

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

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Тюрина Юлия Габдрашитовна,
доктор экономических наук, доцент

Москва – 2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований	13
1.1 Содержание и особенности управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.....	13
1.2 Факторы и тренды изменения механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований	39
Глава 2 Практические аспекты управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.....	50
2.1 Действующая практика администрирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований.....	50
2.2 Анализ механизма прогнозирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований.....	67
Глава 3 Направления совершенствования управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в Российской Федерации	79
3.1 Совершенствование механизма администрирования и прогнозирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований	79
3.2 Рекомендации по повышению качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований	99
Заключение	136
Список литературы	140

Введение

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. Солянниковой, 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; С. 31-39);

2) методический подход к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований (С. 24-31; С. 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; С. 72-73; С. 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. 99-135).

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных методов, анализом широкого круга источников информации. Исследование основывается на официальных данных Минфина 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 автором 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 автором 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. в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

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.

Глава 1

Теоретические основы управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

1.1 Содержание и особенности управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

В условиях необходимости повышения доходной базы бюджетов публично-правовых образований, множественности платежей неналогового характера, многообразия государственных (муниципальных) органов, администрирующих неналоговые доходы, отсутствия единого подхода к их прогнозированию одним из современных направлений развития является решение проблемы повышения эффективности и качества управления неналоговыми доходами [48; 53; 66; 87; 88; 102; 104; 105; 109]. В настоящее время существует широкий спектр подходов к пониманию неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, как и с юридической, так и с экономической позиции. В таблице 1.1 представлены научные подходы к изучению характеристик и особенностей неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований как зарубежных, так и отечественных ученых.

Таблица 1.1 – Характеристики категории «неналоговые доходы»

Автор	Квинтэссенция подходов	Характеристика
1	2	3
Бятева А.Р.	«Без детального правового анализа имеющийся в науке финансового права классификации доходов государства невозможно объективно оценить значение тех или иных доходов для бюджета и выделить из всех видов неналоговые доходы» [48]	«... добровольные и обязательные платежи, поступающие в собственность государства посредством их аккумулирования в государственном централизованном фонде на возмездный и (или) безвозмездной основе, имеющей эквивалентный характер» [48]
Карасев В.А.	«Возникновение эквивалентности (то есть уплата неналогового дохода предусматривает встречность государства в оказании услуги» [52]	«...добровольные и обязательные, возмездные и безвозмездные платежи, имеющие эквивалентный характер, не включенные в систему налогов и сборов, поступающие в собственность государства» [52]

Продолжение таблицы 1.1

1	2	3
Пешкова Х.В.	«Целеполагание неналогового дохода - реализация функций государства» [84]	«...финансовые ресурсы, получаемые бюджетом соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации посредством взимания неналоговых платежей и обрачаемые в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы, которая служит функционированию государственных органов власти и обеспечивает выполнение их задач по осуществлению государственно-правового строительства» [84]
Единый портал бюджетной системы России		«...платежи, которые классифицируются по характеру их поступления в бюджет и включают в себя возмездные операции от прямого предоставления государством разных видов услуг, а также некоторые безвозмездные платежи в виде штрафов или иных санкций за нарушение законодательства» [131]
Боженков С.Я.	«Неналоговые доходы выделяются по методу исключения: все, что не относится к налоговым доходам»	«...установленные государством, обоснованные, целевые, возмездные платежи, включающие в себя доходы: от реализации права государственной собственности Российской Федерации, от деятельности федеральных органов государственной власти и находящихся в их ведении федеральных бюджетных учреждений, а также от применения мер юридической ответственности, в том числе деликатного характера» [49]
Химичева Н.И.		«...поступающие доходы от использования государственного и муниципального имущества и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, платежи эквивалентного и штрафного характера, а также средства, привлеченные на добровольных началах» [46]
Жиль М., Адриана Р.		«... определяются путем исключения: все государственные доходы, не полученные за счет налогов, могут быть отнесены к данной широкой категории» [109]
Кевин М.М.		«... это то, что правительство может потратить, не облагая налогом своих граждан» [108]
Додонов В.Н.		«...денежные средства, поступающих в распоряжение государства через взимание неналоговых платежей» [47]
Комягин Д.Л.		«...определяются по методу исключения: все, что не относится к налоговым доходам бюджетов» [68]
Счетная палата Российской Федерации	«Назначение неналоговых платежей – требования законодательства»	«... параксикальные платежи – доходы, взимаемые в пользу специально уполномоченных федеральными законами или подзаконными нормативными правовыми актами органов или организаций, а не в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации [142]

Источник: составлено автором по материалам [46; 47; 48; 49; 52; 68; 84; 108; 109; 131; 142].

Таблица 1.1 свидетельствует, что в научном обществе «...нет единодушия в определении неналоговых доходов» [62; 89; 147]. Анализ характеристик категории «неналоговые доходы» позволяет сделать вывод о том, что под неналоговыми доходами целесообразно понимать денежные средства, формирующиеся в результате определенных возмездных действий и операций уполномоченными государственными (муниципальными) органами

власти и управления путем осуществления соответствующих процедур с имуществом, финансовыми активами (в том числе путем оказания платных услуг государством), и поступающие в бюджеты государственных (муниципальных) органов в соответствии с принципами нерегулярности, необязательности и возмездности [50].

Анализ таблицы 1.1 свидетельствует, что рассмотрение неналоговых доходов представлено в контексте анализа неналоговых платежей, которые в отечественном бюджетном законодательстве представлены не все и фрагментарно (правовое основание возникновения большинства неналоговых платежей отражается в разных видах нормативных правовых актов), в связи с чем возникает необходимость учета признаков неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований:

1) связь неналоговых доходов со специфическими функциями государства;

2) уплата неналогового дохода может осуществляться принудительно, как необходимое требование органа публично-правового образования по оказанию им услуг, так и добровольно по волеизъявлению плательщика [64; 65; 117];

3) целевое предназначение отдельных видов неналоговых доходов [3; 4; 117; 118];

4) моментное возникновение обязательства уплаты неналогового платежа при обращении в государственный (муниципальный) орган [103];

5) независимость от результатов хозяйственной деятельности плательщика;

6) санкционный характер неналоговых доходов;

7) двухсторонний характер взаимодействия – возмездный или компенсационный [84; 99];

8) упреждающий характер оплаты при обращении в органы власти.

Изучение признаков неналоговых доходов бюджетов разных уровней позволяет сделать вывод о том, что под неналоговым платежом целесообразно

понимать совокупность взимаемых с юридических и физических лиц денежных средств, нерегулируемых законодательством о налогах и сборах [50], 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.

Неналоговые платежи имеют следующие структурные элементы:

– правовое основание – нормативный правовой акт, договор, соглашение, в рамках которого осуществляется процесс администрирования неналогового платежа. Формирование доходов бюджетов публично-правовых образований в виде дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовым образованиям, осуществляется в соответствии с актами, регулирующими часть управления федеральной собственностью [19]. Перечисление в бюджеты публично-правовых образований доходов от части прибыли унитарных предприятий – в соответствии с правовым актом, регулирующим порядок определения части чистой прибыли, которая подлежит к уплате в бюджеты публично-правовых образований [20];

– объект обложения неналогового платежа – обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику и связанное с наличием возникновения у плательщика обязанности по его уплате. Например, объектом обложения неналогового платежа при уплате доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовому образованию, является чистая прибыль хозяйственного общества (или в отдельных случаях имущество [143]) [19]. Объектом платы пользователей радиочастотным спектром является объем начисленной платы (разовой или ежегодной) за использование радиочастотного спектра по разрешениям и полосам радиочастот [23];

– база уплаты неналогового платежа представляет собой стоимостную, физическую и иную характеристику объекта обложения неналогового платежа. Например, базой при уплате доходов в виде

дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовому образованию, является прибыль без учета необеспеченных денежных потоков - «бумажных» доходов и иных компонентов, указанных в правовом акте [19]. В отношении платы за рыболовство базой является начальная цена лота [24];

– сроки уплаты неналогового платежа. Например, доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовому образованию, могут уплачиваться как по итогам деятельности хозяйственного общества за отчетный период, так и промежуточно по итогам деятельности хозяйственного общества в текущем году за 1 квартал, полугодие и за 9 месяцев отчетного периода [19]. Доходы от платы пользователей радиочастотным спектром уплачиваются ежеквартально равными долями [23]. Период уплаты доходов по плате за рыболовство установлен соответствующим договором о их добыче [24];

– ставка неналогового платежа – величина неналогового дохода на единицу измерения базы уплаты платежа. Ставки могут быть твердыми, адвалорными и комбинированными, твердая ставка устанавливается в абсолютной сумме на единицу измерения базы и применяется преимущественно к консульским сборам [27], административным штрафам [2]; в процентном соотношении устанавливаются адвалорные ставки (прибыль унитарных предприятий [20], доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовому образованию [19]); комбинированная неналоговая ставка представляет собой сочетание твердой и адвалорной ставки (в отношении товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, доходов от управления средствами суверенного фонда);

– порядок уплаты неналогового платежа – уплата осуществляется единовременно общей суммы неналогового платежа либо в ином порядке, предусмотренном нормативным правовым актом в установленные сроки в наличной, либо безналичной форме, в том числе в виде имущества.

Таким образом, неналоговые платежи, несмотря на разрозненность их природы сквозь призму правовых оснований их возникновения с присущими им структурными элементами, имеют специфику и являются объектом неналогового дохода. Указанные особенности необходимо учитывать в рамках бюджетного процесса при формировании характеристик управления неналоговыми доходами публично-правовых образований. При этом неналоговые доходы целесообразно рассматривать как результат мобилизации и зачисления неналоговых платежей с присущими им правовыми основаниями возникновения дохода, структурными элементами и специфическими чертами.

Существует широкий спектр научных подходов к изучению содержания и особенностей управления доходами бюджетов публично-правовых образований, представленных в исследованиях как зарубежных, так и отечественных ученых. При этом подходы можно классифицировать следующим образом:

Исторический подход (представлен в работах таких авторов, как Портер М., Ясаков А.С., Овчаренко А.Г., Кутюков А.В., Жетесова Г.С., Сартабаев Ж.Т., Командиров М.А., Нем Ж.А. [63; 67]) предполагает, что управление осуществляется рядом последовательных действий с четкой ориентацией на конечный результат в заранее определенном порядке и во взаимосвязи. Применительно к управлению доходами уполномоченными государственными (муниципальными) органами разрабатываются акты по администрированию доходов и методики их прогнозирования, на основании которых администрирование и прогнозирование доходов осуществляется в строгой последовательности. Государственный (муниципальный) финансовый контроль и мониторинг осуществляются в соответствии с разработанными и действующими методическими рекомендациями по их проведению.

Комплексный подход (изучается в работах таких экономистов, как Фоллет М.П., Нисбетт Р., Гришина Н.В., Кузьмина О.В. [69]) определяет

управление во взаимосвязи с другими процессами и явлениями, происходящими в экономике, политической и социальной сферах. Данный подход позволяет построить долгосрочные модели прогноза неналоговых доходов, которые соответствуют тенденциям социально-экономического развития публично-правового образования с учетом определенных закономерностей в отчетные периоды.

Представленные подходы к управлению позволяют выделить следующие аспекты управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований:

- управление осуществляется в рамках традиционного управления, в соответствии с которым субъектом управления осуществляется воздействие на объект управления в процессе планирования (прогнозирования), оперативного управления (администрирования), проведения государственного (муниципального) финансового контроля и мониторинга, финансового учёта и составления отчётности;
- управление направлено на достижение задач и целей финансовой политики государства (менеджмент) [28; 29; 45; 107].

В работе в дальнейшем рассматривается традиционный подход к управлению неналоговыми доходами. Всесторонний анализ и учет особенностей объекта управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований способствует обеспечению высокого качества его управления.

В процессе управления необходимо также учитывать специфические характеристики неналоговых доходов бюджетов:

- субъектами управления выступают уполномоченные государственные (муниципальные) органы – участники бюджетного процесса. Государственные (муниципальные) органы наделяются полномочиями по администрированию и прогнозированию неналоговых доходов;
- неналоговые платежи устанавливаются и регулируются нормативными правовыми актами различной юридической силы:

федеральные законы, федеральные подзаконные правовые акты (акты, приказы), нормативные правовые акты муниципальных образований и иные акты;

– многообразие неналоговых доходов, затрудняющее построение понятной иерархичной классификации [37], что обусловлено, с одной стороны, широким спектром функций, выполняемых государством (муниципальными образованиями), оказывающих влияние на поступление данных видов доходов, а с другой - применением «остаточного» подхода к определению состава неналоговых доходов, в результате чего часть неналоговых доходов отражается в прочих неналоговых доходах (включая отражение ряда налоговых доходов в невыясненных платежах, учитываемых в прочих неналоговых доходах);

– инструментарий управления неналоговыми доходами зависит от вида неналогового платежа. При рассмотрении инструментария в части доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовым образованиям, первоначально рассматриваются вопросы, связанные с объемом чистой прибыли, полученной хозяйственным обществом по итогам отчетного периода. При уплате экологического сбора применяется инструментарий, связанный с соотношением уплаченного платежа к объему продукции;

– организация управления неналоговыми доходами зависит от типа публично-правового образования, поскольку на разных уровнях власти и управления устанавливаются неналоговые платежи;

– управление неналоговыми доходами взаимосвязано с различными направлениями государственной политики. В частности, в рамках реализации культурной политики, предусматривающей возможность предоставления освобождения от уплаты части прибыли в бюджет публично-правового образования отдельным унитарным предприятиям в целях ее направления на финансирование соответствующих вопросов, что оказывает влияние и на бюджетную политику в части возникновения рисков, связанных с

исполнением бюджета по доходам (возникновение выпадающих доходов, неналоговых расходов);

– управление неналоговыми доходами, помимо их влияния на реализацию бюджетной политики, также оказывает влияние на политику в сфере управления государственным имуществом, таможенно-тарифную политику, политику обеспечения экологической безопасности и другие;

– характерен фискальный характер ряда неналоговых доходов. В составе неналоговых доходов объединяются как фискальные, так и парафискальные сборы и платежи, и таким образом, в составе неналоговых доходов объединяются разные по своей экономической сущности доходы;

– возмездный характер отдельных неналоговых доходов, преимущественно связанных с доходами от оказания платных услуг органами власти и управления публично-правовых образований. При уплате неналогового дохода происходит движение части стоимости от плательщика неналогового платежа с эквивалентной выгодой (например, предоставление сведений, содержащихся в государственном адресном центре; консульский сбор), которое основано на соглашениях/договорах (включая определение менеспособной стоимости), в связи с чем уплата таких доходов, имеющих неналоговый характер, связана с встречностью государства совершить какие-либо юридические и физические действия (так называемая «компенсация затрат»). В данном случае публично-правовое образование выступает участником рыночных отношений и реализует в пользу плательщика неналоговых доходов товары, работы и услуги в виде выдачи разрешения, осуществления услуги, предоставления лицензии и т.п. [35];

– поступление определенных видов неналоговых доходов бюджетов может быть увязано с финансовым обеспечением отдельных государственных функций. В соответствии с принципом общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов доходы не могут быть «увязаны» с финансовым обеспечением (расходами) бюджета публично-правового образования, в том числе источниками финансирования дефицита бюджета [1]. Таким образом,

неналоговые доходы, аккумулированные в бюджетах различного уровня, распределяются в соответствии с потребностями того или иного публично-правового образования, независимо от источника поступления средств, однако отдельные виды неналоговых платежей предусматривают увязывание с финансовым обеспечением отдельных (конкретных) государственных (муниципальных) функций;

– возникновение неналоговых расходов, связанных с применением индивидуальных льгот по неналоговым платежам – предоставление преференции отдельным категориям плательщиков в соответствии с законодательством. В отличие от принципа налогообложения, исключающего индивидуальность налоговых льгот, льготы по неналоговым платежам могут быть индивидуальными, «точечными». Примером льготы, а соответственно и неналогового расхода бюджета, может являться освобождение унитарного предприятия от уплаты части его прибыли в бюджет публично-правового образования и направление указанной прибыли на финансирование общественных потребностей (например, на строительство транспортной инфраструктуры);

– многообразие субъектов администрирования. Зарубежная и отечественная практика показывает, что налоговые доходы подлежат администрированию налоговым ведомством. Неналоговые доходы подлежат администрированию различными уполномоченными государственными (муниципальными) органами исходя из содержания выполняемых ими функций [1; 11];

– нерегулярный характер поступления отдельных неналоговых доходов. В отличие от налоговых доходов изменение динамики поступлений которых связано в первую очередь с преобразованием налогового законодательства и/или макроэкономической ситуации [40; 41; 42], изменение динамики поступлений неналоговых платежей связано в том числе с «разовыми» факторами, которые не входят в периметр администрирования и прогнозирования. К такому числу необходимо отнести добровольное

перечисление финансовых ресурсов физическими и юридическими лицами в бюджеты публично-правовых образований, возникновение транзакционных издержек при их прогнозировании;

– закрепление неналогового дохода за конкретным бюджетом публично-правового образования без возможности его передачи иным публично-правовым образованиям. В рамках налогового права конкретный вид налога может быть передан от одного публично-правового образования другому. У неналоговых платежей отсутствует какая-либо функция распределения видов доходов между уровнями публично-правовых образований, при этом выделяется ряд доходов, которые специфичны в отношении к каждому уровню бюджетов бюджетной системы, однако природа их возникновения является одинаковой [93];

– отражение невыясненных налоговых платежей и безвозмездных поступлений в составе неналоговых доходов. Финансовые органы в случае ошибки в указании плательщиком реквизитов при направлении в бюджеты публично-правовых образований финансовых ресурсов отражают в отчетности указанные доходы в составе невыясненных поступлений, входящих в группу неналоговых доходов;

– наличие так называемых «транзитных» доходов. Бюджетным законодательством предусмотрено [1], что отдельные виды неналоговых доходов не учитываются в законах о бюджете соответствующего публично – правового образования и отражаются только в казначейских отчетах, в частности, доходы от заграничных учреждений, что не свойственно налоговым доходам.

При рассмотрении сущностных характеристик неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований важно осуществить группировку неналоговых доходов, и по мнению автора, целесообразно это сделать исходя из реализуемых функций государства:

1) повышение эффективности управления государственным (муниципальным) имуществом: доходы от использования имущества (аренда объектов имущества);

2) концентрация и распределение финансовых средств: публично-правовые образования размещают на финансовом рынке аккумулированные ресурсы, и к связанным с ними доходам можно отнести поступления от размещения средств на счетах бюджета публично-правового образования, проценты по государственным и бюджетным кредитам;

3) установление таможенного режима, в частности, доходы от внешнеэкономической деятельности государства;

4) обеспечение экологической безопасности, в частности, платежи за негативное воздействие на окружающую среду с позиции стимулирования и минимизации негативного воздействия на окружающую среду [21; 22; 23; 24; 25; 26];

5) контроль за использованием природных ресурсов.

В целях разработки методического подхода к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований важно рассмотреть вопросы, связанные с определением элементов управления ими.

Субъектами управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований выступают государственные (муниципальные) органы – участники бюджетного процесса, наделенные соответствующими полномочиями на всех этапах бюджетного процесса. Объектами управления являются неналоговые доходы бюджетов публично-правовых образований, образованные в результате финансовых отношений, связанных с распределением стоимости валового внутреннего продукта (за исключением национального дохода), доходов от внешнеэкономической деятельности и национального дохода.

К инструментам управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований отнесены государственные интегрированные информационные системы, методики, реестры, карты. К

примеру, реестры самих неналоговых доходов; методики прогнозирования неналоговых доходов; перечни лиц, имеющих просроченную задолженность по денежным обязательствам перед Российской Федерацией [135]; порядок администрирования доходов; перечни федерального, регионального и муниципального имущества и так далее. Информационными системами управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований являются государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет», информационно-аналитическая система мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости, информационная система «Федеральное имущество онлайн», государственный информационный ресурс бухгалтерской отчетности, автоматизированная информационная система «Налог-3», государственная информационная система государственных и муниципальных платежей и другие.

Под принципами управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований понимаются правила, нормы и положения, регулирующие все процедуры в организации бюджетного процесса. 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.

К процедурам управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований отнесены:

- 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) [60];

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.

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 [36].

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, регулирующие поступление соответствующего вида неналогового платежа в бюджет публично-правового образования.

Управление неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований представлено на рисунке 1.1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.1 – Управление неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

К характеристикам управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований целесообразно относить следующие:

– 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 в зависимости от их юридической силы;
- управление неналоговыми доходами может предусматривать увязывание поступления определенных видов неналоговых доходов в бюджеты с финансовым обеспечением отдельных государственных функций;
- действующий механизм предусматривает то, что платежи, отнесенные к невыясненным в том числе в результате заполнения недостоверных данных в платежном поручении и так далее, учитываются в составе невыясненных налоговых платежей, которые отражаются в составе неналоговых доходов.

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 и используется в дальнейшем в предлагаемой методике оценки качества управления.

Основными задачами управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований являются:

- разработка общих требований, регулирующих процесс прогнозирования неналоговых доходов и оперативного управления (администрирования) бюджетов публично-правовых образований, включая государственный (муниципальный) финансовый контроль и мониторинг, финансовый учет и составление отчетности. В настоящее время, например, нет

четких критериев порядка определения отнесения источников доходов к конкретному виду кода бюджетной классификации в рамках процесса администрирования и прогнозирования [11];

– интеграция информационных систем уполномоченных государственных (муниципальных) органов в части администрирования и прогнозирования доходов в рамках создания единой информационной системы администрирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований. В настоящее время на каждом уровне бюджетов публично-правовых образований процедура администрирования и прогнозирования доходов установлена хаотично. На федеральном уровне формирование происходит в информационных системах, на уровне субъектов – частично в информационных системах, разработанных на уровне субъекта, а частично на бумажных носителях, на муниципальном уровне – в преобладающем большинстве на бумажном носителе [134];

– получение актуальных сведений о дебиторской задолженности по доходам, в том числе создание единого информационного реестра лиц, имеющих просроченную задолженность по денежным обязательствам перед публично-правовыми образованиями, что будет способствовать повышению качества оценки управления дебиторской задолженностью. В настоящее время конкретный перечень экономических субъектов, которые являются «должниками» перед публично-правовыми образованиями, не проводится в должной мере [131; 135];

– совершенствование показателей качества финансового менеджмента главных администраторов доходов бюджетов публично-правовых образований с учётом выбора процедур управления неналоговых доходов бюджетов, что будет рассмотрено в главе 3;

– секвестр расходов бюджета на создание и ведение информационных систем главных администраторов доходов бюджета;

– повышение прозрачности формирования и качества прогнозирования неналоговых доходов бюджетов [134];

– обеспечение качественного соотношения неналоговой нагрузки и неналоговых расходов в рамках уплаты неналоговых платежей и денежного потока хозяйственных обществ.

Безусловное решение вышеуказанных задач реализуется в рамках бюджетного процесса на различных его стадиях и уровнях, при этом важно рассмотреть подходы к классификации неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований.

Существуют различные отечественные и зарубежные подходы авторов к классифицированию неналоговых доходов: по характеру правоотношений (общественно-правовые, частноправовые), по группам плательщиков неналоговых доходов (физические/юридические лица, индивидуальные предприниматели), по способу использования (общий, целевой), по характеру возвратности (возвратные, безвозвратные), по характеру возмездности (возмездные, безвозмездные), по степени тяжести бремени (обуславливающие, повременные), по масштабам платежа (системные, секторальные), по сущностной классификации, по уровням бюджетной системы (доходы, поступающие в федеральный или региональный бюджет, доходы, поступающие в местный бюджет).

Согласно рекомендациям Международного валютного фонда [147], определены различные виды неналоговых доходов, представленные на рисунке 1.2.

Неналоговые доходы

Доходы от использования имущества, в том числе:

- *Проценты по средствам на счетах в кредитных организациях*
- *Доходы в виде дивидендов*
- *Поступление доходов от квазикорпораций (часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий)*
- *Доходы от страховых полисов (средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в собственности публично-правового образования, под залог, в доверительное управление)*
- *Средства, получаемые в виде арендной платы (за сдачу во временное владение и пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности)*

Продажа товаров и услуг, в том числе:

- *Продажи рыночными заведениями*
- *Административные сборы*
- *Случайные продажи нерыночными заведениями*
- *Вмененные продажи товаров и услуг*

Штрафы, пени и неустойки

Добровольные переводы, кроме грантов, в том числе:

- *Капитальных переводов*
- *Текущих переводов*

Прочие неналоговые доходы

Источник: составлено автором на основе данных Международного валютного фонда [29; 38; 39; 43; 109; 145; 146; 147].

Рисунок 1.2 – Виды неналоговых платежей в соответствии с рекомендациями Международного валютного фонда

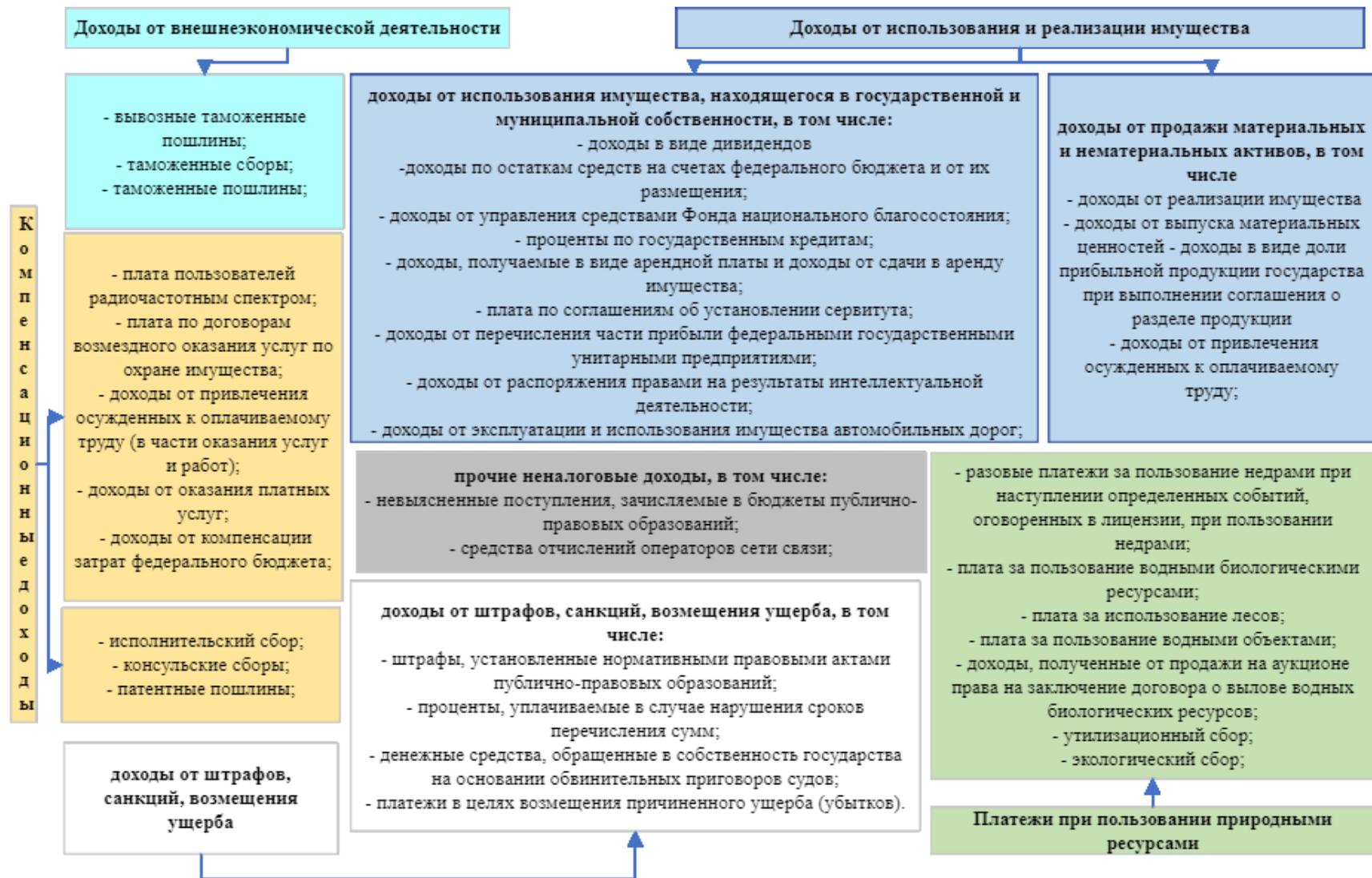
Рекомендациями Международного валютного фонда представлен подход к определению неналоговых доходов как доходов, не регулируемых налоговым законодательством и включающих поступления в виде межбюджетных трансфертов. Первая группа включает в себя основной объем неналоговых доходов. К таким доходам относятся гранты, доходы от собственности, продажи товаров и услуг и прочие доходы. Государства, учитывая предложенную группировку, разрабатывают собственную классификацию неналоговых платежей с учетом особенностей бюджетно-налоговой политики, экономических отношений. Например, некоторые страны (Австралия) не включают в отчетность информацию в части взносов

на социальное обеспечение, поскольку они их относят к налоговым платежам [109].

Практический анализ свидетельствует, что отечественная группировка неналоговых доходов в целом схожа с подходом, рекомендованным Международным валютным фондом, при этом классификация учитывает особенности бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной политики, в частности бюджетная классификация учитывает такие специфические виды доходов, как: доходы от целевых отчислений от лотерей, доходы от размещения остатков средств на счетах бюджетов, доходы от консульских сборов и так далее.

Отметим, что доходы от возврата неиспользованных межбюджетных трансфертов, предусматривающие механизм возврата неиспользованных финансовых ресурсов в определенный период времени в бюджеты публично-правовых образований, не входят в периметр доходов неналогового характера.

В отечественной практике бюджетным законодательством подходы к классификации неналоговых доходов, отличающие их от налоговых доходов, не закреплены. Законодательством [1] определено, что едиными для бюджетов публично-правовых образований группами и подгруппами доходов бюджетов являются налоговые и неналоговые доходы [59]. Также определено, что неналоговые доходы формируются за счет доходов от использования и продажи имущества, доходов от платных услуг, средств, полученных в результате нарушения законодательства, и иные неналоговые доходы. Отечественная классификация неналоговых доходов представлена на рисунке 1.3.



Источник: составлено автором по материалам [1; 3; 4; 30; 44; 131].

Рисунок 1.3 – Отечественная классификация видов неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, сформированная с учетом перечня доходов Российской Федерации

По мнению автора, представленные выше классификации неналоговых доходов имеют зачастую формальный признак и не позволяют комплексно осуществлять управление неналоговыми доходами, в связи с чем классификацию необходимо уточнить с учетом анализа перечня доходов бюджетной системы Российской Федерации, размещенного в системе «Электронный бюджет» [37].

При этом вышеуказанные классификации будут являться признаками разграничения включения неналогового дохода в соответствующий раздел и статью классификации неналоговых доходов.

В ходе исследования автором разработана и предложена следующая группировка неналоговых доходов, представленная на рисунке 1.4.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.4 – Классификация неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований

Юридическая сторона и определение объекта управления имеют ключевое значение в целях обеспечения высокого качества управления общественными финансами.

На данном этапе исследования представляется целесообразным рассмотреть правовые аспекты определения содержания термина неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований. Например, в рамках сравнительного анализа бюджетного законодательства государств-членов Евразийского экономического союза (Армении [132], Киргизии [133], Казахстана [129], Беларуси [130] и России [1; 144]), можно сделать вывод о том, что в бюджетном праве стран Евразийского экономического союза термин «неналоговые доходы бюджетов публично-правовых образований» не закреплен. Бюджетное законодательство указанных стран содержит открытый и разноплановый перечень видов неналоговых платежей и сборов, который предполагает возможность включения новых видов неналоговых доходов в случае возникновения их поступлений.

Бюджетным кодексом Республики Казахстан [129] определено, что неналоговыми доходами являются обязательные, невозвратные платежи в бюджет, кроме предусмотренных налоговым и таможенным законодательством доходов, не относящиеся к поступлениям от продажи основного капитала, связанные гранты, а также деньги, передаваемые в бюджет на безвозмездной основе, кроме трансфертов». Указанная дефиниция понятия неналоговых доходов предполагает, что все доходы бюджетов публично-правового образования, которые не относятся к налоговым и таможенным сборам, а также к безвозмездным поступлениям, являются неналоговыми доходами. Аналогичный по смыслу и одновременно кардинально специфичный подход в рамках рассмотрения бюджетного права представлен в Бюджетном кодексе Киргизии: «Неналоговые доходы — это доходы государственного бюджета, предусмотренные законодательством о неналоговых доходах и не являющиеся налогами, таможенными платежами, взносами по государственному социальному страхованию и официальными трансфертами» [133]. Данный подход предполагает, что помимо отнесения «неналоговых доходов» к прочим доходам, органами публичной и законодательной власти выделяется «неналоговое право» как подотрасль финансового права.

Источником неналогового права в Киргизии является Конституция Республики, а также Кодекс Киргизской Республики о неналоговых доходах, в соответствии с которыми «неналоговые доходы – сборы, отчисления, платежи, уплачиваемые в доход государственного бюджета, включая стоимость государственных и муниципальных услуг, за исключением налогов, таможенных платежей и страховых взносов» [133]. По результатам сравнительного анализа системы неналогового права Киргизии и налогового права стран Евразийского экономического союза можно сделать вывод о том, что неналоговое право Киргизии обратно пропорционально налоговому праву стран Евразийского экономического союза и не содержит специфических особенностей в рамках неналогового права.

Таким образом, в странах Евразийского экономического союза нет законодательно закрепленного термина «неналоговые доходы», содержащее четкое разграничение их от налоговых и безвозмездных поступлений. Неналоговые доходы бюджетов публично-правовых образований формируются по «остаточному принципу: все что не указано в Налоговом кодексе Российской Федерации, является неналоговыми доходами» [52].

В целях совершенствования управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований важно рассматривать отличительные особенности между управлением и администрированием неналоговых доходов.

Рисунок 1.5 свидетельствует, что 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.

Отличительные особенности управления и администрирования неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований на различных стадиях бюджетного процесса		
Этап бюджетного процесса	Управление	Администрирование
Составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета	<ul style="list-style-type: none"> - формирование прогноза и оценки поступления неналоговых доходов; - разработка долгосрочного бюджетного прогноза. 	<ul style="list-style-type: none"> - формирование сведений для составления и ведения кассового плана в части неналоговых доходов; - формирование сведений, необходимых для составления среднесрочного финансового плана и проекта бюджета.
Исполнение бюджета	<ul style="list-style-type: none"> - методологическое регулирование в части прогнозирования доходов; - формирование исполнения по доходам; - совершенствование и развитие методологической базы в части общих требований к принятию решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет; - анализ и систематизация неналоговых платежей и выработку подходов к их регулированию; - регулирование в части формирования и ведения реестра доходов. 	<ul style="list-style-type: none"> - разработка методики прогнозирования неналоговых доходов; - формирование и представление в финансовый орган бюджетной отчетности; - осуществление взыскания задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; - начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления неналоговых платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним; - представление в финансовый орган сведений о перечне администрируемых доходов.
Составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности	<ul style="list-style-type: none"> - систематизация и оценка рисков; - взаимодействие с главными администраторами доходов бюджета по вопросам методологии администрирования доходов и повышения качества администрирования доходов; - анализ динамики и структуры дебиторской задолженности по доходам, повышение эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам. 	<ul style="list-style-type: none"> - предоставление в финансовый орган сведений, которые могут оказать влияние на поступление неналоговых доходов; - принятие решений о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы; - принятие решений о зачете (уточнении) платежей в бюджеты публично-правовых образований; - формирование и представление в финансовый орган сведений и бюджетной отчетности; - формирование и представление в финансовый орган информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей; - принятие решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет; - формирование перечня подведомственных ему органов.

Источник: составлено автором.

Рисунок 1.5 – Отличительные особенности управления и администрирования неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований на различных стадиях бюджетного процесса

Таким образом, в параграфе 1.1 рассмотрены характеристики неналоговых платежей и неналоговых доходов. Выявленные в исследовании особенности позволили определить существенные характеристики управления неналоговыми доходами, которые позволили разработать авторскую классификацию неналоговых доходов бюджетов публично-правовых

образований, основанной на критериях экономического содержания и назначения неналогового платежа, отражающие влияние вида неналогового платежа, типа публично-правового образования, статуса субъекта управления, направления государственной политики, особенностей правового регулирования на организационные и методологические подходы к реализации процедур управления. Предложен методический подход к управлению неналоговыми доходами бюджетов, заключающийся в определении структурных элементов управления, с учётом целеполагания управления неналоговыми доходами и в связи с направлениями государственной политики, позволяющий реализовывать специфические модели управления неналоговыми доходами в зависимости от особенностей неналогового платежа и вида доходов неналогового характера.

В целях модернизации системы управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований представляется целесообразным рассмотреть факторы и тренды изменения механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, которые оказывают влияние на условия и риски, изменяющие механизм управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.

1.2 Факторы и тренды изменения механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

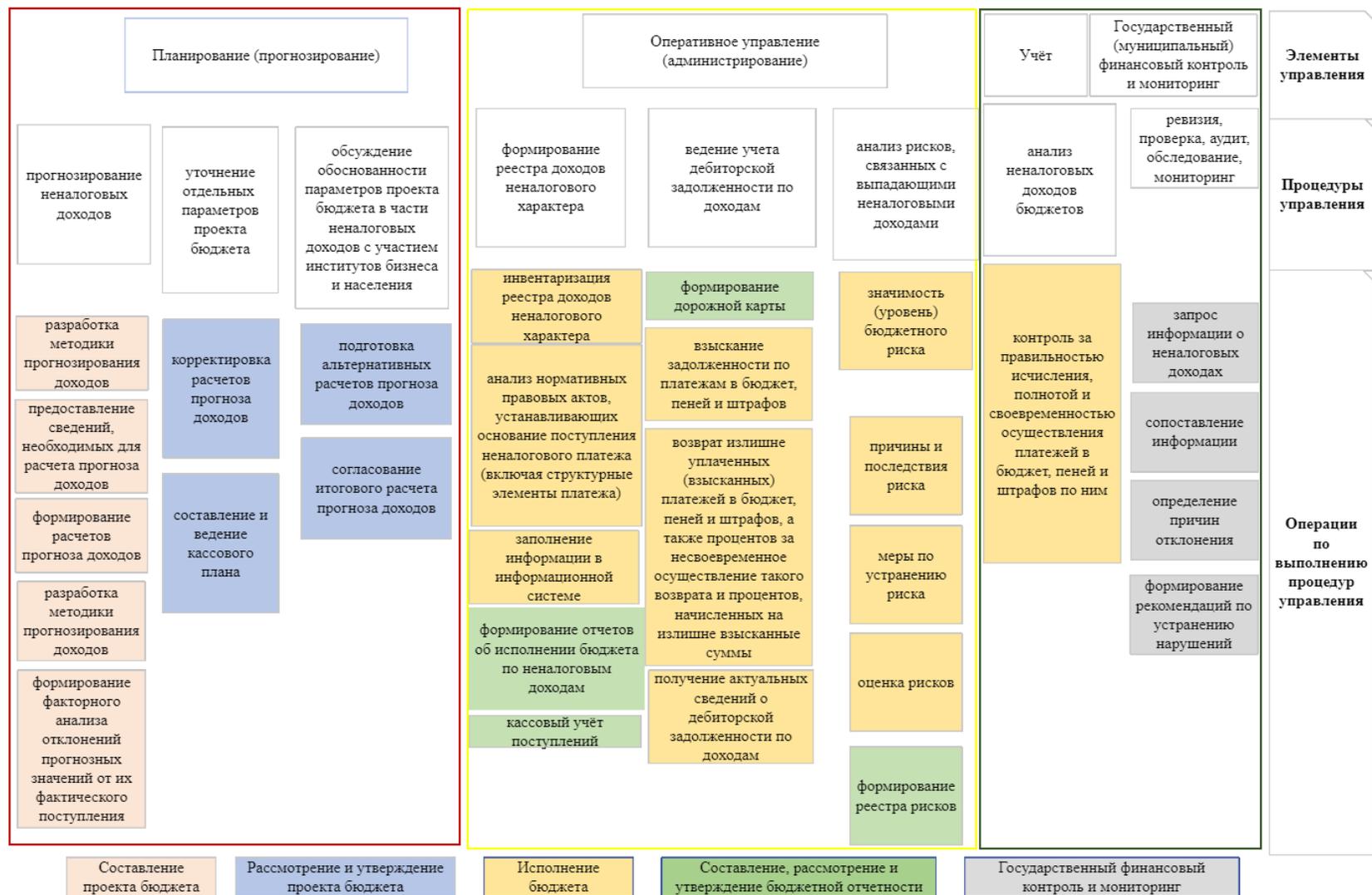
Ключевым трендом изменения механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований является создание единой системы управления неналоговыми доходами [86].

Отсутствие единой политики к подходам к определению элементной структуры неналогового платежа (установление публично-правовыми образованиями по отношению к одному и тому же неналоговому платежу разных ставок, сроков уплаты, льгот и иных элементов неналогового платежа), необходимость совершенствования законодательного регулирования

управления неналоговыми доходами (процедур возврата платежа в случае ошибки уплаты платежа; отсутствие ответственности плательщика, в результате чего происходит рост дебиторской задолженности по доходам бюджетов публично-правовых образований; процедур зачета в случае ошибки указания реквизитов платежа; контрольных процедур, в том числе отнесение дебиторской задолженности к безнадежной), отсутствие единых подходов к установлению неналоговых платежей (установление неналоговых платежей происходит как по территориальному, так и по ведомственному признаку), наличие широкого спектра законодательных и иных нормативных правовых актов, которые устанавливают поступление неналоговых доходов в бюджеты публично-правовых образований, на всех уровнях государственного (муниципального) управления (в том числе актами ведомственного уровня), привели к необходимости создания единой «реестровой» модели управления неналоговыми доходами [53; 54; 75; 83; 87].

Процедурой управления неналоговыми доходами в рамках указанного фактора является создание единой информационной системы, которая должна включать:

- единую элементную структуру неналоговых платежей;
- методические рекомендации к определению единых требований при установлении неналоговых платежей;
- реестр правовых оснований возникновения неналоговых платежей;
- реестр неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований с отражением нормативных правовых актов, которыми они устанавливаются;
- установление логики взаимодействия между (главным) администратором доходов бюджета и финансовым органом.



Этапы бюджетного процесса

Источник: составлено автором.

Рисунок 1.6 – Процедуры управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

Единая «реестровая» модель управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований также должна решать вопросы, связанные с процедурами их управления, представленными на рисунке 1.6.

На этапе составления (формирования) проекта бюджета осуществляются такие операции по выполнению бюджетных процедур, как:

- разработка методики прогнозирования доходов;
- предоставление главным администратором доходов сведений, необходимых для составления проекта бюджета в части доходов.

В рамках прогнозирования также осуществляется корректировка расчетов прогноза доходов, составление и ведение кассового плана, что относится к стадии рассмотрения и утверждения проекта бюджета в рамках бюджетного процесса.

На этапе исполнения бюджета осуществляется широкий спектр управленческих процедур, в частности: формирование перечня источников доходов неналогового характера, ведение учета дебиторской задолженности по доходам, анализ рисков, связанных с выпадающими неналоговыми доходами. Решением обозначенных проблем является переход от составления и исполнения бюджетов публично-правовых образований в части доходов по кодам бюджетной классификации на модель формирования реестра доходов [134].

Важно отметить, что в отечественном законодательстве существует концептуальная проблема, которая нарушает содержание экономической теории, в частности, под реестром доходов понимается перечень источников доходов бюджетов публично-правовым образованием. В соответствии с производственной (воспроизводственной) концепцией сущности финансов источником финансовых ресурсов являются доходы от внешнеэкономической деятельности; валовой внутренний продукт; национальный доход.

Таким образом, неналоговые доходы происходят от источников доходов и не могут ими являться. Поскольку под источником дохода понимается правовое основание возникновения платежа у плательщика по

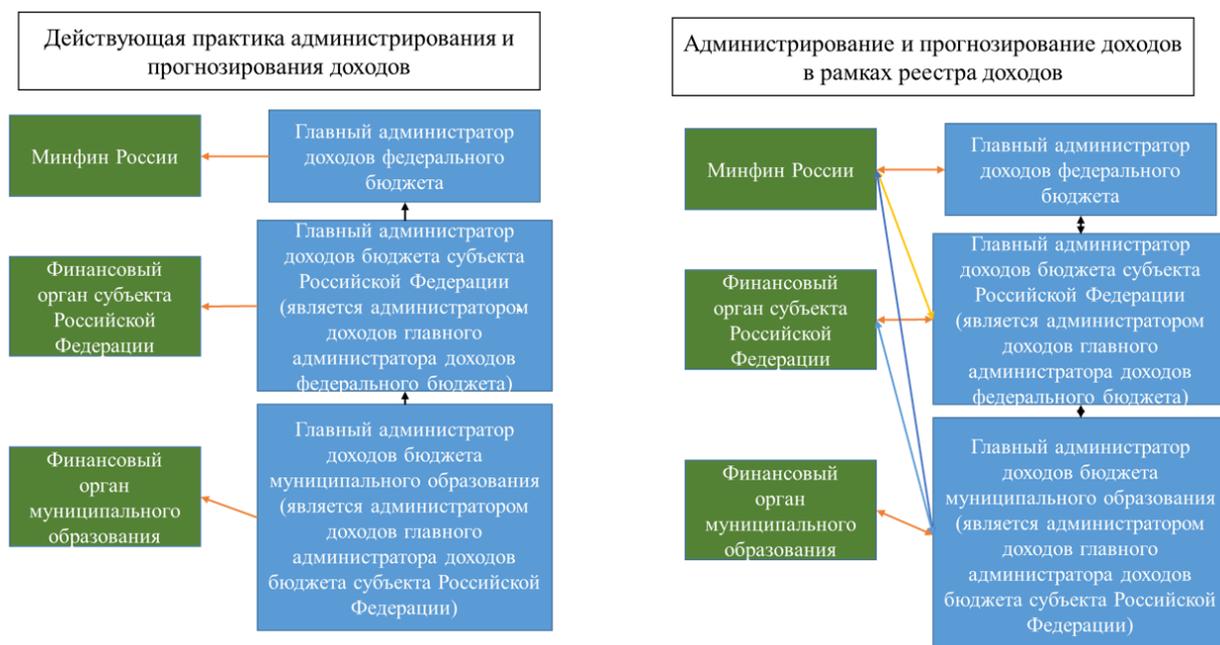
необходимости его уплаты в бюджет, порядок его расчета (размеры, ставки, льготы) и другие характеристики одного подвида дохода неналогового платежа, в дальнейшем они будут именоваться вариететом дохода. Примером вариетета дохода в рамках вида доходов от дивидендов может являться перечисление части чистой прибыли конкретного хозяйственного общества в бюджет публично-правового образования. Пример вариетета доходов, сформированный Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в системе «Электронный бюджет», представлен в таблице 1.2.

Таблица 1.2 – Пример вариетета доходов, представленный главным администратором доходов бюджета в системе «Электронный бюджет», по доходам от платы пользователей радиочастотным спектром

Уникальный номер реестровой записи дохода бюджета и наименование		1 13 01 1 192 079 00000001 1 20 0001
Информация об источнике дохода бюджета		Присвоение радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств
Сведения о первоначально утвержденных нормативных правовых актах	размер норматива	ФЗ № 52 от 18.03.2020
	порядок исчисления, а также формула расчета суммы платежа	приказ Минкомсвязи № 164 от 30.06.2011
	порядок исчисления платежа	
	условия применения размера платежа	ст. 51 ФЗ № 145 от 31.07.1998
	правовое основание возникновения	
	срок уплаты	Постановление Правительства РФ от 16.03.2011 г. № 171
	условия уплаты платежа	
размер платежа		
Информация о сроке уплаты платежа		Ежеквартально
Нормативы распределения		100%
Информация о бюджетах бюджетной системы Российской Федерации, в доходы которых зачисляются платежи		Федеральный бюджет
Информация о кодах классификации доходов		1 13 01110 01 6000 130 Плата пользователей радиочастотным спектром
Информация о главных администраторах доходов		Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
Информация об администраторах доходов бюджета		МОУ ФК Операционный департамент Банка России
Информация о субъектах платежа		1) Юридическое лицо ООО «Чайка» ОКВЭД: 56.2 ИНН: 17101234 2) Юридическое лицо ООО «Аврора» ОКВЭД 56.2 ИНН: 16101235

Источник: составлено автором.

Также стоит отметить изменения механизма формирования прогноза доходов в рамках реестра доходов, представленного на рисунке 1.7. Прогноз доходов по кодам бюджетной классификации администраторы доходов бюджетов публично-правовых образований, находящиеся в ведении главных администраторов доходов бюджетов «верхнего уровня», предоставляют им прогноз доходов публично-правового образования, которые, в свою очередь, представляют расчет прогноза доходов соответствующему финансовому органу власти в системе «Электронный бюджет» в целях формирования соответствующего закона о бюджете публично-правового образования на очередной финансовый год и плановый период. Механизм предоставления прогноза доходов по источникам доходов отличается от действующего и заключается в следующем: главные администраторы доходов бюджета, а также подведомственные им администраторы доходов бюджета формируют прогноз доходов в системе «Электронный бюджет», что будет способствовать осуществлению дополнительного финансового контроля со стороны финансовых органов в рамках осуществления прогнозирования доходов [77; 142].



Источник: составлено автором.

Рисунок 1.7 – Сравнение механизма администрирования и прогнозирования доходов публично-правового образования по кодам классификации доходов и по вариантам доходов

Поскольку каждый вариант доходов уникален и содержит широкий спектр информации о нормативных правовых актах и иных сведений, то указанная информация должна быть подвержена финансовому контролю [77].

Таким образом, формирование реестра доходов в рамках процедуры администрирования доходов позволит:

- отразить информацию о субъекте платежа;
- отразить информацию о виде бюджета публично-правового образования, в который поступает соответствующий доход;
- определить распределяемые между бюджетами публично-правовых образований доходы;
- учитывать доходы бюджета публично-правового образования, в пределах поступления которых осуществляются отдельные расходы бюджета публично-правового образования, так называемые «увязанные» доходы с расходами.

Учитывая, что формирование реестра доходов позволит применять прямой метод расчета по отношению ко всем кодам классификации доходов, прогноз доходов федерального бюджета представляется целесообразным осуществлять по вариантам доходов. Вместе с тем, ввиду такого широкого спектра информации, подлежащей финансовому контролю [77; 131], а также широкому перечню различных неналоговых платежей, представляется целесообразным применять языки программирования, которые будут ориентированы на повышение производительности деятельности в рамках осуществления финансового контроля [134].

Последствием создания единой системы управления неналоговыми доходами для хозяйствующих субъектов, на которых возложена обязанность как уплаты неналогового платежа, так и мониторинга законодательства на предмет внедрения государством новых неналоговых платежей, является повышение определенности систем бухгалтерского и налогового учета. Для государства (муниципальных образований) единая система управления

неналоговыми доходами повысит качество прогнозирования неналоговых доходов, снизит инерционность системы управления, повысит результативность администрирования, что в результате сократит риски, связанные с управлением неналоговыми доходами.

Фактором риска управления неналоговыми доходами является отсутствие системного подхода в рамках процедуры установления неналоговых платежей и единых требований к элементной конструкции [50], что приводит к недостоверности данных учёта неналоговых доходов, недостоверности бюджетной отчётности, нарушению бюджетного законодательства Российской Федерации, неперечислению (несвоевременному или неполному перечислению) в бюджет неналоговых доходов, неэффективному использованию и реализации финансовых активов.

Формирование информации о вариететах доходов окажет влияние на управление неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в части стандартизации терминологии, которая регулирует управление неналоговыми доходами.

Введение в оборот в начале XXI века Конституционным судом Российской Федерации таких терминов, как «неналоговый сбор», «фискальный сбор», «компенсационный сбор» привело к терминологической путанице. В результате проведение научным обществом дискуссии о свойствах и признаках неналоговых доходов не привело к положительным результатам.

Поскольку законодательное закрепление определения объекта управления (в нашем случае – неналоговых доходов и платежей) является надежным основанием для выявления его природы, оптимизации процедур администрирования и прогнозирования, целесообразно провести инвентаризацию действующих нормативных правовых актов, содержащие разные трактовки понятия неналоговых доходов и платежей, и разработать единый подход к использованию категории неналоговых платежей. Кроме того, решение указанной проблемы будет способствовать как развитию теории

финансов, так и совершенствованию законотворческого процесса в сфере бюджетно-налогового регулирования.

Фактором риска и трендом изменения механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований является проведение регуляторной гильотины в сфере бюджетно-налоговых отношений вследствие противоречий в их содержании. Действующая разрозненность и неопределенность норм регулирования неналоговых платежей по различным уровням публично-правовых образований и по видам нормативных правовых актов приводит к отсутствию понимания целеполагания установления неналоговых платежей, что в свою очередь снижает объективность финансово-экономического обоснования объемов изъятия в бюджеты публично-правовых образований такого дохода. Указанное снижает степень доверия плательщиков неналоговых платежей и не позволяет определить, в каких бюджетах публично-правовых образований аккумулируются избыточные объемы неналоговых доходов, в должной ли мере соблюдаются интересы публично-правового образования и хозяйственных обществ.

Инструментом управления в рамках представленных трендов может являться ведение перечня вариетета доходов, поскольку в нем отражается информация о правовых основаниях возникновения доходов, включая информацию о нормативных правовых актах, которые устанавливают элементы неналоговых платежей.

Рисками управления неналоговыми доходами является увеличение: 1) количества нарушений при порядке исчисления, взимания, зачета неналоговых платежей; 2) объема излишне уплаченных (взысканных) неналоговых платежей; 3) количества нерегулируемых неналоговых платежей; 4) количества неналоговых платежей, влекущих нагрузку на плательщиков; 5) объема совокупной задолженности по уплате неналоговых платежей.

Факторами риска изменения механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований являются противоречия в нормативных правовых актах, осуществляющих правовое регулирование неналоговых платежей [72].

В отечественном законодательстве присутствуют проблемы, связанные с ответственностью за неуплату неналоговых платежей. Так, в Федеральном законе «О связи» от 07.07.2003 № 126-ФЗ (последняя редакция) предусмотрена ответственность плательщика за неуплату неналогового платежа в резерв универсального обслуживания. В то же время при уплате пользования радиочастотного спектра в целях контроля радиочастот ответственность законодательно не установлена.

Формирование сведений о правовых основаниях возникновения неналоговых платежей в рамках реестра вариетета доходов, которые закрепляют структурные элементы неналоговых платежей, во-первых, позволяют выявить «нерегулируемые» платежи, а, во-вторых, рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в правовые акты в целях установления финансовой дисциплины. В результате реестр вариетета доходов будет способствовать повышению платежной дисциплины и, как следствие, сокращению выпадающих неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований [79].

Фактором риска, оказывающего влияние на механизм управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, также является несоответствие методик прогнозирования неналоговых доходов Общим требованиям к их формированию [9; 31], низкое качество обоснования изменений, вносимых в нормативные правовые акты, устанавливающих неналоговые платежи, отсутствие единого порядка индексации неналоговых платежей. В настоящее время принятие решений о внедрении новых (уточнении действующих) неналоговых платежей в отдельных случаях принимается без определения экономической целесообразности. Ставки неналоговых платежей могут быть кратно ниже их рыночной оценки, порядок

их индексации не определяется. В результате индексация ставок не соответствует инфляционным процессам, что приводит к занижению как прогноза доходов бюджетов публично-правовых образований, так и их фактическим поступлениям.

Рисками управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований являются: 1) неэффективность алгоритмов прогнозирования неналоговых доходов; 2) низкое качество прогнозов неналоговых доходов; 3) нарушение бюджетного законодательства; 4) неосуществление (ненадлежащее осуществление) полномочий главными администраторами (администраторами) доходов бюджета; 5) неправомерное предоставление (неправомерный отказ в предоставлении) информации о льготах.

Таким образом, на механизм управления неналоговыми доходами бюджетов влияют различные факторы и тренды их изменения, которые целесообразно учитывать в процессе совершенствования управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований. По итогам рассмотрения факторов рисков и трендов, отказывающих влияние на механизм управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых, были выявлены процедуры и инструменты управления ими, включая риски.

Выявленные в главе сущностные характеристики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, учитывая влияющие на него факторы и тренды их развития, разработанная авторская классификация неналоговых доходов позволяют акцентировать внимание на практических аспектах управления неналоговыми доходами бюджетов в части прогнозирования и администрирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, государственного (муниципального) финансового контроля и мониторинга, а также ведения финансового учёта и составления отчетности.

Глава 2

Практические аспекты управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

2.1 Действующая практика администрирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований

Ключевым критерием при выборе системы администрирования доходов бюджетов публично-правовых образований является соотношение аккумулированных доходов и затрат на содержание органа управления администрирования. Анализ зарубежного опыта администрирования неналоговых доходов бюджетов показал, что в США, Канаде и большей части стран Европейского союза данный вопрос сконцентрирован в одном финансовом органе – Службе внутренних доходов в США [148], Минфине Германии [136] и Министерстве финансов Канады [137], что в целом объясняется, с одной стороны, высокой централизацией финансовых ресурсов в представленных странах, а, с другой – низким финансовым содержанием службы (как правило, финансирование составляет не более 1 процента) [33; 34]. В странах Евразийского экономического союза администрирование неналоговых доходов публично-правовых образований осуществляется исходя из деятельности уполномоченного государственного (муниципального) органа. Например, имущественные доходы подлежат администрированию главными администраторами доходов бюджетов публично-правового образования, связанными с осуществлением политики в области управления имуществом, платежи при распоряжении и пользовании природными ресурсами подлежат администрированию органами управления финансов в сфере природопользования [112; 113; 119; 122; 125]. В то же время компенсационные доходы подлежат администрированию широким спектром главных администраторов доходов бюджетов публично-правовых образований.

Анализ материалов о динамике и структуре неналоговых доходов в валовом внутреннем продукте стран Европейского союза, размещенных на официальном сайте Международного валютного фонда [95; 96; 111; 147], позволяет сделать следующие выводы, имеющие важное значение в долгосрочной перспективе (10–15 лет).

Во-первых, доля неналоговых доходов в странах Европейского союза различается. Анализ свидетельствует, что рост доли неналоговых доходов ряда стран Европейского союза коррелирует с доступностью к структурным фондам Европейского союза, а также с распространением практики платных государственных услуг. Доля неналоговых поступлений в бюджет в структуре валового внутреннего продукта сократилась у Испании, Великобритании, Дании, Нидерландов, Чехии, но заметно увеличилась у Ирландии, Бельгии, Венгрии, Болгарии, Словакии, Латвии.

Во-вторых, наибольшая доля неналоговых доходов бюджетов в странах Европейского союза приходится на доходы от реализации и использования государственной собственности, а также на «компенсационные» доходы. Таким образом, «компенсационные» доходы составляют 3% валового внутреннего продукта или шестую часть всех неналоговых платежей. Доходы от реализации и использования государственной собственности составляют порядка 1% валового внутреннего продукта, или четвертую часть всех неналоговых доходов.

В-третьих, активное вовлечение государств в рыночные отношения предопределило рост «компенсационных» доходов в структуре неналоговых доходов. На протяжении последних лет доля данной категории неналоговых платежей в общем объеме неналоговых поступлений составляла порядка третью часть в таких странах Европейского союза, как Франция, Финляндия, Германия и Австрия [116; 121; 124; 126]. Страны с наиболее высокой долей имущественных доходов в общем объеме неналоговых доходов включают Ирландию [110], Нидерланды и Люксембург; в последние года этот показатель находился на уровне 30% от общего объема неналоговых доходов.

В-четвертых, в связи с тем, что зарубежная практика относит текущие трансферты к неналоговым платежам, в структуре неналоговых доходов стран Восточной и Центральной Европы ключевую долю составляют прочие текущие трансферты, представленные в виде грантов из Европейских структурных фондов [147]. Так, на протяжении последних 10 лет в Румынии на долю безвозмездных поступлений приходилось почти 40% общего объема неналоговых поступлений; в Болгарии и Польше данный показатель составляет 25-30% [114]. Анализ структуры текущих трансфертов стран Европейского союза позволяет сделать вывод, что высокая доля прочих капитальных трансфертов связана как с финансированием инвестиционных проектов Европейскими структурными фондами (Литва – 43%, Мальта – 38%, Болгария – 28%, Венгрия – 32%, Греция – 29%) [93; 147], так и с финансированием инвестиционных проектов внутренними инфраструктурными кредитами (Италия – 27%, Кипр – 32%) [120; 123].



Источник: составлено автором по данным [131; 135; 149; 150].

Рисунок 2.1 – Структура доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в процентах к валовому внутреннему продукту

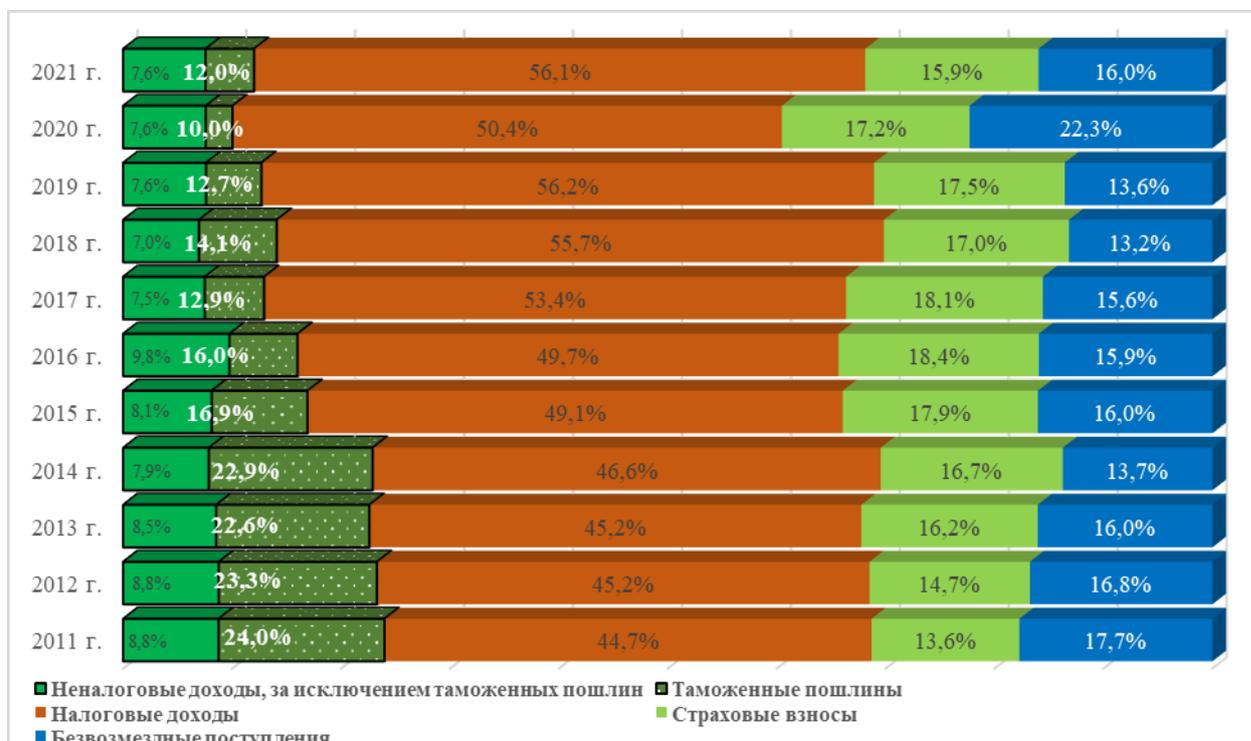
Ранее в параграфе 1.2 представлены теоретические и методологические проблемы по администрированию неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований в отечественной практике. В этой связи в данном параграфе представляется целесообразным рассмотреть вопросы, связанные с

практическими аспектами управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в России.

Анализ отечественной структуры неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, представленной на рисунке 2.1, позволяет сделать следующие выводы:

1) Поступление неналоговых платежей в доходы бюджетов публично-правовых образований снизилось на 4,4 п.п., или 9,7% к валовому внутреннему продукту в 2011 году против 5,3% в 2021 году. Таможенные пошлины, находящиеся в составе неналоговых платежей, оказывают наибольшее влияние на снижение доли неналоговых доходов к валовому внутреннему продукту, в результате влияния цен на нефть, влияния обменного курса, изменения законодательства в нефтегазовой сфере.

Без учета таможенных пошлин неналоговые доходы имеют тенденцию к снижению в абсолютном выражении, при этом в номинальном выражении поступление неналоговых доходов существенно увеличилось.



Источник: составлено автором по данным [55; 131].

Рисунок 2.2 – Соотношение поступлений доходов в бюджеты публично-правовых образований Российской Федерации

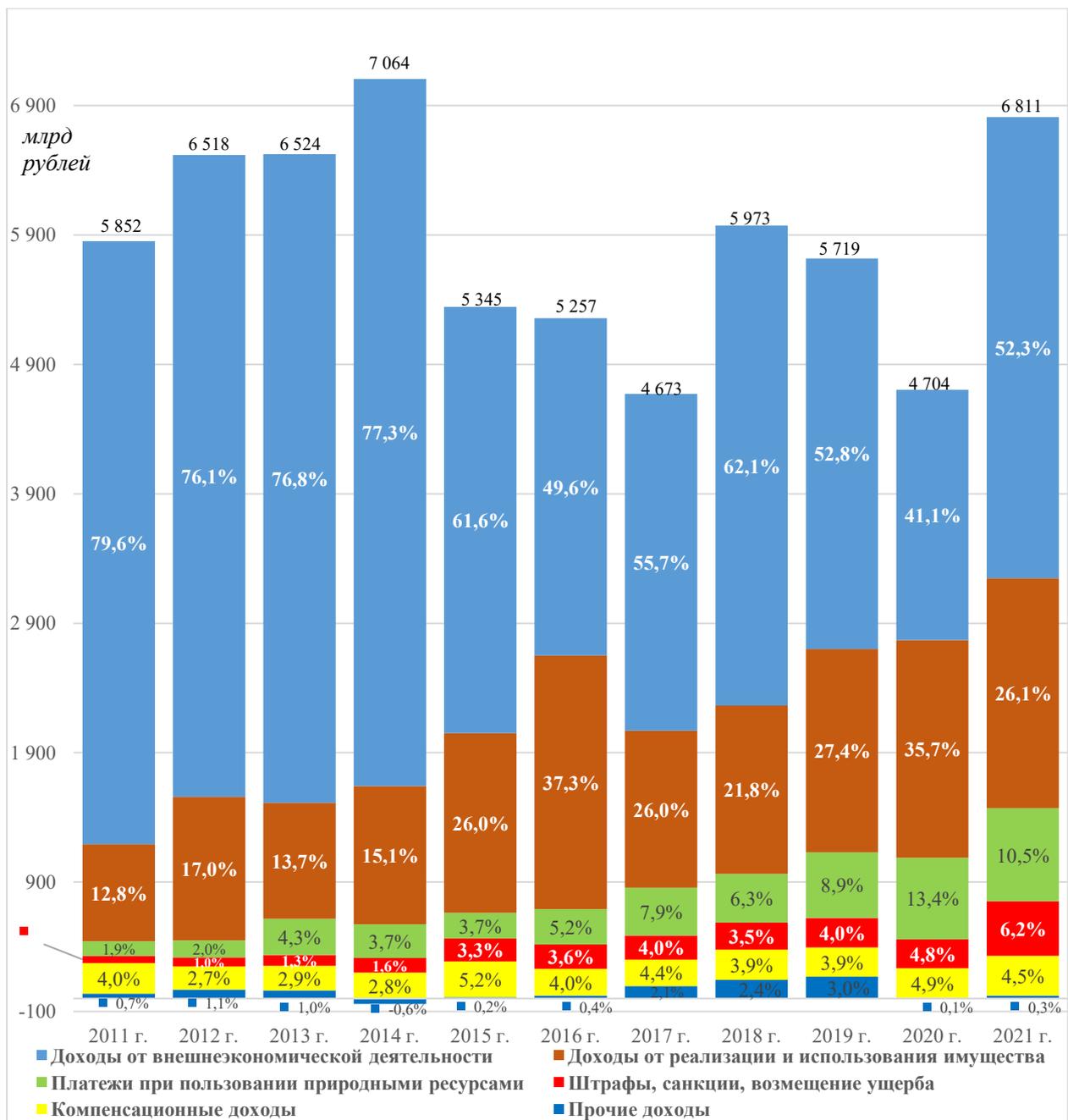
2) На рисунке 2.2 представлена динамика соотношения различных видов поступлений в бюджеты публично-правовых образований, которая претерпела существенные изменения за последнее десятилетие в России.

Во-первых, реализация «налогового маневра» в нефтегазовом секторе, в результате которого происходит постепенное увеличение ставок налога на добычу полезных ископаемых при одновременном снижении ставок на экспортную пошлину, входящую в состав таможенных пошлин, приводит к снижению соотношения неналоговых доходов. Поскольку «рентные доходы от нефтегазового сектора» по своей сущности относятся к категории налоговых доходов, то в дальнейшем структура неналоговых доходов будет рассматриваться без их учета.

Во-вторых, существенное влияние оказывают цены на углеводородное сырье, а также обменный курс доллара.

В-третьих, на структуру доходов бюджетов публично-правовых образований оказывают влияние поступления «разовых» доходов в результате отдельных решений по мобилизации дополнительных доходов органами власти и управления публично-правового образования (к примеру, перечисление в 2020 году дохода, полученного Банком России от участия в акционерном капитале Сбербанка).

Таким образом, с одной стороны, совокупное влияние указанных факторов привело к снижению неналоговых доходов в структуре поступлений доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с 24,0% в 2011 году до 12,0% в 2021 году, а с другой – наблюдаются отдельные «всплески» поступлений неналоговых доходов за счет роста поступлений доходов от таможенных пошлин в 2018 году и 2021 году. Информация представлена на рисунке 2.3.



Источник: составлено автором по данным [131].

Рисунок 2.3 – Структура неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

3) В структуре неналоговых доходов, представленной на рисунке 2.3, на протяжении последних лет преобладают доходы, связанные с поступлением в рамках внешнеэкономической деятельности, однако в связи с поэтапным завершением «налогового маневра», они снизились на 27,3 п.п. с 79,6% в 2011 году до 52,3% в 2021 году.

Доля доходов от использования и реализации имущества имеет тенденцию к росту в рассматриваемом периоде с 12,8% в 2011 году до 26,1%

в 2021 году на 13,3 п.п. в результате использования наиболее ликвидных активов и реализации низколиквидных. Также на изменение доли доходов от использования и реализации имущества оказывают влияние «разовые» факторы, в том числе продажа пакета акций публичного акционерного общества «Нефтяная компания «Роснефть», по результатам которой образовался «всплеск» поступлений в 2016 году на 17,3 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2015 года.

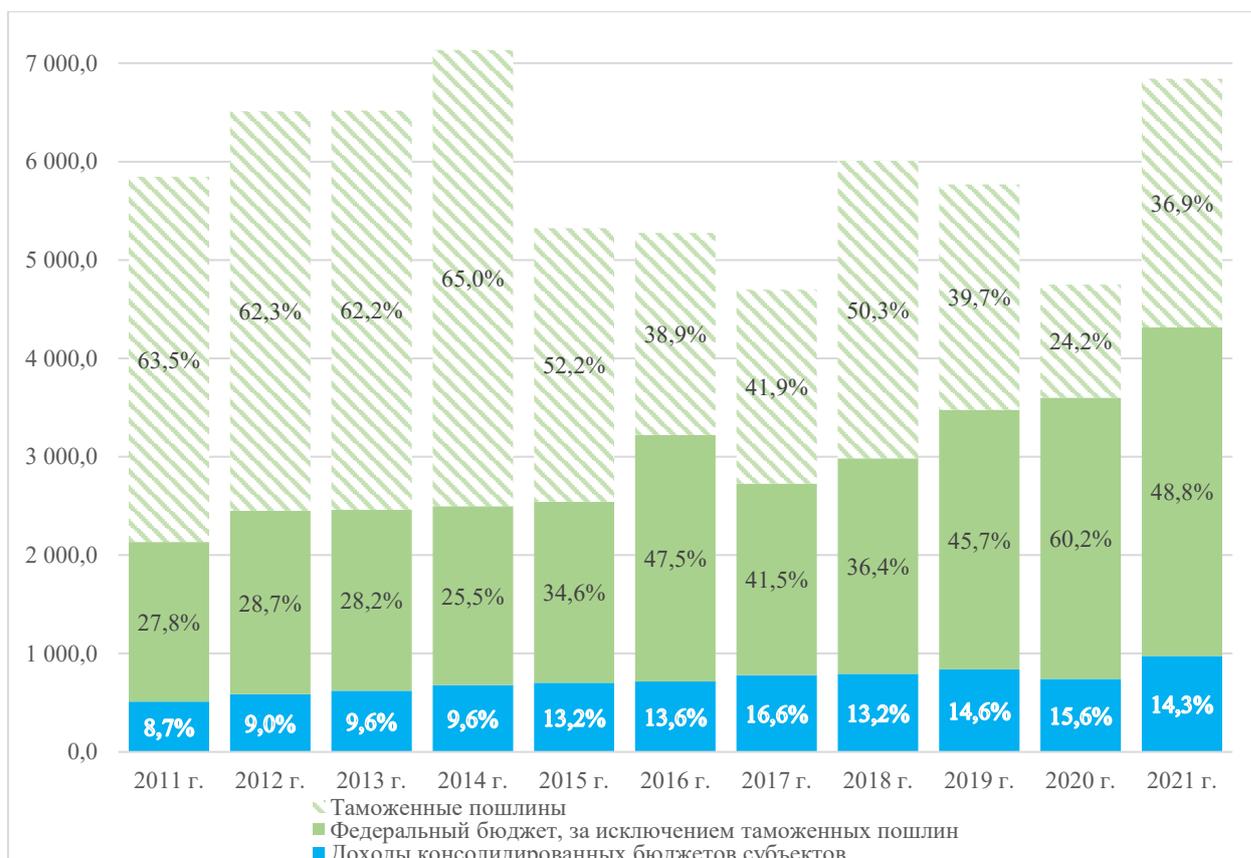
В результате повышения спроса на пользование недрами, регуляторных мер обеспечения экологической безопасности для защиты здоровья человека и охраны окружающей среды, осуществления соответствующего контроля в целях недопущения истощения природных ресурсов поступления платежей при пользовании природными ресурсами выросли в рассматриваемом периоде.

Рост доли доходов от штрафов, санкций и возмещения ущерба в структуре неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований в целом корректирует с ростом количества правонарушений, при этом увеличение на 1,4 п.п. в 2021 году обусловлено «разовым» платежом в возмещение вреда, причиненного водным объектам, от акционерного общества «Норильско-Таймырской энергетической компании».

Доля «компенсационных» доходов, включающих как доходы от оказания платных услуг, так и административные платежи, увеличилась в рассматриваемом периоде на 0,5 п.п с 4,0% в 2011 году до 4,5% в 2021 году, что связано с зависимостью от спроса на товары, работы и услуги, оказываемые уполномоченными органами власти и управления публично-правового образования.

Доля прочих неналоговых доходов стабильно невысока (до 3,0%), их поступления зачастую носят «разноплановый» и «технический» характер. Например, рост доли прочих неналоговых доходов на 2,1%; 2,4% и 3,0% соответственно в 2017-2019 гг. связан с поступлением доходов в виде дивидендов от участия в капитале ПАО «Сбербанк». В дальнейшем указанные

дивиденды отражались в составе доходов от использования и реализации имущества.

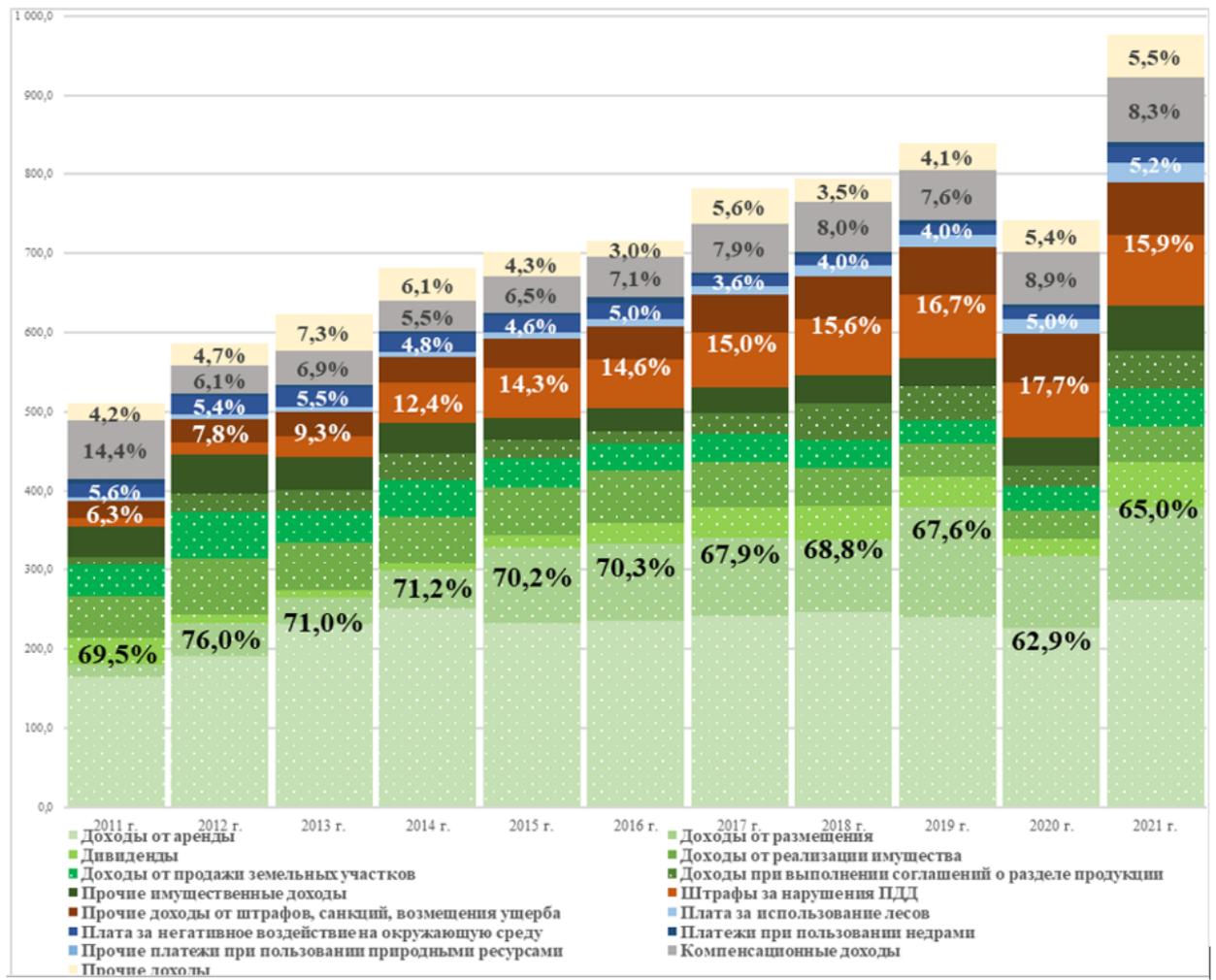


Источник: составлено автором по данным [131].

Рисунок 2.4 – Структура неналоговых доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

4) Согласно данным рисунка 2.4 на протяжении последних десяти лет более 85% источников доходов, связанных с неналоговыми доходами, подлежат зачислению в федеральный бюджет, при этом наблюдается сокращение общей доли неналоговых доходов федерального бюджета с 91,3% в 2011 году до 85,7% в 2021 году в основном в результате сокращения поступлений таможенных пошлин, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, на 26,6 п.п. в 2011-2021 гг. [85].

Доля неналоговых доходов федерального бюджета, за исключением доходов от внешнеэкономической деятельности, в бюджетах публично-правовых образований ежегодно возрастает, о чем свидетельствует рисунок 2.4.



Источник: составлено автором по данным [32; 51; 131].

Рисунок 2.5 – Структура поступлений неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации

5) Динамика и структура поступлений неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, представленная на рисунке 2.5, свидетельствует о том, что увеличение их доли в рассматриваемом периоде на 5,6 п.п. с 8,7% в 2011 году до 14,3% в 2021 году обусловлен ростом доходов от использования и реализации имущества, процентными доходами, полученными субъектами Российской Федерации, в результате применения нового финансового инструмента в виде размещения средств по остаткам средств. Если в 2011 году доля поступлений в виде размещения временно свободных средств составляла 3,2%, то к 2021 году доля увеличилась на 8,7 п.п. и составила 11,9% от общего неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Доходы в виде аренды – ключевой источник доходов как в структуре неналоговых платежей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, так и в структуре имущественных доходов. Более 93% передаваемого в аренду имущества публично-правового образования находится в собственности субъектов Российской Федерации, и при этом более 40% имущественных доходов составляют поступления в виде арендной платы. Системный характер их поступления отражает устойчивость, в связи с чем в абсолютном выражении доходы от аренды не изменились и соответствуют динамике поступления неналоговых доходов бюджетов.

В целом проводимая главными администраторами доходов бюджетов публично-правовых образований (в первую очередь Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, Федеральным казначейством и Министерством финансов Российской Федерации) политика повышения эффективности управления имуществом, находящимся в собственности публично-правовых образований, предусматривающая продажу низколиквидных активов и в большем использовании наиболее ликвидных активов в рамках общественного воспроизводства, обеспечила рост имущественных доходов в абсолютном выражении в 1,8 раза (354,2 млрд рублей в 2011 году против 634,4 млрд рублей в 2021 году), при этом доля имущественных доходов в структуре поступлений неналоговых платежей консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации сократилась на 4,5 п.п. с 69,5% в 2011 году до 65,0% в 2021 году.

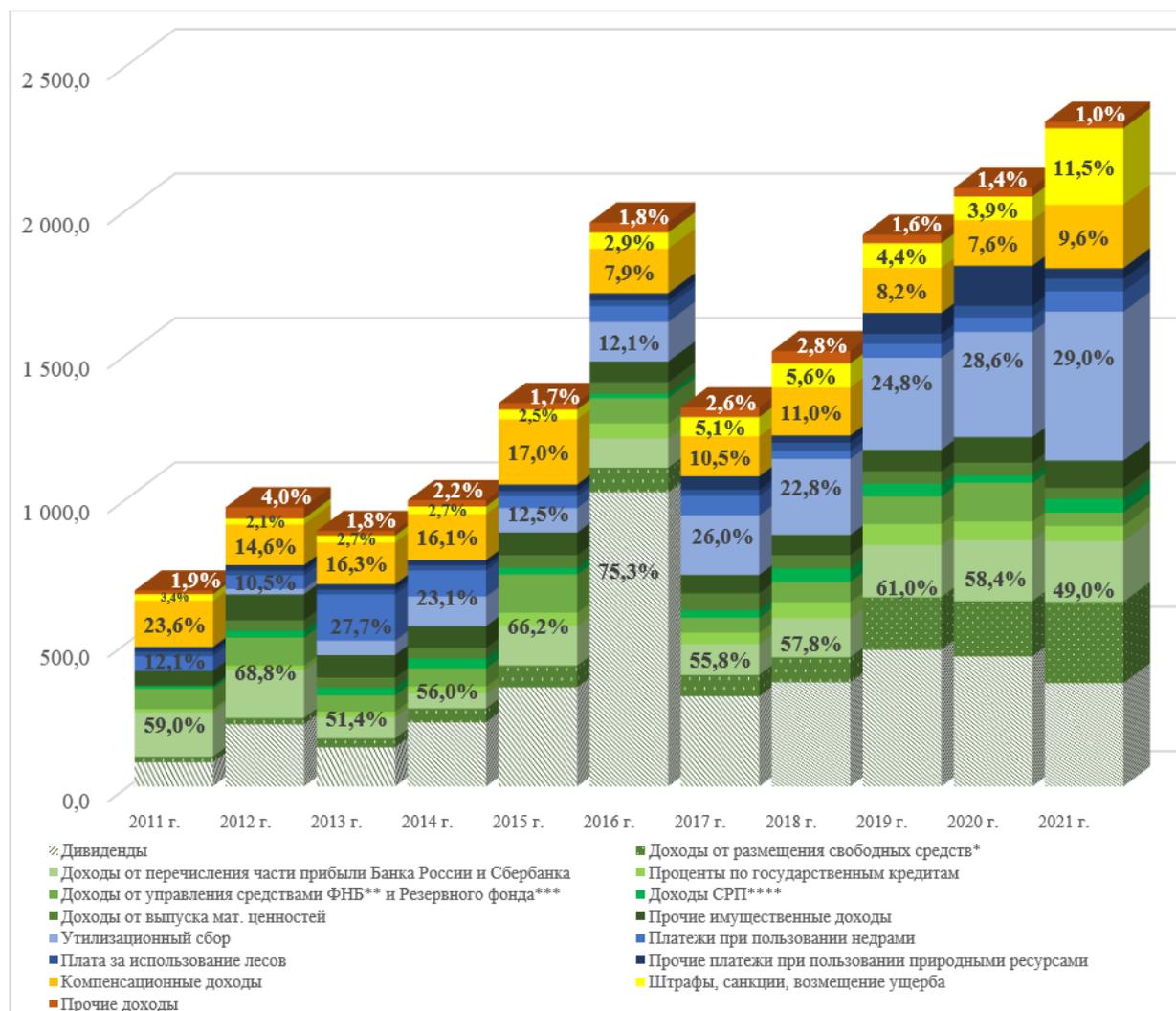
В структуре поступлений неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации наблюдается рост доходов в виде санкций, штрафов, возмещения ущерба на 9,6 п.п. с 6,3% до 15,9% в рассматриваемом периоде. Указанный рост, прежде всего, обусловлен ростом доходов в виде штрафов за нарушение правил дорожного движения в 8,6 раз (с 10,5 млрд рублей в 2011 году до 89,6 млрд рублей) в результате модернизации системы контроля за правонарушениями в области дорожного

движения. Рост прочих доходов в виде штрафов, санкций и возмещения ущерба в целом обусловлен ростом количества правонарушений.

Доля платежей при пользовании природными ресурсами сократилась в рассматриваемом периоде на 0,4 п.п. с 5,6% в 2011 году до 5,2% в 2021 году, при этом в абсолютном выражении платежи при пользовании ресурсами возросли на 78% (с 28,7 млрд рублей в 2011 году до 51,1 млрд рублей в 2021 году) в основном за счет роста поступлений за использование лесов в 4,7 раза. Указанный рост в целом обусловлен изменением ставок платы за использование лесов. Важно отметить, что с 2011 года по 2021 год в нормативные правовые акты, регламентирующие указанную плату, внесено более десяти изменений, предусматривающих повышение ставок платы за использование лесов.

Несмотря на сокращение доли компенсационных доходов на 6,1 п.п. в рассматриваемом периоде, в абсолютном выражении они увеличились на 7,9 млрд рублей и составили 81,3 млрд рублей в 2022 году, что обусловлено взиманием платы за предоставление информации из Единых государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, статистической информации, взиманием курортного сбора, оказанием услуг в части дорожного сервиса и иных информационных услуг.

Негативную тенденцию демонстрируют прочие доходы, включающие как прочие неналоговые доходы, так и поступления по урегулированию расчетов между бюджетами публично-правовых образований: их доля в структуре неналоговых платежей увеличилась с 4,2% в 2021 году до 5,5% в 2022 году на 1,3 п.п. в основном за счет роста прочих неналоговых доходов, образованных в результате возмещения от хищений денежных средств и недостач, выявленных в результате инвентаризаций.



* Включая доходы на едином казначейском счете

** Фонда национального благосостояния

*** упразднен с 2017 года

****Соглашения о разделении продукции

Источник: составлено автором по данным [131; 138].

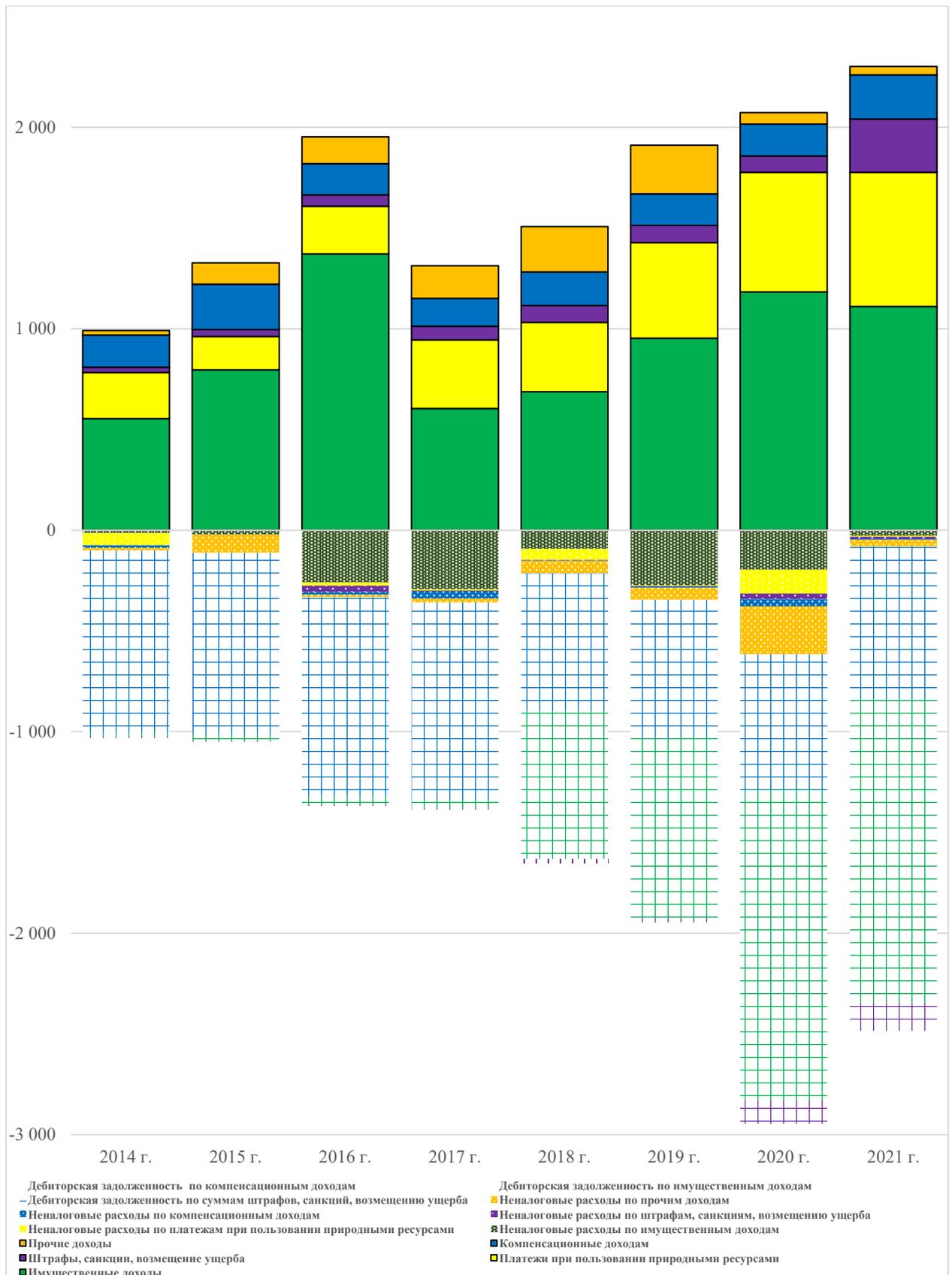
Рисунок 2.6 – Структура нефтегазовых неналоговых доходов федерального бюджета

б) На протяжении последнего десятилетия в структуре нефтегазовых неналоговых доходов федерального бюджета в соответствии с данными рисунка 2.6 преобладают имущественные доходы. Динамика доли имущественных доходов носит разносторонний характер и коррелирует с поступлением доходов в виде дивидендов, которые, основываясь на нормативных правовых актах [24], зачастую зависят от отдельных решений общего совета акционеров хозяйственных обществ (например, резкий «всплеск» поступлений в 2016 году обусловлен продажей пакета акций ПАО «Нефтяная компания «Роснефть»).

Развитие механизма управления бюджетной ликвидностью, предусматривающего размещение средств федерального бюджета на финансовом рынке в целях формирования дополнительных финансовых ресурсов, обеспечило дополнительные поступления в объеме 327,0 млрд рублей, включая доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния по сравнению с показателем 90,8 млрд рублей в 2011 году [128].

Банк России, являясь участком экономических отношений, также направляет в доходы федерального бюджета часть чистой прибыли. При этом полученные Банком России убытки, связанные со структурным профицитом ликвидности, не позволяет Банку выплачивать дивиденды в пользу акционеров (государства). Сделка, предусматривающая выкуп контрольного пакета акций Сбербанка, находящегося у регулятора (Банка России), за счет средств Фонда национального благосостояния позволила, с одной стороны, Банку России получить прибыль и изменить структуру его ликвидности, а, с другой – обеспечить поступление в доходы федерального бюджета дополнительных поступлений [127].

Доля платежей при пользовании природными ресурсами возросла в рассматриваемом периоде с 12,1% в 2011 году до 29,0% в 2021 году на 16,9 п.п., что обусловлено введением утилизационного сбора и дальнейшим совершенствованием механизма уплаты в части уточнения перечня объектов утилизации, пересмотра ставок сбора и субъектов платежа.



Источник: составлено автором по данным [55; 56; 57; 131].

Рисунок 2.7 – Динамика поступлений неналоговых доходов и выпадающих неналоговых доходов (неналоговых расходов), объем дебиторской задолженности федерального бюджета в части неналоговых доходов

7) При рассмотрении существующей практики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, представленной на рисунке 2.7, особое внимание целесообразно уделить результатам анализа динамики и структуры дебиторской задолженности по неналоговым доходам бюджетов публично-правовых образований, включая неналоговые расходы.

Оценка динамики и структуры дебиторской задолженности по неналоговым доходам бюджетов публично-правовых образований позволяет сделать следующие выводы:

– во-первых, планы мероприятий главных администраторов доходов федерального бюджета, которые направлены на анализ возникновения причин возникновения дебиторской задолженности по доходам и недопущение формирования безнадежной задолженности по доходам, включая улучшение процедуры взыскания текущей (существующей) дебиторской задолженности и сформированные уполномоченными государственными (муниципальными) органами, не способствовали обоснованному снижению дебиторской задолженности, а, наоборот, привели к росту совокупного объема дебиторской задолженности по неналоговым доходам бюджетов публично-правовых образований, включая рост выпадающих неналоговых доходов (неналоговых расходов). Отношение дебиторской задолженности к поступлениям доходов федерального бюджета также имеет тенденцию к росту, в том числе в краткосрочной перспективе [142]. Эффективная система управления дебиторской задолженности по доходам неналогового характера бюджетов публично-правовых образований отсутствует;

– во-вторых, снижение качества осуществления бюджетных полномочий по формированию соответствующей отчетности является следствием отсутствия контроля со стороны главных администраторов доходов бюджетов публично-правовых образований за исполнением бюджетных полномочий подведомственными органам администрирования

доходов;

– в-третьих, законодательством [9; 10] не предусмотрено включение государственными органами в принимаемые нормативные правовые акты положений, определяющих последовательность действий по управлению дебиторской задолженностью по доходам в досудебном порядке. В настоящее время соответствующие порядки администраторами доходов либо не приняты, либо не предусматривают периоды проведения данной работы, что снижает качество самого администрирования.

Показатели по дебиторской задолженности на начало текущего года и конец отчетного периода имеют отклонения. Описание причин изменений корректировок государственными органами в отчетности об исполнении бюджета не дается. Отечественным законодательством [10] не предусмотрены требования отражения в пояснительной записке к закону о бюджете причин отклонений по дебиторской задолженности на начало текущего года и конец отчетного периода. Главными администраторами доходов бюджетов публично-правовых образований в соответствии с законодательством [1; 9; 10] не проводится анализ причин отклонений показателя управления доходами. В финансовые органы власти не направляется информация о причинах отклонения и данные о мероприятиях, направленных на повышение эффективности работы с дебиторской задолженностью в целях достижения целевых значений соответствующих показателей. Главными администраторами доходов в соответствии с законодательством [1; 10; 18] не проводится мониторинг качества финансового менеджмента в отношении подведомственных администраторов доходов.

Представленные проблемы в части возникновения и управления дебиторской задолженностью по доходам бюджетов публично-правовых образований привели к следующим проблемам:

– объемы списанной дебиторской задолженности в краткосрочной ретроспективе увеличились и достигла 795,7 млрд рублей в 2020 году, или

108,6% к совокупному объему просроченной дебиторской задолженности (ранее в 2018 году – 7,4%, в 2019 году – 17,1%);

– сокращение объемов просроченной дебиторской задолженности обеспечено главными администраторами доходов бюджетов за счет их списания с балансового учета;

– действующая практика финансового менеджмента по управлению дебиторской задолженностью не отображает реальную картину по оценке эффективности ее управлением и не позволяет принимать решения по устранению проблем;

– индикаторы, формирующие оценку качества управления дебиторской задолженностью по доходам, которые установлены действующим законодательством [18], не отражают всех аспектов, направленных на повышение эффективности управления дебиторской задолженностью неналогового характера.

Таким образом, оценка действующей практики администрирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований позволяет сделать следующие выводы:

– доля неналоговых доходов в странах Европейского союза различается, анализ свидетельствует о том, что рост доли неналоговых доходов ряда его стран коррелирует с доступностью к структурным фондам Европейского союза, а также с распространением практики платных государственных услуг;

– в контексте необходимости повышения управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых особую значимость приобретает разработка одинаковых по своей экономической сущности групп доходов с входящими в них видами доходов в соответствии с авторской классификацией, предложенной в 1 главе;

– объемы поступлений неналоговых платежей в доходы публично-правовых образований в отечественной практике снизились на 4,4 п.п., или 9,7% к валовому внутреннему продукту в 2011 году против 5,3% в 2021 году;

таможенные пошлины, входящие в состав неналоговых платежей, оказывают наибольшее влияние на снижение доли неналоговых доходов к валовому внутреннему продукту;

– при рассмотрении практики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований особого внимания заслуживает оценка динамики и структуры дебиторской задолженности по доходам бюджетов публично-правовых образований.

2.2 Анализ механизма прогнозирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований

Проведенный анализ нормативных правовых актов [12; 13; 14; 15; 16; 17] и научных публикаций [76; 100; 101] свидетельствует об отсутствии комплексного механизма прогнозирования неналоговых доходов, позволяющего оценить эффективность действующей системы управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований. При этом методические аспекты прогнозирования можно разделить на две группы:

– методики прогнозирования главных администраторов доходов, разработанные в соответствии с правилами их формирования [9];

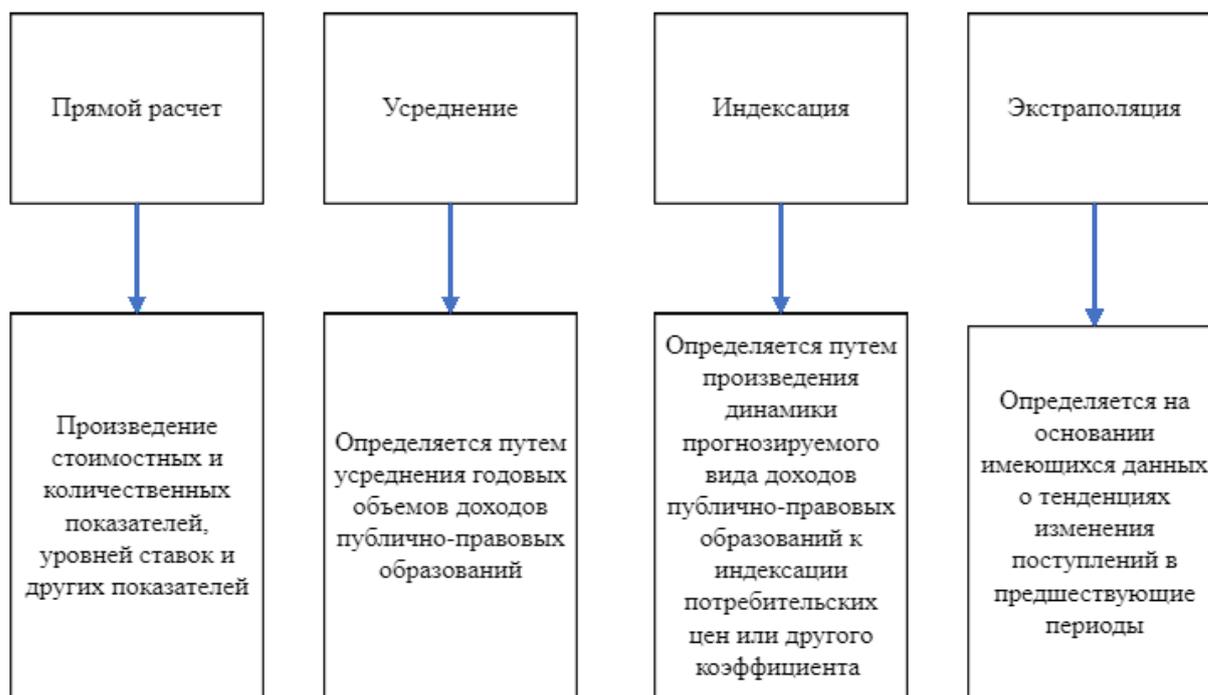
– отдельные теоретические предложения ученых в научных трудах и публикациях, связанных с авторским обоснованием механизма прогнозирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований.

Подходы, отражающие формирование доходов бюджетов публично-правовых образований уполномоченными государственными (муниципальными) органами, закреплены в бюджетном законодательстве. Так, статьей 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что принцип достоверности бюджета означает в том числе реалистичность расчета прогноза доходов. Статьей 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены бюджетные полномочия главного администратора

(администратора) доходов бюджета, в частности, предусматривающие предоставление сведений для составления среднесрочного финансового плана, утверждение методики прогнозирования поступлений в доходы бюджетов публично-правовых образований.

Таким образом, интерпретируя отечественное законодательство, под прогнозированием неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований понимается деятельность уполномоченных государственных (муниципальных) органов по вопросам формирования реалистичного среднесрочного плана, применяя соответствующие алгоритмы прогнозирования и предусматривая включение в процедуру прогнозирования макроэкономических, законодательных и иных факторов (в том числе разовых), которые могут оказать влияние на поступления неналоговых платежей в доходную часть бюджетов разных уровней.

Как указывалось ранее, прогнозирование доходов осуществляется в соответствии с Общими требованиями к методике прогнозирования поступлений, которые содержат основные подходы к организации прогнозирования доходов [9]. Методика прогнозирования доходов формируется главными администрациями доходов бюджетов публично-правовых образований в разрезе реестра (состава) администрируемых ими доходов. При этом главным администратором доходов бюджетов может быть представлен общий спектр алгоритмов расчета прогноза доходов публично-правовых образований, отраженных на рисунке 2.8.



Источник: составлено автором по данным [9].

Рисунок 2.8 – Методы прогнозирования доходов бюджетов публично-правовых образований

По результатам авторского анализа методик прогнозирования неналоговых доходов публично-правовых образований главных администраторов доходов [12; 13; 14; 15; 16; 17] отметим следующее.

1) В отношении таможенных сборов, имущественных и компенсационных доходов, части доходов от штрафов, санкций и возмещения ущерба применяется прямой метод расчета, при этом в отношении к остальным видам неналоговых доходов представлен широкий спектр методов прогнозирования: метод усреднения, индексация, экстраполяция, иной метод. Возможность выбора широкого спектра алгоритмов прогнозирования доходов неналогового характера связана с тем, что в неналоговые доходы включен широкий разнородный спектр платежей и сборов, которые мало взаимосвязаны друг с другом по своей природе и характеру в отличие от налоговых платежей, которые имеют четкую структуру и природу образования.

2) В соответствии с нормативными правовыми актами [9] методика прогнозирования доходов должна содержать оценку дебиторской

задолженности по доходам с описанием алгоритма ее использования. При этом анализ методик прогнозирования главных администраторов доходов бюджетов публично-правовых образований [12; 14; 17] содержит избыточную информацию об ожидаемых поступлениях дебиторской задолженности по доходам, которая не позволяет определить алгоритм расчета соответствующего показателя.

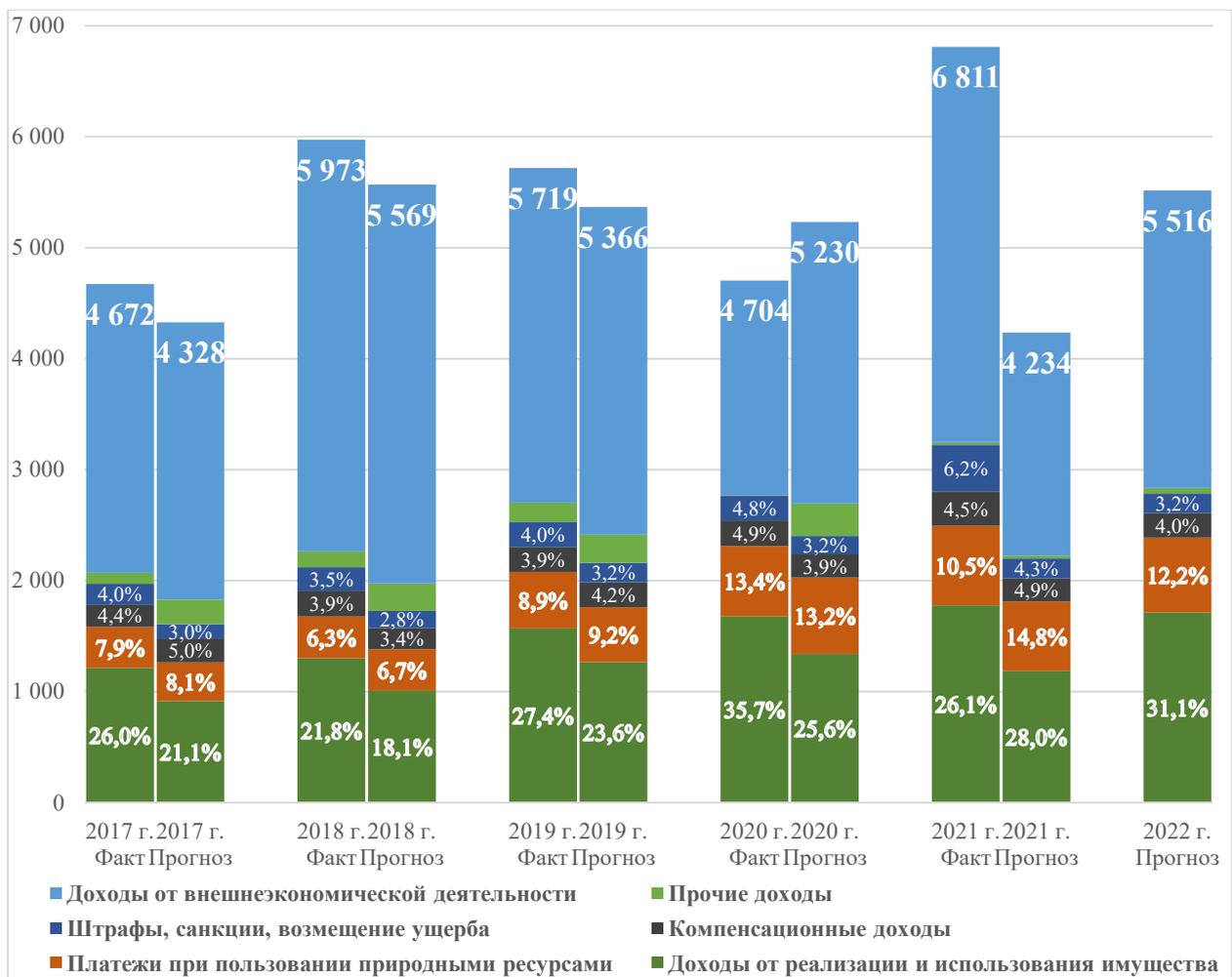
3) Законодательством определено, что методика прогнозирования доходов должна содержать оценку выпадающих доходов бюджетов публично-правовых образований в связи с применением льгот, освобождений и преференций. Анализ методик прогнозирования доходов главных администраторов доходов бюджетов публично-правовых образований [12; 14; 15] свидетельствует, что по ряду неналоговых платежей содержится алгоритм расчета выпадающих доходов (компенсационные доходы, доходы от штрафов, санкций и возмещению ущерба). Важно отметить, что доходы от использования и реализации имущества, а также платежи при пользовании природными ресурсами, являясь по своему характеру платежом за предоставление публично-правовым образованием услуг хозяйствующим субъектам в рамках действующего законодательства, могут также содержать неналоговые расходы. Например, системная невыплата части чистой прибыли унитарного предприятия в бюджет публично-правового образования ввиду наличия особенностей его деятельности (например, направление указанных доходов на соответствующие расходы), представление отсрочки хозяйственному субъекту по уплате арендных платежей. Таким образом, весь перечень неналоговых платежей содержит выпадающие доходы. В методиках прогнозирования доходов бюджетов публично-правовых образований в отношении отдельных видов неналоговых доходов применяется спектр показателей социально-экономического развития территории [12; 13; 14]. Теоретический анализ неналоговых платежей [76] свидетельствует о корреляционной зависимости между каждым видом неналоговых доходов и

макропоказателей, в связи с чем требуются изменения подходов к прогнозированию неналоговых платежей.

Анализ механизма прогнозирования неналоговых платежей в Российской Федерации, представленный на рисунке 2.9, позволяет сделать следующие выводы:

– во-первых, на протяжении последних пяти лет прогноз неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований, без учета нефтегазовой части, систематически занижен, что в целом объясняется, с одной стороны, проведением регуляторной гильотины, а с другой – недопущением невыполнения утвержденных показателей эффективности в части доходов (неисполнение прогнозных значений в сравнении с их фактическими);

– во-вторых, труднопрогнозируемый характер неналоговых платежей позволяет сделать вывод о том, что главные администраторы доходов бюджетов во избежание принятия соответствующих расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований закладывают избыточный риск при прогнозировании неналоговых платежей, который не учитывает рост спроса на природные ресурсы и компенсационные доходы, роста ликвидности имущества, находящегося в собственности публично-правового образования, прогнозирование штрафов санкций и возмещения ущерба без учета тенденций количества соответствующих правонарушений.



Источник: составлено автором по данным [6; 131].

Рисунок 2.9 – Структура прогнозируемого объема и фактического поступления нефтегазовых неналоговых доходов федерального бюджета

Анализ структуры и динамики прогнозируемого объема и фактического поступления нефтегазовых неналоговых доходов федерального бюджета позволяет сделать выводы, представленные в результатах факторного анализа в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Результаты проведенного автором факторного анализа

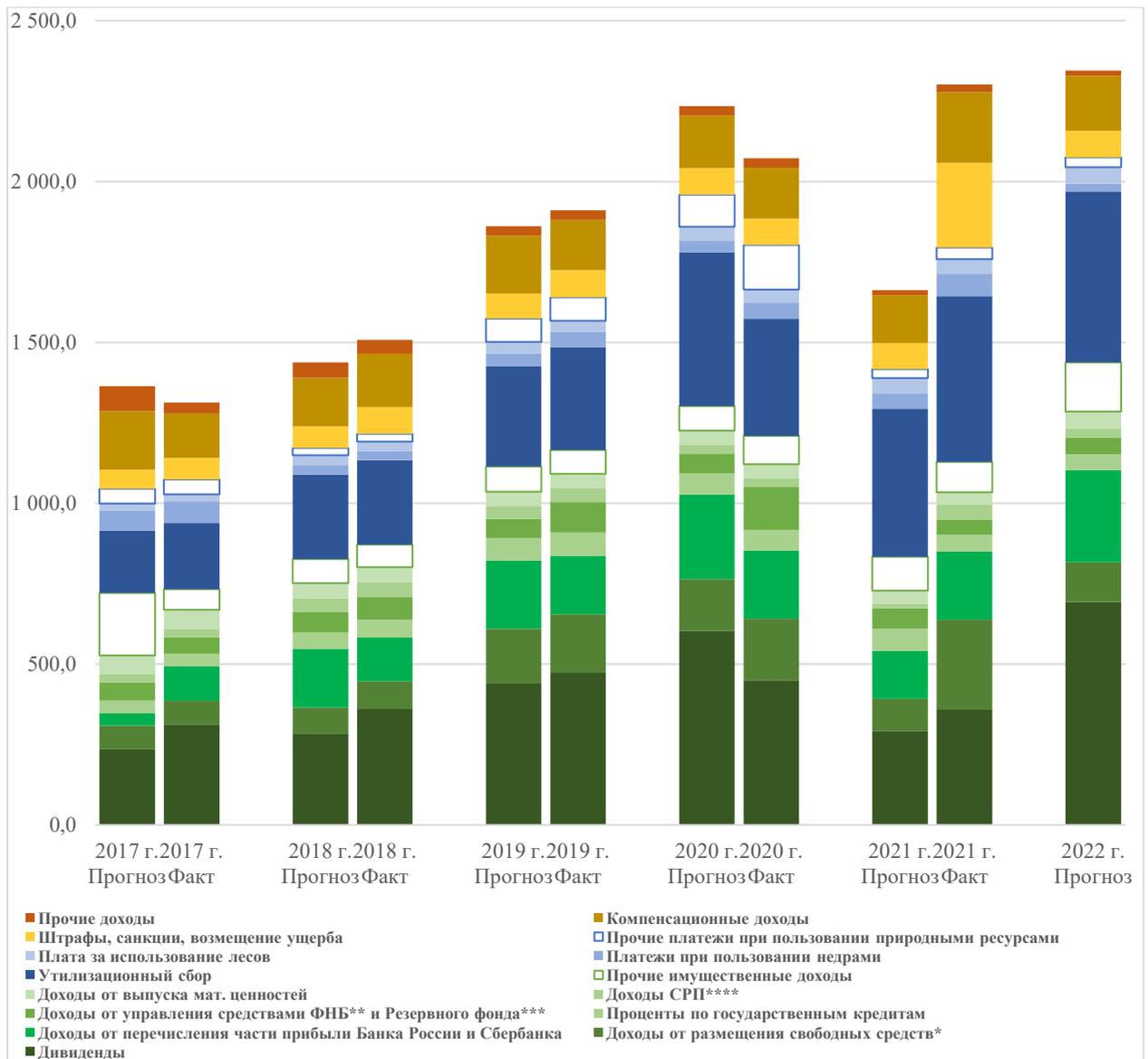
Факторный анализ	Влияние на доходы бюджетов
1	2
Имущественные доходы	-
Влияние изменения законодательства, регулирующего неналоговые платежи	-
Изменение эффективности администрирования задолженности по уплате дивидендных платежей [141]	Положительное
соблюдение единых требований в части перечисления дивидендов по итогам работы обществ и исключение практики принятия решений по установлению индивидуальных нормативов	Положительное

Продолжение таблицы 2.1

1	2
повышение ликвидности активов, находящихся в Фонде национального благосостояния, в том числе за счет размещения средств в иные разрешенные финансовые активы	Положительное
просроченная задолженность по платежам по долговым обязательствам заемщиков	Отрицательное
рост объемов предоставленных льгот по арендной плате	Отрицательное
акционирование части унитарных предприятий	Отрицательное
Влияние изменения макроэкономической ситуации	Отрицательное
дефолт Украины по еврооблигациям	-
сокращением объемов обязательств заемщиков по уплате процентов в соответствии с графиками платежей	Отрицательное
выбытие недвижимого имущества, составляющего государственную казну публично-правовых образований [140]	Отрицательное
Влияние изменения законодательства, регулирующего неналоговые платежи	-
рост доходов от реализации земельных участков, находящихся в собственности публично-правовых образований, в результате роста количества сделок	Положительное
рост количества объектов иного имущества казны, включенных в программу приватизации	Положительное
Влияние изменения макроэкономической ситуации	-
уменьшение объемов добычи углеводородов при выполнении соглашения о разделе продукции, рост возмещаемых затрат по проекту и динамикой цен на углеводородное сырье	Отрицательное
Пользование природными ресурсами	-
Влияние изменения законодательства, регулирующего неналоговые платежи	-
рост платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в связи с индексацией ставок плат, а также планируемым поступлением доходов результатов работы с дебиторской задолженностью	Положительное
ежегодное повышение ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности [139]	Положительное
Влияние изменения макроэкономической ситуации	-
Компенсационные доходы	-
Влияние изменения законодательства, регулирующего неналоговые платежи	Положительное
Влияние изменения законодательства, регулирующего неналоговые платежи	-
поступление доходов, не учитываемых в законах о бюджетах публично-правовых образований (консульский сбор)	Положительное
улучшения качества взыскания исполнительского сбора	Положительное

Источник: составлено автором по материалам [139; 140; 141].

Структура и динамика прогнозируемого объема и фактического поступления ненефтегазовых неналоговых доходов федерального бюджета представлена на рисунке 2.10.



Источник: составлено автором по данным [131].

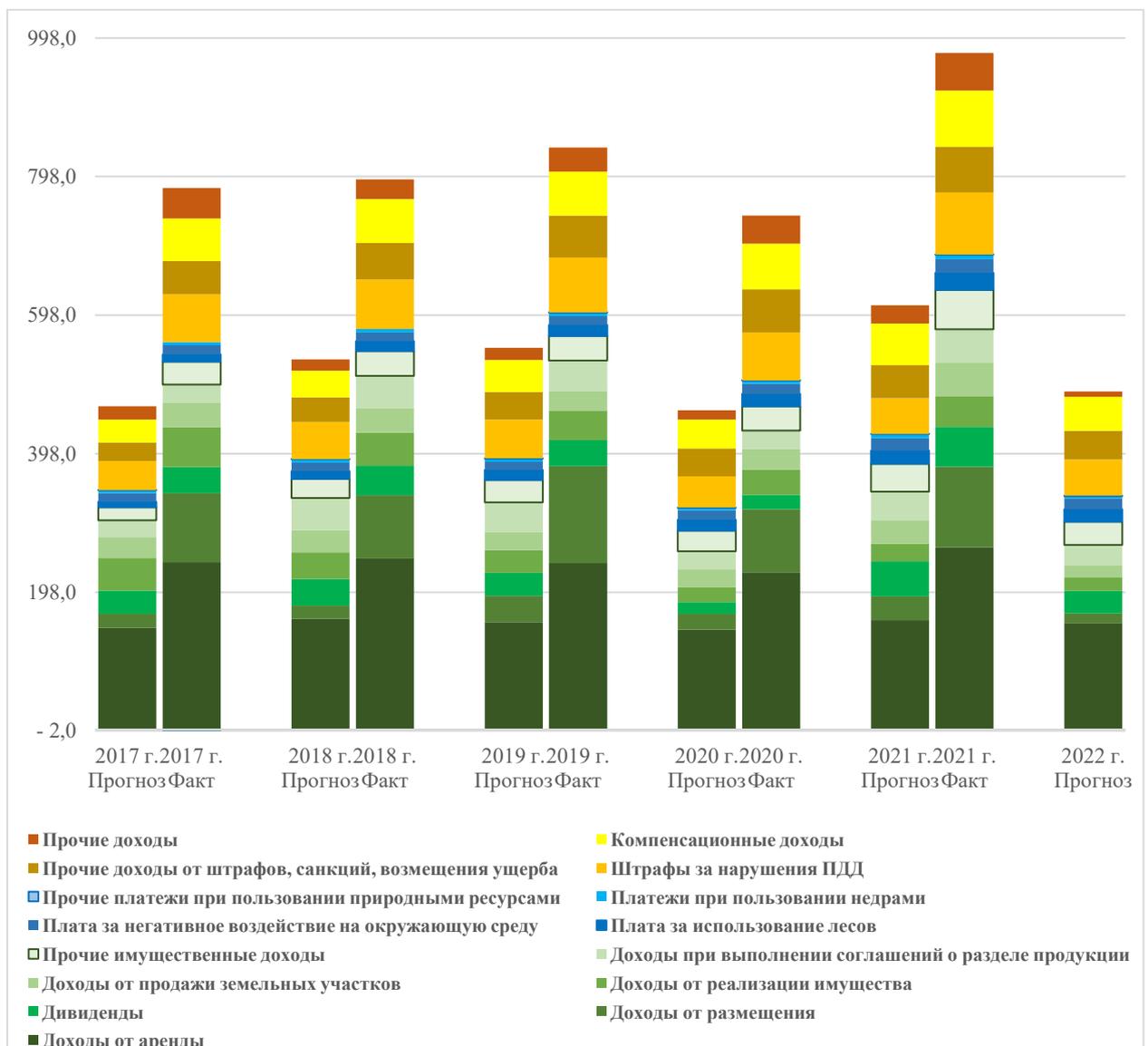
Рисунок 2.10 – Структура прогнозируемого объема и фактического поступления нефтяных неналоговых доходов федерального бюджета

Анализ структуры и динамики прогнозируемого объема и фактического поступления неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, представленные на рисунке 2.11, позволяет сделать следующие выводы:

– имущественные доходы в рассматриваемом периоде систематически ниже в 1,5-2 раза, в первую очередь в отношении доходов от аренды имущества и размещения временно свободных средств, что может свидетельствовать об отсутствии единых подходов к их прогнозированию;

– ключевую долю доходов составляют прочие неналоговые доходы, что может свидетельствовать о росте невыясненных платежей и об отсутствии подходов к определению их зачисления в рамках действующей бюджетной классификации;

– менее существенное отклонение прогноза неналоговых доходов от их фактического поступления составляют доходы, по которым установлены нормативы распределения между бюджетами публично-правовых образований: платежи за использование лесов, доходы при выполнении соглашений о разделе продукции, что может говорить о некачественных подходах к прогнозированию со стороны субъектов Российской Федерации.

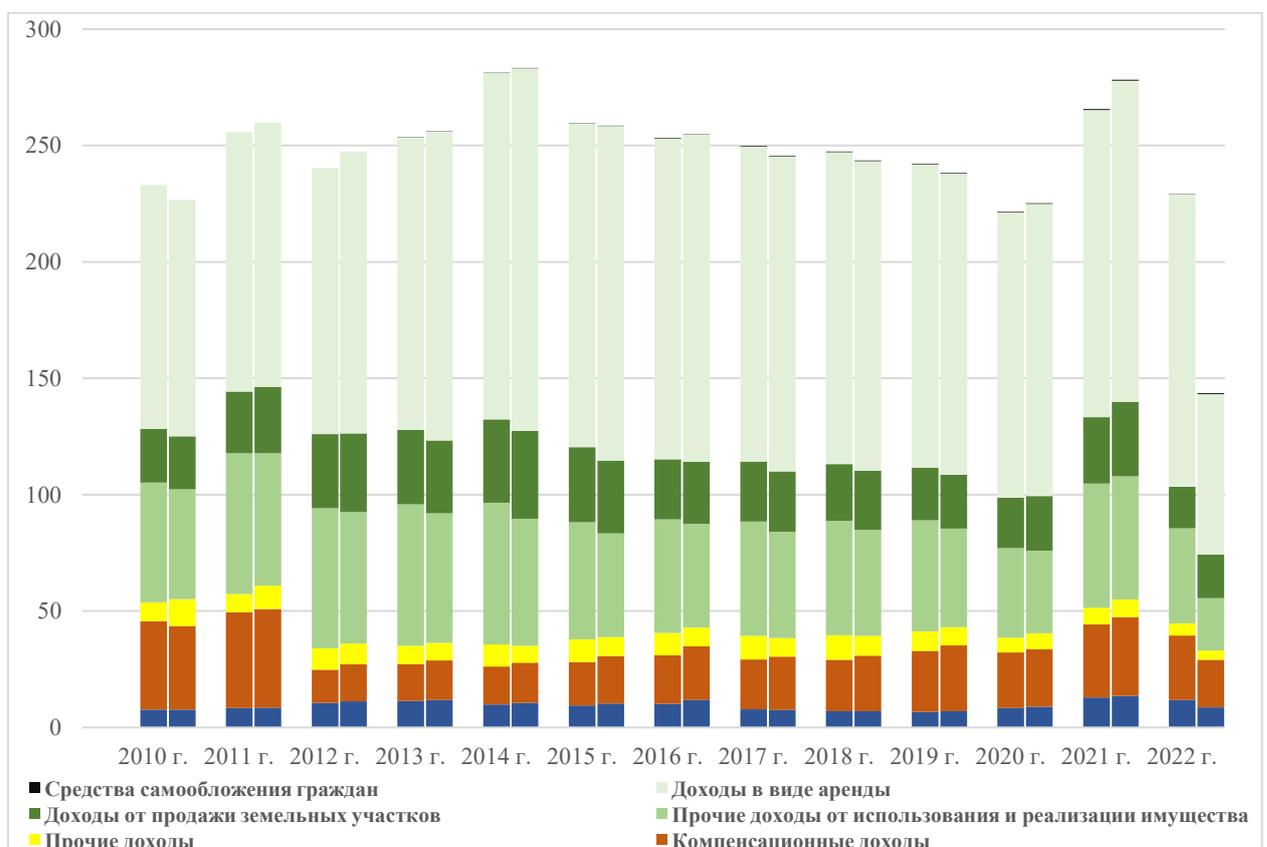


Источник: составлено автором по данным [131].

Рисунок 2.11 – Структура прогнозируемого объема и фактического поступления неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Анализ структуры и динамики прогнозируемого объема и фактического поступления неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований, представленные на рисунке 2.12, позволяет сделать следующие выводы:

- в структуре неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований основным платежом является доход от продажи земельных участков;
- в составе доходов в виде платежей за пользование природными ресурсами значимой является плата за негативное воздействие на окружающую сферу;
- совокупное отклонение прогноза неналоговых доходов от их фактического поступления на протяжении последних 12 лет составляет менее 15%, что может говорить о надлежащем качестве прогнозирования со стороны уполномоченных органов муниципальных образований [70; 71].



Источник: составлено автором по данным [131].

Рисунок 2.12 – Структура прогнозируемого объема и фактического поступления неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований

Проведенный автором анализ практики прогнозирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований позволяет сделать следующие выводы:

– под прогнозированием неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований понимается деятельность уполномоченных государственных (муниципальных) органов по вопросам формирования реалистичного среднесрочного плана, применяя соответствующие алгоритмы прогнозирования и предусматривая включение в процедуру прогнозирования макроэкономических, законодательных и иных факторов (в том числе разовых), которые могут оказать влияние на поступления неналоговых платежей в доходную часть бюджетов разных уровней [91];

– труднопрогнозируемый характер неналоговых платежей позволяет сделать вывод о том, что главные администраторы доходов бюджетов публично-правовых образований во избежание принятия соответствующих расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований закладывают избыточный риск при прогнозировании неналоговых платежей, который не учитывает рост спроса на природные ресурсы и компенсационные доходы, роста ликвидности имущества, находящегося в собственности публично-правового образования, прогнозирование штрафов санкций и возмещения ущерба без учета тенденций количества соответствующих правонарушений.

Действующий порядок администрирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований характеризуется следующим:

– доля неналоговых доходов в странах Европейского союза различается;

– в контексте необходимости повышения управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых особую значимость приобретает разработка одинаковых по своей экономической сущности групп доходов с входящими в них видов доходов;

– при рассмотрении существующей практики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований особое внимание заслуживает динамика и структура дебиторской задолженности по доходам бюджетов публично-правовых образований, включая неналоговые расходы.

Проведенный автором анализ механизма прогнозирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований позволил сделать выводы о том, что эффективность формирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований зачастую зависит от точности прогноза доходов публично-правового образования на прогнозируемый период. Применение методов усреднения, индексации и метода экстраполяции в соответствии законодательством увеличивает разрыв между фактическими показателями доходов и прогнозными. В целях объективного прогноза представляется целесообразным осуществлять прогноз доходов бюджетов публично-правовых образований на основании реестра вариетета доходов. С учетом вышеизложенного оценку качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований необходимо, по мнению автора, рассматривать в разрезе платежей.

Глава 3

Направления совершенствования управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в Российской Федерации

3.1 Совершенствование механизма администрирования и прогнозирования неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований

Проведенный анализ нормативных правовых актов и научных публикаций свидетельствует об отсутствии комплексной оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований [106].

В отечественной практике оценка финансового менеджмента главных администраторов доходов бюджетов публично-правовых образований в части управления неналоговыми доходами регулируется правовым актом [18], который в том числе содержит основные подходы к организации оценки эффективности и качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.

Комплексная оценка управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований формируется по пяти показателям в разрезе уполномоченных государственных (муниципальных) органов, при этом их можно классифицировать следующим образом:

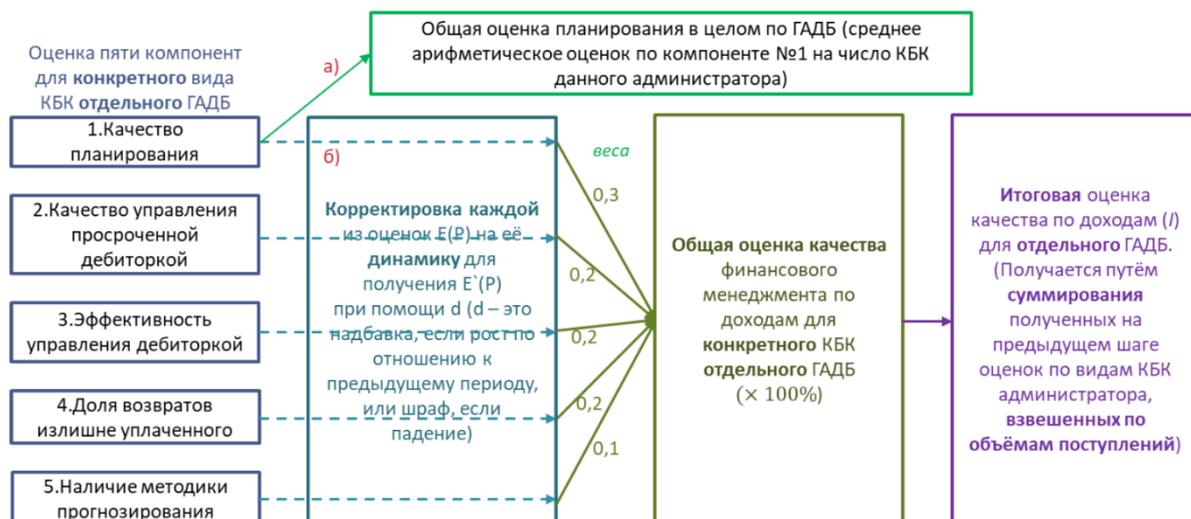
а) оценка качества прогнозирования неналоговых платежей (общий вес 0,4), который включает следующие показатели: 1) наличие у уполномоченного государственного (муниципального) органа, наделенного полномочиями по администрированию доходов, методики прогнозирования поступлений доходов; 2) параметр качества прогнозирования поступлений неналоговых доходов, предусматривающего отклонение фактического поступления неналоговых платежей от прогнозируемой суммы [81];

б) оценка качества управления дебиторской задолженностью по неналоговым доходам (совокупный вес 0,4), включающая: 1) показатель изменения просроченной дебиторской задолженностью по неналоговым платежам; 2) показатель прироста объемов дебиторской задолженности по доходам к фактическому поступлению соответствующего неналогового платежа [81];

с) оценка качества администрирования неналоговых доходов, предусматривающая изменение доли возвратов (возмещений) из федерального бюджета излишне уплаченных (взысканных) сумм (вес 0,2) [81].

Результаты мониторинга оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований по итогам 1 квартала, полугодия, 9 месяцев и отчетного года размещены на официальных сайтах финансовых органов [135].

Схема расчета итоговой оценки качества управления доходами приведена на рисунке 3.1.



Источник: составлено автором по данным [18].

Рисунок 3.1 – Схема расчета итоговой оценки качества управления доходами

Анализ рассмотрения результатов мониторинга оценки качества управления неналоговыми доходами федерального бюджета в разрезе уполномоченных государственных (муниципальных) органов, размещенного

на официальном сайте Минфина России [135], позволяет сделать следующие выводы:

– показатель наличия методики прогнозирования доходов у главного администратора доходов не может являться критерием качества/эффективности подходов к прогнозированию неналоговых платежей. Теоретический и практический анализ прогнозирования доходов свидетельствует, что наличие отклонения фактического поступления неналоговых платежей от прогнозируемой суммы обусловлено некорректными методологическими подходами к прогнозированию таких доходов [77; 78; 92; 97];

– показатель оценки качества управления дебиторской задолженностью также имеет недостатки:

а) рассматривая показатель просроченной дебиторской задолженности, который имеет тенденцию к снижению его значения, и показатель дебиторской задолженности на забалансовых счетах, который имеет тенденцию к росту у отдельных государственных органов, отметим, что в результате указанных операций общая сумма отражается в показателе «Сомнительная задолженность». В итоге при списании просроченной дебиторской задолженности уменьшается ее значение на конец отчетного периода, что положительно оказывает влияние на показатель финансового менеджмента по ее управлению [77; 81; 98];

б) оценивая показатель управления дебиторской задолженностью целесообразно отметить, что предлагаемый алгоритм расчета включает суммы поступлений в бюджеты публично-правовых образований имущественных доходов, в частности, части прибыли унитарных предприятий, а также, дивидендов от обществ с участием публично-правовых образований, которая должна быть начислена к перечислению в доходы соответствующего бюджета публично-правового образования в отчетном финансовом году и не включает «компенсационные» доходы, в том числе плату пользователей

радиочастотного спектра, ожидаемые к взысканию штрафы и так далее [77; 81];

в) оценку эффективности от управления дебиторской задолженностью необходимо проводить как минимум в среднесрочной перспективе, а наиболее рационально – с момента возникновения дебиторской задолженности [77; 81].

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 3.2 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. Представленные факторы, влияющие на поступление неналоговых платежей, проблемы (ограничения), могут позволить осуществить дополнительную мобилизацию финансовых решений.

Поскольку в отношении каждого неналогового дохода существуют особенности по управлению их резервами и рисками, в исследовании проведен анализ в отношении доходов в виде прибыли, приходящейся на доли уставных (складочных) капиталов хозяйственных обществ, принадлежащим публично-правовым образованиям, платежей операторов сети, экологического сбора, части прибыли унитарных предприятий, платежей за пользование водными объектами и недрами.



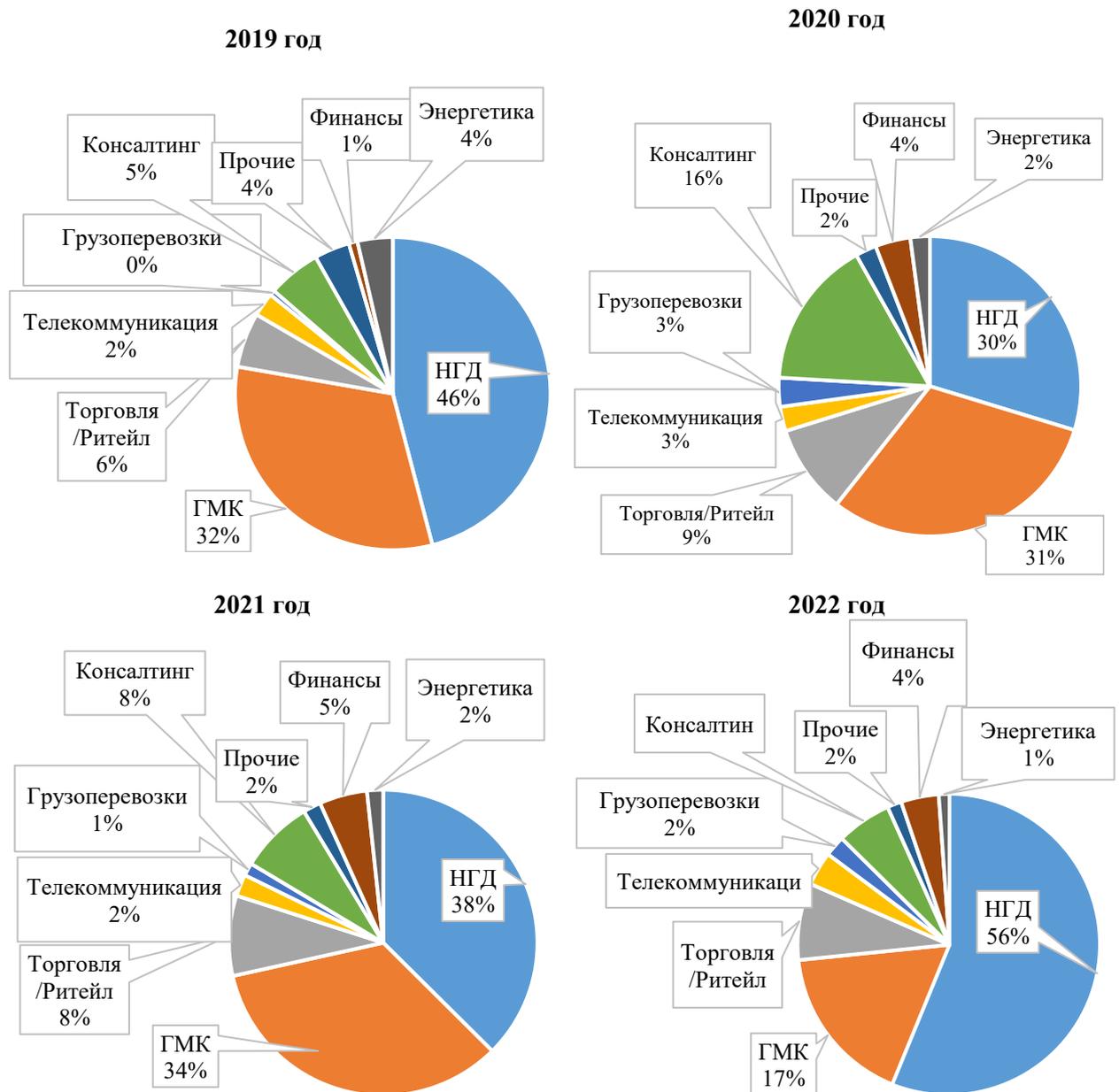
Источник: составлено автором по [61].

Рисунок 3.2 – Систематизация рисков управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований с учетом влияния факторов и реализуемых процедур управления

1) **В части доходов в виде прибыли, приходящейся на доли уставных (складочных) капиталов хозяйственных обществ, принадлежащим публично-правовым образованиям – в целях совершенствования модели их прогнозирования из государственного информационного ресурса бухгалтерской (финансовой) отчетности взята информация о величине налоговой базы (суммы выплаченного дохода до удержания налога) в разрезе крупнейших налогоплательщиков с уровнем годового дохода свыше 10 млрд рублей, осуществляющих перечисление дивидендных выплат юридическим и физическим лицам за период 2019-2022 гг.**

По полученным данным для каждого из годов за период 2019-2022 гг. сформирована выборка по крупнейшим 100 компаниям с наибольшими суммами выплаченного дохода до удержания налога. Данный подход обусловлен тем, что суммарная доля полученных дивидендов по 100 компаниям из порядка 1300 организаций в исходной выборке по каждому году в периоде 2019-2022 годов составила более 75%. В итоговую выборку вошло 207 компаний, которые хотя бы в один из годов входили в 100 крупнейших.

На основании применяемых компаниями основных видов экономической деятельности, а также анализа ключевых видов их деятельности в рамках выборки выделены ключевые отрасли, что представлено на рисунке 3.3, в рамках которых осуществлялась выплата дивидендов: нефтегазовый сектор; финансовый сектор; горно-металлургический комплекс; телекоммуникации и ряд других.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.3 – Отраслевая структура дивидендных выплат юридическим и физическим лицам за 2019-2022 гг.

Выборка произведена как по компаниям, акции которых приобретены государством (муниципальными образованиями), так и без участия публично-правовых образований. При построении модели прогнозирования выплаты дивидендов крупнейших компаний подходы к прогнозированию вышеуказанных компаний различаются [76; 77]. Уполномоченными государственными (муниципальными) органами прогнозирование доходов в виде дивидендов компаний, акции которых приобретены государством (муниципальными образованиями), осуществляется по каждой из крупнейших

компаний на постоянной основе и учитывается при подготовке прогноза доходов в виде дивидендов, аккумулируемых в бюджеты разных уровней. Прогнозирование доходов в виде дивидендов юридическими и физическими лицами осуществляется, как правило, исходя из оценки капитализации компании.

Фактором риска является некачественное прогнозирование доходов бюджетов в виде дивидендов. К процедурам управления целесообразно отнести анализ каждой из выделенных категорий отраслей, в которой выделены компании с государственным участием, прогноз по которым разрабатывается в рамках прогнозирования доходов от дивидендов, поступающих в бюджеты публично-правовых образований. В отношении остальных крупнейших по объему дивидендов компаний, входящих в каждую из групп отраслей, предлагается придерживаться следующего подхода. На первом этапе сформировать прогноз доходов в виде выплат дивидендов совокупно по каждой группе отраслей, в зависимости от показателей деятельности соответствующих отраслей, приведенных в прогнозе социально-экономического развития (индексы промышленного производства, ценовые индексы, объемные показатели и так далее). На последующем этапе в рамках каждой группы отраслей выделить несколько крупнейших по объему дивидендов компаний, не относящихся к компаниям с государственным участием, осуществить по таким анализ структуры финансовой отчетности и формировать по каждой из таких крупнейших компаний прогнозирование доходов в рамках выплаты дивидендов в зависимости от рыночной конъюнктуры, долгосрочных и инвестиционных программ развития, дивидендной политики соответствующей компании.

По иным хозяйственным обществам, отнесенным к соответствующей группе отраслей, целесообразно применять вышеуказанный агрегированный отраслевой подход. К прочим компаниям целесообразно применять прогнозирование с учетом агрегированных макроэкономических показателей (по аналогии с подходом при прогнозировании дивидендов: производство

прогнозируемой суммы скорректированной чистой прибыли, прогнозируемого размера доли участия публично-правового образования в обществах и прогнозируемый размер чистой прибыли, направляемой на выплату дивидендов) – с учетом прогнозируемой динамики номинального валового внутреннего продукта и показателей прогнозируемого размера прибыли прибыльной организации в экономике.

В рамках последующего использования полученных результатов для прогнозирования соответствующих компонент налога на прибыль и налога на доходы физических лиц полученный прогноз необходимо «очистить» от дивидендов, поступающих в бюджеты бюджетной системы (поскольку указанная процедура не формирует налоговую базу для соответствующих налогов), после чего к налоговой базе может применяться расчетная (на основе предыдущих периодов) эффективная ставка налогов. При необходимости могут также учитываться разовые факторы (в случае наличия особенностей, связанных с уплатой дивидендов или применением ставок) и корректировка с учетом возможных переходящих между годами платежей.

В отношении платежей за пользование недрами - в настоящее время плательщиками уплачивается либо разовый платеж за пользование недрами, полученный по результатам аукциона, либо регулярный платеж ежеквартально при разработке участка недр после его получения в пользование. Аукционы на право пользования участком недр проводятся в электронной форме. Начальный размер разового платежа устанавливается в размере не менее 10% годовой суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую добычу полезного ископаемого (в отношении нефти и (или) газового конденсата - не менее 5% годовой суммы налога на добычу полезных ископаемых). «Шаг аукциона» устанавливается в размере 10% начальной цены. В случае, если аукцион признан несостоявшимся, предусмотрена возможность предоставления лицензии на право пользования участком недр единственному участнику аукциона. При этом размер разового платежа за пользование недрами должен быть не ниже установленного

условиями аукциона размера стартового разового платежа, увеличенного на 10% («шаг аукциона»).

Согласно данным Федерального агентства по недропользованию в 2022 году количество несостоявшихся аукционов составило порядка четверти от совокупного количества аукционов, в связи с чем значимы риски занижения поступления доходов в бюджеты публично-правовых образований за счет недобросовестного использования механизма «несостоявшихся аукционов» и фактического предоставления участков недр по минимальному размеру платежа. К процедурам управления необходимо отнести осуществление соответствующего государственного финансового контроля к процедуре установления стартовой цены аукциона. Также по различным полезным ископаемым доля изъятия рентного дохода за счет налога на добычу полезных ископаемых значительно различается, платежи в рамках аукционов носят для плательщиков неравномерный характер с точки зрения объективного отражения будущих денежных потоков, связанных с добычей полезных ископаемых. Кроме того, есть значительный риск занижения на начальной стадии потенциального объема добычи полезных ископаемых (что косвенно подтверждается пересмотром запасов сырья в рамках разработки месторождений нефти в период после начала промышленной добычи) и, соответственно, расчетной ставки годового налога на добычу полезных ископаемых, используемой для определения стартового размера платежа. При этом в ряде других случаев проведения аукционов (в частности, при продаже на аукционах права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) крабов) в качестве начальной цены используется оценка потенциальной выручки от реализации продукции по соответствующим рыночным ценам.

В части платежей за пользование природными ресурсами – в отношении платежей, связанных с продажей на аукционах права на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) - основная доля поступлений формируется за счет аукционов на получение на 15 лет

квоты по крабам, предоставляемой в инвестиционных целях (при условии реализации инвестиционных проектов по строительству объектов). Начальная цена предмета аукциона (лота) определяется исходя из:

- размера лота;
- средней рыночной цены одной тонны конкретного вида крабов путем усреднения цен в рамках предыдущих аукционов;
- срока договора о закреплении доли квоты и коэффициента инвестиционного обязательства, учитывающего затраты на реализацию объекта строительства.

Таким образом, начальная цена аукциона увязана с потенциальной выручкой от реализации продукции. Необходимо отметить, что высокие доходы от проведения таких аукционов не являются регулярно поступающими и связаны с принятием отдельных решений об изменении подходов к распределению квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов. В отдельных случаях для проведения аукционов на получение квоты требуется внесение изменений в нормативные правовые акты. Так, в рамках второго этапа предоставления квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов на инвестиционные цели в связи с принятием нормативного правового акта [8] изменен размер коэффициента инвестиционного обязательства с 0,25 до 0,6, что может говорить о занижении платы в предыдущие периоды. В данной связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос обоснованности значения указанного коэффициента. Аукцион осуществляется путем повышения начальной цены аукциона на его шаг (5% начальной цены). Время приема предложений составляет 10 минут от начала проведения аукциона, а также 10 минут после поступления последнего предложения. Необходимо отметить, что, как и в случае с недрами, если аукцион признан несостоявшимся по причине участия менее двух участников, единственный участник аукциона вправе заключить соответствующий договор, причем по начальной цене предмета аукциона (лота) без увеличения шага аукциона (при

проведении аукционов на право пользования участками недр предусмотрено увеличение стартового размера на величину «шага аукциона» (в 1,1 раза).

Учитывая вышеизложенное, целесообразно:

– обратить внимание на необходимость представления соответствующей информации в полном объеме в сети «Интернет» на портале Федерального агентства по недропользованию;

– предусмотреть и осуществить корреляцию между стартовой ценой аукциона и фактическим показателям выручки компаний. В случае, если по результатам анализа будет сделан вывод, что стоимость продажи на аукционах квот добычи крабов и моллюсков не коррелирует, целесообразно осуществить компенсацию выпадающих доходов бюджетов за счет повышения регулярной платы за добычу крабов и моллюсков для соответствующих компаний. Анализ финансовых показателей предприятий добычи указывает на высокую прибыль вылова краба, что может быть связано с неэффективностью механизма аукционов, приводящих к низким поступлениям в доходы бюджета (среднегодовой денежный поток таких предприятий составил 2,1 млрд рублей, средний показатель окупаемости первоначальных затрат – 3,6 года, а внутренняя норма доходности на вложенный капитал – 29% годовых).

Во-вторых, в отношении сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов, являющимися налоговыми доходами и оказывающими влияние на платежи за пользование природными ресурсами, - с 2023 года ставки сбора повышены для отдельных видов водных биологических ресурсов (например, на краба камчатского с 35 до 80 тыс. рублей за тонну), что привело к росту поступлений доходов от сбора в федеральный бюджет (3,3 млрд рублей на 1 августа 2023 года по сравнению с 0,6 млрд рублей по итогам 2022 года). В данной связи дополнительное повышение ставок в настоящее время представляется излишним (за исключением вышеупомянутого вопроса по результатам анализа «крабовых» аукционов).

С 2025 года ставки сбора за каждый объект водного биологического ресурса, за исключением морских млекопитающих, подлежат индексации на

коэффициент-дефлятор (методика расчета на данный момент отсутствует в системе «Консультант плюс»). Вместе с тем, по отношению к морским млекопитающим (разновидность ресурса) аналогичная норма об индексации не предусмотрена. В связи с чем представляется целесообразным рассмотреть вопрос об установлении такой индексации. При этом, Налоговым кодексом предусмотрено значительное количество льгот для некоторых видов плательщиков по уплате сбора за пользование объектами водными биологическими ресурсами, в частности, нулевая ставка при рыболовстве в целях рыбоводства и в научно-исследовательских и контрольных целях, а также льготная ставка (15% от базовой) для рыболовецких артелей и градо- и поселкообразующих российских рыбохозяйственных организаций.

В структуру льгот внесены существенные изменения (отменены льготы для некоторых пользователей и уточнены критерии для их применения). По оперативным данным Федерального казначейства за 9 месяцев 2023 года сумма сбора, не поступившая в доходы бюджетной системы Российской Федерации в связи с предоставлением льгот, снизилась и составила порядка 3 млрд рублей.

Учитывая изложенное, представляется, что в настоящее время порядок уплаты и взимания указанных сборов в достаточной мере не урегулирован нормативными правовыми актами. При этом учитывая, что льготы предоставляются большой категории пользователей, и в большинстве случаев составляют более половины платежа, также представляется целесообразным осуществлять мониторинг их эффективности в рамках оценки налоговых расходов Российской Федерации с учетом изменения их структуры.

В то же время в принятой редакции изменений налогового законодательства, измененные с 2023 года критерии, которым должны соответствовать отечественные рыбохозяйственные организации для возможности применения льготной ставки, действуют до 2028 года. С 2028 года льготные ставки в отношении указанных организаций будут

применяться в порядке, действовавшем до 2023 года, что приведет к снижению поступлений сбора. Предлагается по результатам мониторинга действующей системы взимания сбора рассмотреть вопрос о закреплении новых критериев льготирования на постоянной основе, а также их возможной дополнительной корректировке или отмене.

В качестве альтернативы текущему формату формирования доходов бюджетов рассмотреть аукционы первой цены. В таком случае игроки одновременно указывают максимальную цену, которую они готовы заплатить за лот, не имея информации о ставках других участников, после чего лот достается участнику, предложившему максимальную ставку. При этом ставка по-прежнему не может быть ниже определённого порога. Такой дизайн аукциона позволит решить сразу несколько проблем:

- если в аукционе принимает участие всего один участник, в силу отсутствия информации о других участниках он будет платить максимально возможную сумму, которую он будет готов предложить за лот, а не минимально возможную с одним шагом аукциона, как это бывает в настоящий момент;

- если в аукционе принимает участие несколько участников, итоговая стоимость лота будет по-прежнему зависеть от участника, который готов предложить наибольшую плату за него, однако эта плата, вероятно, будет большей по размеру, чем в текущем формате аукциона, так как она будет определяться возможностью платить максимально возможную цену.

Альтернативным способом проведения вышеуказанному механизму аукциона может явиться «голландский аукцион», суть которого заключается в установлении продавцом максимально высокой начальной цены за товар или услугу, которая постепенно снижается до тех пор, пока не найдется покупатель, готовый приобрести товар по этой цене. Минимальной же ценой такого аукциона в случае продажи права пользования природными ресурсами может стать начальная цена при текущем механизме аукциона.

Таким образом, подобные форматы позволят приблизить стоимость лотов к их справедливой рыночной стоимости, а также увеличить доходы бюджетов.

В части платежей за пользование лесами, расположенными на землях лесного фонда – арендная плата за использование лесов поступает в федеральный бюджет только в части ее минимального размера, рассчитываемого на основе ставок за единицу объема лесных ресурсов (в случае использования лесного участка с изъятием лесных ресурсов) или за единицу площади лесного участка (в случае использования лесного участка без изъятия лесных ресурсов). Часть арендной платы за использование лесов, превышающая ее минимальный размер, формируется по результатам аукционов, проводимых уполномоченными органами субъектов Российской Федерации, и поступает в доходы региональных бюджетов.

Законодательством утверждаются коэффициенты индексации, применяемые к ставкам платы за единицу объема древесных лесных ресурсов и за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности. С 2023 года увеличены коэффициенты для 2023 года, а также установлены коэффициенты, применяемые на период 2024-2026 гг. для ставок платы за единицу объема древесных лесных ресурсов (в размере 3,14 – 2024 год; 3,27 – 2025 год и 3,4 – 2026 год) и для иных ставок (в размере 2,7 – 2024 год; 2,82 – 2025 год; 2,93 – 2026 год). Дополнительные доходы федерального бюджета от указанной корректировки в 2024-2026 гг. прогнозируются в объеме порядка 3 млрд рублей в 2024 году, 5,5 млрд рублей в 2025 году и 6,6 млрд рублей в 2026 году.

В настоящее время ставки за единицу объема древесины дифференцированы по лесотаксовым районам (поясам), категориям древесины, а также в зависимости от расстояния вывозки древесины (по разрядам такс). При проведении выборочных рубок ставки уменьшаются на 50 процентов. При этом при проведении сплошных рубок соответствующие

ставки могут корректироваться с учетом ликвидного запаса древесины на одном гектаре лесосеки путем их умножения на повышающий коэффициент.

С 2024 года уточнены положения, касающиеся определения размеров соответствующих коэффициентов, а также определения удаленности лесного участка от доступных автомобильных дорог. В данной связи главным администратором доходов бюджета прогнозируется увеличение доходов федерального бюджета в 2024-2026 гг. порядка 0,1 млрд рублей ежегодно.

В среднесрочном периоде лет наблюдается рост доли региональной части платы (по результатам аукционов) по сравнению с долей минимального размера платы, поступающего в федеральный бюджет, что может говорить об «отставании» динамики ставок платы от фактического спроса на лесные ресурсы и финансовых показателей отрасли.

Поскольку плата при использовании лесов является аналогом рентного налога (аналог доходов федерального бюджета от горно-металлургических компаний [140]), целесообразно сопоставить её размер (в том числе в части минимальной платы) с выручкой основных плательщиков. В частности, доля платы в прибыли по отдельным плательщикам на протяжении 5 лет не превысила 1,5%, в выручке – 0,5%, что представляется незначительным и может свидетельствовать о недостаточном размере рассматриваемого платежа.

В части платежей за пользование водными объектами – в настоящее время существует две «параллельные» системы взимания платежей: водный налог и плата за пользование водными объектами.

Водный налог уплачивается при осуществлении водопользования, подлежащего лицензированию (лицензия на забор воды из подземных водных объектов, а также лицензии, полученные до 01.01.2007 на иное водопользование, для которого в настоящее время получение лицензии не предусмотрено, до истечения срока их действия). Пользователи поверхностных водных объектов, которым водный объект предоставлен в пользование за плату по договору водопользования, заключенному после

введения в действие Водного кодекса Российской Федерации, уплачивают плату за пользование водными объектами.

Ставки водного налога и платы устанавливаются по видам водопользования (забор водных ресурсов, без забора для целей гидроэнергетики, использование акватории) и дифференцированы в зависимости от экономического района, речного бассейна, водного объекта. При заборе водных ресурсов из водных объектов для водоснабжения населения ставка водного налога и платы за пользование водными объектами устанавливается без соответствующей дифференциации и в льготном размере.

По результатам сравнения ставок платы за пользование водными объектами и ставок водного налога по видам водопользования выявлена необходимость их гармонизации по сопоставимым видам водопользования, в частности, в отношении ставок при использовании акватории поверхностных водных объектов без забора водных ресурсов, размеры которых имеют значительные различия. (Например, средний размер ставки платы за пользование водными объектами, за исключением морей и Тихого океана (в пределах территориального моря Российской Федерации), в 2023 году составляет 1 035,6 тыс. рублей за 1 кв. км, а водного налога - 109,6 тыс. рублей за 1 кв. км) [7, 8].

В настоящее время предусмотрена индексация применяемых ставок водного налога и платы за пользование водными объектами (с 2015 года на 15% ежегодно и на индекс потребительских цен начиная с 2026 года). При этом в настоящее время разработан законопроект, предусматривающий повышение в 2024-2025 гг. в 1,04 раза коэффициентов к ставкам платы за пользование водными объектами, а также разработан проект нормативного правового акта, предусматривающего дополнительное ежегодное увеличение на 4% ставок платы с 2026 года. При этом аналогичные изменения по водному налогу не предусмотрены. Учитывая вышеизложенное, целесообразно в части водного налога рассмотреть возможность гармонизации и дополнительной индексации ставок.

В части платежей операторов сети связи – в настоящее время существует два основных платежа операторов сети связи:

1) обязательные отчисления операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания;

2) плата за пользование радиочастотным спектром.

Базой для расчета обязательных отчислений являются доходы, полученные в течение квартала от оказания услуг связи пользователям. Необходимо отметить, что данный показатель является расчетным (отсутствует непосредственно в какой-либо публичной отчетности), расчет базы и отчислений производится оператором самостоятельно по ставке обязательного отчисления в размере 1,2%.

При этом на протяжении многих лет уровень поступлений в федеральный бюджет указанных платежей остается практически неизменным – ежегодно на уровне 15 млрд рублей, что с учетом динамичного развития отрасли вызывает ряд вопросов, в том числе с учетом факта систематического отставания изменений платежа по обязательным отчислениям от изменений выручки операторов связи. В частности, с 2018 г. по 2022 г. суммарная выручка компаний «большой четверки» (МТС, «Билайн», «Мегафон», Tele2) выросла на 13,2%, тогда как обязательный платеж – на 6,9%.

Также представляется целесообразным установить надлежащий государственный финансовый контроль за декларированием информации плательщиками как со стороны главных администраторов доходов, так и контрольно-счетных органов. Представляется целесообразным проанализировать возможность использования более прозрачной базы для уплаты платежа (либо возможность подтверждения расчета со стороны иных органов).

В отношении платы пользователей радиочастотным спектром важно отметить, что по данной плате в отдельных случаях при расчете размеров разовой и ежегодной платы установлены механизмы «вычетов» (скидки, льготы), объем которых остается значительным по отношению к сумме

платежа. Так, например, в конце 2017 года введены понижающие коэффициенты (коэффициент перспективности применяемой технологии), коэффициент социальной направленности технологии) в целях стимулирования применения операторами связи технологии сети связи LTE (4G). В настоящее время технология LTE (4G) является скорее основной, чем «перспективной», однако указанные льготы сохраняются в значительных объемах. Льготы приводят к снижению поступлений и не приводят к достаточному расширению покрытия, чтобы его компенсировать. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопросы, связанные с отменой скидки (например, коэффициента перспективности применяемой технологии) на оплату операторами связи использования выделенного радиочастотного спектра стандарта LTE и направлении дополнительных доходов на соответствующие расходы бюджетов. Принятое решение об отмене указанной льготы поддерживается автором данного исследования. При этом по информации главного администратора доходов бюджета рассматривается отмена указанной льготы только на 2024 год с последующим ее восстановлением в 2025 году, что представляется необоснованным.

Данная льгота в 2022 г. в долях от EBITDA у «большой четверки» составляла в среднем 0,7%. Соответственно, отмена льготы не окажет значимого влияния на финансовое состояние отрасли, а связанный с ней стимулирующий эффект представляется незначительным.

Таким образом, можно говорить о наличии потенциала увеличения поступлений платежа за счет пересмотра и отмены значительного количества действующих льгот.

В части экологического сбора – платеж уплачивается производителями, импортерами товаров (упаковки), подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, включенных в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации.

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. 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.

Таким образом, в параграфе сформированы предложения по совершенствованию управления ряда неналоговых платежей, что обеспечит повышение эффективности механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований.

Оценку эффективности управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований необходимо рассматривать в разрезе платежей.

В целях совершенствования процедур управления неналоговыми доходами с учётом выявленных рисков управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований ранее в параграфе 1.2, сформированы рекомендации по повышению эффективности механизма управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований, представленные в параграфе 3.2.

3.2 Рекомендации по повышению качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

Как отмечалось ранее, показатель наличия методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты публично-правовых образований у главного администратора доходов бюджетов публично-правового образования не может являться критерием качества прогнозирования неналоговых платежей. Теоретический и практический анализ прогнозирования доходов свидетельствует, что наличие отклонения фактического поступления неналоговых платежей от прогнозируемой суммы обусловлено некорректными методологическими подходами к прогнозированию таких доходов. В этой связи представляется целесообразным разработать комплексную методику оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований [58; 73; 74; 81; 90].

В этих целях автором изучена статистика неналоговых доходов бюджетов всех консолидированных бюджетов Российской Федерации в долгосрочном периоде (2014-2022 годов), либо с момента начала поступления неналоговых платежей. В целях объективного подхода к анализу управления неналоговыми платежами бюджетов публично-правовых образований задействовано 185 тысяч показателей, из них прямых показателей

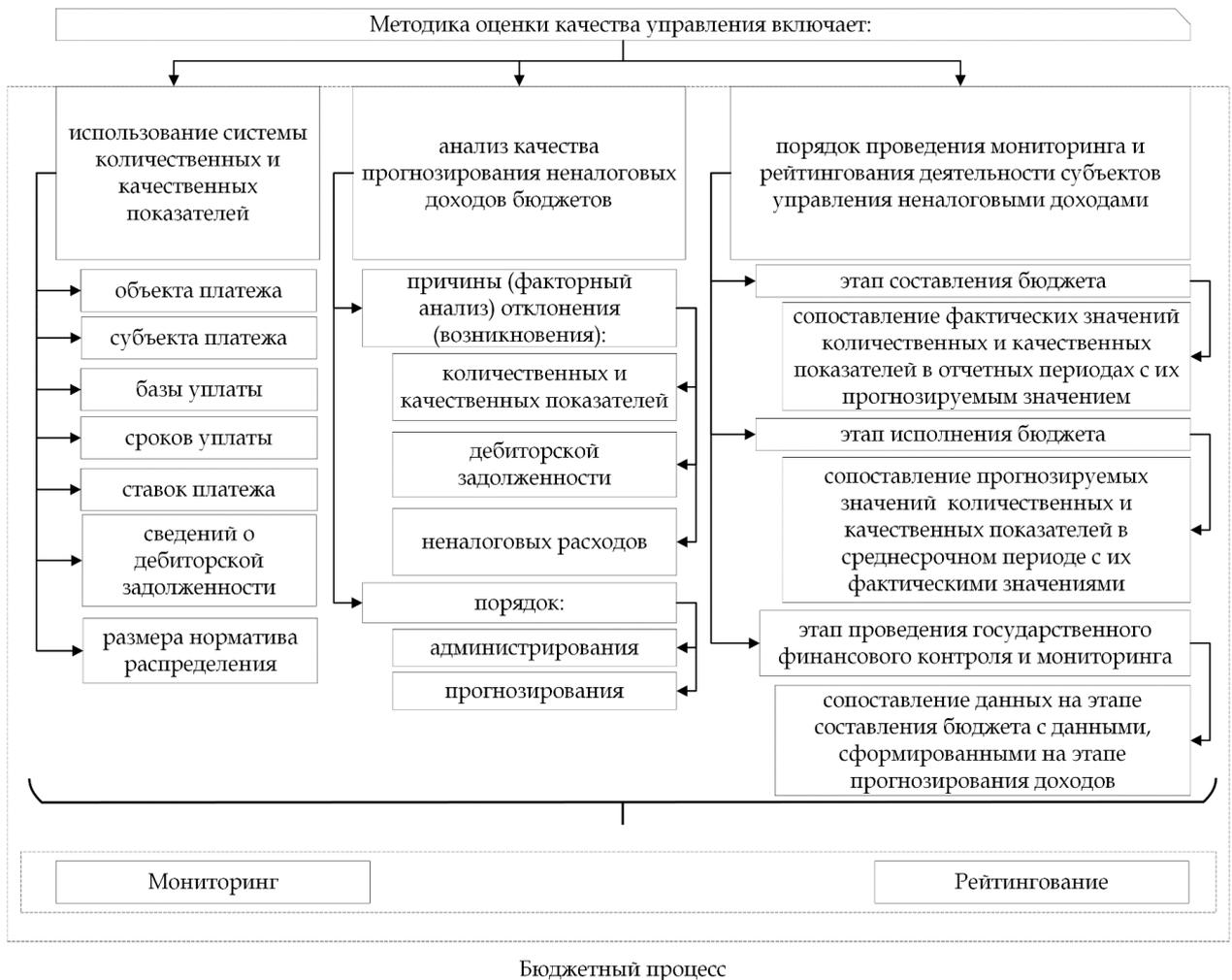
(фактическое поступления доходов и их прогнозируемое значение) 160 тысяч, косвенных (выпадающие доходы, связанные с изменением законодательства / макроэкономических показателей, изменением объема дебиторской задолженности по доходам) 25 тысяч показателей, на основании которых рассчитано 20 тысяч показателей, которые характеризуют качество управления неналоговыми платежами. Для целей данного исследования и лучшего выявления основных тенденций включен 2023 год с учетом макроэкономических факторов. Включение в анализ динамики отчетных периодов обусловлено выявлением эффектов, которые оказывают введенные санкционные ограничения на неналоговые доходы бюджетов публично-правовых образований.

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 [82].

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.

В исследовании разработана методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований,

представленная на рисунке 3.4 и позволяющая установить причинно-следственную связь между началом возникновения источника доходов, процедурами его управления и формированием оценки индикаторов.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.4 – Методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований

Методику оценки качества управления можно разделить на следующие составляющие:

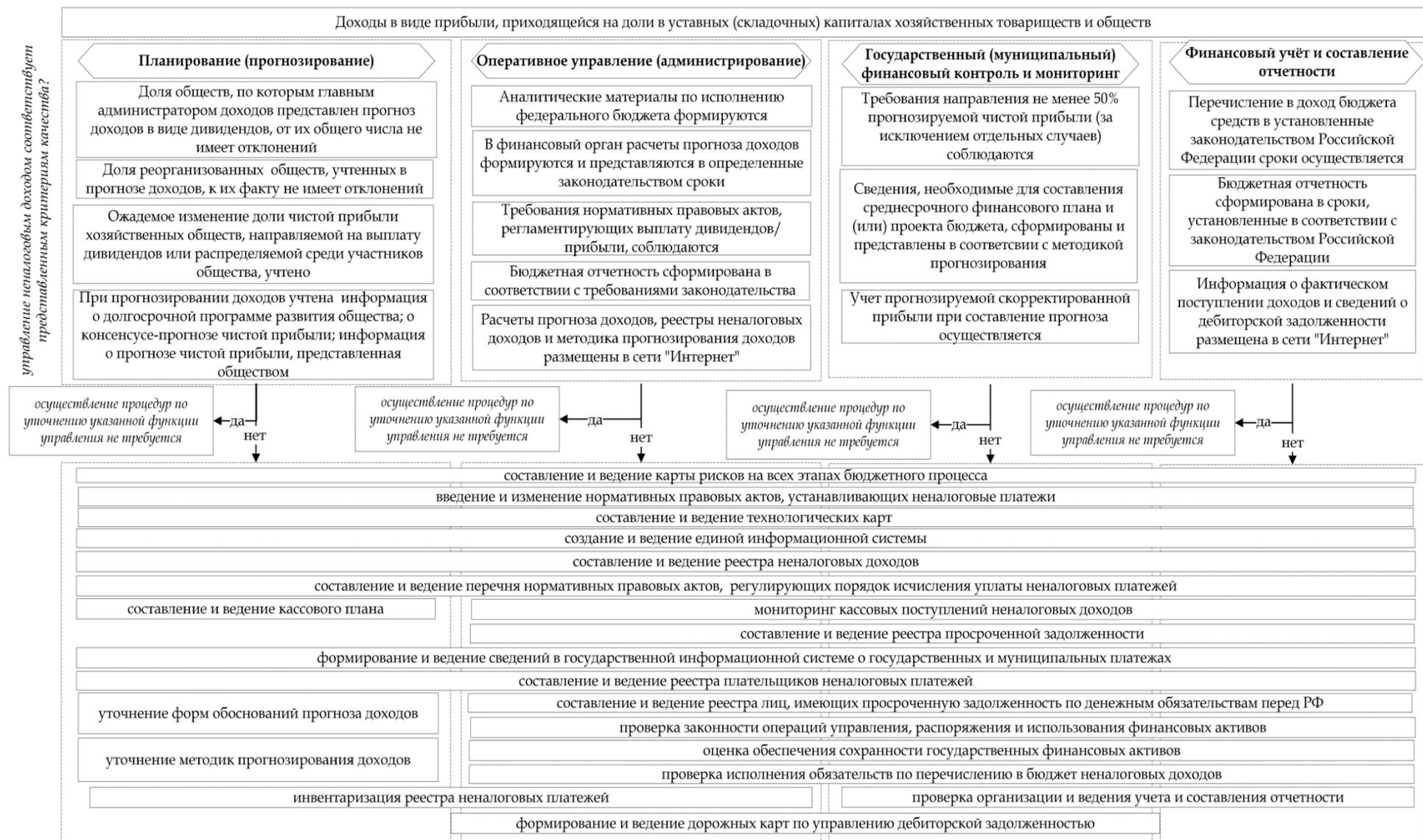
- использование системы показателей по видам неналоговых платежей, включающей его элементную характеристику (ставки неналогового платежа, период уплаты);
- учет признаков качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований (факторный анализ отклонений, порядок администрирования и прогнозирования доходов);

– мониторинг деятельности и рейтингование субъектов управления неналоговыми доходами на разных этапах бюджетного процесса [115].

Методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований имеет строгую последовательность действий, соблюдение которых позволяет получить наибольшие эффекты от мониторинга оценки качества управления неналоговыми доходами на практике.

На основе оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в соответствии с авторским подходом предложен алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами с учётом специфики неналогового платежа, степени и качества риска управления неналоговым доходом, уровня и динамики дебиторской задолженности по неналоговым доходам и неналоговых расходов в целях совершенствования управления доходами бюджетов процедуры управления неналоговых доходов.

Алгоритм выбора процедур управления неналоговыми доходами на примере доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, принадлежащим публично-правовому образованию, представлен на рисунке 3.5.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.5 – 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

Полагаем целесообразным осуществить апробацию методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований по отношению к различным видам неналоговых платежей.

На начальном этапе рассматриваются причины отклонения прогнозируемых значений от фактического показателя.

На втором этапе рассматриваются предложенные автором показатели оценки с учётом ранее рассмотренных показателей качества управления.

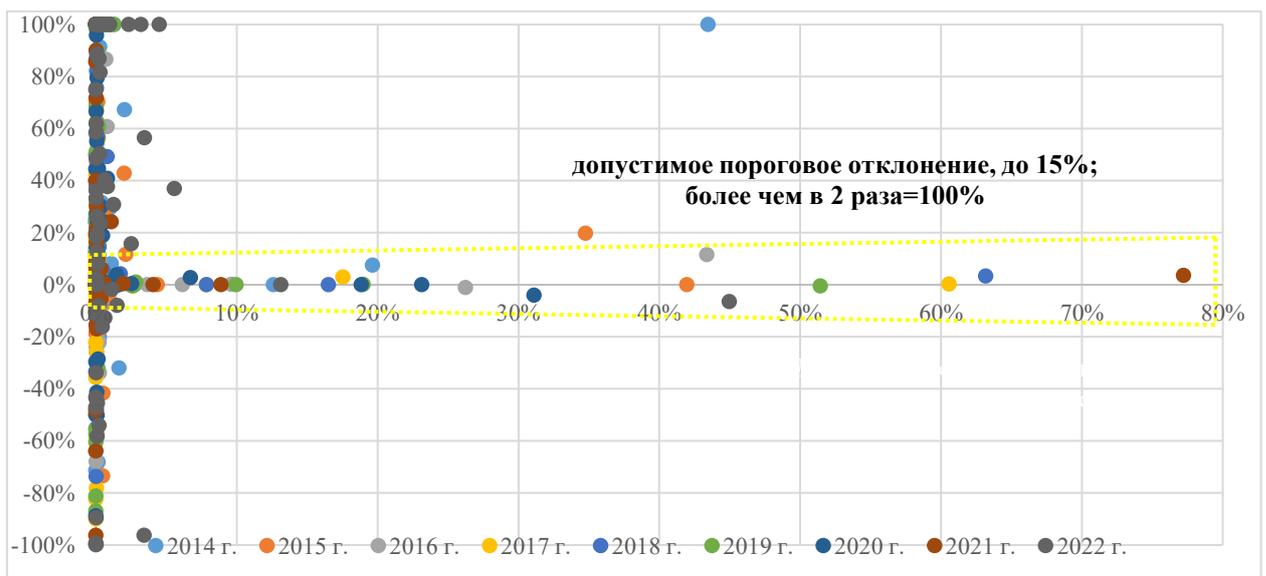
Так, анализ динамики поступлений доходов в виде дивидендов в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также их прогнозирования позволили сделать следующие выводы.

Во-первых, доля поступлений доходов в консолидированный бюджет Якутии составляет более 60% совокупных поступлений доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (в основном за счет участия публично-правового образования в уставном капитале АК «Алроса»), при этом отклонение прогнозируемых значений от их фактических по консолидированному бюджету Якутии составляет не более 10%, за исключением 2022 года. На долю Республики Башкортостан приходится порядка 15% совокупных поступлений доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Республике Башкортостан, от объема доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (за счет участия публично-правового образования в уставном капитале АО «Башкирская содовая компания»), при этом отклонение прогноза от факта также составляет не более 10%, за исключением 2022 года. У 17 субъектов Российской Федерации отклонение прогноза доходов от факта в соответствующем периоде составляет менее 20%. Учитывая равномерный характер отклонения указанных показателей, целесообразно отметить должный уровень подходов к алгоритмам прогнозирования доходов в виде дивидендов от участия публично-правовых образований в уставных обществах.

Во-вторых, отсутствует системный подход к прогнозированию указанных доходов. Анализ динамики свидетельствует, что если в 2016 году 14 субъектов Российской Федерации не учитывало прогноз доходов в виде дивидендов в проекте бюджета публично-правового образования, то в 2022 году их число составило 38.

В-третьих, по мнению автора, санкции, введенные в 2022 году, окажут прямой эффект в среднесрочном прогнозируемом периоде (в 2023-2027 гг.) на поступление указанных доходов (в случае отсутствия ответных мер).

В целях подтверждения вышеуказанных выводов на рисунке 3.6 представлена информация о доле доходов в виде дивидендов по акциям, приобретенным публично-правовыми образованиями, в разрезе по консолидированным бюджетам публично-правовым образований (за исключением федерального бюджета, внебюджетных фондов) от их суммарного поступления в 2014-2022 гг., а также процент отклонения фактического поступления от их прогнозного значения. Также в дальнейшем на графиках желтым пунктиром представлено допустимое пороговое значение, которое в соответствии с действующей методикой не превышает 15%.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.6 – Процент отклонения фактического поступления доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовым образованиям от прогнозируемых значений в долгосрочной перспективе в разрезе по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации

С учётом волатильности в рамках управления доходами публично-правовых образований в целях повышения качества управления доходами в виде дивидендов от компаний с участием государства и муниципальных образований необходимо учитывать следующее:

– во-первых, своевременное и надлежащее предоставление главными администраторами доходов бюджетов публично-правовых образований финансовым органам (включая размещение указанной информации в системе «Электронный бюджет») прогноза доходов по всем обществам вне зависимости от их финансового результата обеспечит реализацию принципов открытости и прозрачности, предусмотренных бюджетным законодательством. Анализ материалов свидетельствует, что статистика количества обществ, находящихся в собственности публично-правовых образований, кратно различается от данных контрольно-счетных органов;

– во-вторых, соответствие прогноза доходов, сформированного главным администратором доходов бюджетов публично-правовых образований, нормативным правовым актом, регламентирующим правила и порядок выплаты дивидендов хозяйственными обществами. Анализ расчетов прогноза доходов в проектах бюджетов публично-правовых образований свидетельствует о формальном подходе при определении базы прогнозируемой чистой прибыли обществ;

в-третьих, учет рисков, связанных с реорганизацией и преобразованием хозяйственных обществ в иные виды организационных правовых форм. Анализ представлений и замечаний контрольно-счетных органов на стадии формирования проекта бюджета свидетельствует, что уполномоченные государственные (муниципальные) органы не включают риски, связанные с изменением унитарного предприятия в иное юридическое лицо.

В таблице 3.1 представлена методика выбора индикаторов оценки качества управления рассматриваемых доходов бюджетов.

Таблица 3.1 – 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
A	Комплексность	1+...+7/7	7-max, <7-min
1	Учёт 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+...+7.6/6	1 -max;<1-max
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	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
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		

Продолжение таблицы 3.1

1		2	3
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
2	Формирование и представление в финансовый орган расчетов прогноза доходов в установленные законодательством Российской Федерации сроки	-	1-да; 0-нет
3	Бюджетная отчетность сформирована в сроки, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации	-	
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 в соответствии с законодательством РФ		
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 по материалам [12; 13; 14; 15; 16; 17].

В целях апробации методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований представлены результаты на примере доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, в разрезе следующих 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, входящих в качество управления по критерию «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 финансов Российской Федерации, 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 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. Министерство финансов Российской Федерации и 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 финансов Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации и Федеральное агентство железнодорожного транспорта не закладывали в прогнозе общества, которые планировалось реорганизовать, что соответствует фактическому значению.

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

– показатель 1: всеми главными администраторами доходов осуществлено перечисление в доход бюджета средств в установленные законодательством Российской Федерации сроки;

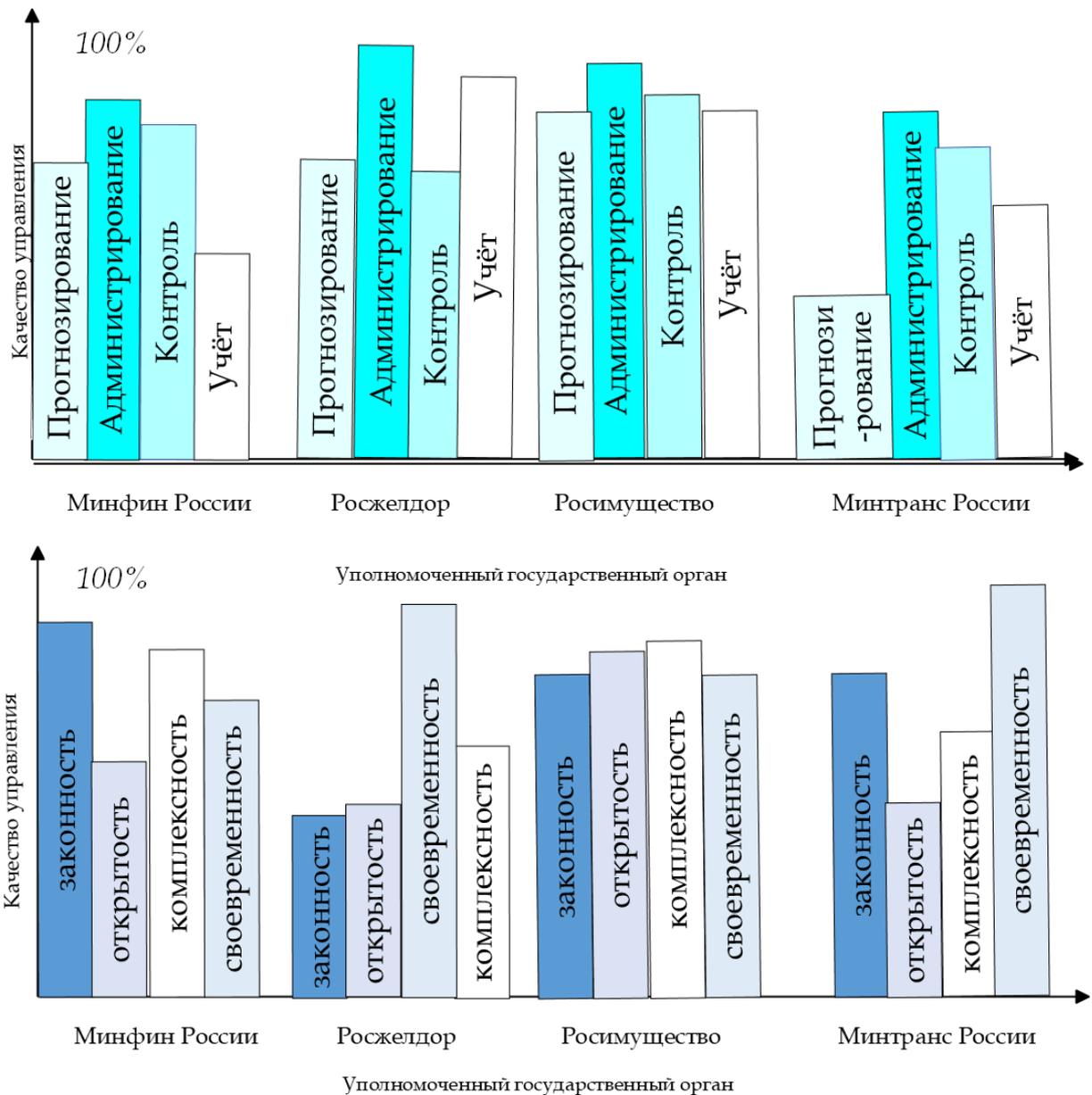
– показатель 2: расчет прогноза доходов сформирован и представлен в финансовый орган в установленные законодательством Российской Федерации сроки только Министерством финансов Российской Федерации России и Федеральным агентством по управлению имуществом, Министерством транспорта Российской Федерации и Федеральным агентством по железнодорожному транспорту прогноз не представлен;

– показатель 3: всеми главными администраторами сформирована бюджетная отчетность в сроки, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В части показателей, относящихся к критерию качества управления «законность»: Федеральным агентством по управлению государственным имуществом полностью соблюдались требования нормативных правовых актов, регламентирующих выплату дивидендов/прибыли, при этом Министерством транспорта Российской Федерации и Федеральным агентством по железнодорожному транспорту не устанавливались обязательные требования по направлению не менее 50% прогнозируемой чистой прибыли.

В части показателей, относящихся к критерию качества управления «открытость»: методика прогнозирования доходов размещена в открытом доступе, в том числе в системе «Электронный бюджет» у Министерства транспорта Российской Федерации и Федерального агентства по железнодорожному транспорту. Информация о дебиторской задолженности не размещается главными администраторами доходов в открытом доступе. Расчеты прогноза доходов и реестры неналоговых доходов размещены в открытом доступе, в том числе в системе «Электронный бюджет», у всех главных администраторов доходов бюджетов. Информация о фактическом поступлении доходов размещена в открытом доступе на сайте Федерального казначейства (в том числе в системе «Электронный бюджет»), при этом на официальных сайтах главных администраторов доходов бюджета указанная информация не размещается.

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 3.7.



Источник: составлено автором по материалам [12; 13; 14; 15; 16; 17].

Рисунок 3.7 – Результат оценки качества управления неналоговыми доходами на примере доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ

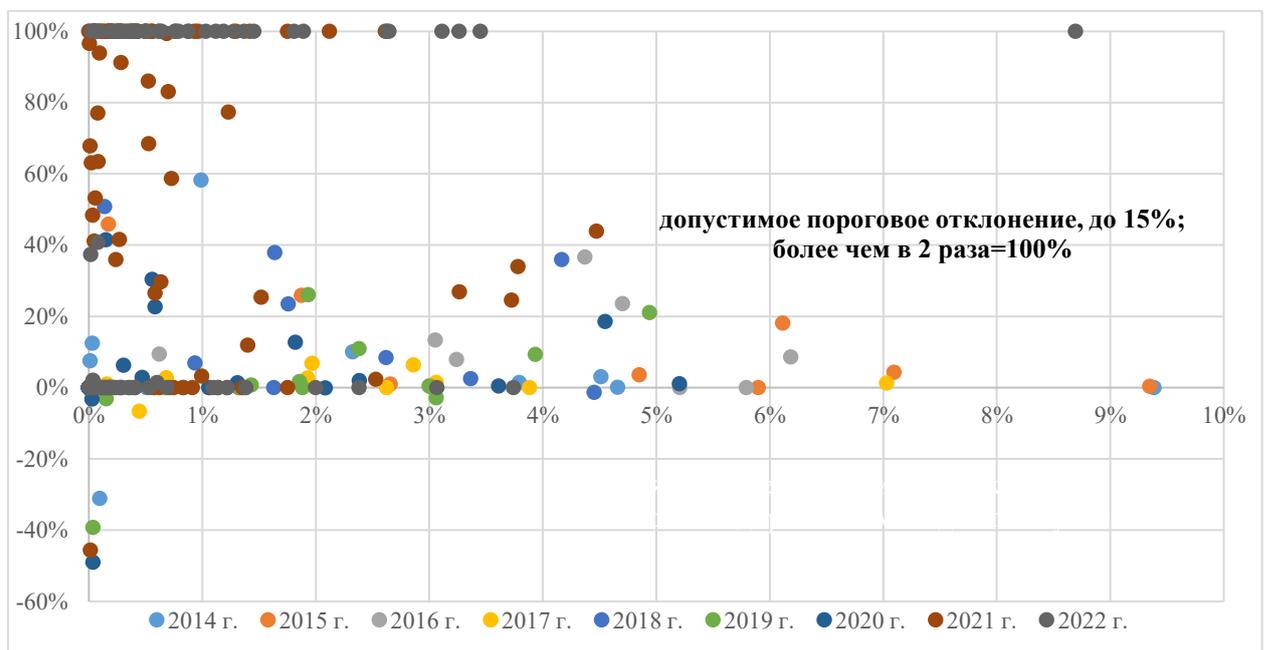
Анализ динамики поступлений доходов по остаткам от размещения средств бюджетов, включая доходы в рамках единого казначейского счета, а также их прогнозирования, представленный на рисунке 3.8, позволил сделать следующие выводы:

– во-первых, лишь тремя финансовыми органами субъектов Российской Федерации прогнозировалось размещение свободных финансовых ресурсов, необходимых для пополнения доходной базы бюджета;

– во-вторых, фактическое поступление указанных видов доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации ежегодно совокупно превышает прогнозные значения более, чем в 4 раза (в 2022 году в 15 раз), при этом «тестовый» режим пополнения бюджета указанными доходами в рамках данного механизма сформирован в 2015 году, что может свидетельствовать о некачественном прогнозировании;

– в-третьих, если в 2017 году указанные доходы поступили в 9 субъектов публично-правовых образований, то в 2022 году – в 33, что обусловлено повышением ликвидности управления доходами бюджетов публично-правовых образований;

– в-четвертых, в 2017 году лишь 6 финансовых органов субъектов Российской Федерации прогнозировали поступления по указанному виду дохода, а в 2022 году – 33, что говорит о низком качестве управления в части прогнозирования по доходам от размещения остатков средств бюджетов.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.8 – Процент отклонения фактического поступления доходов от размещения средств бюджетов публично-правовых образований от прогнозируемых значений в долгосрочной перспективе в разрезе по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации

Учитывая вышеизложенное, в отношении доходов от управления остатками средств бюджетов, включая единый казначейский счет, необходимо учитывать следующее:

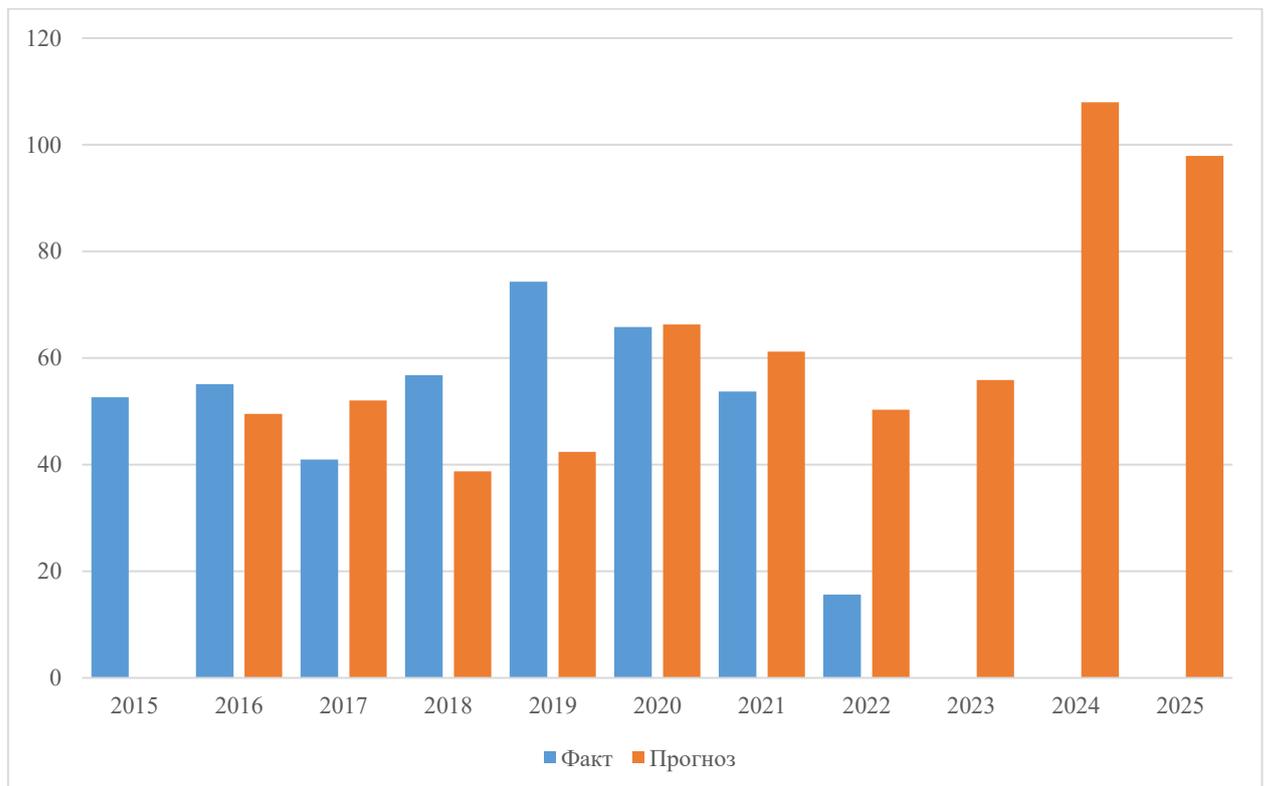
- во-первых, учет при прогнозировании факторов, которые могут привести к изменению остатков: изменение заимствований бюджетов публично-правовых образований, дефициты бюджетов, объем представленных бюджетных кредитов на замещение рыночных обязательств;
- во-вторых, учет в прогнозе доходов рисков, связанных с потерей ликвидности актива (волатильность курса, на котором размещены средства);
- в-третьих, отражение в прогнозе доходов показателей, которые в том числе учитываются при формировании проекта бюджета публично-правового образования и не являются доходами бюджетов публично-правовых образований. Например, на поступление доходов в виде остатков средств от размещения средств бюджетов на казначейских счетах прямое влияние оказывает временный кассовый разрыв.

В части доходов в виде процентов от государственных кредитов в федеральный бюджет необходимо отметить следующее:

- во-первых, наблюдается системное занижение прогнозируемого значения от их фактического поступления, за исключением 2021 года, что связано с «ковидными» ограничениями в 2020 году в рамках «всплеска» потребления в 2021 году;
- во-вторых, экономико-политические решения, включая «ковидные» ограничения, прямо оказывают влияние на поступления указанных доходов. Так, сокращение доходов в 2020-2021 гг. обусловлено коронакризисом, в 2022 году – санкционным давлением, а рост доходов с 2017-2019 гг. – размещением средств в высоколиквидные активы;
- в-третьих, санкции, введенные в 2022 году, оказали прямой эффект на поступление указанных доходов, в связи с чем произошла секвестр в 3 раза от прогнозируемого объема, при этом в среднесрочном прогнозируемом периоде ожидается изменение спектра «ликвидных» активов.

- в-четвертых, основная доля доходов (включая прогнозируемые размеры) приходится на федеральный бюджет (порядка 97%), в связи с чем в субъектах Российской Федерации имеется наличие «резервов», связанных с обеспечением ликвидности соответствующих бюджетов публично-правовых образований.

На рисунке 3.9 представлена динамика поступлений доходов от государственных кредитов, а также их первоначальные прогнозируемые значения в 2015-2025 гг.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.9 – Соотношение прогнозируемого размера доходов по государственным кредитам от их фактического поступления бюджетов публично-правовых образований

Таким образом, в рамках управления доходами по государственным кредитам целесообразно учитывать следующие показатели, представленные в таблице 3.2:

– во-первых, наличие открытых расчетов прогноза доходов (явных формул и взаимосвязей), позволяющих установить логику алгоритма расчета

по каждому виду соглашения (договора). Анализ расчетов прогноза доходов к проекту бюджетов публично-правовых образований свидетельствуют об отсутствии расчетов при одновременном наличии графиков погашения кредита;

– во-вторых, учет при прогнозировании доходов остатка задолженности, процентной ставки и процентного периода с отражением информации о периоде платежей, за исключением сумм платежей по долговым обязательствам заемщиков, имеющих просроченную задолженность;

– в-третьих, тенденцию изменения (сокращения/увеличения) количества заемщиков с просроченной задолженностью.

Таблица 3.2 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов в виде процентов по государственным кредитам

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
А	Комплексность	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
4	Соотношение прогнозируемой суммы к их фактическому значению в части:	4.1+4.2/2	-
4.1	остатка задолженности	прогноз/факт	1 -достоверно; <1 -недостоверно
4.2	процентной ставки		
5	Изменение количества заемщиков, имеющих просроченную задолженность	прогноз/факт	Рост - 1 Сокращение - 0
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		

Продолжение таблицы 3.2

1		2	3
3	Бюджетная отчетность сформирована в сроки, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации	-	-
В	Законность	1	1-max, <5-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих уплату процентов, полученных от предоставления кредитов внутри страны и за рубежом	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»		

Источник: составлено автором по материалам [12; 13; 14; 15; 16; 17].

В целях апробации методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований на примере доходов в виде государственных кредитов взята информация о расчетах прогноза доходов в виде дивидендов с сайта Государственной думы [3; 4] к федеральному закону о федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 года и 2025 года, а также иные сведения, размещенные в открытом доступе в сети Интернет, динамика их поступления по главному администратору доходов федерального бюджета (Минфину России). На основании представленных материалов отмечается, что Минфином России ежегодно не формируется детализированная информация о прогнозе доходов в виде процентов по государственным кредитам (по плательщикам), при этом отношение прогнозного значения и фактического значения по остаткам задолженности и процентной ставки в среднесрочном периоде составляло 100%, за исключением 2022 года в части ключевой ставки на фоне решения Банка России об увеличении ключевой ставки. До 2022 года наблюдалось ежегодное сокращение количества заемщиков, имеющих просроченную задолженность, однако в 2022 году изменилась тенденция.

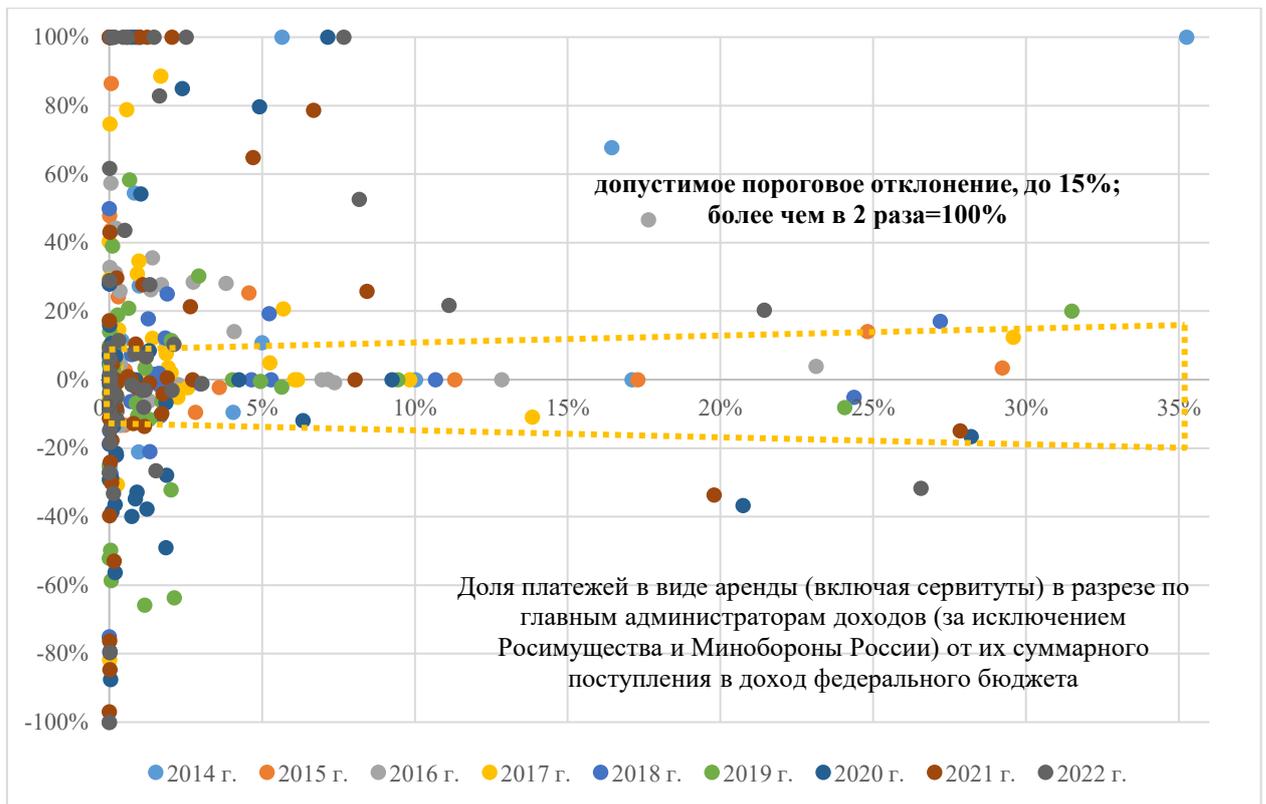
Анализ динамики поступлений доходов в виде аренды (включая доходы по сервитутам), а также их прогнозных значений позволил сделать следующие выводы:

Во-первых, санкции, введенные в 2022 году, не оказали влияния на поступление доходов федерального бюджета в виде аренды в связи с мерами, которые предполагали либо предоставление отсрочки в рамках «неналогового расхода», либо возможность уплаты указанного платежа в «формальном» объеме.

Во-вторых, введенные санкционные ограничения привели к «всплеску» спроса на имущество государственной казны.

В-третьих, отклонение прогноза доходов, представленного отдельными главными администраторами доходов бюджетов, от их фактического значения находится в допустимом периметре в соответствии с действующей методикой финансового менеджмента главных администраторов, что обусловлено качественным подходом к формированию методики прогнозирования доходов бюджетов.

На рисунке 3.10 представлена информация о доле доходов в виде арендной платы (включая доходы в виде сервитутов) по всем бюджетам публично-правовых образований от суммарного их поступления в 2014-2022 гг., на горизонтальной оси – соответствующий процент отклонения фактического поступления от их прогнозного значения.



Источник: составлено автором по [94].

Рисунок 3.10 – Процент отклонения фактического поступления доходов в виде аренды (включая доходы в виде сервитутов) бюджетов публично-правовых образований от прогнозируемых значений в долгосрочной перспективе в разрезе по главным администраторам доходов федерального бюджета

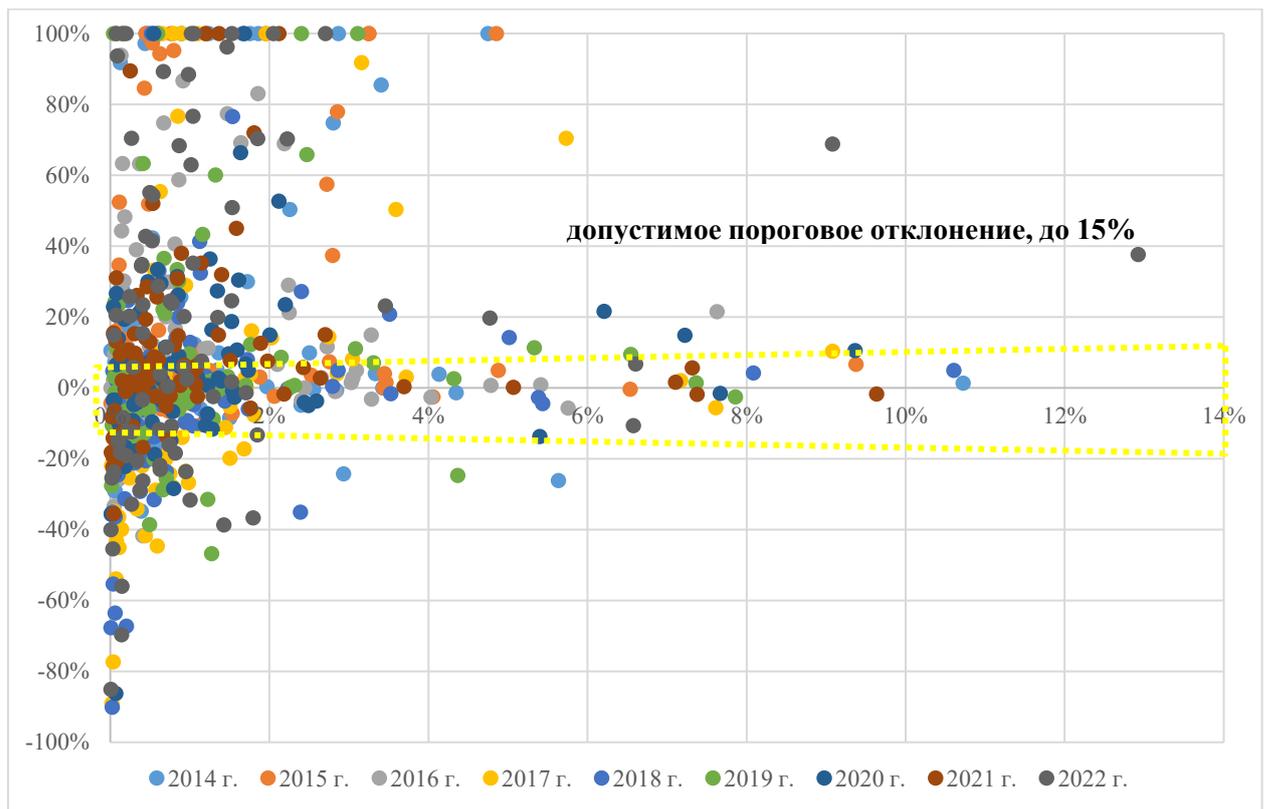
Результаты анализа динамики поступлений доходов в виде платежей за негативное воздействие на окружающую среду, представленной на рисунке 3.11, а также данные прогнозирования в долгосрочной перспективе определил следующие выводы:

- во-первых, санкции, введенные в 2022 году, не оказали влияния на поступление доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в виде доходов за негативное воздействие на окружающую среду в указанном периоде в связи с активным развитием промышленности, которое оказывает влияние на загрязнение окружающей среды;

- во-вторых, применение качественных методик прогнозирования доходов способствовало снижению отклонения фактических поступлений от прогнозируемого значения. Если в 2017 году у 43 субъектов Российской Федерации

Федерации отклонение не превышало более 20%, то в 2020 году количество возросло до 65%;

– в-третьих, введение санкционных ограничений не повлияло на поступление доходов в 2022 году, в связи с чем большинство субъектов исполнили бюджетный прогноз с перевыполнением.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.11 – Процент отклонения фактического поступления платежей в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду

В таблице 3.3 в целях повышения качества управления доходами в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду необходимо учитывать следующее:

– во-первых, в силу того, что указанный вид дохода предусматривает поступление доходов в результате нарушения требований по обеспечению защиты окружающей среды, тенденция поступлений указанных доходов должна предусматривать взаимосвязь со сценарием развития по защите окружающей среды (планы действий государственных органов по их

изменению/сокращению), а также обратную корреляцию между расходами публично-правовых образований на охрану окружающей среды;

- во-вторых, сведения о просроченной дебиторской задолженности, поступления в счет погашения которой не ожидаются;
- в-третьих, прогнозируемый объем начислений платы за негативное воздействие на окружающую среду, учитывающий нормативные правовые акты, которые устанавливают данный вид платы;
- в-четвертых, количество мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду;
- в-пятых, выпадающие доходы, обусловленные освобождением от взимания платы после внедрения наилучших доступных технологий на предприятии.

Таблица 3.3 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
A	Комплексность	1+...+8/8	8-max, <8-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
4	Наличие взаимосвязи прогноза доходов со сценарием развития по защите окружающей среды		
5	Наличие обратной взаимосвязи прогноза доходов со сценарием развития по защите окружающей среды		
6	Прогнозируемое количество мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду, к их фактическому значению	прогноз/факт	1 - достоверно; <1 - недостоверно
7	Прогнозируемый объем выпадающих доходов, обусловленных освобождением от взимания платы, к их фактическому значению		
8	Фактический объем выпадающих доходов, обусловленный освобождением от взимания платы, к общей сумме поступления дохода		

Продолжение таблицы 3.3

1		2	3
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	-	-
В	Законность	1	1-max, <1-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих доходы в виде платы за негативное воздействие	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»		

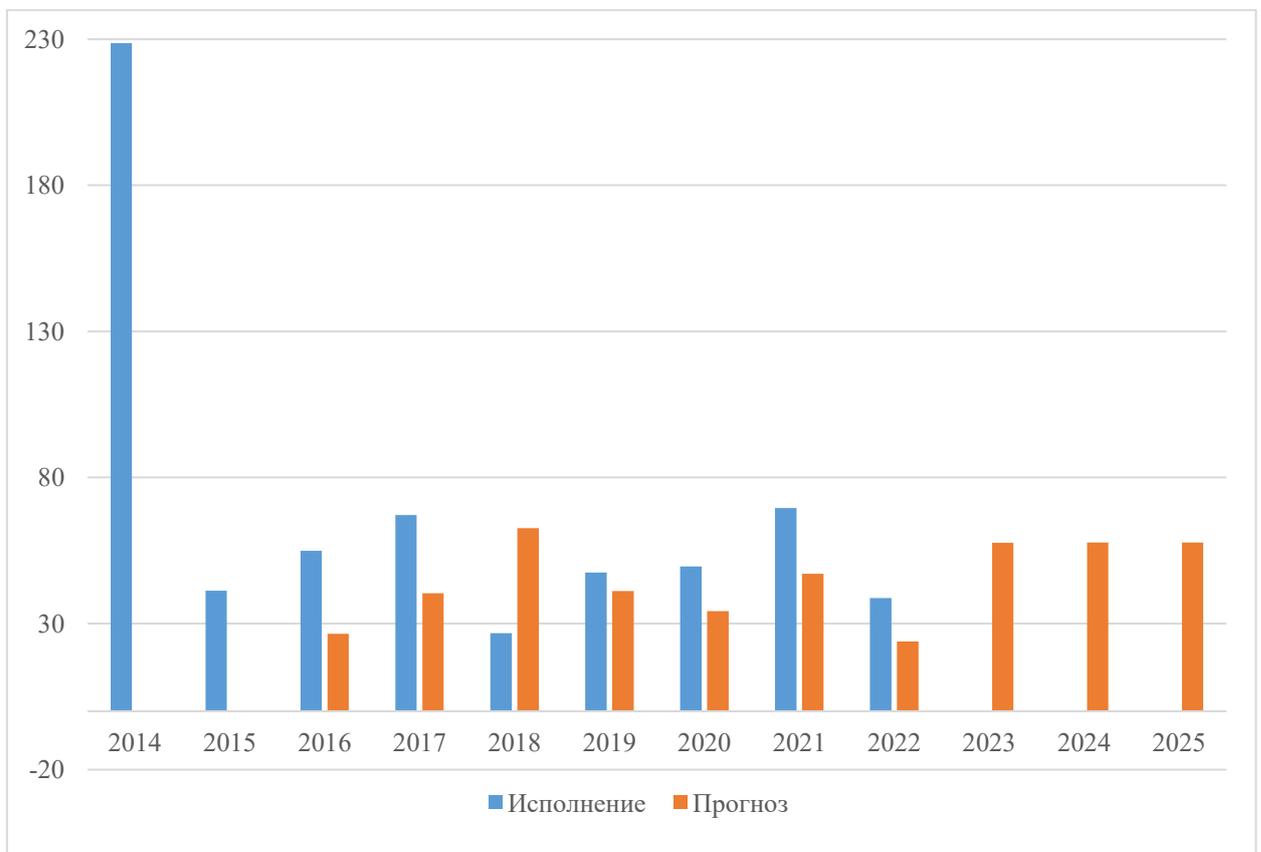
Источник: составлено автором материалов [12; 13; 14; 15; 16; 17].

Анализ динамики поступлений доходов в виде платы при пользовании недрами, а также их прогнозирования в долгосрочной перспективе в части доходов консолидированных бюджетов публично-правовых образований определил следующие выводы:

- во-первых, санкции, введенные в 2022 году, не оказали влияние на поступление доходов в консолидированные бюджеты субъектов публично-правовых образований в виде в виде платы при пользовании недрами в связи с активным развитием промышленности в части добычи природных ресурсов;
- во-вторых, применение качественных методик прогнозирования доходов от аренды поспособствовало снижению отклонения фактических поступлений от прогнозируемого значения. Если в 2017 году у 43 субъектов Российской Федерации отклонение не превышало более 20%, то в 2020 году количество возросло до 65%;

– в-третьих, введение санкционных ограничений не повлияло на поступление доходов в виде платы при пользовании недрами в 2022 году, в связи с чем большинство субъектов переисполнили бюджетный прогноз.

Также наблюдается системное занижение прогнозируемого значения от их фактического поступления, за исключением 2018 года. Экономико-политические решения прямо оказывают влияние на поступления указанных доходов. Так, сокращение доходов в 2020 году обусловлено «ковидом», в 2022 году – санкционным давлением; санкции, введенные в 2022 году, оказали прямой эффект на поступление указанных доходов, в связи с чем произошла секвестрация в 3 раза от прогнозируемого объема, при этом в среднесрочном прогнозируемом периоде ожидается рост платежей при пользовании недрами. На рисунке 3.12 представлена динамика поступлений доходов в виде платы за пользование недрами, а также их первоначальные прогнозируемые значения в 2014-2025 гг.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.12 – Соотношение прогнозируемого размера доходов в виде платы при пользовании недрами от их фактического поступления в бюджеты публично-правовых образований

В рамках управления доходами бюджетов публично-правовых образований в виде платы при пользовании недрами целесообразно учитывать показатели, представленные в таблице 3.4.

Таблица 3.4 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов в виде платы при пользовании недрами

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
А	Комплексность	1+...+7/7	7-max, <7-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
4	Прогнозируемое значение размера разового платежа за пользование недрами, включающего:	4.1+...4.3/3	-
4.1	сумма минимальных (стартовых) размеров разовых платежей за пользование недрами по состоявшимся аукционам (конкурсам) на пользование участками недр	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
4.2	количество состоявшихся аукционов и конкурсов на пользование участками недр с целью разведки и добычи углеводородного сырья		
4.3	коэффициент учитывающий факт, что аукцион состоялся, отражает шаг аукциона, составляющий 10 процентов величины минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами		
6	Прогнозное количество аукционов и конкурсов на пользование участками недр к их фактическому значению	прогноз/факт	1 - достоверно; <1 - недостоверно
7	Прогнозируемое значение коэффициента, учитывающего долю состоявшихся аукционов и конкурсов на пользование недрами, к фактическому значению		
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 3.4

1		2	3
В	Законность	1	1-max, <1-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих доходы в виде платы при пользовании недрами	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»		

Источник: составлено автором материалов [12; 13; 14; 15; 16; 17].

Анализ динамики поступлений доходов в виде платы за пользование лесов позволил сформировать следующую методику оценки качества управления указанными доходами, представленную в таблице 3.5.

Таблица 3.5 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов в виде платы за пользование лесов

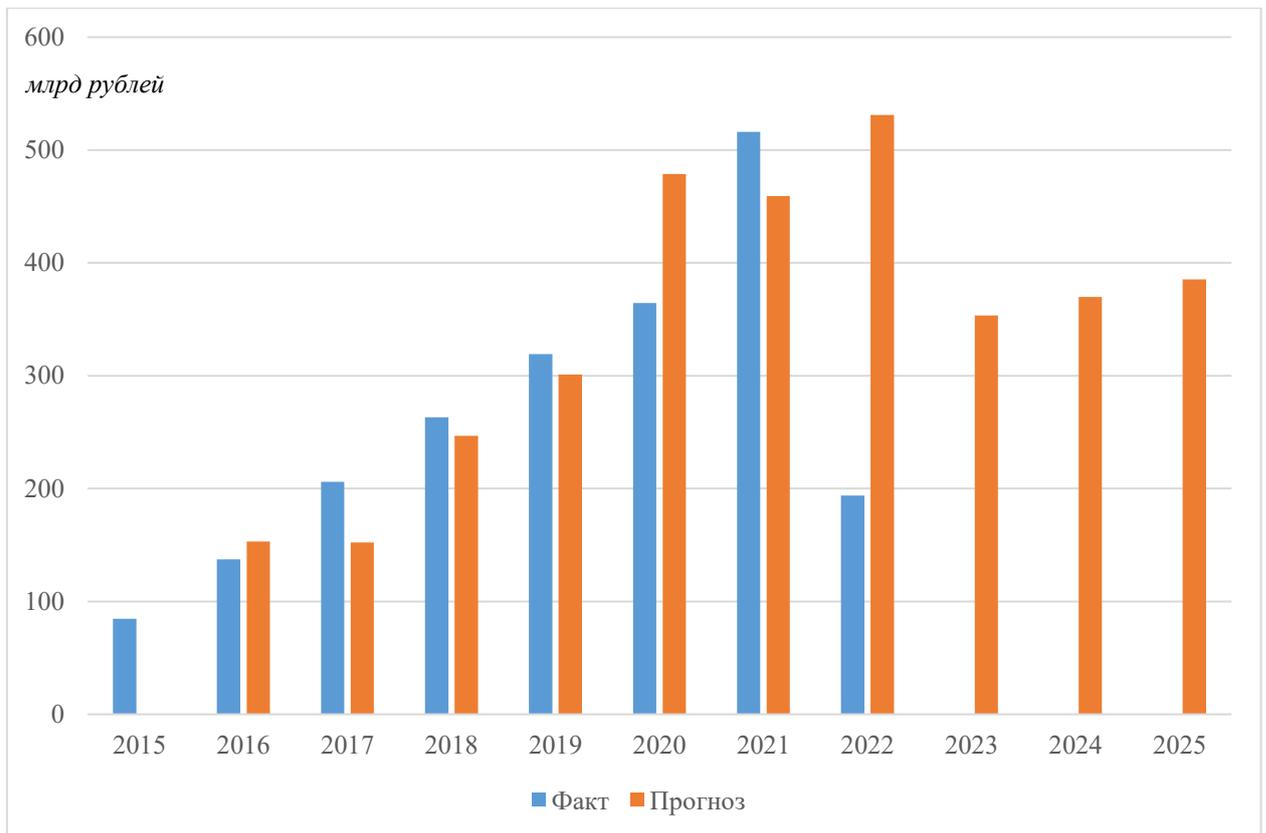
Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
А	Комплексность	1+...+7/7	7-max, <7-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
4	Взаимосвязь темпа роста (снижения) объема древесины с тенденцией использования древостоя		
5	Прогнозируемый размер ставок платы за единицу объема древесины к их фактическому значению	прогноз/факт	1 - достоверно; <1 - недостоверно
6	Прогнозируемое значение коэффициентов к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов (древесины) к их фактическим значениям		
7	Прогнозируемый объем древесины, подлежащий заготовке по договорам купли-продажи лесных насаждений, к их фактическому значению		

Продолжение таблицы 3.5

1		2	3
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		
В	Законность	1	1-max, <1-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих доходы в виде платы за пользование лесов	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»		

Источник: составлено автором по [12; 13; 14; 15; 16; 17].

Динамика поступлений доходов в виде утилизационного сбора, представленная на рисунке 3.13, а также их прогнозирования в долгосрочной перспективе в части доходов федерального бюджета демонстрирует то, что экономико-политические решения, включая «ковидные» ограничения, прямо оказывают влияние на поступления указанных доходов. Так, сокращение доходов в 2022 году по причине санкционного давления, в том числе через изменение количества ввезенных транспортных средств, привело к отклонению прогнозируемых значений от их фактического поступления в 2020 году более, чем в 20%.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.13 – Соотношение прогнозируемого размера доходов от утилизационного сбора от их фактического поступления в бюджеты публично-правовых образований

В целях обеспечения эффективного соотношения прогнозируемого значения от их фактического поступления в отношении доходов от утилизационного сбора в рамках финансового менеджмента целесообразно учитывать следующие показатели, представленные в таблице 3.6.

Таблица 3.6 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов от утилизационного сбора

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
A	Комплексность	1+...+7/7	7-max, <7-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		

Продолжение таблицы 3.6

1		2	3
4	Прогнозируемый размер количества ввезенных транспортных средств от их фактического значения	прогноз/факт	1 - достоверно; <1 - недостоверно
5	Прогнозируемое значение коэффициента расчета суммы утилизационного сбора от их фактического значения		
6	Прогнозируемое значение базовой ставки утилизационного сбора от их фактического значения		
7	Прогнозируемое значение объем количества ввозимых транспортных средств от их фактического значения	-	-
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		
В	Законность	1	1-max, <1-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих доходы от утилизационного сбора	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»		

Источник: составлено автором по материалам [12; 13; 14; 15; 16; 17].

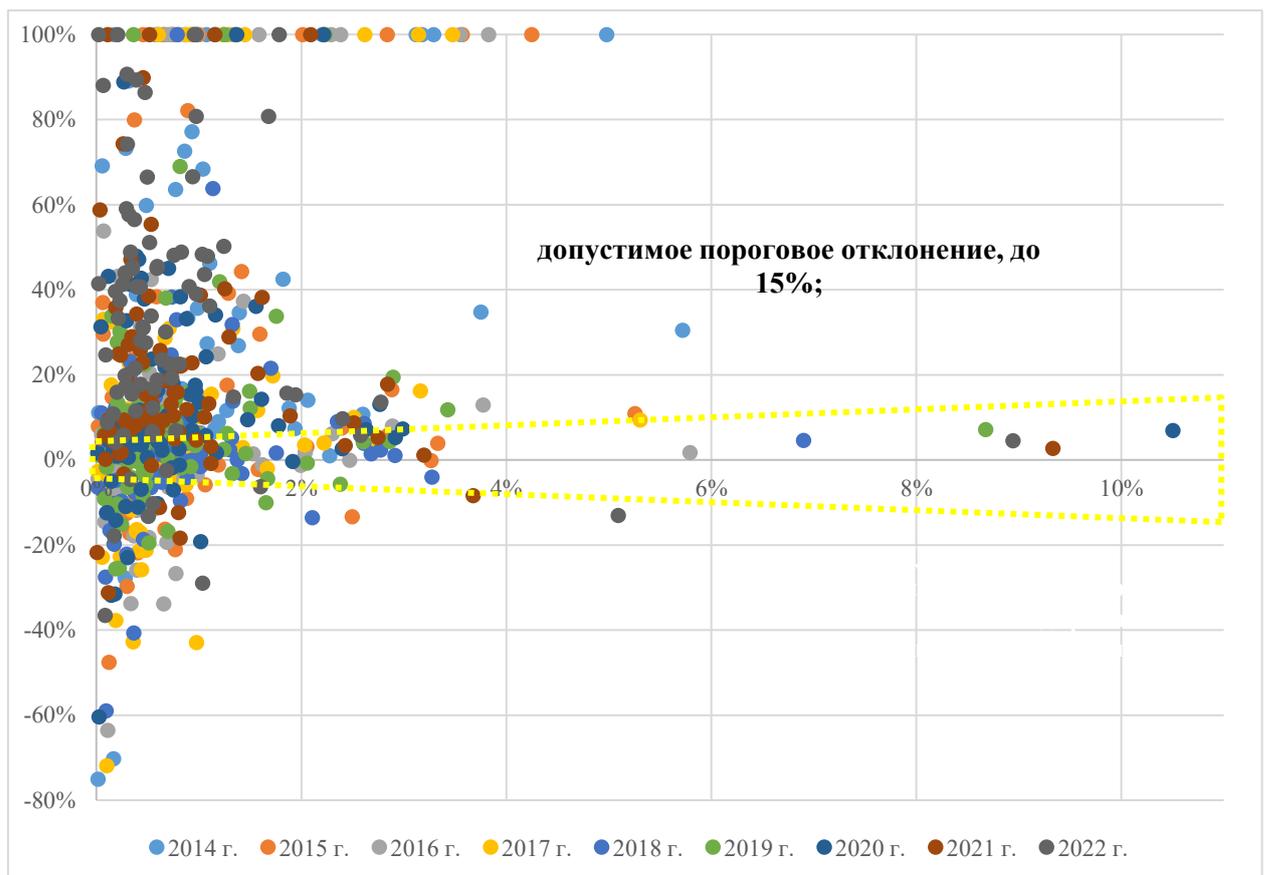
Анализ динамики поступлений доходов от оказания платных услуг, а также их прогнозирования в долгосрочной перспективе в части доходов консолидированных бюджетов публично-правовых образований позволил сделать следующие выводы:

– во-первых, санкции, введенные в 2022 году, не оказали влияние на поступление доходов в консолидированные бюджеты субъектов публично-правовых образований и привели к росту доходов от оказываемых государством услуг;

– во-вторых, использование некорректных алгоритмов прогнозирования доходов от оказания платных услуг привели к снижению отклонения фактических поступлений от их прогнозируемого значения. Если в 2017 году у 20 субъектов Российской Федерации отклонение не превышало более 20%, то в 2020 году количество возросло до 32%;

– в-третьих, введение санкционных ограничений повлияло на поступление доходов в виде аренды в 2022 году, в связи с чем большинство субъектов исполнили бюджетный прогноз с превышением.

В подтверждения вышеуказанных выводов на рисунке 3.14 по оси абсцисс представлена информация о доле доходов от оказания платных услуг в разрезе бюджетов публично-правовым образований от их суммарного поступления в 2014-2022 гг., по оси ординат – соответствующий процент отклонения фактического поступления от их прогнозного значения.



Источник: составлено автором.

Рисунок 3.14 – Соотношение платежей от оказания платных услуг в разрезе консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от их суммарного поступления

Учитывая вышеизложенное, в отношении доходов от оказания платных услуг, а также административных платежей и сборов целесообразно учитывать следующие показатели, представленные в таблице 3.7.

Таблица 3.7 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении платежей от оказания платных услуг

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
А	Комплексность	1+...+7/7	7-max, <7-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
4	Применение коэффициентов индексации стоимости оказываемых платных услуг (работ)		
5	Прогнозируемый размер количества услуг от их фактического значения	прогноз/факт	1 - достоверно; <1 - недостоверно
6	Прогнозируемое значение размера платы за услугу от их фактического значения		
7	Прогнозируемое значение количества обращений заявителей за оказанием услуг от их фактического значения		
8	Прогнозируемое значение размера выпадающих доходов от их фактического значения в связи с изменениями:	8.1+8.2/2	-
8.1	макроэкономических показателей	прогноз/факт	1 - достоверно; <1 - недостоверно
8.2	влияния ожидаемого изменения нормативных правовых актов		
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		
В	Законность	1	1-max, <1-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих платежи от оказания платных услуг	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет

Продолжение таблицы 3.7

1		2	3
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет

Источник: составлено автором по [12; 13; 14; 15; 16; 17].

В отношении отдельных видов доходов, входящих в доходы от оказания платных услуг, в частности, по плате пользователей радиочастотного спектра необходимо учитывать следующие показатели, представленные в таблице 3.8.

Таблица 3.8 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов в виде платы пользователей радиочастотным спектром

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
A	Комплексность	1+...+11/11	11-max, <11-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
5	Прогнозируемый размер объема начисленной разовой платы и ежегодной платы за использование радиочастотного спектра по разрешениям и полосам радиочастот за предыдущие периоды от их фактического значения	прогноз/факт	1 -достоверно; <1 -недостоверно
6	Прогнозируемое значение ставки по плате от их фактического значения		
7	Прогнозируемое значение количества обращений заявителей за оказанием услуг от их фактического значения		
8	Прогнозируемое значение изменения размера ежегодной платы по полосам радиочастот за счет выполнения операторами связи лицензионных условий по развертыванию сетей связи от их фактического значения		

Продолжение таблицы 3.8

1		2	3
9	Прогнозируемое значение размер разовой платы и ежегодной платы по вновь выделенным полосам радиочастот в соответствии с решениями от их фактического значения		
10	Прогнозируемое значение изменения размера ежегодной платы по полосам радиочастот в связи с изменением процентного соотношения количества радиоэлектронных средств от их фактического значения	прогноз/факт	1 - достоверно; <1 - недостоверно
11	Прогнозируемое значение изменение размера ежегодной платы по разрешениям за счет отдельных решений от их фактического значения		
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		
В	Законность	1	1-max, <1-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих доходы в виде платы пользователей радиочастотным спектром	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»		

Источник: составлено автором по материалам [12; 13; 14; 15; 16; 17].

В отношении доходов от продажи материальных и нематериальных активов целесообразно учитывать следующие критерии, представленные в таблице 3.9:

- планируемое количество единиц реализуемого имущества;
- прогнозируемая стоимость объекта, планируемого к реализации и предусматривающая корреляцию с рыночной стоимостью.

Таблица 3.9 – Методика выбора индикаторов оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в отношении доходов от продажи материальных и нематериальных активов

Критерий качества управления / Показатели оценки		Алгоритм определения	Критерий оценки
1		2	3
А	Комплексность	1+...+7/7	7-max, <7-min
1	Учёт при прогнозировании доходов ожидаемой к взысканию дебиторской задолженности в разбивке по плательщикам	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Отражение в прогнозе доходов неналоговых расходов		
3	Формирование аналитических материалов по исполнению федерального бюджета		
4	Наличие корреляции стоимости реализованного объекта с его рыночной стоимостью		
5	Прогнозируемый размер количества единиц реализуемого имущества от их фактического значения		
6	Процент дебиторской задолженности к общему объему просроченной дебиторской задолженности		
7	Прогнозируемое значение размера выпадающих доходов от их фактического значения в связи с изменениями:	7.1+7.2/2	-
7.1	макроэкономических показателей	прогноз/ факт	1 -достоверно; <1 - недостоверно
7.2	влияния ожидаемого изменения нормативных правовых актов		
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		
В	Законность	1	1-max, <1-min
1	Соблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
Г	Открытость	1+...+5/5	5-max, <5-min
1	Расчеты прогноза доходов размещены в системе «Электронный бюджет»	1= да; 0= нет	1- да; 0- нет
2	Реестр неналоговых доходов размещен в системе «Электронный бюджет»		
3	Информация о фактическом поступлении доходов размещена в сети «Интернет»		
4	Методика прогнозирования доходов размещена в сети «Интернет»		
5	Информация о дебиторской задолженности размещена в сети «Интернет»		

Источник: составлено автором по материалам [5; 12; 13; 14; 15; 16; 17].

На основании представленных индикаторов автором предлагается комплексная методика оценки качества управления доходами бюджетов, алгоритм которой представлен в таблице 3.10.

Максимальную итоговую оценку, которую может получить уполномоченный государственный (муниципальный) орган и в рамках оценки качества управления доходами бюджета в части соответствующего вида неналогового дохода, составляет «1», минимальное значение – «0». По итогам формирования оценок осуществляется рейтингование уполномоченных государственных (муниципальных) органов.

Таблица 3.10 – Алгоритм мониторинга качества управления доходами бюджета

Вид бюджета субъекта Российской Федерации	Итоговая оценка	Значение показателя				
		Доходы в виде дивидендов	Доходы от платежей природными ресурсами	Компенсационные доходы	Доходы в виде штрафов, санкций и возмещения ущерба	Иные неналоговые доходы
Весы		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Субъект РФ 1	$n1*a+n2*b+n3*c+n4*d+n5*e$	n1	n2	n3	n4	n5
...
Субъект РФ 2	$n6*a+n7*b+n8*c+n9*d+n10*e$	n6	n7	n8	n9	n10
*показатели $n1...n10 < 100\%$						

Источник: составлено автором по [82].

К преимуществам применения представленной оценки качества управления доходами бюджетов публично-правовых образований следует отнести: 1) наглядность и интерпретируемость результатов; 2) простоту вычислительных алгоритмов; 3) выявление зон рисков на этапе составления бюджета в рамках бюджетного процесса при прогнозировании доходов при пользовании природными ресурсами.

К недостаткам следует отнести: 1) субъективный характер выбора вида конкретных показателей; 2) отсутствие объяснительной функции

определенных отклонений (затруднения в объяснении причинно-следственной связи).

Таким образом, представленные меры по повышению качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований способствуют: 1) повышению качества контроля за исполнением бюджета по сравнению с прогнозными значениями; 2) определению процедур, которые способствуют повышению качеству управления неналоговыми доходами; 3) сокращению рисков, связанных исполнением бюджета публично-правового образования в сравнении с прогнозными значениями; 4) формированию надлежащего факторного анализа влияния компонентов на неналоговые доходы, в том числе на долгосрочную перспективу.

Практическое применение оценки качества управления доходами бюджетов главными администраторами доходов представлены по доходам в виде дивидендов по акциям, принадлежащим публично-правовым образованиям, а также по доходам в виде процентов по государственным кредитам, в том числе проведена покомпонентная оценка качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований с составлением рейтингованности в разрезе как по уполномоченным государственным (муниципальным) органам, так и в публично-правовых образований, в частности: оценка финансового менеджмента в разрезе по главным администраторам доходов федерального бюджета в отношении дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, по итогам 2022 года составила: у Федерального агентства по управлению государственным имуществом – 90%, у Министерства транспорта Российской Федерации – 54% у Федерального агентства железнодорожного транспорта – 70%, у Министерства финансов Российской Федерации – 74%.

Методика оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований предусматривает последовательность действий, соблюдение которых позволяет сформировать обоснованное суждение о качестве управления.

Заключение

Совершенствование управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований в современных условиях является многоаспектным фактором, способствующим достижению долгосрочных целевых приоритетов развития национальной экономики и социальной сферы. В рамках анализа подходов к разработке, реализации и оценке действующей системы управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований сделаны следующие выводы.

Во-первых, сущностные 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.

Во-вторых, в действующем законодательстве отсутствует определение неналоговых платежей. Комплексный анализ к раскрытию термина «неналоговых доходов» определил, что 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-третьих, у неналоговых платежей отсутствует единая правовая структура, в рамках которой осуществлялось бы функционирование всех неналоговых платежей. Наднациональные организации отмечают, что неналоговые доходы – это все доходы, которые не относятся к налогам. Действующие нормы неналогового права ряда стран по модулю тождественно

налоговому праву и не содержат специфических особенностей в рамках неналогового права.

В-четвертых, неналоговые платежи не имеют широкого периметра явно выраженных специфических признаков. При этом, уплата доходов, имеющих неналоговый характер, связана с встречностью государства совершить какие-либо юридические действия «компенсации затрат».

В-пятых, многообразие субъектов администрирования неналоговых платежей оказывает прямое влияние как на установление особенностей их правового регулирования, так и на особенности их прогнозирования. Первоочередным шагом к пути систематизации неналоговых платежей является инвентаризация всех неналоговых платежей. В отечественной практике решение указанной проблемы осуществляется за счет ведения перечня источников доходов.

С учётом вышеизложенного в исследовании 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, учете реестра доходов бюджетов публично-правовых образований. На основании методологического подхода к управлению неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований сформирована авторская классификация неналоговых доходов; 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.

В целях комплексного анализа управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований проведен анализ практики администрирования и прогнозирования доходов, а также действующей

методики оценки качества управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований главными администраторами доходов бюджетов в части неналоговых платежей бюджетов публично-правовых образований, который позволил сделать следующие выводы:

1) доля неналоговых доходов в странах Европейского союза различается. Анализ свидетельствует, что рост доли неналоговых доходов ряда его стран коррелирует с доступностью к структурным фондам Европейского союза, а также с распространением практики платных государственных услуг;

2) в контексте необходимости повышения управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований особую значимость приобретает разработка одинаковых по своей экономической сущности групп доходов с входящими в них видов доходов;

3) анализ отечественной структуры неналоговых платежей позволил сделать вывод, что поступление неналоговых платежей в доходы публично-правовых образований имеет тенденцию к их снижению;

4) при рассмотрении существующей практики управления неналоговыми доходами бюджетов публично-правовых образований особое внимание заслуживает динамика и структура дебиторской задолженности по доходам бюджетов публично-правовых образований, включая неналоговые расходы;

5) труднопрогнозируемый характер неналоговых платежей позволяет сделать вывод о том, что уполномоченные государственные (муниципальные) органы, во избежание принятия соответствующих расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, закладывают избыточный риск при прогнозировании неналоговых платежей, который не учитывает рост спроса на природные ресурсы и компенсационные доходы, роста ликвидности имущества, находящегося в собственности публично-правового образования, прогнозирование штрафов санкций и возмещения ущерба без учета тенденций количества соответствующих правонарушений;

7) действующая методика оценки качества финансового менеджмента уполномоченных государственных (муниципальных) органов в части неналоговых доходов бюджетов публично-правовых образований не только не способствует результативному выполнению стратегических задач и полномочий органов публично-правовых образований, в том числе по обеспечению повышения качества жизни населения и экономической активности, но и не способствует достижению формирования и исполнения сбалансированного бюджета соответствующего публично-правового образования.

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 на разных этапах бюджетного процесса.

Учитывая выявленное низкое качество управления неналоговыми доходами 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.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 10.10.2023).
2. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон [принят Государственной Думой 20 декабря 2001 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 10.10.2023).
3. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : федеральный закон [принят Государственной думой 24 ноября 2021 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402647/ (дата обращения: 10.10.2023).
4. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : федеральный закон [принят Государственной думой 24 ноября 2022 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/ (дата обращения: 10.10.2023).
5. Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации

Федерации. [Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 года № 439]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322467/287e0d67943d0a47c3130a01adc603569e8934d7/ (дата обращения: 10.10.2023).

6. О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период. [Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 года № 914]. – Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71079722/> (дата обращения: 10.10.2023).

7. Российская Федерация. Законы. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федеральный закон № 166-ФЗ [принят Государственной Думой 26 ноября 2004 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50799/ (дата обращения: 10.10.2023).

8. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 29.12.2022 № 644-ФЗ [принят Государственной Думой 20 декабря 2022 года]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_436211/ (дата обращения: 10.10.2023).

9. Об общих требованиях к методике прогнозирования доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. [Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2016 г. № 574]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200268/ (дата обращения: 10.10.2023).

10. О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетной системы Российской Федерации. [Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_74107/ (дата обращения: 10.10.2023).

11. О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 года № 868]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204217/ (дата обращения: 10.10.2023).

12. Об утверждении Методики прогнозирования поступлений доходов в федеральный бюджет, главным администратором которых является Министерство науки и высшего образования Российской Федерации [Приказ Минобрнауки России от 17.03.2023 № 294 (ред. от 13.09.2023)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: <consultantplus://offline/ref=1305861D93B3E5FAEA3B2198B30603DBB3A84914A028B8336E0B71D5476AE4DC136F7F82B9C2C9D6FB7830107B0E6D43AED45FC9A0FBCA37T4vBN> (дата обращения: 10.10.2023).

13. Об утверждении методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, администрируемых Федеральной антимонопольной службой [Приказ ФАС России от 19.08.2019 № 1108а/19 (ред. от 29.06.2021, с изм. от 11.04.2023)]. – Справочно-правовая

система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL:

consultantplus://offline/ref=0374D2323A254EF618C069DDA401144B69B4A491A14155EADEC931E33B33C3842CECB598EFE26BB515D1B88AAA9A5748575EA310B9B9F70DZCE2O (дата обращения: 10.10.2023).

14. Об утверждении Методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по главе 100 «Федеральное казначейство» [Приказ Казначейства России от 03.06.2020 № 182 (ред. от 03.07.2023)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: consultantplus://offline/ref=DAB8961B02F7149BE01B6B04F850E2A58A7B782FF4D4597F094C05EDD1EFE55523FDA10F7FCBDAF7CABD77622C723EAB38C2BB8C4D087E601DxBN (дата обращения: 10.10.2023).

15. Об утверждении методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и о признании утратившим силу приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 06.04.2021 № 303 [Приказ Рослесхоза от 27.06.2022 № 659]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: consultantplus://offline/ref=16F58F7A96653EC1C054F3C1FEE6D604C1E820A15F1D85EE3AF7A9EEB59541737C6171FE3257EC061995F9C1E959DE3179A28FB3303BEB74LCzAN (дата обращения: 10.10.2023).

16. Об утверждении методики прогнозирования поступлений доходов федерального бюджета, администрируемых Федеральной службой государственной статистики [Приказ Росстата от 09.03.2022 № 106]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: consultantplus://offline/ref=8979322C94BCE612CC5443BCA788B368DC5383AE4F4BF6FD38EFCEBB23ECC639DF5F9CBDFE6C51155185107CE99C3A983C65AD348506F98Ex502N (дата обращения: 10.10.2023).

17. Об утверждении методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, администрируемых Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, на очередной финансовый год и плановый период [Приказ Росстандарта от 30.08.2023 № 1754]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: [consultantplus://offline/ref=D3D99945E56321505233CE5B2852D48B6F94F0619E27B962BC923DE9C5BC1F11D25AF09EE47583E5FE0AFAB4C84CF491469AFFAEF6BF43351113N](https://www.consultantplus.ru/offline/ref=D3D99945E56321505233CE5B2852D48B6F94F0619E27B962BC923DE9C5BC1F11D25AF09EE47583E5FE0AFAB4C84CF491469AFFAEF6BF43351113N) (дата обращения: 10.10.2023).

18. Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента [Приказ Минфина России от 18.06.20 № 112н]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_360690/ (дата обращения: 10.10.2023).

19. О формировании позиции акционера – Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 774–р]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59277/ (дата обращения: 10.10.2023).

20. О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия [Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50598/ (дата обращения: 10.10.2023).

21. О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн [Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 года № 504]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147754/ (дата обращения: 10.10.2023).

22. О некоторых вопросах взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн [Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2015 года № 1191]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188541/ (дата обращения: 10.10.2023).

23. Об установлении размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра и взимания такой платы [Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 года № 171]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111716/ (дата обращения: 10.10.2023).

24. Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами [Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 602]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный.

– URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79277/ (дата обращения: 10.10.2023).

25. Об аукционе в электронной форме по продаже права на заключение договора о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов, предоставленной в инвестиционных целях в области рыболовства, для осуществления промышленного рыболовства и (или) прибрежного рыболовства и заключении такого договора [Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 года № 1113]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_332498/ (дата обращения: 10.10.2023).

26. Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 года № 1291]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156832/ (дата обращения: 10.10.2023).

27. Об утверждении ставок консульских сборов, взимаемых должностными лицами за совершение консульских действий [Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 889]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: Законодательство: Версия Проф. – Текст : электронный. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106925/ (дата обращения: 10.10.2023).

Книги, монографии

28. Абрамова, М.А. Бюджетно-налоговые и денежно-кредитные инструменты достижения финансовой стабильности и обеспечения

экономического роста / М.А. Абрамова, Е.А. Белоконь, Г.А. Вишневская [и др.]. – Москва : Компания КноРус, 2017. – 202 с. – ISBN 978-5-406-06053-7.

29. Величко, А.С. Макроэкономика : учебное пособие / А.С. Величко. – Владивосток : Издательство Дальневосточного университета, 2003. – 92 с. – ISBN отсутствует.

30. Врублевская, О.В. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / О.В. Врублевская ; под редакцией О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 4-е издание. – Санкт-Петербург : Питер, 2008. – 576 с. – ISBN 978-5-911805-77-7.

31. Гончаренко, Л.И. Налоговые риски государства в современных экономических условиях / А.С. Адвокатова, А.Н. Андреева, Н.Г. Вишневская [и др.] ; под редакцией Л.И. Гончаренко, А.В. Тихоновой, Д.И. Ряховского, М.Р. Пинской. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус», 2022. – 220 с. – ISBN 978-5-406-09100-5.

32. Лавров, А.М. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами / А.М. Лавров ; под общей редакцией А.М. Лаврова. — Москва : Минфин России, 2007. – 537 с. – ISBN 978-5-9710-0135-5.

33. Миркин, Я.М. Англо-русский толковый словарь по финансовым рынкам / Я.М. Миркин, В.Я. Миркин. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Альпина Бизнес Букс, 2008. – 784 с. – ISBN 978-5-9614-0831-7.

34. Носова, С.С. ECONOMICS: Словарь современной экономической теории / С.С. Носова. – Москва : Русайнс, 2020. – 254 с. – ISBN 978-5-4365-0945-7.

35. Пансков, В.Г. Современные проблемы теории и практики налогообложения / В.Г. Пансков. – Москва : Центркаталог, 2023. – 264 с. – ISBN 978-5-903268-77-1.

36. Пинская, М.Р. Основы теории налогов и налогообложения : монография / М.Р. Пинская. – Москва : Палеотип, 2004. – 216 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-94727-086-2.

37. Покровский, М.П. Введение в классиологию / М.П. Покровский. – Екатеринбург : ИГГ УрО РАН, 2014. – С. 267. – 484 с. – ISBN 978-5-94332-108-5.

38. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 6-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : ИНФРА-М, 2019. – 512 с. – ISBN 978-5-16-009966-8.

39. Шаркова, А.В. Словарь финансово-экономических терминов / А.В. Шаркова, А.А. Килячков, Е.В. Маркина [и др.] ; под общей редакцией М.А. Эскиндарова. – 3-е издание. – Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2020. – 1168 с. – ISBN 978-5-394-02995-0.

40. Пиголкин, А.Н. Теория государства и права : учебник для вузов / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев ; под редакцией А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – 4-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Издательство Юрайт, 2022. – 516 с. – ISBN 978-5-534-01323-8.

41. Грязнова, А.Г. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / А.Г. Грязнова, В.Г. Пансков, В.М. Родионова [и др.] ; под общей редакцией А.Г. Грязновой. – Москва : Финансы и статистика, 2004. – 1166 с. – ISBN 5-279-02306-X.

42. Апанасенко, Т.Е. Финансовые рынки : новый англо-русский толковый словарь / Т.Е. Апанасенко, М.А. Сторчевой, В.П. Селегей [и др.] ; под общей редакцией Т.Е. Апанасенко, М.А. Сторчевой. – Санкт-Петербург : Экономическая школа, 2004. – 672 с. – ISBN 5-902-402-09-3.

43. Батлер, Б. Финансы: Оксфордский толковый словарь / Б. Батлер, Б. Джонсон, Г. Сидуэлл. – Москва : Весь мир, 1997. – 496 с. – ISBN 5-1777-0007-1.

44. Маркина, Е.В. Финансы : учебник / Е.В. Маркина, М.Л. Васюнина, О.С. Горлова [и др.] ; под редакцией Е.В. Маркиной. – 3-е издательство, стереотипное – Москва : КНОРУС, 2021. – 424 с. – ISBN 978-5-406-03490-3.

45. Росс, Л. Человек и ситуация. Уроки социальной психологии / Л. Росс, Р. Нисбетт. – Москва : Аспект Пресс. – 1999. – 429 с. – ISBN 5-7567-0234-2.

46. Химичева, Н.И. Финансовое право : учебник / ответственный редактор Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. — 6-е издание, переработанное и дополненное — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 800 с. – ISBN 978-5-91768-837-4.

47. Додонов, В.Н. Финансовое и банковское право: Словарь-справочник / В.Н. Додонов, М.А. Крылова, А.В. Шестаков. – Москва : ИНФРА-М, 1997. – С. 74. – 276 с. – ISBN 5-86225-529-X.

Диссертации

48. Батяева, А.Р. Неналоговые доходы государственного бюджета Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Батяева Альбина Рамазановна ; Российский университет дружбы народов. – Москва, 2008. – 183 с. – Библиогр.: с. 160–183.

49. Боженок, С.Я. Правовое регулирование неналоговых доходов государственных и местных бюджетов : специальность 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Боженок Сергей Ягорович ; Академия управления МВД России. – Москва, 2004. – 205 с. – Библиогр.: с. 184–200 с.

50. Гордиенко, М.С. Развитие государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей : специальность 5.2.4. Финансы : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук /

Гордиенко Михаил Сергеевич ; Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова. – Москва, 2023 – 537 с. – Библиорг.: с. 438-516.

51. Ложечко, А.С. Управление доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Ложечко Александр Сергеевич ; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. – Москва, 2017. – 205 с. – Библиогр.: с. 133–175.

52. Карасев, В.А. Финансово-правовое регулирование неналоговых доходов государственного бюджета Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Карасев Виктор Алексеевич ; Московский гуманитарный университет. – Москва, 2004. – 178 с. – Библиогр.: с. 164-178.

53. Шабаев, Р.Э. Совершенствование методов оценки и регулирования налоговых рисков субъектов Российской Федерации : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Шабаев Рафаэль Эркинович ; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. – Москва, 2017. – 198 с. – Библиогр.: с. 145–166.

Статьи

54. Багратуни, К.Ю. Формирование инновационной экономики России в условиях санкционного давления / К.Ю. Багратуни, Э.А. Осадчий, М.С. Клименкова [и др.] // Инновации и инвестиции. – 2023. – № 1. – С. 309-311. – ISSN 2307-180X.

55. Багратуни, К.Ю. Экспресс анализ доходов федерального бюджета: резервы роста / К. Ю. Багратуни // Экономика и предпринимательство. – 2022. – № 4 (141). – С. 226-232. – ISSN 1999-2300.

56. Багратуни, К.Ю. К вопросу о выпадающих доходах бюджетов бюджетной системы / К.Ю. Багратуни // Экономика и предпринимательство. – 2021. – № 10 (135). – С. 133-139. – ISSN 1999-2300.

57. Буздалина, О.Б. Методы государственного финансового регулирования в условиях вводимых экономических санкций / О.Б. Буздалина // Аудиторские ведомости. – 2022. – № 2. – С. 36-40. – ISSN 1727-8058.

58. Буздалина, О.Б. Совершенствование методологических подходов к формированию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации / О.Б. Буздалина // Финансовая жизнь. – 2017. – № 4. – С. 74-78. – ISSN 2218-4708.

59. Васюнина, М.Л. О целевых межбюджетных трансфертах субъектам Российской Федерации / М.Л. Васюнина // Финансы. – 2022. – № 9. – С. 23-28. – ISSN 0869-446X.

60. Васюнина, М.Л. Контроль за использованием государственного имущества: в поисках новых подходов и инструментов / М.Л. Васюнина // Финансы. – 2021. – № 2. – С. 42-48. – ISSN 0869-446X.

61. Васюнина, М.Л. Об управлении бюджетными рисками / М.Л. Васюнина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2020. – № 22 (502). – С. 2-13. – ISSN 2079-6714.

62. Гуляев, И.А. Значение природоресурсных платежей для пополнения доходной части бюджета / И.А. Гуляев // Аграрное и земельное право. – 2017. – № 9 (153). – С. 107. – ISSN 2072-909X.

63. Жетесова, Г.С. Процессный подход к управлению качеством / Г.С. Жетесова, Ж.Т. Сартабаев // Труды Университета. 2007. Том 1. – С. 79-81. – ISSN 1609-1825.

64. Колесникова, О.В. Неналоговые платежи как альтернатива нефтегазовым доходам бюджетов: проблемы правового регулирования / О.В. Колесникова // Финансовое право. – 2019. - № 3. – С. 23-43. – ISSN 1813-1220.

65. Комягин, Д.Л. Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чём разница? / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2015. – № 2. – С. 16-25. – ISSN 2072-3504.

66. Косов, М.Е. Особенности практики управления доходами бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации / М.Е. Косов // Аудиторские ведомости. – 2021. – № 3. – С. 101-107. – ISSN 1727-8058.

67. Командиров, М.А. Процессный подход к определению норм управляемости / М.А. Командиров // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. – 2013. – № 9. – С. 94-100. – ISSN 1998-1627.

68. Комягин, Д.Л. Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чем разница? / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2015. – № 2. – С. 16-25. – ISSN 2072-3504.

69. Кузьмина, О.В. Ситуационный подход к исследованию компетентности во времени / О.В. Кузьмина // Вестник Удмуртского университета. Серия Философия. Психология. Педагогика. – 2015. – № 3-2. – С. 26-33. – ISSN 2412-9550.

70. Куцури, Г.Н. Формирование финансовых ресурсов муниципального образования в условиях бюджетных ограничений / Г.Н. Куцури, Т.Ш. Тиникашвили // Аудиторские ведомости. – 2022. – № 2. – С. 49-57. – ISSN 1727-8058.

71. Куцури, Г.Н. Сбалансированность бюджета муниципального образования и факторы ее обеспечения / Г.Н. Куцури, Т.Ш. Тиникашвили // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 4. – С. 289-293. – ISSN 2414-3995.

72. Ложечко, А.С. Эффективное и ответственное управление экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности / А.С. Ложечко // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – № 3А. Том 7. – С. 197-213. – ISSN 2222-9167.

73. Ложечко, А.С. Критерии отбора финансово-экономических индикаторов для оценки влияния факторов экономической неопределенности в рамках управления доходами региональных бюджетов / А.С. Ложечко // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – № 3-5. – С. 103-107. – ISSN 2412-883X.

74. Ложечко, А.С. Доходный потенциал как элемент системы управления доходами регионального бюджета в условиях экономической неопределенности / А.С. Ложечко // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2016. – № 11. Том 1. – С. 174-181. – ISSN 2227-3891.

75. Маркина, Е.В. Методология оценки влияния экономической неопределенности на формирование доходов региональных бюджетов / Е.В. Маркина, О.А. Полякова, А.С. Ложечко // Экономика региона. – 2019. – № 3. Том 15. – С. 924-937. – ISSN 2411-1406.

76. 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.

77. Магницкий, Н.Д. Совершенствование системы публичного финансового контроля за формированием государственных и муниципальных доходов / Н.Д. Магницкий // Евразийская адвокатура. – 2020. – № 3 (46). – С. 100-104. – ISSN 2304-9839.

78. 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.

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

80. 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.

81. 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.

82. 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.

83. Мишустин, М.В. Факторы роста налоговых доходов: макроэкономический анализ / М.В. Мишустин // Экономическая политика. – 2016. – № 5. Том 11. – С. 8-27. – ISSN 1994-5124.

84. Пейливанов, В.А. Правовая природа неналоговых доходов бюджета, имеющих обязательный характер / В.А. Пейливанов // Юристы-Правоведь. – 2008. – № 2 (27). – С. 53. – ISSN 1817-7093.

85. Протасов, А.С. Региональная экономика и ее свойства с позиций системного подхода / А.С. Протасов, А.Ю. Прокудин // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 6 (62). – С. 183-187. – ISSN 1810-0201.

86. Селиванов, А. Неналоговые платежи в российском законодательстве: грядет систематизация? / А. Селиванов, М. Орлов, В. Зарипов В. [и др.] // Закон. – 2018. - № 3. – С. 1-9. – ISSN 0869-4400.

87. Силин, В.П. Организация стратегического отраслевого планирования как фактор инноваций государственного управления в Российской Федерации / В.П. Силин // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 3-2 (56-2). – С. 115-118. – ISSN 1999-2300.

88. Сухарев, О.С. Системный подход к анализу эффективности бюджетных расходов и направлений развития экономики / О.С. Сухарев //

Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 1 (54). – С. 83-94. – ISSN 1999-2300.

89. Соляникова, С.П. Концептуальные подходы к оценке качества управления региональными бюджетами / С.П. Соляникова, И.Д. Раковский // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 4 (34). – С. 164-172. – ISSN 2223-7984.

90. Соляникова, С.П. Современные трансформации концепций и институциональных основ управления финансами государственного сектора / С.П. Соляникова // ФИНАНСЫ. – 2022. – № 9. – С. 17-22. – ISSN 0869-446X.

91. Тюрина, Ю.Г. Практические вопросы бюджетного планирования и прогнозирования в Российской Федерации / Ю.Г. Тюрина, С.В. Андриеш // Аудиторские ведомости. – 2022. – № 4. – С. 99-103. – ISSN 1727-8058.

92. Тюрина, Ю.Г. Меры по повышению качества финансового менеджмента в государственном секторе / Ю.Г. Тюрина, М.А. Аджиев // Управленческий учет. – 2022. – № 6-1. – С. 131-142. – ISSN 18148476.

93. Тюрина, Ю.Г. Особенности неналоговых методов регулирования экономики (опыт Финляндии) / Ю.Г. Тюрина // Аудиторские ведомости. – 2022. – № 2. – С. 65-67. – ISSN 1727-8058.

94. Тюрина, Ю.Г. Факторы формирования неналоговых доходов, заложенные в основу бюджета города Москвы на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов / Ю.Г. Тюрина // Аудиторские ведомости. – 2022. – № 1. – С. 70-72. – ISSN 1727-8058.

95. Шмиголь, Н.С. Международный опыт применения мер и инструментов бюджетной политики для стимулирования экономического роста / Н.С. Шмиголь // Финансовая жизнь. – 2020. – № 3. – С. 78-81. – ISSN 2218-4708.

96. Шмиголь, Н.С. Новая модификация бюджетных правил и устойчивость федерального бюджета / Н.С. Шмиголь // Финансовая жизнь. – 2023. – № 1. – С. 4-7. – ISSN 2218-4708.

97. Шмиголь, Н.С. Об оценке финансов государственного сектора в постковидной экономике / Н.С. Шмиголь // Самоуправление. – 2022. – № 5. – С. 93-96. – ISSN 2221-8173.

98. Шмиголь, Н.С. Современные концептуальные подходы к управлению финансами государственного сектора / Н.С. Шмиголь // Финансовая жизнь. – 2021. – № 2. – С. 52-55. – ISSN 2218-4708.

99. Ялбулганов, А.А. Неналоговые доходы в Российской Федерации: вопросы правового регулирования / А.А. Ялбулганов // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 4 (34). – С. 164-172. – ISSN 2223-7984.

Источники на иностранном языке

100. Boyd, D.J. State tax revenue forecasting accuracy: Technical Report / D.J. Boyd, L. Dadayan // Rockefeller Institute of Government. State University of New York. – 2014. – Текст : электронный. – URL : https://rockinst.org/wp-content/uploads/2018/02/2014-09-30-Revenue_Forecasting_Accuracy.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

101. Hollander, S. The economics of Thomas Robert Malthus / S. Hollander. – Toronto : University of Toronto Press, 1997. – 1053 p. – ISBN 0802007902.

102. Horton, M. What Is Fiscal Policy? / M. Horton, A. El-Ganainy // Finance & Development. – 2008. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/06/pdf/basics.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

103. Hunter, M.H. Principles of Public Finance / M.N. Hunter, H.K. Allen. – New York : Harper & Brothers, 1940. – 672 p. – ISBN отсутствует.

104. Snowdon, B. Interview with Milton Friedman, in Snowdon, B. Modern Macroeconomics: its Origins, Development and Current State / B. Snowdon, H.R. Vane. – Cheltenham, UK, and Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing Limited, 2005. – P. 198-218. – 832 p. – ISBN 1845422082.

105. Landon, S. C. Energy prices and Alberta government revenue volatility / S.C. Landon, C. Smith // C.D. Howe Institute Commentary. Fiscal and Tax

Competitiveness – 2010. – Текст : электронный. – URL: [https://era.library.ualberta.ca/items/709369d5-5182-4d1f-839c-d2d518c7f899/view/a0ed5e4a-1662-4fa4-81f4-0293bcac75b0/Landon-20Smith-20Commentary_313-20\(1\).pdf](https://era.library.ualberta.ca/items/709369d5-5182-4d1f-839c-d2d518c7f899/view/a0ed5e4a-1662-4fa4-81f4-0293bcac75b0/Landon-20Smith-20Commentary_313-20(1).pdf) (дата обращения: 10.10.2023).

106. Lerner, A.P. The Economics of Control: Principles of Welfare Economics / A.P. Lerner. – New York : The Macmillan Company, 1944. – 428 p. – ISBN отсутствует.

107. Martin, N. The Economy of Well-being : Creating opportunities for people's well-being and economic growth / N. Martin // OECD. – 2019 – Текст : электронный. – URL: [https://one.oecd.org/document/SDD/DOC\(2019\)2/En/pdf](https://one.oecd.org/document/SDD/DOC(2019)2/En/pdf) (дата обращения: 10.10.2023).

108. Morrison, K.M. Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability / K.M. Morrison // International Organization. – 2009. – Issue 1. Volume 63. – P. 107–138. Текст : электронный. – URL: https://eva.fcs.udelar.edu.uy/pluginfile.php/81033/mod_resource/content/1/Morrison%202009.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

109. Mourre, G. Non-Tax Revenue in the European Union: A Source of Fiscal Risk? / G. Mourre, A. Reut // Economy and finance. – 2017. Текст : электронный – URL: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/non-tax-revenue-european-union-source-fiscal-risk_en (дата обращения: 10.10.2023).

110. OECD Scan: Equality Budgeting in Ireland. – URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/equality-budgeting-in-ireland.pdf> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

111. Oxford Learner's Dictionaries. – URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/budgeting?q=budgeting> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

112. Paris Collaborative on Green Budgeting. – URL: <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

113. Phenomenon-based budgeting. – URL: <https://www.vtv.fi/en/publications/development-of-phenomenon-based-budgeting-requires-a-shared-understanding-and-commitment-from-the-public-administration/> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.
114. Plato. Plato's The Republic. – New York : Books, Inc., 1943. – 367 p. – ISBN отсутствует.
115. Premchand, A. Government Budgeting and Expenditure Controls / A. Premchand // Theory and Practice. – International Monetary Fund. – 1989. – Текст : электронный. – URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9780939934256/9780939934256.xml?redirect=true> (дата обращения: 10.10.2023).
116. Press Release: Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund. – URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.
117. Principles of Budgetary Governance. – URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.
118. Recommendation of the Council on Budgetary Governance. – URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.
119. Ricardo, D. Critical Assessments / D. Ricardo. – Second Series. – London : Psychology Press, 1993. – 1184 p. – ISBN 0415087171.
120. Sharma, B.L. Economic Ideas in Ancient India Before kautilya / B.L. Sharma. – New Delhi : Ramanand Vidya Bhawan, 1987. – 208 p. – ISBN: 818520523X.
121. Sheng, Y.K. What is Good Governance? / Y.K. Sheng. – URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

122. Smith, A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations / A. Smith. – New Edition. – Liberty Fund Inc., 1982. – 825 p. – ISBN 0865970084.

123. The Laws of Manu. Translated by George Buhler. – Oxford : Clarendon Press, 1886. – 620 p. – ISBN отсутствует.

124. The Sustainable Development Goals. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

125. Wellbeing Budget 2020. – URL: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2020-05/b20-wellbeing-budget.pdf> (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

126. Wilson, W. The Study of Administration / W. Wilson // Political Science Quarterly. – 1887. – Volume 2. Issues 2. – P. 197 – 222. – ISSN отсутствует.

Электронные ресурсы

127. Банк России : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <http://www.cbr.ru> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

128. Бюджет для граждан к Федеральному закону о федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов / Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: http://mf.nnov.ru:8025/files/broshura/Bdg_minfinRF_2022-2024.pdf (дата обращения: 10.10.2023).

129. Бюджетный кодекс Республики Казахстан / Министерство юстиции Республики Казахстан : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://law.gov.kz/client/#!/doc/19551/rus/22.11.2005> (дата обращения: 10.10.2023).

130. Бюджетный кодекс Республики Беларусь / Министерство финансов Республики Беларусь : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: https://www.minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/budgetary_legislation/ (дата обращения: 10.10.2023).

131. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации : [сайт]. – Москва, 2013. – URL: <http://budget.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

132. Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения», принятый 24.06.1997 / Парламент Республики Армения : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1503&lang=rus> (дата обращения: 10.10.2023).

133. Кодекс Киргизской Республики о неналоговых доходах / Министерство юстиции Киргизской Республики : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111820> (дата обращения: 10.10.2023).

134. Лебединская, Е.В. Модернизация системы управления доходами — планы, этапы, сроки : [сайт]. – Москва, 2020. – Текст : электронный. – URL: <https://bujet.ru/article/432388.php> (дата обращения: 10.10.2023).

135. Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

136. Министерство финансов Германии : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

137. Министерство финансов Канады : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – URL: <http://www.fin.gc.ca/> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

138. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов / Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

139. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

140. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/10/main/2_5386556869483433598.pdf (дата обращения: 21.08.2022). – Текст : электронный.

141. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. – URL: https://storage.consultant.ru/ondb/attachments/202209/28/ONNP_73J.pdf (дата обращения: 01.10.2022). – Текст : электронный.

142. Отчет о результатах проведенного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем установления и классификации неналоговых платежей и платежей, имеющих признаки налогов». Отчет Счетной палаты Российской Федерации от 27 августа 2019 г. № 01-2693/03-01 / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL:

<http://council.gov.ru/media/files/zm18ZCPAnQot8a2v05eASDHLDYc80FjI.pdf>

(дата обращения: 10.10.2023).

143. Минэкономразвития поддержало выплату части дивидендов РЖД имуществом : сайт. – URL: <https://www.interfax.ru/forumspb/664352> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

144. Проект Федерального закона «О регулировании отдельных обязательных платежей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». – Москва. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=161838#LajqtTuCZKCV5VP2> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

145. Организация экономического сотрудничества и развития : официальный сайт. – Париж. – Обновляется в течение суток. – URL: <http://oecd.org> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст электронный.

146. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами / Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL:

https://minfin.gov.ru/common/img/uploaded/library/2006/10/pfggopf_rus.pdf.

(Дата обращения: 10.10.2023).

147. Руководство по статистике общественным финансам / Международный валютный фонд : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/ch5.pdf> (дата обращения: 10.10.2023).

148. Служба внутренних доходов в США // Internal Revenue Service : официальный сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://www.irs.gov/ru/>(дата обращения: 10.10.2023).

149. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.

150. Федеральное казначейство : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – URL: <https://roskazna.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2023). – Текст : электронный.