в дальнейшем рассмотрение данного документа было приостановлено.

В рамках реализации мероприятий «дорожной карты» Минэкономразвития России в 2014 г. также провело инвентаризацию форм предоставляемой бизнесом отчетности, правил их подачи и обработки⁸. Также Минэкономразвития России разработало информационную систему «Платформа единого реестра отчетности»⁹. Данная платформа предназначалась для обеспечения учета всех форм отчетности и координации сбора сведений от хозяйствующих субъектов. Информационная система доступна в сети Интернет по адресу: <http://edreestr.ru>. Однако на данном ресурсе отсутствуют признаки поддержания его в актуальном состоянии. Последняя новость на сайте датирована 12 декабря 2014 г. (по состоянию на 25.05.2016). Сам реестр отчетности не обновлялся. В реестре отчетности на тот момент значились 954 формы отчетности¹⁰. По состоянию на 15.08.2016, срок регистрации домена EDREESTR.RU закончился, и страница ресурса не открывалась.

Полагаем, что приостановленную в 2014 г. работу по совершенствованию порядка предоставления отчетности хозяйствующими субъектами необходимо возобновить.

Мероприятия разработанного Минэкономразвития России проекта Концепции снижения издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности, можно охарактеризовать как прогрессивные. В частности, в нем предлагалось использовать следующие инструменты совершенствования порядка сдачи отчетности:

- создание единого реестра отчетности (в случае невключения в единый реестр формы отчетности соответствующий орган не вправе запрашивать у хозяйствующих субъектов данную отчетность, а хозяйствующие субъекты освобождаются от всех форм юридической ответственности за непредставление запрашиваемых сведений или представление их с нарушением указанного срока). Такой системой должна стать ИС «Платформа единого реестра отчетности» (<http://edreestr.ru>), введенная в промышленную эксплуатацию, однако впоследствии не поддерживаемая;

- в отношении форм отчетности предлагается установить пятилетний срок действия (при истечении срока действия соответствующий орган должен провести оценку использования сведений отчетности и повторно пройти процедуру включения формы отчетности в единый реестр);
- при подготовке заявки на включение (изменение) формы отчетности в единый реестр ее разработчики должны провести оценку издержек бизнеса на предоставление отчетности по указанной форме (трудозатраты и (или) финансовые расходы);
- создание специальной федеральной государственной информационной системы предоставления сведений о различных видах отчетности в режиме «одного окна».

Многие из рассмотренных в настоящей статье проблем сдачи предпринимателями отчетности могут быть решены в случае утверждения и дальнейшей реализации разработанного Минэкономразвития России проекта Концепции снижения издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности. Однако недостатком разработанного проекта является отсутствие в нем механизмов нормативного правового урегулирования нового порядка установления и сдачи отчетности.

Полагаем, что указанный механизм может быть реализован двумя способами.

Самым радикальным и в то же время предпочтительным механизмом являются разработка и принятие единого федерального закона об отчетности в Российской Федерации, в рамках которого должны быть урегулированы все системы отчетности на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом действующий в настоящее время Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. N 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» следует признать утратившим силу, переместив его положения в новый закон.

Более гибким механизмом реформы сбора государственной отчетности от хозяйствующих субъектов является деление видов и форм отчетности на две независимые группы:

- 1) отчетность, собираемая в целях контроля за субъектами и объектами;
- 2) отчетность, собираемая в целях мониторинга отрасли.

Первый вид отчетности должен быть урегулирован разрабатываемым в настоящее время проектом закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» в качестве одной из форм осуществления государственного контроля наравне с такими формами, как проведение проверки, плановых (рейдовых) осмотров и т.д.

Второй вид отчетности должен быть полностью подчинен системе федерального статистического наблюдения. То есть сбор всех форм отчетности в целях мониторинга отрасли должен осуществляться только на основании Федерального закона от 29 ноября 2007 г. N 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

ЛИТЕРАТУРА

1. Апресова Н.Г. О налоговом учете и налоговой отчетности субъектов предпринимательской деятельности // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2012. – № 4. – С. 8–11.
2. Вайпан В.А. Учет и отчетность в предпринимательской деятельности: основы правового регулирования // Право и экономика. – 2015. – № 9 (331). – С. 14–27.
3. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. – М.: ООО «Профобразование», 2003.
4. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: учебник. – М.: Юстицинформ, 2007.
5. Новиков О.В. Взаимосвязь понятий «бухгалтерский учет», «финансовая отчетность», «государственный финансовый контроль» в законодательстве России // Финансовое право. – 2015. – № 7. – С. 33–37.
6. Российское предпринимательское право: учебник / Д.Г. Алексева, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. – М.: Проспект, 2011.
7. Яцко М.В. Классификация пользователей финансовой отчетности на основе развития их интересов // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 1. – С. 26–29.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Документ размещен на портале Единого реестра отчетности. Проект Концепции снижения издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности [Электронный ресурс]. URL: <http://edreestr.ru/node/1854> (дата обращения: 24.05.2016).
- ² Следует отметить, что ни в широком, ни в узком смысле предоставление сведений в рамках сбора отчетности не может обуславливать получение в дальнейшем респондентами каких-либо государственных (муниципальных) услуг. В противном случае предоставляемые сведения лишь входят в необходимый для такой услуги комплект документов заявителя и не являются отчетностью.

- 3 Законодательными актами могут устанавливаться индивидуальные системы отчетности для конкретных государственных организаций (например, для Агентства по страхованию вкладов, Агентства по ипотечному жилищному кредитованию, для Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства и т.д.).
- 4 Из них менее половины представляется субъектами предпринимательской деятельности. Большая часть форм федерального статистического наблюдения заполняется самими государственными органами, их подведомственными учреждениями и организациями.
- 5 В обзор видов и форм отчетности в пилотных сферах не включались формы отчетности, сдаваемые органами государственной власти, органами местного самоуправления и их подведомственными организациями в рамках исполнения ими публичных функций. В таблице 2 приведены сведения о заполняемых формах отчетности только хозяйствующими субъектами (предпринимателями).
- 6 Проект Концепции снижения издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности [Электронный ресурс]. URL: <http://edreestr.ru/node/1854> (дата обращения: 24.05.2016).
- 7 Проект Концепции снижения издержек бизнеса, связанных с предоставлением отчетности, направлен в Правительство РФ 31.10.2014.
- 8 В Правительство РФ представлен доклад (исх. N 6384-ОФ/ДО9и от 28.03.2014) «Об инвентаризации форм предоставляемой бизнесом отчетности».
- 9 ИС «Платформа единого реестра отчетности» введена в промышленную эксплуатацию (письмо Минэкономразвития России в Правительство РФ об исполнении мероприятия дорожной карты от 28.11.2014 N 29767-ОФ/ДО9и).
- 10 Следует отметить, что ведение ИС «Платформа единого реестра отчетности» в действующем законодательстве никак не урегулировано (отсутствуют правила ведения данного ресурса, порядок внесения в него сведений, их актуализации, не определен оператор системы). В текущем виде реестр отчетности не имеет юридического значения, и внесение или невнесение в него сведений не порождает никаких правовых последствий. Экспресс-анализ форм отчетности, включенных в единый реестр отчетности, позволяет прийти к выводу о максимально широком толковании понятия отчетности при включении конкретных форм в реестр. Например, в реестре отражены формы, заполняемые при получении государственных услуг, а также формы, заполняемые в рамках гражданского оборота той или иной продукции (товаро-сопроводительные документы).

REPORTING AS A TOOL OF STATE REGULATION AND ENFORCEMENT

Knutov Alexandr V.

Researcher at the Institute of Public Administration HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: knutov.al@gmail.com

Plaksin Sergey M.

PhD in Economics, Deputy director at the Institute
of Public Administration and Municipal Management, Deputy director
at the Expert-Analytical Department, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: splaksin@hse.ru

Abstract

The article is devoted to the reporting as a tool of state regulation and enforcement. The article examines the reporting of Russian business organizations with reference to the state bodies.

The article includes the following topics: the notion of reporting, types and features of reporting, problems of reporting, the procedure for the establishing of new types of reporting for business organizations.

The article examines the reporting regardless of the scope of regulation. Other articles usually consider reporting of enterprises only in relation to the financial sector (tax reporting) or to the statistical reporting, but this article studies reporting at the universal level. The author distinguishes the following types of reporting: the state statistical reporting, financial reporting (accounting and tax reporting), reporting of sectors. There is a description of each type of reporting and its legal regulation, of signs and features of each type of reporting systems in the article.

The article presents a classification of the business reporting on various grounds.

It is proved that the reporting is a tool of state regulation and enforcement on a par with such tools as: various state permissions (licensing, accreditation, certification, etc.), control functions of state bodies (testing and inspection business). Reporting creates costs for business as it needs completing reporting forms. Therefore, this article proposes to introduce regulatory mechanisms that exclude the establishment of redundant reporting forms.

The authors' conclusions were verified in eight areas of public administration. The authors revealed an exhaustive list of reporting forms in all these areas. Such forms were reviewed with regard to the content and purposes of their collection.

The article formulates proposals to improve the procedure for the establishing of new types of reporting for business organizations.

Keywords: statistical reporting; federal statistical observation; financial reporting; tax reporting; sectoral reporting, reporting forms; state control.

Citation: Knutov, A.V. & Plaksin, S.M. (2016). Otchetnost kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniya [Reporting as a Tool of State Regulation and Enforcement]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 49–68 (in Russian).

REFERENCES

1. Gorbunova, O.N. (2003). *Finansovoe pravo i finansovyy monitoring v sovremennoy Rossii* [Financial Law and Financial Monitoring in Modern Russia]. Moscow: Profobrazovanie.
2. Zvonenko, D.P., Malumov, A.Yu. & Malumov, G.Yu. (2007). *Administrativnoe pravo: uchebnik* [Administrative Law. Manual]. Moscow: Yustitsinform.
3. *Rossiyskoe predprinimatel'skoe pravo: uchebnik* [Russian Business Law. Manual]. Eds: I.V. Ershova, G.D. Otnyukova. Moscow: Prospekt, 2011.
4. Vaypan, V.A. (2015). Uchet i otchetnost v predprinimatelskoy deyatel'nosti: osnovy pravovogo regulirovaniya [Accounting in Business: Regulatory Framework]. *Pravo i Ekonomika*, n. 9 (331), pp. 14–27.
5. Yatsko, M.V. (2016). Klassifikatsiya polzovateley finansovoy otchetnosti na osnove razvitiya ikh interesov [Classification of Financial Reporting Users, Depending on their Interests]. *Bezopasnost' Biznesa*, n. 1, pp 26–29.
6. Novikov, O.V. (2015). Vzaimosvyaz ponyatiy «bukhgalterskiy uchet», «finansovaya otchetnost», «gosudarstvennyi finansovyi kontrol» v zakonodatel'stve Rossii [Interconnection of Concepts «Accounting», «Financial Statements», «State Financial Control» in Russian Legislation]. *Finansovoe Parvo*, n. 7, pp. 33–37;
7. Apresova, N.G. (2012). O nalogovom uchete i nalogovoy otchetnosti sub'ektov predprinimatelskoi deyatel'nosti [On Tax Accounting and Tax Reporting of Business Entities]. *Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie «Biznes i pravo v Rossii i za rubezhom»*, n. 4, pp. 8–11.