

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Магницкий Никита Дмитриевич

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ НЕНАЛОГОВЫМИ ДОХОДАМИ БЮДЖЕТОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

5.2.4. Финансы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Тюрина Юлия Габдрашитовна,
доктор экономических наук, доцент

Москва – 2023

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 21 февраля 2024 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Гончаренко Л.И., д.э.н., профессор;
заместитель председателя – Попков С.Ю., д.э.н., профессор;
ученый секретарь – Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Засько В.Н., д.э.н.;
Караев А.К., д.техн.н., профессор;
Киреева Е.Ф., д.э.н., профессор;
Куцури Г.Н., д.э.н., доцент;
Мандрощенко О.В., д.э.н., профессор;
Пансков В.Г., д.э.н., профессор;
Пинская М.Р., д.э.н., доцент;
Цепилова Е.С., д.э.н., доцент.

Автореферат диссертации разослан 15 декабря 2023 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Финансового университета Д 505.001.109

Ю.Г. Тюрина

I Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Анализ зарубежной и отечественной экономической литературы свидетельствует о необходимости дополнительных исследований, посвященных содержательной характеристике неналоговых доходов публично-правовых образований и их управлению, что обусловлено следующими причинами:

- во-первых, специфические особенности и признаки неналоговых доходов, отличающие их от платежей налогового характера и определяющие особенности управления ими, требуют дополнительного обоснования с позиции влияния на качество управления;

- во-вторых, наблюдаемая низкая доля неналоговых доходов в бюджетах публично-правовых образований по сравнению с налоговыми доходами;

- в-третьих, неналоговые доходы специфичны и разнородны по своей природе и содержанию для разных стран, что оказывает влияние на возможность сравнительного (межстранового) анализа и выявления лучшей практики управления в данной сфере;

- в-четвертых, влияние отдельных неналоговых доходов на проводимую бюджетно-налоговую политику традиционно оценивалось как «незначительное», в связи с чем комплексное исследование данной темы подробно не изучено научным сообществом в качестве актуальной теоретической и практической задачи обеспечения резервов роста неналоговых доходов с точки зрения наращивания доходного потенциала бюджетов разных уровней.

В действующем отечественном законодательстве подходы к управлению неналоговыми доходами четко не определены, что препятствует обеспечению сбалансированности бюджетов публично-правовых образований, порождает социально-экономические диспропорции развития территорий, а также не способствует эффективности реализации финансовой политики публично-правовых образований. Так, на практике низкое качество управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований проявляется и в отсутствии полного перечня неналоговых доходов, что обуславливает методологические проблемы при прогнозировании неналоговых доходов в рамках бюджетного процесса. Указанные проблемы администрирования и прогнозирования неналоговых доходов оказывают влияние на качество планирования объемов бюджетных расходов, что в условиях ограниченности доходной базы бюджетов может привести к некорректному планированию бюджетного дефицита и, соответственно, непредсказуемому объему государственного долга бюджетов публично-правовых образований.

Таким образом, действующий механизм управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований не только не способствует результативному выполнению стратегических задач и реализации полномочий органов власти публично-правовых образований, в том числе в части повышения качества жизни населения и экономической активности, но и не обеспечивает достижения сбалансированности бюджета соответствующего публично-правового образования с учетом всех возможных потенциальных источников пополнения доходной базы.

В связи с изложенным требуется уточнение содержательных характеристик и признаков неналоговых доходов, методических основ управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, оценка его качества, а также разработка и реализация научно-обоснованного комплекса практических мер, направленных на совершенствование управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, что приобретает особое значение в условиях необходимости роста бюджетных расходов, поиска резервов роста доходов бюджетов и обуславливает актуальность темы диссертации.

Степень разработанности темы исследования. Совершенствование управления доходами бюджетов публично-правовых образований в настоящее время является одной из ключевых тем исследований отечественных и зарубежных ученых, экспертов международных организаций как ответ на потребность мирового сообщества в повышении эффективности администрирования и прогнозирования доходов бюджетов публично-правовых образований, которые в том числе способны сглаживать негативные последствия колебаний экономических циклов. Вопросам управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований посвящены работы зарубежных ученых: Д.Ж. Бойда, В. Вильсона, С. Ландона, А.П. Лернера, Н. Мартина, К.М. Моррисона, Г. Моура, Д. Рикардо, А. Смита, Б. Сновдона, М.Х. Хантера, М. Хортон, С.С. Холландера, Ю.К. Шенга. Проблемы администрирования и прогнозирования доходов бюджетов публично-правовых образований освещены в работах отечественных авторов: К.Ю. Багратуни, А.Р. Батяевой, С.Я. Боженок, О.Б. Буздалиной, М.Л. Васюниной, О.В. Врублевской, М.С. Гордиенко, А.Г. Грязновой, И.А. Гуляева, Л.И. Гончаренко, В.А. Карасева, Г.Н. Куцури, А.М. Лаврова, А.С. Ложечко, Е.В. Маркиной, М.В. Мишустина, В.Г. Панскова, М.Р. Пинской, С.П. Соляниковой, Ю.Г. Тюриной, Р.Э. Шабаева, Н.С. Шмиголь и ряда других. Однако специфические черты неналоговых доходов, особенности и компоненты управления неналоговыми доходами, их основные инструменты, а также проблемы реализации и оценки не получили комплексного отражения в научных исследованиях, что обусловило выбор темы диссертации.

Целью исследования является решение научной задачи разработки теоретических и методических подходов к совершенствованию управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие **задачи**:

- раскрыть и обосновать содержательные характеристики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований;
- предложить методический подход к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований;
- выявить и систематизировать риски управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований;
- разработать методику выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований на основе выявленных рисков управления;
- предложить алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами путем апробации методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.

Объектом исследования выступают экономические отношения по формированию доходов бюджетов публично-правовых образований.

Предметом исследования является совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.

Область исследования диссертации соответствует пункту 9. «Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование» Паспорта научной специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

Научная новизна исследования заключается в развитии теоретических и методических подходов к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, учитывающих специфические характеристики и современный инструментарий управления неналоговыми доходами бюджетов, а также направленных на повышение качественного уровня организации финансово-бюджетных отношений.

Новыми являются следующие научные результаты:

- 1) раскрыты и обоснованы содержательные характеристики управления неналоговыми доходами бюджетов, базирующиеся на классификации неналоговых доходов, основанной на критериях экономического содержания и назначения неналогового платежа, отражающие влияние на организационные и методические

подходы к реализации процедур управления в зависимости от вида неналогового платежа, типа публично-правового образования, статуса субъекта управления, направления государственной политики, особенностей правового регулирования, а также требующие учета в целях обеспечения надлежащего качества управления неналоговыми доходами;

2) предложен методический подход к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, заключающийся в определении структурных элементов управления с учетом целеполагания управления неналоговыми доходами и связи с направлениями государственной политики, позволяющий при этом реализовывать специфические модели управления неналоговыми доходами в зависимости от особенностей неналогового платежа и вида доходов неналогового характера;

3) выявлены и систематизированы риски управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, обуславливающие изменение механизма управления, определяющие выбор процедур управления и поиск резервов мобилизации неналоговых доходов;

4) разработана методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов, предусматривающая учет выявленных рисков управления и использование системы показателей по видам неналоговых платежей, признакам качества и функциональным элементам управления неналоговыми доходами бюджетов, предназначенная для проведения мониторинга деятельности и рейтингования субъектов управления неналоговыми доходами на разных этапах бюджетного процесса;

5) в целях финансового обеспечения деятельности публично-правовых образований разработан алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами, учитывающий специфику неналогового платежа, степень и качество риска управления неналоговыми доходами, применение механизма неналоговых расходов.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что ее основные выводы и положения способствуют совершенствованию базисных основ управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, уточняют действующие подходы к формированию и использованию механизма управления неналоговыми доходами, определяют векторы повышения качества организации финансово-бюджетных отношений.

Практическая значимость работы заключается в подготовке комплексных рекомендаций по совершенствованию подхода к прогнозированию и администрированию неналоговых доходов бюджетов с учетом предлагаемых изменений в оценке качества управления неналоговыми доходами, в том числе:

– предложена и обоснована методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, применение которой

представляется целесообразным при проведении действующего мониторинга деятельности главных администраторов доходов бюджетов;

– в рамках апробации методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, а также с учетом научно-обоснованных подходов к выявлению и систематизации рисков управления доходами неналогового характера предложен алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами бюджетов.

Методология и методы исследования. Методология исследования базируется на теоретических положениях и подходах, представленных в работах отечественных и зарубежных ученых в области управления доходами бюджетов публично-правовых образований. Методологическая база исследования основывается на философских и общенаучных принципах (объективности, системности, всесторонности, единства теории и практики). В ходе исследования использованы общенаучные (анализ, синтез, обобщение, группировка, классификация) и специальные (экономико-математические) методы.

Положения, выносимые на защиту:

1) содержательная характеристика управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований (С. 13-24; 31-39);

2) методический подход к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований (С. 24-31; 63-71);

3) систематизация рисков управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, выявленных путем анализа факторов и трендов, оказывающих влияние на изменение механизма управления неналоговыми доходами, а также результаты их оценки на основании динамики ретроспективных данных (С. 40-49; 72-73; 75-77);

4) методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, позволяющая отразить взаимосвязь между управлением и полученными результатами в разрезе видов неналоговых доходов на разных этапах бюджетного процесса (С. 79-99);

5) процедуры управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований на основании методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований на всех этапах бюджетного процесса (С. 99-136).

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных методов, анализом широкого круга источников информации. Исследование основывается

на официальных данных Министерства финансов России, Федерального казначейства, сведениях единого портала бюджетной системы Российской Федерации, подсистемы кассового и бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», информационно-аналитической системы мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, официального интернет-портала правовой информации и справочно-правовой системы «Консультант плюс».

Основные положения и результаты исследования докладывались и получили одобрение на следующих научных конференциях: на XII Международном научном студенческом конгрессе «Преодолеть пандемию: креативность и солидарность» (Москва, Финансовый университет, 1-5 марта 2021 г.); на II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 17 февраля 2022 г.); на III Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (с применением дистанционных технологий) (Москва, Финансовый университет, 28 октября 2022 г.); на III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы функционирования финансовой системы России» (Москва, Финансовый университет, 16 февраля 2023 г.); на IV Международной научно-практической конференции «Финансы общественного сектора: глобальные тренды, новые риски и будущие приоритеты» (Москва, Финансовый университет, 12 апреля 2023 г.).

Материалы диссертации применяются в практической деятельности Департамента доходов Министерства финансов Российской Федерации при разработке и совершенствовании подходов к управлению доходами бюджетов публично-правовых образований в условиях цифровой трансформации. Предложенные в работе рекомендации по совершенствованию подходов к администрированию неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований учитываются в рамках создания модели управления доходами на базе Перечня источников доходов Российской Федерации в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», формируемого в соответствии со статьей 47.1 «Перечень и реестры источников доходов» Бюджетного кодекса Российской Федерации. Предложения по совершенствованию оценки качества финансового менеджмента применяются при составлении комплексной рейтинговой оценки управления доходами федерального бюджета в разрезе по главным администраторам доходов федерального бюджета. Предложенные в диссертации

подходы к прогнозированию неналоговых доходов и меры по оценке неналоговых рисков, возникающих у бюджетов публично-правовых образований, учитываются при согласовании Минфином России методик прогнозирования доходов, разрабатываемых главными администраторами доходов федерального бюджета. В частности, в целях установления перечня решений органов государственной власти (органов местного самоуправления), а также планируемых и принятых изменений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и иных правовых актов, оказывающих влияние на доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» разработан раздел, который позволяет выявить риски, оказывающие влияние на доходы публично-правовых образований, со стоимостной оценкой влияния таких рисков на неналоговые доходы на всех стадиях бюджетного процесса, что предусмотрено ведомственным проектом «Целостная система управления бюджетными рисками». В целях проведения комплексного анализа исполнения бюджета по доходам бюджетов публично-правовых образований Департаментом доходов применяются предложенные в диссертации мероприятия по методическому (в части изменения подходов к прогнозированию отдельных видов неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований и индикаторов оценки качества управления доходами главными администраторами доходов федерального бюджета), организационному (в части функционирования Перечня источников доходов Российской Федерации) и нормативному правовому (в части установления необходимости учета итогов) совершенствованию управления доходами бюджетов публично-правовых образований. Применение в Департаменте доходов практических предложений, разработанных в диссертации, способствует повышению качества подготавливаемых Департаментом доходов Министерства финансов Российской Федерации материалов, совершенствованию механизма управления доходами бюджетов публично-правовых образований в условиях цифровой трансформации.

Материалы исследования используются Департаментом общественных финансов Финансового факультета Финансового университета в преподавании учебных дисциплин «Государственные и муниципальные доходы», «Финансы общественного сектора экономики в зарубежных странах», при проведении научно-исследовательского семинара по направленности программы магистратуры «Финансы государственного сектора».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. Основные положения и результаты исследования отражены в 6 публикациях общим объемом 3,97 п.л. (весь объем авторский), в том числе в 5 работах

авторским объемом 3,27 п.л., опубликованных в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации Структура и объем диссертации обусловлены целью, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 150 наименований. Текст диссертации изложен на 163 страницах, содержит 13 таблиц, 33 рисунка.

II Основное содержание работы

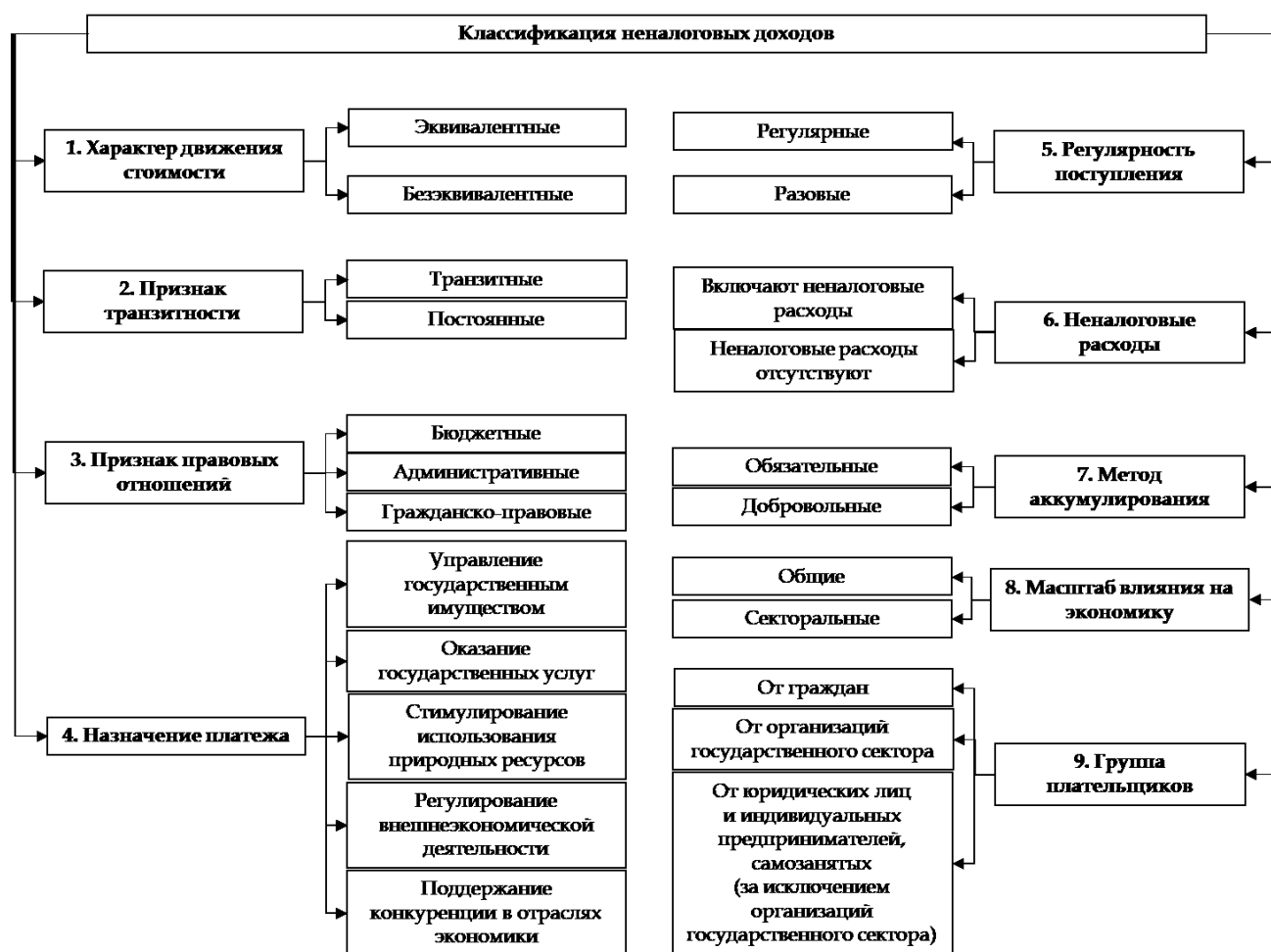
В соответствии с поставленными целью и задачами исследования в работе рассмотрено пять групп вопросов.

Первая группа вопросов связана с раскрытием и обоснованием содержательных характеристик управления неналоговыми доходами бюджетов, базирующихся на авторской классификации неналоговых доходов, требующих учета в целях обеспечения качества управления неналоговыми доходами.

Ключевым звеном при рассмотрении содержания и сущностных характеристик неналоговых доходов являются неналоговые платежи. Под неналоговым платежом понимается совокупность взимаемых с юридических и физических лиц денежных средств, нерегулируемых законодательством о налогах и сборах, путем изъятия сформированных ими на праве собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления финансовых ресурсов (скрытого фискального резерва) в пользу публично-правовых образований в целях финансового обеспечения их деятельности.

Выявлены структурные элементы неналоговых платежей: правовое основание – источник права, в рамках которого осуществляется процесс администрирования неналогового платежа; объект обложения неналогового платежа; база уплаты неналогового платежа; сроки уплаты неналогового платежа; ставки неналогового платежа; порядок уплаты неналогового платежа. Неналоговый доход определен как результат мобилизации и зачисления неналоговых платежей с присущими им правовыми основаниями возникновения дохода, структурными элементами и специфическими чертами.

Неналоговые доходы могут быть классифицированы по различным признакам, представленным на рисунке 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 – Классификация неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований

С учетом представленной классификации сформированы характеристики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований:

- инструментарий управления неналоговыми доходами зависит от вида неналогового платежа;
- организация управления неналоговыми доходами зависит от типа публично-правового образования;
- управление неналоговыми доходами взаимосвязано с направлениями государственной политики в различных сферах;
- субъектами управления выступают уполномоченные государственные (муниципальные) органы – участники бюджетного процесса;
- неналоговые платежи устанавливаются и регулируются нормативными правовыми актами различной юридической силы;
- поступление определенных видов неналоговых доходов бюджетов может быть увязано с финансовым обеспечением отдельных государственных функций;

– невыясненные налоговые платежи отражаются в составе неналоговых доходов.

В исследовании выявлено, что в мировой практике нет законодательно закрепленного термина «неналоговые доходы», содержащего четкое разграничение от налоговых доходов и безвозмездных поступлений; неналоговые доходы в большинстве своем определяются по принципу «дихотомии». Рекомендациями Международного валютного фонда представлен подход к определению неналоговых доходов как доходов, не регулируемых налоговым законодательством и включающих поступления в виде межбюджетных трансфертов. В отечественной практике подходы к определению неналоговых доходов обсуждаются в рамках двух направлений: с включением платежей фискального характера в налоговое законодательство (например, утилизационный сбор, плата за негативное воздействие на окружающую среду) или с принятием единого нормативного правового акта, регулирующего управление всеми неналоговыми платежами. Указанная дискуссия обусловлена, как правило, отсутствием единого правового регулирования неналоговых обязательных платежей; широким составом перечня неналоговых платежей и соответствующих им администраторов неналоговых платежей; наличием необоснованных неналоговых платежей, приводящих к административным и финансовым барьерам и росту транзакционных издержек.

Обозначенные содержательные характеристики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований целесообразно учитывать в целях обеспечения качества управления ими, которое определяется с позиции всеобъемлющего охвата, открытости, своевременности и законности.

Вторая группа вопросов связана с предложением методического подхода к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, заключающегося в определении структурных элементов управления и позволяющего реализовывать специфические модели управления неналоговыми доходами в зависимости от особенностей неналогового платежа и вида доходов неналогового характера.

Под управлением неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований понимается процесс разнонаправленного воздействия уполномоченных государственных (муниципальных) органов на финансовые отношения в целях обеспечения стабильности мобилизации доходов бюджетов публично-правовых образований от взимания неналоговых платежей с учетом реализуемых направлений государственной политики.

В рамках управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований применяется комплекс инструментов различного функционального назначения (государственные интегрированные информационные системы, методики, реестры, карты), предусмотренные соответствующими процедурами управления:

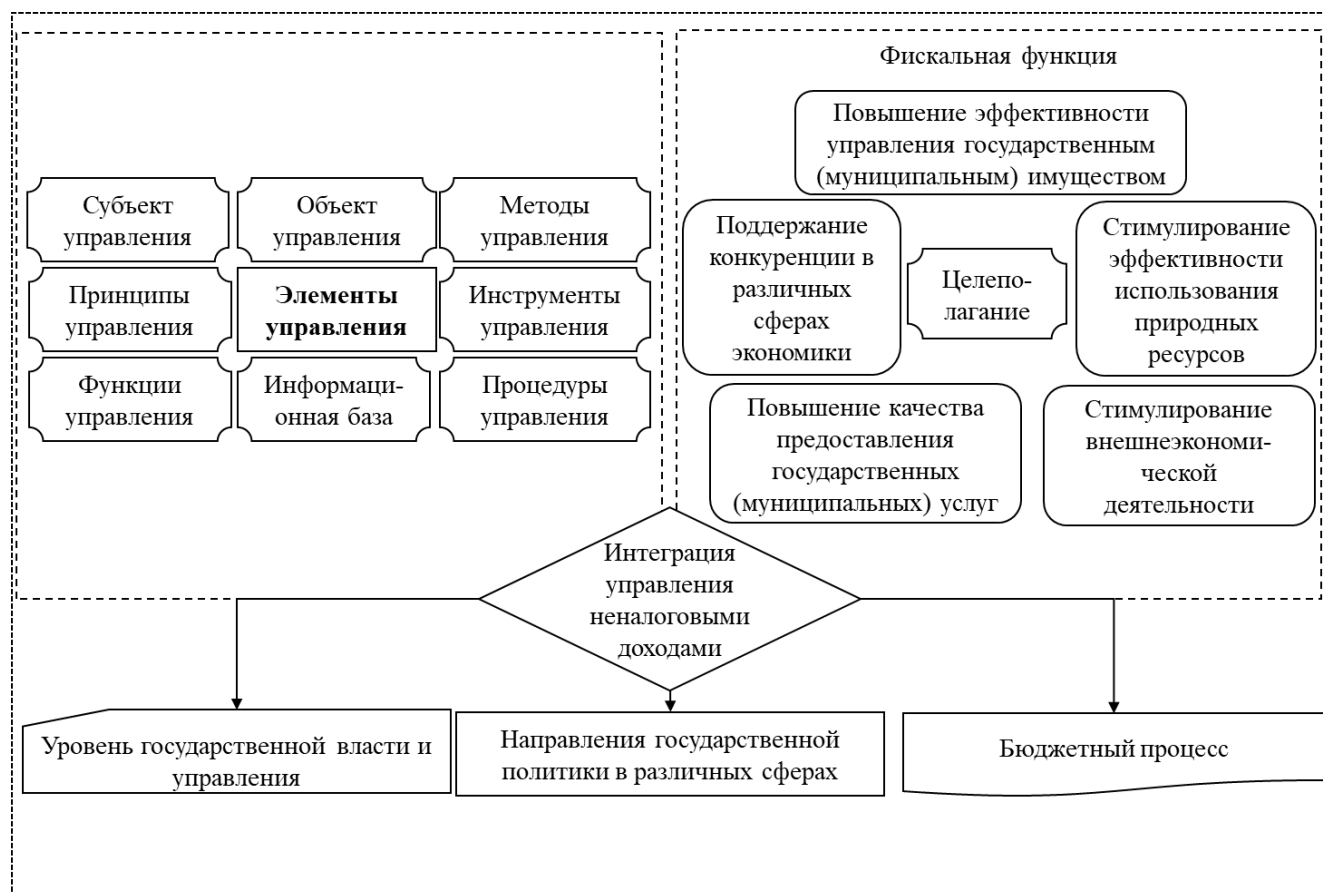
- составление и ведение карты рисков на всех этапах бюджетного процесса;
- введение и изменение нормативных правовых актов, устанавливающих неналоговые платежи;
- составление и ведение технологических карт;
- создание и сопровождение единой информационной системы;
- уточнение методик прогнозирования доходов;
- составление и ведение реестра лиц, имеющих просроченную задолженность по денежным обязательствам;
- проверка законности операций управления, распоряжения и использования финансовыми активами;
- оценка обеспечения сохранности государственных финансовых активов;
- проверка исполнения обязательств по перечислению в бюджет неналоговых доходов;
- инвентаризация реестра неналоговых платежей, проверка организации и ведения учета и составления отчетности по неналоговым доходам;
- формирование и ведение дорожных карт по управлению дебиторской задолженностью.

Управление неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований осуществляется в рамках следующих целей (целеполаганий):

- 1) повышение эффективности управления государственным (муниципальным) имуществом, в том числе путем реализации (продажи/отчуждения) нерентабельного имущества (например, продажа конфискованного имущества, квартир) и введения в большем объеме в хозяйственный оборот наиболее ликвидных активов (например, получение доходов в виде дивидендов от участия публично-правовых образований в уставных капиталах акционерных обществ, формирование дополнительных доходов, образованных в результате размещения свободных остатков денежных средств на счетах бюджетов публично-правовых образований);
- 2) поддержание конкуренции в различных сферах экономики через механизмы введения дополнительных неналоговых доходов или их отмены, пересмотра состава неналоговых льгот по уплате неналогового платежа;
- 3) повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг за счет введения (отмены неэффективных) неналоговых платежей (сборов), в том числе в целях привлечения дополнительных финансовых ресурсов;
- 4) стимулирование эффективности использования природных ресурсов путем введения дополнительных неналоговых платежей (либо отмены действующих) в целях обеспечения экологической безопасности;

5) стимулирование внешнеэкономической деятельности через механизм изменения взимания платы за импорт и экспорт товаров.

Управление неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований представлено на рисунке 2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 – Управление неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

К функциям управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований отнесены планирование (прогнозирование), оперативное управление (администрирование), государственный (муниципальный) финансовый контроль и мониторинг, финансовый учет и составление отчетности. Специфика управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований предполагает применение специальных методов воздействия на финансовые отношения, которые продиктованы особенностями объекта управления. Методы воздействия на финансовые отношения в рамках управления неналоговыми доходами целесообразно разделять на:

1) экономические – варьирование ставки неналогового платежа; воздействие на базу уплаты неналогового платежа и на объект обложения неналогового платежа; изменение сроков уплаты неналогового платежа; регулирование порядка и сроков уплаты неналогового платежа; освобождение от уплаты неналогового платежа; рассрочка и

отсрочка уплаты налоговых платежей; предоставление льгот и преференций при уплате неналогового платежа;

2) организационно-распорядительные (административные) – изменение содержания договорных отношений, регулирующего поступление соответствующего вида неналогового платежа в бюджет.

Управление неналоговыми доходами со стороны финансовых органов предусматривает применение процедур воздействия как на главных администраторов доходов бюджетов, так и на неналоговые платежи, по результатам которого осуществляется донастройка процессов администрирования. В процессе администрирования осуществляется наделение уполномоченных государственных (муниципальных) органов полномочиями по исчислению платежей, их прогнозированию, оперативному управлению, осуществлению контроля, ведению учета и составлению отчетности.

Третья группа вопросов связана с выявлением и систематизацией рисков управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, обуславливающих изменение механизма управления, определяющих выбор процедур управления и поиск резервов мобилизации неналоговых доходов.

При оценке управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований важно рассматривать вопросы, связанные с систематизацией и выявлением рисков и возможных резервов пополнения доходной части бюджетов разных уровней. На рисунке 3 представлены выявленные факторы риска на основе изменения механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, что позволило систематизировать риски управления, обозначить процедуры и инструменты управления ими.

Поскольку в отношении каждого неналогового дохода существуют особенности по управлению их резервами и рисками, в исследовании проведен анализ в отношении дивидендов, платежей операторов сети, экологического сбора, части прибыли унитарных предприятий, платежей за пользование водными объектами и недрами.

Например, экологический сбор уплачивается производителями, импортерами товаров (упаковки), подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Фактором риска является самостоятельный расчет суммы платежа плательщиком, заполнение декларации о количестве выпущенных в обращение товаров/упаковки и формирование отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов. Проверка данной информации со стороны главного администратора сбора отсутствует, и при этом последние несколько лет наблюдается тенденция к снижению общей суммы поступлений сбора в федеральный бюджет.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3 – Систематизация рисков управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований с учетом влияния факторов и реализуемых процедур управления

Кроме этого, отсутствует контроль за выполнением соответствующими организациями нормативов утилизации отходов от использования товаров/упаковки. В этой связи риски управления связаны с необеспечением должного уровня качества администрирования и собираемости в действующей системе регулирования. К процедурам управления по сокращению рисков возможно отнесение следующих:

- корректировка ставок экологического сбора и нормативов утилизации отходов от использования товаров (ставки сбора ни разу не индексировались, в том числе на инфляцию);
- актуализация перечня товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств;
- обеспечение возможности принятия мер административного воздействия без проведения контрольных (надзорных) мероприятий в рамках контроля за выполнением нормативов утилизации;
- обеспечение контроля за начислением и уплатой сбора по текущим ставкам с последующей индексацией ставок (например, с 2026 года);
- проведение на постоянной основе проверки представляемых всеми плательщиками оснований для уменьшения суммы сбора;
- создание и сопровождение информационной системы и автоматизированных средств для осуществления контроля за выполнением нормативов утилизации в рамках администрирования экологического сбора.

Четвертая группа вопросов связана с разработкой методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов, предусматривающей использование системы показателей по видам неналоговых платежей, признакам качества и функциональным элементам управления неналоговыми доходами бюджетов, и предназначенной для проведения мониторинга деятельности и рейтингования субъектов управления неналоговыми доходами на разных этапах бюджетного процесса.

Действующий алгоритм осуществления финансового контроля в части неналоговых доходов формируется в настоящее время по пяти показателям: 1) отклонение фактического поступления неналоговых платежей от их прогнозируемой суммы; 2) наличие методики прогнозирования доходов у главного администратора доходов; 3) прирост объемов дебиторской задолженности по доходам к фактическому поступлению соответствующего неналогового платежа; 4) управление просроченной дебиторской задолженностью по неналоговым платежам; 5) доля возвратов (возмещений) из федерального бюджета излишне уплаченных (взысканных) сумм.

Выявлено, что представленные показатели не отражают качество управления неналоговыми доходами, в связи с чем в исследовании разработана и представлена методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-

правовых образований, позволяющая установить причинно-следственную связь между системой количественных и качественных показателей, провести мониторинг деятельности и рейтингование субъектов управления неналоговыми доходами на разных этапах бюджетного процесса.

Методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, представленная на рисунке 4, предусматривает:

- использование системы показателей по видам неналоговых платежей, включающей его элементную характеристику (ставки неналогового платежа, период уплаты);
- учет признаков качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований (факторный анализ отклонений, порядок администрирования и прогнозирования доходов);
- мониторинг деятельности и рейтингование субъектов управления неналоговыми доходами на разных этапах бюджетного процесса.

Методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований предусматривает последовательность действий, соблюдение которых позволяет сформировать обоснованное суждение о качестве управления. Пример оценки качества управления неналоговыми доходами в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ, представлен в таблице 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 4 – Методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

Таблица 1 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ.

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1	2	3	4
А	Комплексность	1+...+7/7	7-max, <7-min
1	Учет при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности по обществам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
4	Доля обществ, по которым главным администратором доходов представлен прогноз доходов в виде дивидендов, от их общего числа	прогноз/ факт	1 -достоверно; <1 - недостоверно
5	Доля реорганизованных акционерных обществ, учтенных в прогнозе доходов, к их фактическому значению		
6	Ожидаемое изменение доли чистой прибыли хозяйственных обществ, направляемой на уплату дивидендов или распределяемой среди участников общества		
7	При прогнозировании доходов учитывается следующая информация:		
7.1	Долгосрочная программа развития общества, утвержденная в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке долгосрочных программ развития стратегических акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий	7.1+...+7.6/6	1 -max;<1 -max
7.2	Наличие составления консенсуса-прогноза чистой прибыли		
7.3	Информация о прогнозе чистой прибыли, представленная обществом		
7.4	В прогнозе доходов отражена информация об обществах, находящихся в стадии банкротства, ликвидации, не ведущие финансово-хозяйственную деятельность		
7.5	В прогнозе доходов отражена информация об обществах, 100% акций которых планируются к продаже, внесению в вертикально интегрированную структуру, передаче государственной корпорации или на иной уровень публичной собственности		
7.6	Макроэкономические показатели прогноза социально-экономического развития публично-правового образования на текущий финансовый год, очередной финансовый год и плановый период		
7.6	Макроэкономические показатели прогноза социально-экономического развития публично-правового образования на текущий финансовый год, очередной финансовый год и плановый период		
Б	Своевременность	1+2+3/3	3-max, <3-min
1	Перечисление в доход бюджета средств в установленные законодательством Российской Федерации сроки	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Формирование и представление в финансовый орган расчетов прогноза доходов в установленные законодательством Российской Федерации сроки		
3	Бюджетная отчетность сформирована в сроки, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации		

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4
В	Законность	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих выплату дивидендов/прибыли	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Направление не менее 50% прогнозируемой чистой прибыли (за исключением случаев, когда нормативным правовым актом установлен особый размер норматива)		
3	Сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета, сформированы в соответствии с методикой прогнозирования	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
4	Бюджетная отчетность сформирована по формам, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации		
5	Учет прогнозируемой скорректированной прибыли, в частности:	5.1+...+5.8/8	1 -max;<1 -max
5.1	Доходов и расходов, связанных с признанием (восстановлением) убытка от обесценения основных средств и нематериальных активов, а также с их списанием (за исключением списаний, связанных с продажей)	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
5.2	Восстановление обесценения основных средств		
5.3	Переоценка валютных счетов в банках		
5.4	Прочие курсовые разницы		
5.5	Курсовые разницы от операционной деятельности в составе прочих доходов		
5.6	Курсовые разницы от операционной деятельности в составе операционных расходов		
5.7	Неконтролирующие доли участия		
5.8	Расходы на инвестиции		
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в открытом доступе, в том числе в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в открытом доступе, в том числе в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в открытом доступе, в том числе в системе «Электронный бюджет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в открытом доступе, в том числе в системе «Электронный бюджет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в открытом доступе, в том числе в системе «Электронный бюджет»		

Источник: составлено автором.

Пятая группа вопросов связана с разработкой алгоритма выбора процедур управления неналоговыми доходами на основе результатов оценки качества управления ими с учетом специфики неналогового платежа, степени и качества риска управления неналоговым доходом, уровня и динамики дебиторской задолженности по неналоговым доходам и эффективного применения неналоговых расходов в целях совершенствования управления доходами бюджетов.

Результаты апробации методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, изложенной в четвертой группе вопросов, представлены на примере доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, в разрезе главных администраторов доходов федерального бюджета: Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Министерство транспорта Российской Федерации и Федеральное агентство железнодорожного транспорта.

В части показателей оценки, относящихся к критерию качества управления «комплексность»:

– показатель 1: Федеральным агентством по управлению государственным имуществом учитывались в прогнозе ожидаемые поступления дебиторской задолженности по доходам от акционерных обществ в размере 400 млн рублей, при этом фактическое значение составило 417 млн рублей, в связи с чем показатель 1 составил 96%. Министерство транспорта Российской Федерации и Федеральное агентство железнодорожного транспорта не учитывали в прогнозе поступления дебиторской задолженности по обществам, что соответствует фактическому значению;

– показатель 2: Федеральным агентством по управлению государственным имуществом отражалась информация в прогнозе доходов сведений о неналоговых расходах, а другими ведомствами нет;

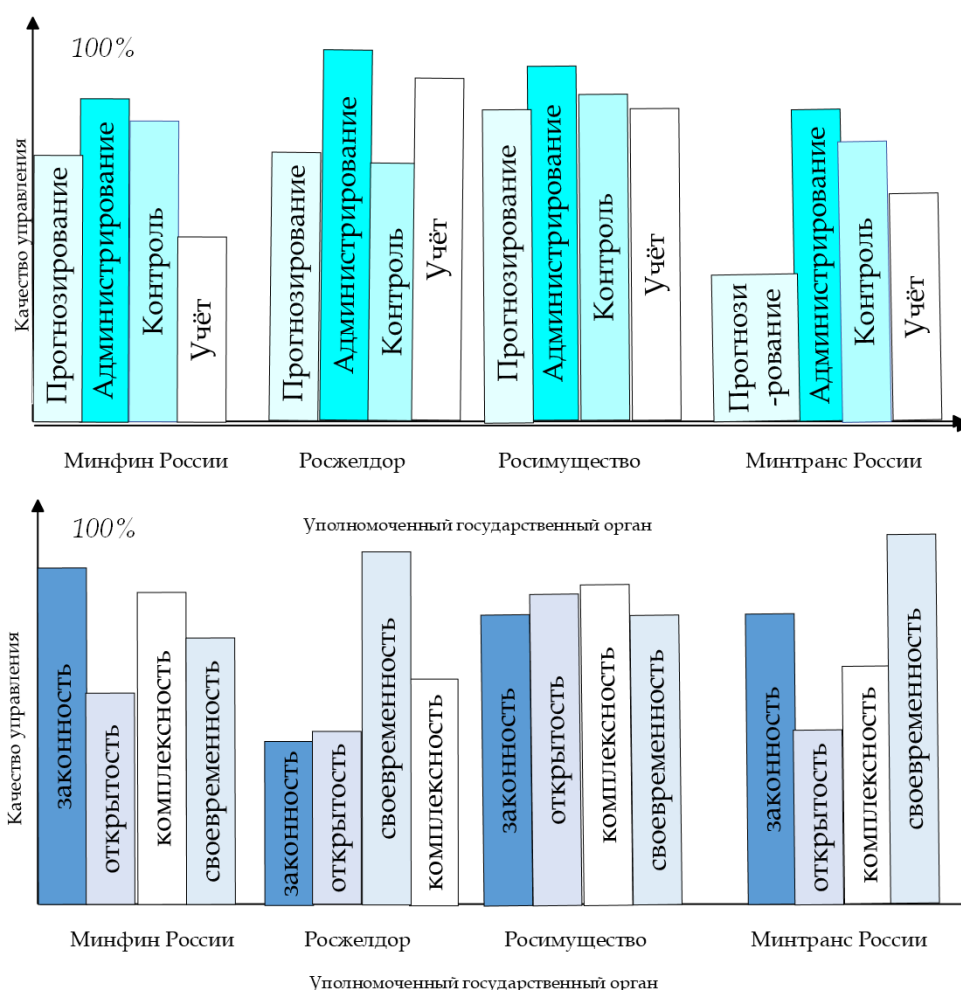
– показатель 3: аналитические материалы по исполнению федерального бюджета были сформированы всеми главными администраторами доходов;

– показатель 4: Федеральным агентством по управлению государственным имуществом представлен прогноз доходов по 1 356 акционерному обществу, при этом фактически права акционера закреплены за 1 456 акционерным обществом, в связи с чем показатель составил 93%. Министерство транспорта Российской Федерации представило прогноз доходов по 1 акционерному обществу, при этом фактически права акционера закреплены по 5 акционерным обществам. Федеральное агентство железнодорожного транспорта представило прогноз доходов по 1 акционерному обществу, что соответствует фактическому количеству акционерных обществ, права которых закреплены за ведомством;

– показатель 5: Федеральное агентство по управлению государственным имуществом учитывало в прогнозе доходов 3 акционерных общества, которые будут реорганизованы в рамках очередного финансового года, при этом фактическое значение составило 5 обществ, в связи с чем показатель составил 60%. Министерство транспорта Российской Федерации и Федеральное агентство железнодорожного транспорта не закладывали в прогнозе общества, которые планировалось реорганизовать, что соответствует фактическому значению.

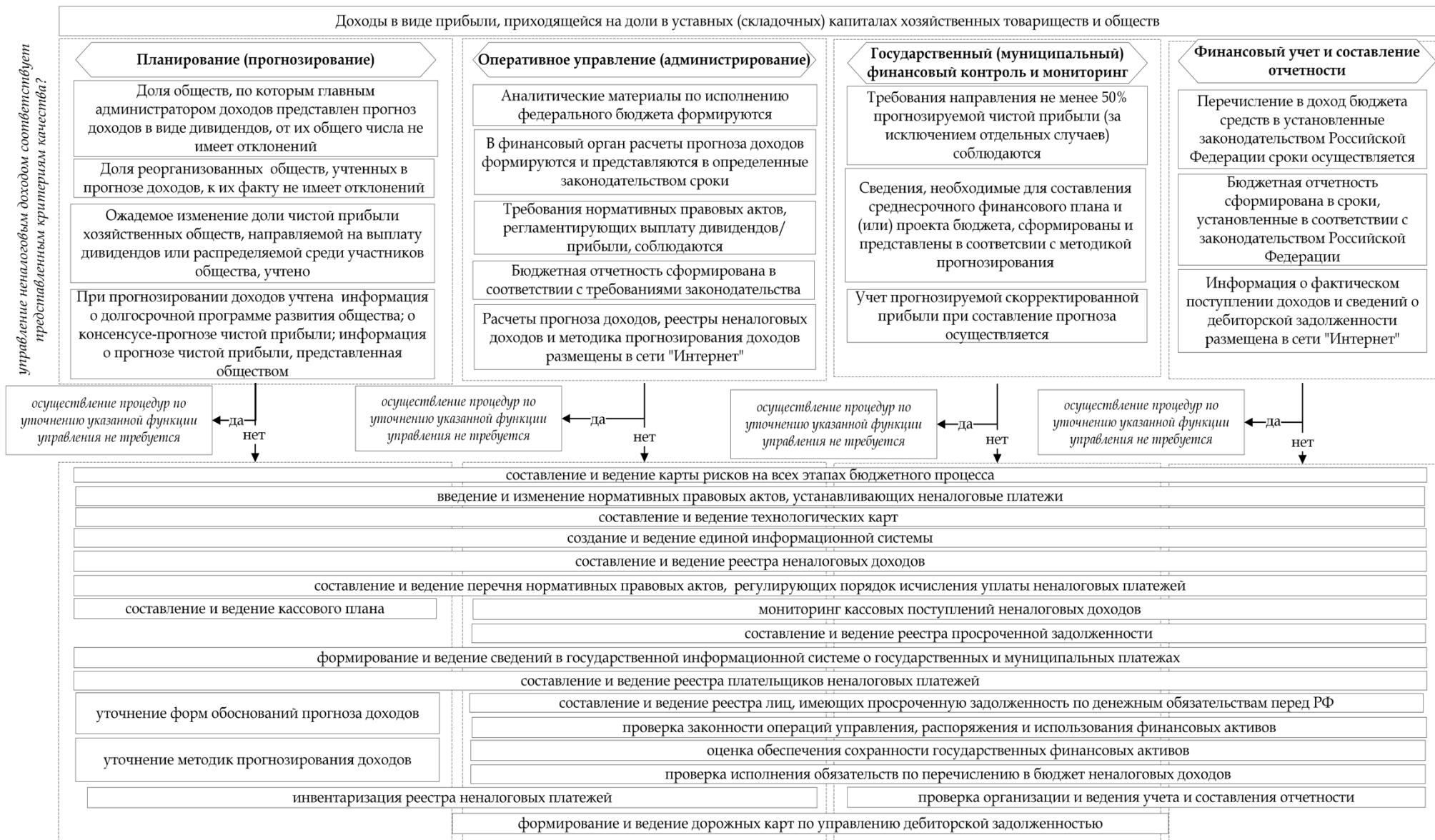
Аналогичные по своему содержанию показатели сформированы по таким критериям оценки качества управления, как «законность», «своевременность» и «открытость».

Таким образом, оценка качества управления в отношении доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (акционерных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, позволила осуществить рейтингование главных администраторов доходов федерального бюджета по итогам 2022 года, что представлено на рисунке 5.



Источник: составлено автором.

Рисунок 5 – Результат оценки качества управления неналоговыми доходами на примере доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ



Источник: составлено автором.

Рисунок 6 – Алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами бюджетов в случае ненадлежащего управления доходами в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (акционерных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ

На основе методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований предложен алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами с учетом специфики неналогового платежа, степени и качества риска управления неналоговым доходом. Пример алгоритма выбора процедур управления доходами в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (акционерных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, представлен на рисунке 6.

Реализация процедур управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых актов осуществляется в зависимости от стадий бюджетного процесса, при этом инструменты управления позволяют с учетом целеполагания трансформировать критерии качества управления неналоговыми доходами.

III Заключение

В исследовании выявлено, что существенные характеристики неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований необходимо рассматривать через призму специфических черт и содержания неналоговых платежей, которые позволяют сформулировать особенности неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, обосновать специфику управления ими и сформировать классификацию неналоговых доходов.

Предложен методический подход к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, основанный на выявленных особенностях неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, имеющих существенное значение в подходах к управлению ими, и заключающийся в определении структурных элементов управления.

С учетом факторов, оказывающих влияние на управление неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, выявлены и систематизированы риски управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, значимые в том числе с точки зрения обеспечения дополнительными финансовыми ресурсами бюджетов публично-правовых образований.

Разработана методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов, которая учитывает систему показателей оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований на разных стадиях бюджетного процесса и предназначена для проведения мониторинга деятельности и рейтингования субъектов управления неналоговыми доходами.

Учитывая выявленное низкое качество управления ряда неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, разработан алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами с учетом специфики неналогового платежа, степени и качества риска управления неналоговыми доходами, применения механизма

неналоговых расходов в целях финансового обеспечения деятельности публично-правовых образований.

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

Публикации в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России:

1. Магницкий, Н.Д. Балансовая модель управления доходами публично-правовых образований / Н.Д. Магницкий // ЭКОНОМИКА БИЗНЕС БАНКИ. – 2021. – № 9 (59). – С. 67-78. – ISSN 2304-9596.

2. Магницкий, Н.Д. Организационно-правовое регулирование финансового контроля за формированием квазиналоговых доходов публично-правового образования / Н.Д. Магницкий // Управленческий учет. – 2022. – № 6. – С. 114-119. – ISSN 1814-8476.

3. Магницкий, Н.Д. Факторы, обуславливающие изменения механизма управления и тренда развития неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований / Н.Д. Магницкий // Аудиторские ведомости. – 2022. – № 4. – С. 143-147. – ISSN 1727-8058.

4. Магницкий, Н.Д. Совершенствование методических подходов к оценке эффективности управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований / Н.Д. Магницкий // Общество: политика, экономика, право. – 2023. - № 4. - С. 101-106. – ISSN 2071-9701.

5. Магницкий, Н.Д. Неналоговые доходы бюджетов публично – правовых образований: сущностные характеристики и методологический подход к их управлению / Н.Д. Магницкий // Финансовые рынки и банки. – 2023. - № 5. - С 118-122. – ISSN 2658-3917.

Публикации в других научных изданиях:

6. Магницкий, Н.Д. Применение экономико-математических моделей в целях формирования государственных и муниципальных финансов / Н.Д. Магницкий // Инновации. Наука. Образование. – 2021. – № 27 (февраль). – С. 749-759. – ISSN 2687-1068. – Текст : электронный. – DOI отсутствует. – URL: <https://innovjourn.ru/nomer/27-nomer/> (дата обращения 30.10.2023).