

## **Неналоговые формы мобилизации финансовых ресурсов в бюджеты разных уровней**

**С.П. Борисенко**

*Рассматриваются теоретические и методологические основы планирования и управления неналоговыми доходами бюджета. Предложены мероприятия, обеспечивающие повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества.*

*The article shows theoretical and methodological basis of planning and management of nontax budget revenues. Measures of effectiveness of using state-owned and municipal property are offered.*

В настоящее время проблемы формирования и управления неналоговыми доходами в России в целом отошли на второй план на фоне проводимых бюджетной и налоговой реформ. Вместе с тем для большей активизации всех имеющихся у государства ресурсов особое внимание должно быть уделено именно управлению собственными источниками доходов государства, какими являются неналоговые доходы бюджета.

Прежде всего, необходимо рассмотреть теоретические и методологические основы их формирования, тем более что от этого зависят и направления управления ими.

В составе доходов бюджетов в России выделены три группы: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления. Неналоговые доходы являются составной частью доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Так же как и другие платежи в бюджет, неналоговые доходы устанавливаются высшими органами законодательной государственной власти и органами государственного управления Российской Федерации и направляются на образование государственного и местных бюджетов в соответствии с федеральным законом о бюджете на соответствующий год.

Неналоговые формы мобилизации финансовых ресурсов имеют характерные черты, отличающие их от налоговых поступлений:

- порядок установления, исчисления и взимания регламентируется комплексом нормативных документов, согласно которым неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе;

- не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие налоговые элементы;

- большая целевая направленность использования поступлений, закрепленная в правовых актах по порядку исчисления и взимания каждого конкретного платежа;

- нет жесткого планирования; на практике оно осуществляется исходя из фактических поступлений за предыдущие периоды с учетом динамики, темпов инфляции и изменений в законодательстве.

В группу неналоговых доходов включаются довольно разнородные платежи, получение которых бюджетом имеет различные основания. Всех их объединяет тот факт, что они не являются налогами.

В настоящее время состав неналоговых доходов определяется Бюджетным кодексом РФ, в соответствии с которым к неналоговым доходам отнесены:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- - иные неналоговые доходы.

Основным источником неналоговых доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ являются доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

В рассматриваемой группе неналоговых доходов учитываются:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;

- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;

- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;

- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

- другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, закрепляется за государственными и муниципальными

предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (ст. ст. 214, 215, 294, 296 ГК РФ), причем доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, включаются в состав доходов соответствующих бюджетов после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах. Порядок учета доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, может быть определен в нормативных правовых актах подзаконного характера.

Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяются порядком и размером средств, получаемых в процессе приватизации государственного или муниципального имущества и зачисляемых в соответствующие бюджеты (определяются законодательством о приватизации); порядком продажи и иного безвозмездного отчуждения государственного (муниципального) имущества (определяется соответственно федеральными законами, законами субъектов РФ и актами представительных органов муниципальных образований).

Доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, для бюджетных учреждений являются внебюджетными средствами. В условиях современного российского рынка, когда налицо существование экономической нестабильности, дефицит бюджета и недостаточное бюджетное финансирование, для всех бюджетных организаций значительно бóльшую роль играют внебюджетные средства, которые становятся для них дополнительными по отношению к выделяемым из бюджета средствам. Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Штрафы, как правило, подлежат зачислению в доходы местных бюджетов по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа. Суммы конфискации, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством и решениями судов.

Таким образом, в трактовке Бюджетного кодекса РФ неналоговые доходы представлены доходами от собственности и внебюджетными источниками государственных и муниципальных предприятий. В таком случае законодательно фактически ни к какой конкретной группе доходов бюджета не отнесены два крупнейших доходных источника: доходы от внешнеэкономической деятельности и платежи при пользовании природными ресурсами. Вместе с тем, согласно бюджетной классификации доходов бюджетов в состав доходов

включены, кроме налоговых и перечисленных неналоговых доходов, доходы от внешнеэкономической деятельности (ВЭД) и платежи при пользовании природными ресурсами. До 2005 г. большая часть доходов от ВЭД - таможенные пошлины - входила в состав налоговых платежей. В связи с изменением ряда законодательных норм на сегодняшний день не существует указания, к какой именно группе доходов их относить. Объективно их нельзя причислить ни к налоговым платежам, ни к безвозмездным перечислениям, т.е. это также неналоговые доходы бюджета. С учетом наличия в составе неналоговых доходов бюджетов статьи "иные неналоговые доходы" (ст. 41 БК РФ) можно заключить, что именно таковыми и выступают названные виды доходов. Однако, на наш взгляд, относить такой объемный по поступлениям в бюджет источник доходов к "иным" неправильно, тем более что в федеральном бюджете они имеют значительный удельный вес: доходы от ВЭД - 32,9%, платежи при пользовании природными ресурсами - 0,58% совокупных доходов федерального бюджета РФ 2006 г. В этой связи нами предлагается ст. 41 Бюджетного кодекса РФ дополнить пунктами "доходы от внешнеэкономической деятельности, в том числе таможенные пошлины и сборы" и "платежи при пользовании природными ресурсами".

Что касается управления неналоговыми доходами в "классическом" понимании, т.е. доходами от собственности, то можно сделать вывод, что данный метод формирования бюджета задействован крайне слабо. В промышленно развитых государствах неналоговые доходы (доходы от использования имущества) составляют до 5% ВВП, в России - менее 1% ВВП. В России данная составляющая бюджетных доходов на протяжении последних лет не превышает 8% совокупных доходов.

В целом можно отметить положительную динамику изменения неналоговых доходов, так, если в 2002 г. доля неналоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составляла 4,91%, в 2003 г. - 6,03%, в 2004 г. - 7,99%, то в 2006 г. была 7,37%, в 2007 - 8,21%.

Что касается структуры самих неналоговых доходов, то здесь также наблюдается характерная тенденция. Наибольший удельный вес среди неналоговых доходов составляют доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах и доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций.

Управление неналоговыми доходами является составной частью управления совокупными доходами государства, имеющего по аналогии с корпоративными финансами такие функциональные элементы, как организация, планирование, регулирование, контроль. По сравнению с организацией управления налогами, хуже обстоят дела с управлением неналоговыми доходами. Они либо планируются методом "от достигнутого", либо не планируются

вообще. В то же время в мировой практике данный вид доходов четко планируется и жестко контролируется. Например, доходы от сдачи имущества в аренду планируются либо автоматическим методом (в плановый год заносятся данные из отчета прошлого периода), либо осуществляется пообъектное планирование. Автоматический метод используется, если договоры аренды заключены более чем на 3 года и не предполагают пересмотра. Пообъектное планирование - более сложная процедура. Комитет по имуществу каждого муниципалитета составляет карту недвижимости, в которой районы раскрашены разным цветом в зависимости от категории стоимости аренды (как правило, стоимость аренды помещения зависит от месторасположения). Затем вводятся поправочные коэффициенты (качество помещения, ремонт, подъезд автотранспорта и т.д.), которые увеличивают или уменьшают стоимость аренды. При планировании доходов от сдачи имущества в аренду чиновники и контролирующие органы ориентируются на данные карты. Сначала определяют потенциально свободные помещения, которые могут быть сданы в аренду, и на основе карты рассчитывают минимальную стоимость арендной платы 1 м<sup>2</sup> площади и всего помещения. Затем определяют, сколько времени помещение будет находиться в аренде. На основании всех этих данных рассчитывают плановые поступления от аренды. При заключении договора на аренду помещения чиновники так же проводят тендер, как и при покупке товаров, работ, услуг, т.е. поручают поиск клиентов нескольким риелторским фирмам, тем более что платить за услуги придется арендатору.

В России государству принадлежит приблизительно 50 тыс. юридических лиц (предприятий, организаций, учреждений), они представляют около 40% экономики. Из них свыше 35 тыс. юридических лиц находятся практически на полном бюджетном финансировании (школы, больницы, вузы, научно-исследовательские институты, федеральные казенные предприятия оборонного значения). По состоянию на 1 января 2006 г. в России насчитывалось 5 тыс. федеральных государственных унитарных предприятий и 36,5 тыс. федеральных государственных учреждений. В собственности Российской Федерации находятся акции 2 тыс. акционерных обществ. В отношении 419 акционерных обществ применяется специальное право на участие Российской Федерации в их управлении ("золотая акция").

Результаты функционирования государственных предприятий показали их экономическую неэффективность. По данным Счетной палаты РФ, ежегодно в результате неэффективного использования государственной собственности государство недополучает от унитарных предприятий до 100 млрд руб. Кроме того, приватизационные процессы в России дали отрицательный результат в 20 млрд долл.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации в 2008 году указывалось на то, что до сих пор неизвестны подлинные объемы государственного сектора и инвентаризация государственного имущества не завершена. Указывалось также на то, что необходимо "четко и максимально быстро определиться с имуществом, которое следует оставить в государственной собственности". Это, безусловно, должно

стать главным направлением в управлении неналоговыми доходами - инвентаризация имущества, в частности, идентификация унитарных предприятий, определение их количества, установление их ведомственной принадлежности и функционального предназначения (сохранение в неизменном виде для выполнения государственных функций, преобразование в казенные предприятия, акционерные общества, ликвидация и др.).

Кроме того, следует определить состав имущества, необходимого в качестве экономической базы для выполнения соответствующими органами власти полномочий, и установить порядок его формирования. Такое имущество должно находиться только в собственности того уровня публичной власти, к компетенции которого отнесено выполнение соответствующих полномочий, и не может быть отчуждено ни в результате приватизации или банкротства, ни в результате исполнительного производства.

После определения оптимального количества унитарных предприятий можно осуществлять преобразование оставшихся в акционерные общества, за исключением случаев, когда задачи, решаемые унитарным предприятием, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иных организационно-правовых форм.

Другим направлением повышения эффективности неналоговых доходов в России видится управление собственностью, а не избавление от нее. Однако на правительственном уровне поставлена и постепенно реализуется задача из 8,8 тыс. федеральных государственных унитарных предприятий реорганизовать, ликвидировать или приватизировать 5-6 тыс. Результаты работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы показали наличие на настоящий момент более 6 тыс. федеральных государственных учреждений, излишних для выполнения функций федеральных органов исполнительной власти. Наряду с передачей их в ведение органов исполнительной власти субъектов РФ (посредством безвозмездной передачи имущества в установленном порядке), а также преобразованием в иные формы некоммерческих организаций, одним из способов оптимизации сети федеральных государственных учреждений является их приватизация.

В 2007 г. были приняты решения об условиях приватизации 741 предприятия, из которых 39 реализуются на торгах как имущественные комплексы и 702 преобразовываются в открытые акционерные общества. Российским фондом федерального имущества объявлены продажи пакетов акций (долей) 927 хозяйственных обществ. Завершена приватизация 539 обществ. Эффективность проведения продаж (отношение количества состоявшихся и объявленных продаж) была достаточно высокой - 56,2%. Анализ отраслевой структуры состоявшихся продаж 2005 г. показывает, что в основном предпочитали акции предприятий агропромышленного комплекса (17,9% общего числа приватизированных объектов), машиностроения (11,1%), оборонно-промышленного комплекса (10,4%), кредитных организаций (10,2%) и предприятий непромышленной сферы (9,8%).

Вместе с тем, после проведения инвентаризации имущества нужно рассматривать и варианты выкупа в государственную собственность некоторых

предприятий. Только лишь распродажей государственной собственности вопросы эффективного управления ею не решить. На сегодняшний день практически не задействованными выступают такие формы управления имуществом, как аренда, трастовое доверительное управление, вклады в уставные капиталы акционерных обществ, выпуск акций под конкретный проект, лизинг. Продавать имущество можно и нужно в крайних случаях, когда его никак невозможно эффективно использовать. Государственный сектор может быть большим, как в Швеции, Франции и других европейских странах, или относительно маленьким, как в Японии, но он обязан быть сильным и эффективным.

Другой важной на сегодня проблемой выступает отсутствие эффективной координации в действиях ответственных ведомств между собой, со своими территориальными органами, а также с федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях (сферах управления) по всем вопросам идентификации унитарных предприятий, что отрицательно влияет на обеспечение поступлений в федеральный бюджет платежей из прибыли этих предприятий. Такими структурами являются Федеральная налоговая служба (ведущая Единый государственный реестр юридических лиц), Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Федеральная служба государственной статистики (составляет Единый государственный регистр предприятий и организаций). Так, по состоянию на 1 января 2005 г. количество федеральных государственных унитарных предприятий, по данным трех учитывающих ведомств, колеблется от 9801 до 15564 единиц.

Одним из эффективных методов управления государственным имуществом, как показывает мировой опыт, является передача в концессию. Основное его отличие от аренды в том, что концессионеру передается право осуществления деятельности или предоставления услуг, отнесенных к функциям государства или местного самоуправления, и уже для обеспечения такой деятельности передается государственное или муниципальное имущество. Механизм концессии позволяет привлекать в общественный сектор частные инвестиции и необходимую собственность. Что же касается приобретения или создания нового имущества, обеспечивающего государственные функции, то для этого должны быть серьезные экономические причины и определенные источники финансирования. Возмездное приобретение или создание имущества должно корреспондироваться с федеральной адресной инвестиционной программой и расходной частью федерального бюджета.

В целях совершенствования механизмов приватизации 4 октября 2005 г. принято Постановление Правительства РФ "О внесении изменений в Положение об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2002 г. №585". 26 декабря 2005 г. принято Постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в

Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества".

Политика управления государственной (муниципальной) собственностью должна строиться на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства. В качестве основных в этом направлении Правительство РФ определяет следующие задачи:

- совершенствование законодательства по управлению государственным имуществом, направленное на оптимизацию государственного сектора экономики, в том числе на дальнейшее сокращение избыточной части государственного и муниципального секторов экономики, которая не обеспечивает выполнения функций и полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также на определение четких критериев участия иностранного капитала в экономике России, имея в виду отрасли, обеспечивающие безопасность государства, объекты инфраструктуры, предприятия, выполняющие оборонный заказ, естественные монополии, разработку месторождений полезных ископаемых, имеющих стратегическое значение;

- повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества, необходимого для обеспечения выполнения функций и полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Для решения данных задач выделены меры, направленные на:

- совершенствование порядка реализации государственного и муниципального имущества, в том числе повышение информационной прозрачности процесса приватизации, упрощение порядка продажи неликвидного имущества, совершенствование порядка планирования приватизации федерального имущества;

- уточнение порядка безвозмездного перераспределения имущества между публичными образованиями в соответствии с разграничением полномочий (функций) между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях обеспечения имущественной основы выполнения всеми органами власти полномочий, возложенных на них Конституцией РФ и федеральными законами;

- преобразование государственных учреждений, не обеспечивающих реализацию функций государства, в иные формы некоммерческих и коммерческих организаций;

- совершенствование института наследования выморочного имущества.

Для решения задач по повышению эффективности использования государственного и муниципального имущества предлагаются следующие меры:

- совершенствование механизмов управления имуществом федеральных государственных предприятий и учреждений;

- оптимизация деятельности государственных и муниципальных учреждений в части обеспечения необходимого количества и качества производства продукции (работ, услуг), а также соответствия расходов на их

производство установленному объему финансирования из средств федерального бюджета;

– обеспечение прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных организаций по распоряжению государственным имуществом.

В настоящее время необходима принципиально новая модель управления государственным (муниципальным) имуществом, реализация которой позволит добиться эффективного выполнения государственных функций, оптимизации состава имущества, рациональной структуры доходов бюджета и в целом государства. Вся система неналоговых доходов бюджетов нуждается в совершенствовании законодательства и выработке эффективных методов управления ими.

### Литература

1. О Федеральном бюджете на 2006 год: Федеральный закон от 26.12.2005 г. №189-ФЗ.

2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (ред. от 02.02.2006 г.).

3. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы). Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 г. №38-р.

4. Постановление Правительства РФ от 10.04.2002 г. №228 "О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий" (с изм. от 23.03.2006 г.).

5. Постановление Правительства РФ от 04.10.2005 г. №594 "О внесении изменений в Положение об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 г. №585".

6. Постановление Правительства РФ от 26.12.2005 г. №806 "Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества".

7. Бунич А. Имущество должно работать [Текст] /А. Бунич. <http://bunich.ru/press/index.php?id=426>.

8. Ермакова Е.А. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] / Е.А. Ермакова, С.Б. Ефимова, Д.В. Филимонов, А.Г. Хачатрян. - Саратов: Изд. центр СГСЭУ, 2004.

9. Новосельский В. Россия: некоторые итоги 2000 года и прогноз на среднесрочную перспективу [Текст] /Новосельский В. // Власть. - 2001. - №4. - С. 33-46.

10. Сульповар Л. Проблемы управления государственной собственностью в российской экономике [Текст] / Л. Сульповар, Д. Родионов // Проблемы теории и практики управления. - 2005. - №5. - С. 52-57.

11. Официальный сайт Министерства экономического развития и торговли РФ [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru).