

УДК 336.2

И. Ю. Ярцева

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ

Одним из путей увеличения неналоговых доходов бюджетов является повышение качества администрирования неналоговых доходов. Автором проведен анализ действующего законодательства в части администрирования доходов, рассмотрены полномочия главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, а также выявлены актуальные проблемы администрирования. Предложены изменения, которые необходимо внести в действующее законодательство с целью устранения существующих проблем администрирования доходов.

Ключевые слова: главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, их полномочия, администрирование неналоговых доходов, бюджет.

В настоящее время вопросы повышения качества планирования и эффективности администрирования неналоговых доходов выходят на первый план, поскольку администраторы доходов занимают особое место среди остальных участников бюджетного процесса. От их работы напрямую зависит не только полнота и своевременность наполняемости соответствующего бюджета, но и планирование доходов, а, следовательно, и состояние основных источников финансирования субъектов бюджетного процесса.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ администраторами доходов бюджета (далее – администратор доходов) являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, Банка России, а также бюджетные учреждения, созданные органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за正确ностью исчисления, полнотой и своевременностью

уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ.

Если перечисленные выше организации в соответствии с законодательством РФ имеют в своем ведении других администраторов доходов бюджета и (или) являются администраторами доходов бюджета, то такие органы называются главными администраторами доходов бюджета.

В соответствии с п. 2 ст. 20 Бюджетного кодекса РФ перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете. Иных нормативных правовых актов, подтверждающих полномочия федеральных органов государственной власти (их территориальных органов), органов местного самоуправления по осуществлению функций администраторов, не требуется.

Полномочия главных администраторов (администраторов) доходов бюджета определены ст. 160.1 Бюджетного кодекса РФ и детализированы Указаниями о применении бюджетной классификации, утвержденными приказом Министерства финансов России от 30.12.2009 № 150н.

Согласно требованиям Указаний № 150н в рамках бюджетного процесса главный администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- формирует перечень подотчетных ему администраторов доходов бюджета;
- представляет сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;
- представляет сведения для составления и ведения кассового плана;
- формирует и представляет бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Администратор доходов бюджета обладает следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;
- осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;
- принимает решение 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, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов РФ;

– принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

– в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формирует и представляет главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета;

– осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

Функции главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов бюджетной системы законодательно определены, однако в процессе составления и организации исполнения бюджета возникают сложности во взаимодействии с федеральными органами – администраторами доходов местного бюджета, которые оказывают влияние на качество составления местных бюджетов по доходам.

Так, на практике финансовые органы сталкиваются с тем, что территориальные федеральные органы – администраторы доходов местного бюджета не в должной мере понимают степень ответственности участника бюджетного процесса в части качества планирования администрируемых платежей. Зачастую финансовый орган, получает только показатели о фактических поступлениях, которые он, то есть финансовый орган уже имеет, а планируемые показатели не представляются либо предлагается финансовому органу самостоятельно определить плановые показатели.

Например, при направлении финансовым органом администраторам доходов – денежных взысканий (штрафов) за административные правонарушения обращений о предоставлении прогнозируемых поступлениях на очередной финансовый год и на плановый период представляется следующая информация:

– «...прогнозирование поступлений штрафов не представляется возможным»,

– «...показатели поступлений штрафов на-

прямую зависят от работы службы судебных приставов-исполнителей по принудительному возмещению данных средств»,

– «...не осуществляет планирования поступлений в бюджеты органов местного самоуправления по штрафам...»,

– «...не можем представить прогноз поступлений по администрируемым платежам в бюджет муниципального образования «Город Томск», поскольку их невозможно спрогнозировать»,

– «...спрогнозировать помесечную разбивку поступлений административных штрафов невозможно».

Что касается представления финансовому органу местной администрации отчетности, также следует отметить, что и в этом направлении администрирования доходов местных бюджетов есть такие проблемы, как непредставление отчетности либо представление её не в полном объеме. Утвержденная приказом Министерства финансов РФ от 13.11.2008 № 128н форма 164 «Сведения об исполнении бюджета», имеющаяся в структуре пояснительной записки отчета об исполнении бюджета главного распорядителя бюджетных средств – администратора доходов местного бюджета, содержит не только значения отклонений показателя фактического исполнения от планового показателя, но и причины отклонений. Естественно, причины, оказавшие влияние на исполнение плановых назначений с использованием аналитических данных, количественных показателей в сравнении с аналогичным периодом прошлого года, не указываются.

Безусловно, с 2005 года – момента введения института администрирования доходов – ситуация меняется в лучшую сторону, однако необходимо усилить ответственность главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов бюджетной системы по исполнению бюджетных полномочий. На наш взгляд, считаем целесообразным рассмотреть вопрос об установлении ответственности за ненадлежащее исполнение бюджетных полномочий путем внесения дополнений в главу 28 Бюджетного кодекса РФ.

Следующую проблему можно обозначить как проблему невыясненных поступлений, которые из-за неверно оформленных платежных документов не могут быть правильно идентифицированы и вовремя перечислены для использования соответствующими бюджетами. Ошибки при заполнении платежных документов, неточности или неполное указание необходимых реквизитов означают задержку в исполнении бюджета, а для плательщика – отсутствие полной уверенности, что уплаченный налог или пошлина учтены соответствующим администратором дохода.

Без сомнения, администраторы доходов постоянно работает над уточнением платежей и сокращением невыясненных поступлений. И это приносит плоды. Однако чтобы переломить ситуацию, необходимы кардинальные перемены. Например, использование биллинговой технологии. Треть всех платежей в бюджет осуществляется гражданами. Получив квитанцию на уплату штрафа из ГИБДД, человек отправляется в банк, чтобы заплатить, или не отправляется, желая сэкономить на уплате. И биллинговая технология способна помочь, с одной стороны, осуществить платеж как можно быстрее, без очередей и ошибок, а с другой – выявить гражданина, уклоняющегося от обязательств перед бюджетом. Суть биллинга в том, что администратор поступлений, являясь ответственным органом за начисление налогов и пошлин, передает полную базу данных о предстоящих платежах банку, а тот использует ее для автоматического формирования сводных платежных поручений на общую сумму для перечисления в бюджетную систему платежей в адрес каждого конкретного администратора доходов. Проще говоря, работник банка вводит определенный реквизит из квитанции налогоплательщика в программу, и не позднее следующего дня информация о платеже уже есть у администратора. Такая схема дает преимущества всем: налогоплательщик уже наутро после платежа может получить справку об отсутствии задолженности, операционист банка не будет вручную вводить слишком длинные реквизиты платежных документов, администратор поступлений оперативно получает информацию о платежах, а орган Казначейства в связи с сокращением риска невыясненных поступлений своевременно распределяет доходы по уровням бюджетов. Несомненный плюс биллинговой технологии – возможность применения платежных терминалов для уплаты налогов и сборов.

Следующей проблемой, на которой хотелось бы заострить внимание, является наличие противоречий в бюджетном законодательстве в части администрирования денежных взысканий (штрафов) за административные правонарушения, заключающиеся в следующем.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ главными администраторами (администраторами) доходов являются наряду с другими органами органы местного самоуправления и органы местной администрации. В соответствии с приказом Министерства финансов РФ от 30.12.2009 № 150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» может устанавливаться единый код главного администратора доходов бюджета по доходам, администрируемым только органами местного самоуправления му-

ниципальных образований. Согласно указанному выше приказу Министерства финансов РФ администрирование доходов бюджета от денежных взысканий (штрафов) осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления, вынесшими постановления о наложении штрафов по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Однако штрафы налагают административные комиссии, которые не являются органами местного самоуправления, а являются коллегиальными органами, созданными при органах местных администраций, которые, в свою очередь, не являются органами местного самоуправления, а, следовательно, не могут быть администраторами доходов с установленным единым кодом главного администратора доходов бюджета.

В целях устранения указанных противоречий и повышения эффективности мер по выявлению правонарушений и заинтересованности муниципальных образований целесообразно внести соответствующие изменения с учетом предложений по внесению изменений в статью 45 Бюджетного кодекса РФ в части зачисления денежных взысканий (штрафов), налагаемых административными комиссиями, в бюджеты муниципальных образований, изложенных в предыдущем параграфе, в раздел 2 Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства финансов РФ от 30.12.2009 № 150н, в части установления администрирования доходов от денежных взысканий (штрафов), налагаемых административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми органами местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, то есть абзац 28 раздела 2 изложить в следующей редакции:

«Администрирование доходов бюджета от денежных взысканий (штрафов) осуществляется органами государственной власти, органами местной администрации, административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми органами местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, вынесшими постановления о наложении штрафов по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в соответствии с законодательством об административных правонарушениях».

В настоящее время существует обширный перечень администраторов доходов, относящихся к самым разным ведомствам, которые в той или иной мере участвуют в пополнении доходной

базы бюджетов муниципальных образований. Так, в муниципальном образовании «Город Томск» 32 администратора неналоговых доходов. Работа по администрированию платежей в каждом из них осуществляется в соответствии с внутриведомственными указаниями и инструкциями.

Система администрирования неналоговых доходов продолжает требовать совершенствования, поскольку одни и те же неналоговые доходы закреплены за рядом администраторов, а также существует обширная группа неналоговых доходов, закрепленных за всеми администраторами доходов бюджета, что, на наш взгляд, является неоправданным и способно привести к нечеткому разграничению полномочий между ведомствами и снижению качества администрирования неналоговых доходов.

Совокупность проблем по обеспечению всех администраторов поступлений в бюджетную систему Российской Федерации оперативной и достоверной информацией требует принятия ряда нормативных документов, которыми необходимо:

- утвердить перечень государственных органов и органов местного самоуправления, с возложением на них функций администрирования поступлений в бюджетную систему Российской

Федерации, который должен быть оптимальным и стабильным;

- закрепить в законодательном акте четкую ведомственную принадлежность доходов определенным администраторам, что устранил неоднозначность трактовки всеми участниками бюджетного процесса своих прав, обязанностей и ответственности;

- разработать единые нормативные акты по администрированию платежей с целью увеличения доходной базы бюджета.

Литература

1. *Бюджетный кодекс Российской Федерации*: принят Государственной Думой 17 июля 1998 г. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 248 с.

2. *Приказ* Министерства финансов РФ от 30.12.2009 № 150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

3. *Приказ* Министерства финансов РФ от 13.11.2008 № 128н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».