

# Контроль при администрировании неналоговых доходов бюджетов



**Андрей Евгеньевич РУДЕНКО,**  
старший аналитик ООО «Центр исследования  
бюджетных отношений»

Укрепление бюджетов бюджетной системы РФ — задача актуальная. Одним из источников пополнения бюджетов Федерации, субъектов РФ, муниципалитетов являются неналоговые доходы. Сегодня мы поговорим о вопросах осуществления внутреннего государственного финансового контроля за соблюдением бюджетного законодательства при администрировании неналоговых доходов.

Увеличивать доходы бюджетов можно разными способами, но одним из реальных источников пополнения бюджетов в условиях декларированной стабильности налогового законодательства и неизменности условий налогообложения на ближайшие несколько лет представляется рост неналоговых доходов.

В **таблице 1** представлены данные о доле неналоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета за последние несколько лет (на основании данных отчетов об исполнении федерального бюджета за соответствующие годы)<sup>1</sup>.

Как видно из таблицы 1, за последние пять лет доля неналоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета существенно сократилась. Важно отметить, что резервы роста неналоговых доходов существуют повсеместно. Однако чтобы задействовать существующий потенциал, необходимо повысить качество и эффективность администрирования неналоговых доходов при обеспечении надлежащего контроля за соблюдением бюджетного законодательства.

## Особенности правовой базы

При анализе правовой базы, определяющей вопросы администрирования неналоговых доходов, выявлены принципиальные особенности.

Во-первых, отсутствует единый документ, регламентирующий вопросы администрирования неналоговых доходов. В отличие от налоговых доходов, которые регламентируются одним документом — Налоговым кодексом РФ, устанавливающим общие понятия, определяющие объект налогообложения, налоговый

<sup>1</sup> <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/>

**Таблица 1. Доля неналоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Доходы всего, млрд руб.</b>	14 496,88	13 659,24	13 460,04	15 088,91	19 401,01
<b>Неналоговые доходы, млрд руб.</b>	6 464,70	4 808,41	4 573,73	3 976,14	5 228,30
<b>Доля неналоговых доходов, %</b>	44,6	35,2	34,0	26,4	26,9

период, налоговые ставки, особенности взимания и так далее, для неналоговых доходов такого единого документа нет, что создает определенные трудности для контролеров.

В соответствии с пунктом 5 статьи 20 БК РФ главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов (далее — главные администраторы (администраторы)) могут администрировать следующие неналоговые доходы:

- ▶ страховые взносы на обязательное социальное страхование;
- ▶ доходы от внешнеэкономической деятельности;
- ▶ доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- ▶ платежи при пользовании природными ресурсами;
- ▶ доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- ▶ доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- ▶ административные платежи и сборы;
- ▶ штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- ▶ поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- ▶ прочие неналоговые доходы.

Во-вторых, каждая из вышеперечисленных позиций может включать в себя несколько видов платежей. Например, доходы от внешнеэкономической деятельности включают в себя:

- ▶ ввозные таможенные пошлины;

- ▶ вывозные таможенные пошлины на нефть сырую;

- ▶ вывозные таможенные пошлины на газ природный;

- ▶ вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти;

- ▶ прочие вывозные таможенные пошлины;

- ▶ таможенные сборы;

- ▶ таможенные пошлины, налоги, уплачиваемые физическими лицами по единым ставкам таможенных пошлин, налогов или в виде совокупного таможенного платежа;

- ▶ прочие поступления от внешнеэкономической деятельности;

- ▶ авансовые платежи в счет будущих таможенных и иных платежей;

- ▶ и другие платежи, всего более 25 наименований, при этом каждый год их количество меняется.

Таким образом, количество неналоговых доходов нефиксированное. Посмотрим **таблицу 2**, где приведено количество неналоговых доходов в федеральном бюджете за 2014–2018 годы (на основании данных отчетов об исполнении федерального бюджета за соответствующие годы)<sup>2</sup>.

Как видно из таблицы, количество неналоговых доходов год от года колеблется от 147 до 161 единицы, что также создает сложности для контролера. Соответственно, контролеру до проведения контрольных действий необходимо знать обо всех видах не-

<sup>2</sup> [roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/](http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/)

**Таблица 2. Количество неналоговых доходов в федеральном бюджете**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Количество неналоговых доходов, единиц</b>	157	161	150	147	156

налоговых доходов, в том числе введенных дополнительно в последние годы.

Бюджетные полномочия главных администраторов (администраторов) закреплены в статье 160.1 БК РФ. При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 160.1 БК РФ порядок осуществления данных полномочий федеральный, региональный и местный уровни власти устанавливают самостоятельно, что является третьей особенностью.

Так, **на федеральном уровне** бюджетные полномочия главного администратора доходов федерального бюджета осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 года № 995<sup>3</sup>.

**На региональном уровне**, например, полномочия главного администратора доходов бюджета Московской области реализуются в соответствии с постановлением Правительства Московской области от 27 января 2014 года № 13/2<sup>4</sup>. Важно отметить, что главные администраторы для подведомственных администраторов устанавливают соответствующий порядок. Например, Главгосстройнадзор Московской области своим распоряжением от 30 августа 2013 года № 122<sup>5</sup> «О порядке администрирования доходов бюджета» утвердил положение о порядке администрирования доходов Главгосстройнадзору Московской области (то есть самому себе), поскольку он одновременно является главным администратором и администратором, так как

у него нет подведомственных администраторов. Аналогичная ситуация и у Министерства экономики и финансов Московской области, утвердившего распоряжение Министерства экономики и финансов МО от 4 июня 2018 года № 23РВ-131 «Порядок осуществления Министерством экономики и финансов Московской области бюджетных полномочий администратора доходов бюджета Московской области».

**На местном уровне** полномочия главного администратора доходов муниципального бюджета, в частности Ногинского муниципального района, осуществляются в порядке, установленном постановлением администрации Ногинского муниципального района МО от 21 сентября 2017 года № 3863 «Об утверждении Порядка осуществления бюджетных полномочий главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Ногинского муниципального района и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями».

### В поле зрения контролера

Рассмотрим более подробно один из видов неналоговых доходов с позиции проведения внутреннего государственного финансового контроля. В соответствии со статьей 42 БК РФ к доходам от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, относятся доходы, получаемые в виде арендной платы. Проанализируем данный вид неналоговых доходов на примере Московской области.

Доходы, получаемые в виде арендной платы в Московской области, регламентируются следующими НПА:

▶ Закон Московской области от 10 июля 2009 года № 88/2009-03 «Об аренде имущества, находящегося в собственности Московской области»;

▶ постановление Правительства Московской области от 22 августа 2003 года № 501/31 «О коэффициентах при сдаче в арен-

<sup>3</sup> «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 бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

<sup>4</sup> «Об утверждении Порядка осуществления бюджетных полномочий главными администраторами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющимися органами государственной власти Московской области, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами Московской области и (или) находящимися в их ведении государственными казенными учреждениями Московской области».

<sup>5</sup> Распоряжение Главгосстройнадзора МО от 30 августа 2013 года № 122 «О порядке администрирования доходов бюджета» (вместе с «Положением о порядке администрирования главным управлением государственного строительного надзора Московской области поступлений доходов в консолидированный бюджет Московской области»).

ду имущества, находящегося в государственной собственности Московской области»;

► постановление Правительства Московской области от 24 декабря 2018 года № 993/44 «Об установлении коэффициента-дефлятора на 2019 год».

На что обращать пристальное внимание контролеру при осуществлении контроля за соблюдением бюджетного законодательства при администрировании доходов, получаемых в виде арендной платы за использование имущества, находящегося в собственности Московской области?

Данный вид неналоговых доходов основан в первую очередь на договоре аренды, заключенном между арендодателями областной собственности<sup>6</sup> и арендаторами. В этом договоре есть ряд особенностей, которые формулируются в соответствии с законодательством.

Например, возьмем размер арендной платы. По данной позиции контролер смотрит, соответствует ли методика и порядок расчета арендной платы установленным в законодательстве. При расчете арендной платы в Московской области применяется несколько коэффициентов, поэтому контролеру необходимо проверить корректность применения данных коэффициентов.

Так, при проверке правильности применения *коэффициента территориальных зон* Московской области и *коэффициента удобства расположения арендуемого здания (помещения)* контролер определяет правильность применения данных коэффициентов и правильность отнесения объекта аренды к определенной территории. При проверке корректности применения *понижающего коэффициента* контролер анализирует обоснованность его применения, то есть соответствие установленных законом случаев действительности и корректность значения применяемого коэффициента.

При проверке правильности применения *коэффициента-дефлятора* контролер оценивает его соответствие расчетному году (этот коэффициент ежегодно пересматривается).

В Московской области принято правило и уже сложилась практика того, что срок договора аренды не может превышать 25 лет<sup>7</sup>. В связи с этим контролеру необходимо проверить соблюдение данного условия. Также контролеру следует проверить соблюдение нормы и условия о разрешении/запрете на сдачу арендованного имущества в субаренду, перенаем, предоставление в безвозмездное пользование, на передачу арендных прав в залог, внесение в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в кооператив.

Напомним, что договор аренды основан на гражданском праве и при его заключении возникает пересечение двух отраслей: гражданского права и бюджетного законодательства. Это требует от всех, кто заключает государственный контракт или сам предоставляет услугу на основе договора аренды, отслеживать выполнение контрагентами условий договора. Например, в случае задержки платежа контролер должен проверить, как в договоре отражены действия объекта контроля в таком случае и какие были приняты меры.

Таким образом, от контролера требуется время и внимательность, чтобы проверить, включены ли в договор требования, обусловленные бюджетным законодательством о предотвращении потерь бюджета, неправильном, неправомерном и неэффективном расходовании средств, и насколько действия государственного заказчика соответствуют не только законодательству, но и нормам договора. В связи с этим остается актуальным вопрос качества формирования программы проверки.

Важно не забывать о том, чтобы предмет контроля был описан с помощью тех фор-

<sup>6</sup> Статья 2 Закона Московской области от 10 июля 2009 года № 88/2009-03 «Об аренде имущества, находящегося в собственности Московской области»

<sup>7</sup> Пункт 3 статьи 3 Закона Московской области от 10 июля 2009 года № 88/2009-03 «Об аренде имущества, находящегося в собственности Московской области»

мулировок, которые используются в соответствующих НПА. Это поможет сократить количество проблем, возникающих из-за неточности формулировок в программе проверки и приводящих к двоякому толкованию и неправильным действиям контролера.

Если в программе проверки определены вопросы планирования и включения в бюджет неналоговых доходов, то контролеру необходимо будет проверить, согласуются ли действия объекта контроля положениям соответствующих НПА. В случае с Московской областью — это постановление Правительства МО от 29 августа 2017 года № 715/31 «Об утверждении Порядка составления проекта бюджета Московской области и проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области на очередной финансовый год и плановый период».

Правильно сформированная программа проверки, четко определенный набор кон-

## ВАЖНО



Трудности, с которыми сталкивается конкретный проверяющий на объекте проверки, существенно снизятся, если он будет помнить о том, что государственный финансовый контроль — это, по сути, сравнение действий и документов объекта контроля с обязательными нормами, закрепленными в законодательстве.

Тщательных действий, а также соблюдение утвержденных регламентов проведения контрольного мероприятия помогут снять многие трудности, возникающие при контроле соблюдения бюджетного законодательства при администрировании неналоговых доходов.

Кроме того, качество контроля, а также минимизация последствий этого контроля для деятельности объектов контроля во многом зависят от повышения квалификации контролеров и, возможно, даже специализации контролеров на проверке разных видов неналоговых доходов.

# Реклама