

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 19 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
М.С. Рохмистров

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ МЕТОДИК ПРОГНОЗИРОВАНИЯ
ДОХОДОВ ГЛАВНЫХ АДМИНИСТРАТОРОВ ДОХОДОВ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В ЧАСТИ СООТВЕТСТВИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ЕДИНООБРАЗИЯ ПРИМЕНЯЕМЫХ ИМИ МЕТОДОВ
ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ДОХОДОВ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, А ТАКЖЕ АНАЛИЗ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДОВ
ПЛАНИРОВАНИЯ ДОХОДОВ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА,
НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТИ, ЗА 2016–2017 ГОДЫ И ИСТЕКШИЙ ПЕРИОД
2018 ГОДА»**

Итоги проверки

Счетная палата проанализировала Методики 54 главных администраторов доходов бюджета на предмет единообразия применяемых методов расчета при планировании доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Проведенный анализ показал, что разработанные главными администраторами доходов Методики прогнозирования поступлений доходов бюджетов в части доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (далее – Методики прогнозирования), по каждому из 4 видов доходов не соответствуют Общим требованиям.

К системным недостаткам Методик прогнозирования доходов можно отнести различие применяемых подходов к формированию прогнозов, использование различных алгоритмов расчета, источников исходной информации, состава показателей и факторов, применяемых при расчетах.

Также отмечается значительное перевыполнение (недовыполнение) плана по доходам по сравнению с первоначальным прогнозом по 3 из 4 видов анализируемых доходов.

Кроме того, Методики прогнозирования, как и Общие требования, не учитывают риски принятия Правительством Российской Федерации отдельных решений после внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, приводящих к изменению поступлений доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Указанные факторы несут риски значительного расхождения фактических результатов исполнения бюджета по сравнению с данными прогноза и вызывает необходимость корректировки прогноза доходов в процессе исполнения бюджета.

Цели

1. Провести анализ Методик главных администраторов в части соответствия законодательству Российской Федерации и единообразия применяемых ими методов при планировании доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.
2. Проанализировать результативность практического применения Методик главных администраторов.

Выводы

Не удалось достичь соответствия Методик прогнозирования Общим требованиям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года.

Существуют недостатки в администрировании и прогнозировании доходов федерального бюджета.

Точность прогноза показателей, принимаемых при расчете доходов федерального бюджета, сформированных в соответствии с Методиками прогнозирования, пока недостаточна.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

В целях повышения качества прогнозирования доходов федерального бюджета Счетная палата предлагает Правительству поручить федеральным органам исполнительной власти проработать вопросы по внесению изменений:

- в Общие требования, устанавливающих единообразие применяемых методов расчета, описание показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по анализируемым видам доходов, четкие критерии применения отдельных показателей прогноза динамики социально-экономического развития Российской Федерации;

- в приказ Минфина России от 29 июля 2016 г. № 128н «О порядке формирования и представления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации обоснований прогноза поступлений доходов федерального бюджета» в части дополнения форм по ОКУД 0505456, 0505458, 0505460 показателями, установленными в Методиках прогнозирования.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.13.0.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Утвержденные главными администраторами доходов федерального бюджета Методики прогнозирования поступлений доходов бюджетов в части доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (далее – Методики или Методики прогнозирования).

Практика применения Методик главных администраторов доходов федерального бюджета (далее – главные администраторы) при прогнозировании поступлений доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Анализ Методик главных администраторов в части соответствия законодательству Российской Федерации и единообразия применяемых ими методов при планировании доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в том числе:

- по доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации;
- по доходам от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий;
- по доходам от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими

учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений);

- по доходам, получаемым в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений).

Вопросы:

- Проанализировать Методики главных администраторов в части соответствия общим требованиям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

- Оценить методологические подходы, применяемые главными администраторами при расчете доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

- Провести анализ Методик главных администраторов в части применения единых подходов при прогнозировании доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Цель 2. Анализ результативности практического применения Методик главных администраторов.

Вопросы:

- Оценить реализацию Минфином России требований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

- Провести анализ результативности практического применения Методик главных администраторов.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Главные администраторы доходов федерального бюджета, являющиеся администраторами доходов от использования имущества, находящегося

в государственной и муниципальной собственности (камерально), в том числе:

- Министерство финансов Российской Федерации;
- Федеральное агентство воздушного транспорта;
- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;
- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
- Федеральное агентство научных организаций;
- Федеральное агентство связи;
- Федеральное агентство морского и речного транспорта;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка;
- Управление делами Президента Российской Федерации;
- Министерство культуры Российской Федерации;
- Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
- Федеральная служба исполнения наказаний;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;
- Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;
- Министерство транспорта Российской Федерации;

- Федеральное агентство по недропользованию;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Министерство образования и науки Российской Федерации;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Федеральное дорожное агентство;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Федеральная налоговая служба;
- Федеральное медико-биологическое агентство;
- Министерство энергетики Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
- Федеральное агентство по рыболовству;
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Министерство спорта Российской Федерации;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Федеральная служба государственной статистики;
- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока;
- Федеральная таможенная служба;
- Федеральное агентство по туризму;
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;
- Федеральное агентство водных ресурсов;

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;
- Федеральное казначейство;
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;
- Федеральное архивное агентство;
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;
- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральное агентство по государственным резервам.

Исследуемый период

2016–2017 годы и истекший период 2018 года.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С января по декабрь 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. В рамках данного аналитического мероприятия проведен анализ Методик 54 главных администраторов доходов бюджета на предмет единообразия применяемых методов расчета при планировании следующих видов доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности:

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

- доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений);
- доходов, получаемых в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений);
- доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий.

Общими требованиями к Методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» (далее – Общие требования) по трем из четырех анализируемых видов доходов федерального бюджета для расчета прогнозируемого объема доходов предусмотрено применение метода прямого расчета, а также установлены алгоритмы расчета прогнозных показателей, а именно: по доходам от предоставления имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в аренду и доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации.

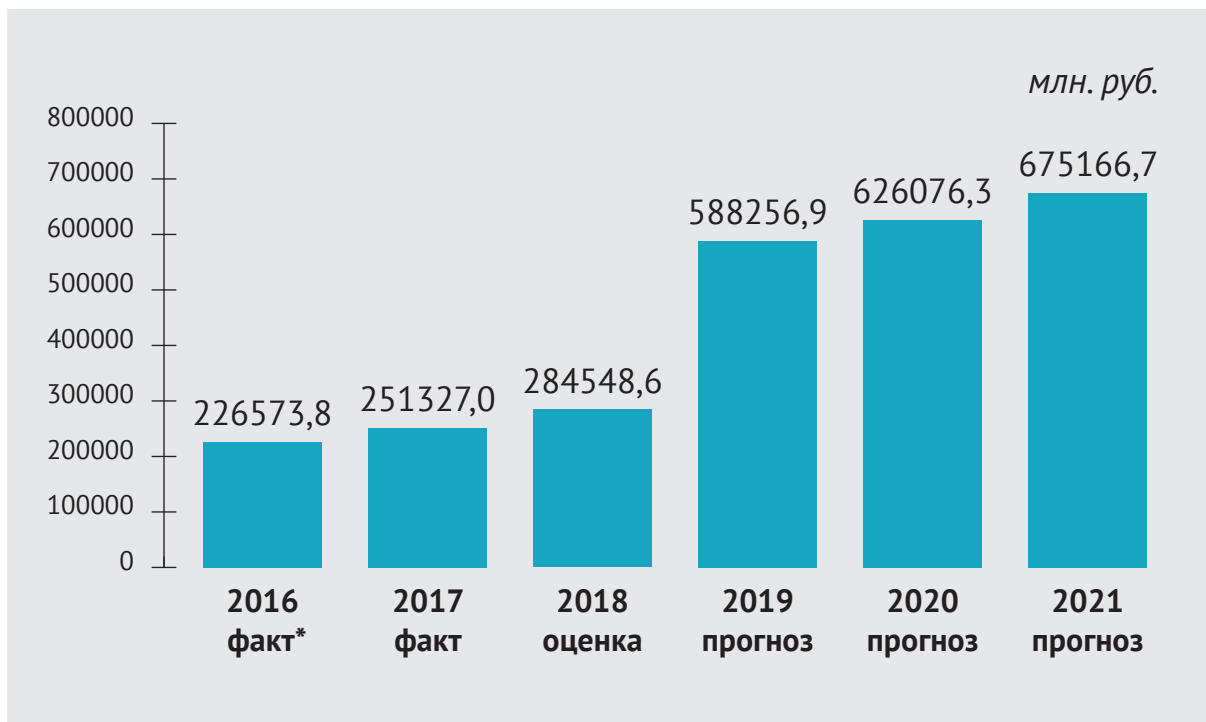
По результатам анализа установлено, что Методиками в целом предусмотрено применения метода прямого расчета, однако фактические алгоритмы расчета по отдельным главным администраторам доходов не соответствуют алгоритмам, предусмотренным Общими требованиями.

Детальное рассмотрение по каждому из 4 анализируемых видов доходов представлено в отдельных пунктах настоящего ЭАМ.

1.1. Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации.

Динамика доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или

дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, приведена на диаграмме:



* Без учета поступивших в виде дивидендов средств от продажи пакета акций НК «Роснефть» в сумме 692395,3 млн. рублей.

В соответствии с бюджетным законодательством¹ главными администраторами данного вида дохода в 2016–2017 годах были определены 5 ведомств, а именно:

- Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока;
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Управление делами Президента Российской Федерации.

Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 362-ФЗ) перечень главных администраторов

¹ Приложение к Федеральным законам о федеральном бюджете на 2016 и 2017 годы «Перечень главных администраторов доходов федерального бюджета» и Указаниям № 65н «Перечень главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

по данному виду доходов увеличен до 7 (добавлены Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (730) и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (725). Приказом Минфина России от 28 февраля 2018 года № 35н состав главных администраторов доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, дополнен Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

1.1.1. Подпунктом «б» пункта 7 Общих требований в части прогнозирования доходов федерального бюджета в части доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, предусмотрено:

- применение метода прямого расчета;
- определение алгоритма расчета прогнозных показателей соответствующего вида доходов исходя:
 - из величины чистой прибыли хозяйственных обществ, часть акций (или доли в уставных (складочных) капиталах) которых находится в государственной собственности;
 - из размера доли чистой прибыли хозяйственных обществ, направляемой ими на выплату дивидендов или распределяемой ими среди участников общества;
 - из размера доли государственного участия в соответствующем хозяйственном обществе (с учетом пакета акций, который планируется к приватизации в текущем году);
 - из периода деятельности хозяйственного общества, за который выплачиваются дивиденды.

По результатам анализа соответствия разработанных главными администраторами доходов Методик прогнозирования по данному виду доходов Общим требованиям установлены отдельные недостатки в описании применяемого метода и алгоритма расчета в Методиках Росжелдора, Минвосток-развития России, Минобороны России, Управления делами Президента Российской Федерации.

В Методике Росжелдора в формуле расчета прогноза дохода в виде дивидендов на долю Российской Федерации в уставном капитале АО «УБЖД»

не определено, что базой для расчета является прибыль, полученная АО «УБЖД» в финансовом году, предшествующему прогнозируемому.

Методика прогнозирования Минвостокразвития России², изданная в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 574, утверждена Минвостокразвития России только в октябре 2017 года, то есть на 14 месяцев позже установленного срока.

В Методике Минобороны России, утвержденной приказом от 24 апреля 2017 года № 240, расчет прогноза поступлений по анализируемому виду дохода представлен в виде приложения к приказу, без описания источников получения информации, а также фактического алгоритма расчетов, применяемого для прогнозирования.

В Методике Управления делами Президента Российской Федерации при прогнозировании поступления дивидендов в планируемом году вместо показателя «Чистая прибыль, предполагаемая к получению в году, предшествующему планируемому году» ошибочно применяется показатель «Чистая прибыль, предполагаемая к получению в планируемом году».

Кроме того, Методикой Управления делами Президента Российской Федерации предусмотрено, что «по компаниям, получившим убыток по результатам деятельности в отчетном году, расчет прогнозных значений на последующие годы не осуществляется ввиду отсутствия возможности перечисления дивидендов».

По мнению Счетной палаты, в целях повышения качества прогнозирования для таких обществ в Методике прогнозирования можно предусмотреть особенности включения их в прогноз, поскольку данные общества в результате реализации своих бизнес-планов могут прогнозировать в плановом периоде получение прибыли и, соответственно, перечисление дивидендов.

В связи с наделением Ростехнадзора полномочиями главного администратора доходов по доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, приказом Ростехнадзора от 20 сентября 2018 года № 454 Методика прогнозирования была дополнена пунктом 20, описывающим алгоритм прогнозирования поступлений по данному виду доходов. В соответствии с Методикой

² Приказ Минвостокразвития России от 19 октября 2017 года № 300.

прогнозирование указанного вида доходов осуществляется методом прямого расчета. Анализ показал, что предусмотренный Методикой Ростехнадзора алгоритм расчета прогноза поступлений по данному виду доходов по своей сути является алгоритмом расчета прогнозных поступлений только для одного общества, формулой расчета не предусмотрено суммирование значений в случае поступления дивидендных платежей от нескольких обществ. Кроме того, в Методике Ростехнадзора не определены источники получения информации об объемах чистой прибыли, используемой для прогнозирования данного вида доходов федерального бюджета, в результате чего прогноз доходов на плановый период 2020–2021 годов представлен на уровне прогноза на 2019 год.

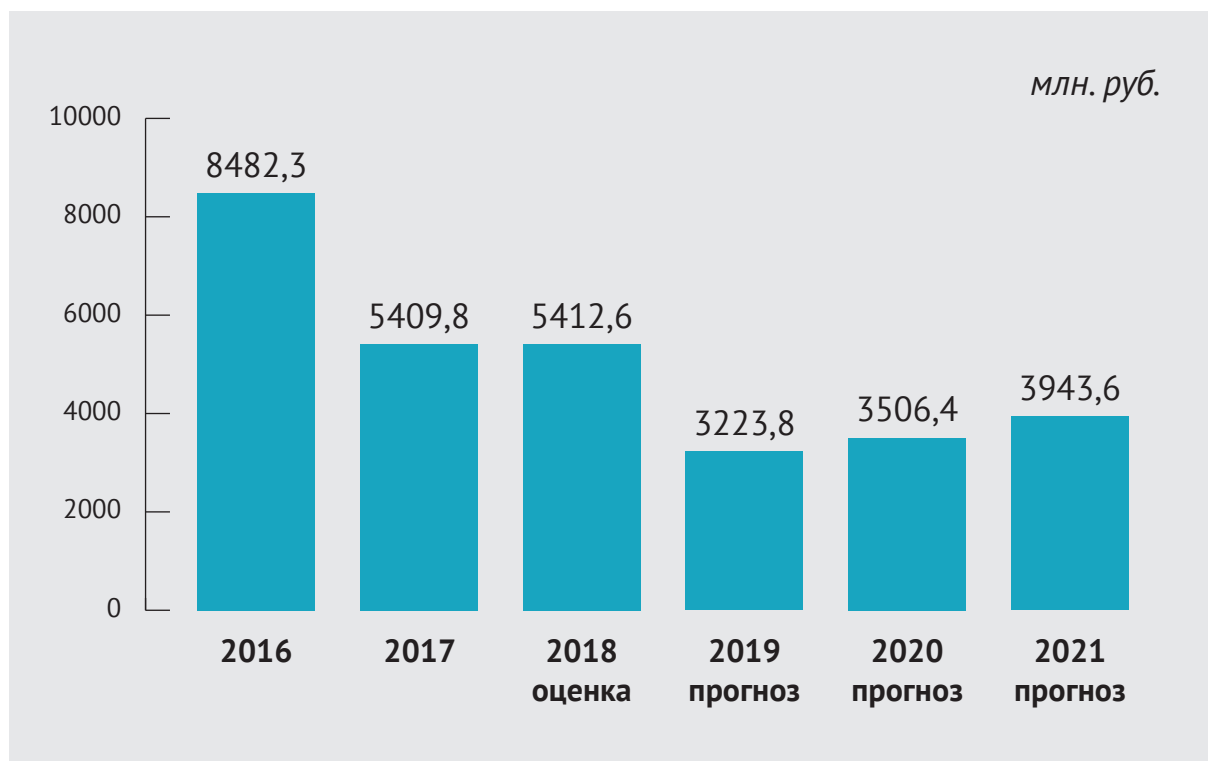
1.1.2. Методологические подходы, применяемые вышеназванными главными администраторами при расчете доходов, за исключением Управления делами Президента Российской Федерации, соответствуют Общим требованиям и распоряжению Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 774-р.

1.1.3. Вышеназванными главными администраторами при прогнозировании применяется метод прямого расчета. Вместе с тем только Методикой Росимущества и Управления делами Президента Российской Федерации формирование прогноза доходов по данному виду источников доходов предусмотрено на основе финансовых планов (прогноза показателей чистой прибыли и размера дивидендов) хозяйственных обществ на соответствующий год.

1.2. Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий.

1.2.1. В соответствии с бюджетным законодательством данный вид доходов входит в группу иных доходов, администрируемых главными администраторами в пределах их компетенции.

Динамика поступления доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий (далее – ФГУП) за 2016–2017 годы, оценка ожидаемого исполнения за 2018 год и прогноз поступлений на 2019–2021 годы характеризуется следующими показателями, представленными на следующей диаграмме (по анализируемым администраторам доходов):



В 2016 году данный вид доходов администрировало 48 главных администраторов доходов. Наибольший объем поступлений по данному виду доходов был обеспечен Минфином России (1584,4 млн. рублей, или 16,7 %), Росавиацией (688,5 млн. рублей, или 7,3 %), Роспечатью (661,4 млн. рублей, или 7 %), Роскомнадзором (631,3 млн. рублей, или 6,7 %) и Росимуществом (560,9 млн. рублей, или 5,9 процента).

В 2017 году данный вид доходов администрировало 46 главных администраторов доходов. Наибольший объем поступлений по данному виду доходов обеспечен Россвязью (983,8 млн. рублей, или 16,9 %), ФАНО России (507,4 млн. рублей, или 8,9 %), Роскомнадзором (502,5 млн. рублей, или 8,6 %), Минкомсвязью России (494,6 млн. рублей, или 8,5 %), Минпромторгом России (444,5 млн. рублей, или 7,6 %) и Росавиацией (433,0 млн. рублей, или 7,4 процента).

В бюджетном цикле на 2019–2021 годы поступления по данному виду доходов прогнозируют 38 из 54 анализируемых главных администраторов доходов.

Наибольший объем поступлений на 2019 год прогнозируется Россвязью (973,9 млн. рублей, или 16,9 %), Минпромторгом России (268,5 млн. рублей, или 7,2 %) и Росавиацией (215,4 млн. рублей, или 5,8 процента).

Динамика общего количества ФГУП, по данным федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом», представлена в таблице:

	на 01.01.2016	на 01.01.2017	на 01.01.2018
ФГУП, всего	1247	1108	862

Анализ показал, что в период 2017–2018 годов и на плановый 2019 год поступления в федеральный бюджет по данному виду доходов характеризуются отрицательной динамикой, что связано с проводимыми федеральными органами исполнительной власти реорганизационными и приватизационными мероприятиями в отношении подведомственных ФГУП.

При этом в соответствии с Прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества и Основными направлениями приватизации федерального имущества на 2017–2019, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 года № 227-р, в 2018–2019 годах планируется приватизировать 298 ФГУП.

1.2.2. По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что Общие требования не содержат отдельных положений и требований в отношении прогнозирования доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий.

Выбор метода расчета, показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений и описания фактического алгоритма расчета по данному виду доходов, предоставлен главным администраторам доходов федерального бюджета.

При этом исходя из норм действующего законодательства³, основным программным документом, определяющим направления, а также мероприятия по развитию ФГУП на трехлетний период является программа его деятельности, включающая в себя согласованный по объемам и источникам финансирования бюджет предприятия на текущий год и показатели деятельности предприятия на планируемый период.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

На основе утвержденной программы деятельности и отчета о деятельности предприятия за прошедший год федеральными органами исполнительной власти принимаются решения, предусматривающие перечисление в федеральный бюджет части прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

При этом в соответствии с пунктом 6 Правил разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 (далее – Правила), размер части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, определяется как часть прибыли, остающаяся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей, уменьшенной на сумму расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий финансовый год, осуществляемых за счет чистой прибыли, но не менее 50 % прибыли, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

Анализ показал, что ряд главных администраторов при разработке и утверждении Методик по прогнозированию данного вида доходов не в достаточной степени учли нормы действующего законодательства в части механизма определения части прибыли ФГУП, подлежащей к уплате в федеральный бюджет, что повлекло за собой применение различных подходов к описанию показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений, фактического алгоритма расчета прогнозируемого объема поступлений в бюджеты бюджетной системы.

Так, в Методиках главных администраторов:

- у 30 главных администраторов доходов при описании процесса прогнозирования по данному виду доходов указана ссылка на Правила⁴. При этом норма Правил в части определения части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет с учетом расходов на мероприятия по развитию

⁴ Минкультуры России, Минздрав России, Минстрой России, Минкомсвязь России, Россельхознадзор, Минсельхоз России, Россвязь, Роскомнадзор, Минтранс России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, Роспечать, Минтруд России, ФТС России, Росстат, Росалкогольрегулирование, Росимущество, Росстандарт, МЧС России, Росгвардия, ФНС России, МВД России, ФСО России, ФСИН России, Минвостокразвития России, ФМБА России, ФСТЭК России, Минспорт России.

предприятий, упоминается только у 16 главных администраторов доходов⁵, включение данной нормы в описание алгоритма расчета предусмотрено в Методиках у 9 главных администраторов доходов⁶;

- у 13 главных администраторов доходов отсутствует ссылка (с указанием реквизитов) на нормативные документы, в соответствии с которыми утверждены правила определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУП⁷.

По результатам анализа установлено, что в Методиках, согласованных Минфином России, для прогнозирования поступлений доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, предусмотрено использование метода прямого расчета, при этом в них содержатся различные методологические подходы в части выбора:

- источников получения информации, используемой для формирования прогноза поступлений по данному виду доходов;
- показателей, используемых для расчетов;
- описания фактических алгоритмов расчетов.

Так, в согласованных Минфином России Методиках прогнозирования в качестве источника получения информации для определения объемов чистой прибыли ФГУП, используемой для формирования прогноза поступлений по данному виду доходов, предусмотрено использование как утвержденных программ деятельности, так и проектов программ деятельности, а у отдельных главных администраторов доходов – данных бухгалтерской отчетности.

Проведенный анализ Методик прогнозирования доходов показал, что для прогнозирования поступлений от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных

⁵ Минкультуры России, Минздрав России, Минстрой России, Минкомсвязь России, Россвязь, Роскомнадзор, Минтранс России, Росавтодор, Росжелдор, Минтруд России, ФТС России, Росстат, Росимущество, Росстандарт, МЧС России, ФСО России.

⁶ Минздрав России, Минстрой России, Минкомсвязь России, Роскомнадзор, Минтранс России, Росжелдор, Минтруд России, Росстандарт, ФНС России.

⁷ Минпромторг России, Минэнерго России, Роснедра, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Росрыболовство, Минфин России, Роспотребнадзор, Росалкогольрегулирование, Ростуризм, Росгвардия, Минобороны России, Управление делами Президента Российской Федерации.

государственных унитарных предприятий, предусмотрено применение различных алгоритмов расчетов, например:

- по 31 главному администратору доходов – как доля чистой прибыли, определяемая на основе утвержденной программы деятельности предприятия, либо проекта программы⁸;
- по 4 главным администраторам доходов – как суммирование по каждому предприятию объема части прибыли, подлежащей перечислению в планируемом периоде, отраженного в утвержденной программе деятельности ФГУП на текущий год либо проекте программы⁹;
- по 8 главным администраторам – как доля чистой прибыли, полученной унитарными предприятиями за отчетный финансовый год¹⁰.

Следует отметить, что предусмотренный в Методике Минвостокразвития России алгоритм расчета доходов от перечисления части чистой прибыли ФГУП по своей сути является алгоритмом расчета доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 3 Общих требований Методика прогнозирования должна содержать описание показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов, с указанием источника данных для соответствующего показателя.

По результатам анализа установлено, что в Методиках отдельных главных администраторов не указаны показатели, используемые для расчета прогнозного объема поступлений по данному виду доходов, а также источники данных для соответствующих показателей, предусмотренных в алгоритмах расчетов.

Методика Минфина России не содержит перечня показателей, используемых для расчетов прогнозируемого объема поступлений, в Методиках

⁸ Минпромторг России, Минэнерго России, Роснедра, Минкультуры России, Минстрой России, Минкомсвязь России, Россельхознадзор, Минсельхоз России, Роскомнадзор, Россвязь, Роскомнадзор, Минтранс России, Росавтодор, Росжелдор, Роспечать, Минтруд России, ФТС России, Росстат, Росалгокольрегулирование, Росимущество, Росстандарт, Ростуризм, МЧС России, Росгвардия, МВД России, ФНС России, МВД России, ФСО России, ФСИН России, ФМБА России, Минспорт России.

⁹ Росимущество, Минздрав России, Росавиация, Управление делами Президента Российской Федерации.

¹⁰ Минобрнауки России, Минпросвещения России, Росрыболовство, Минфин России, Росморречфлот, Роспотребнадзор, Минобороны России, ФСТЭК России.

Минпросвещения России, Минобрнауки России, Роспотребнадзора, Минобороны России не указаны источники данных для показателей, используемых при расчете прогноза поступлений по данному виду доходов.

Например, проектом Методики Минпросвещения России и Методикой Минобрнауки России предусмотрено, что прогнозируемый объем чистой прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных платежей на очередной финансовый год и плановый период, формируется на основании сведений, представленных ФГУП, без указания источника данных об этих сведениях.

Методикой Роспотребнадзора определено, что расчет прогнозных поступлений по анализируемому виду доходов определяется как доля чистой прибыли, полученной унитарными предприятиями в предшествующем году, без указания источника данных об этих сведениях.

По мнению Счетной палаты, основным источником получения данных о показателях деятельности ФГУП, в том числе о показателях чистой прибыли предприятия, используемых в целях прогнозирования данного вида дохода, в Методиках главных администраторов должна быть определена программа деятельности ФГУП на текущий финансовый год и плановый период.

1.2.3. По результатам анализа Методик, а также проведенных проверок обоснованности формирования прогноза по данному виду доходов на 2019–2021 годы в главных администраторах доходов, установлено, что применяемые отдельными главными администраторами доходов алгоритмы расчета прогнозных показателей не соответствуют алгоритмам расчетов, предусмотренных в Методиках прогнозирования.

Так, Методикой прогнозирования Минэнерго России предусмотрено, что расчет поступлений доходов от перечисления части прибыли ФГУП производится на основе ожидаемых в планируемом году объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов, определяемых на основе проекта программы деятельности ФГУПов.

В то же время установленная в Методике прогнозирования формула расчета данного платежа предусматривает в качестве одного из показателей расчета – объем чистой прибыли ФГУП за год, предшествующий прогнозируемому, в соответствии с данными бухгалтерской отчетности предприятия, представляемой в установленные сроки по месту регистрации.

Таким образом, при расчете прогнозируемых поступлений учитывается уже не чистая прибыль, определяемая на основе проекта программы деятельности ФГУП, а чистая прибыль за текущий финансовый год, по которому, соответственно, еще отсутствуют итоговые данные бухгалтерской отчетности по прибыли.

Методикой прогнозирования Минпромторга России предусматривается определение ожидаемого в планируемом году объема поступлений в федеральный бюджет доходов от перечисления части прибыли ФГУП на основе проекта программы деятельности ФГУП. При этом в описании фактического алгоритма расчета планируемого объема поступлений доходов от перечисления части прибыли ФГУП предусмотрено, что он определяется как произведение объема чистой прибыли ФГУП за отчетный год, умноженного на долю прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных платежей, без пояснений: каким образом определяется доля прибыли, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУП, направляемая в федеральный бюджет.

Предусмотренный в Методиках МЧС России, Росрыболовства, Минспорта России алгоритм расчета прогноза поступлений доходов от перечисления части чистой прибыли ФГУП по сути является алгоритмом расчета части чистой прибыли ФГУП, подлежащей к уплате в текущем финансовом году, а не на плановый период, поскольку определяется на основании данных бухгалтерской отчетности предприятия.

Анализ показал, что прогноз поступлений по данному виду доходов по Роснедрам, Росрыболовству, Роспотребнадзору, Росстандарту, МВД России, Минспорту России на все три года бюджетного цикла 2019–2021 годов учтен в одинаковых объемах, равных значениям, рассчитанным для первого года планового периода, что противоречит положениям утвержденных ими Методик и не может являться экономически обоснованным подходом при условии соблюдения главными администраторами доходов требований пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 в части утверждения показателей экономической эффективности деятельности подведомственных ФГУП в составе программ их деятельности.

При этом Счетной палатой отмечается, что в IV разделе утвержденной программы деятельности ФГУП на текущий финансовый год либо в проекте программы отражены показатели деятельности ФГУП, в том числе данные как

об объеме чистой прибыли предприятия, так и о части прибыли, подлежащей к уплате в очередном финансовом году и на два года планового периода.

Указанные недостатки выявлены по Росстандарту, который спрогнозировал прогноз поступлений по данному виду доходов на 2019–2021 годы в одинаковом объеме, соответствующем показателю оценки ожидаемого исполнения в текущем 2018 году, то есть сформировал его без учета положений утвержденной им Методики, предусматривающей использование при расчете прогноза плановых данных, содержащихся в утвержденных программах деятельности ФГУП.

Аналогичные несоответствия применяемых алгоритмов расчета и положений Методик отмечаются по Роснедрам, Ростуризму, МВД России.

Кроме того, анализ показал, что в разработанных отдельными главными администраторами доходов Методиках прогнозирования доходов при описании фактического алгоритма расчетов по анализируемому виду доходов на очередной финансовый год зачастую отсутствует описание алгоритма расчетов на плановый период¹¹ (два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом), а также не содержится описание алгоритма расчета прогнозных показателей при отсутствии утвержденных программ деятельности¹² либо проектов программ деятельности, описания условий, когда прогнозирование не осуществляется¹³, например, в связи с получением предприятием убытков в отчетном году либо отсутствием финансово-хозяйственной деятельности и другие.

Также установлено, что при описании алгоритмов расчетов прогноза по данному виду доходов отдельными главными администраторами доходов использованы не все основные показатели, которые в соответствии с утвержденной Методикой должны учитываться при прогнозировании.

11 Минпромторг России, Минэнерго России, Роснедра, Минфин России, Минтранс России, Росжелдор, Росморречфлот, Роспотребнадзор, Минтруд России, ФТС России, Росалкогольрегулирование, Росстандарт, МЧС России, ФНС России, МВД России, ФСИН России, Минвостокразвития России, ФМБА России, ФСТЭК России, Минспорт России.

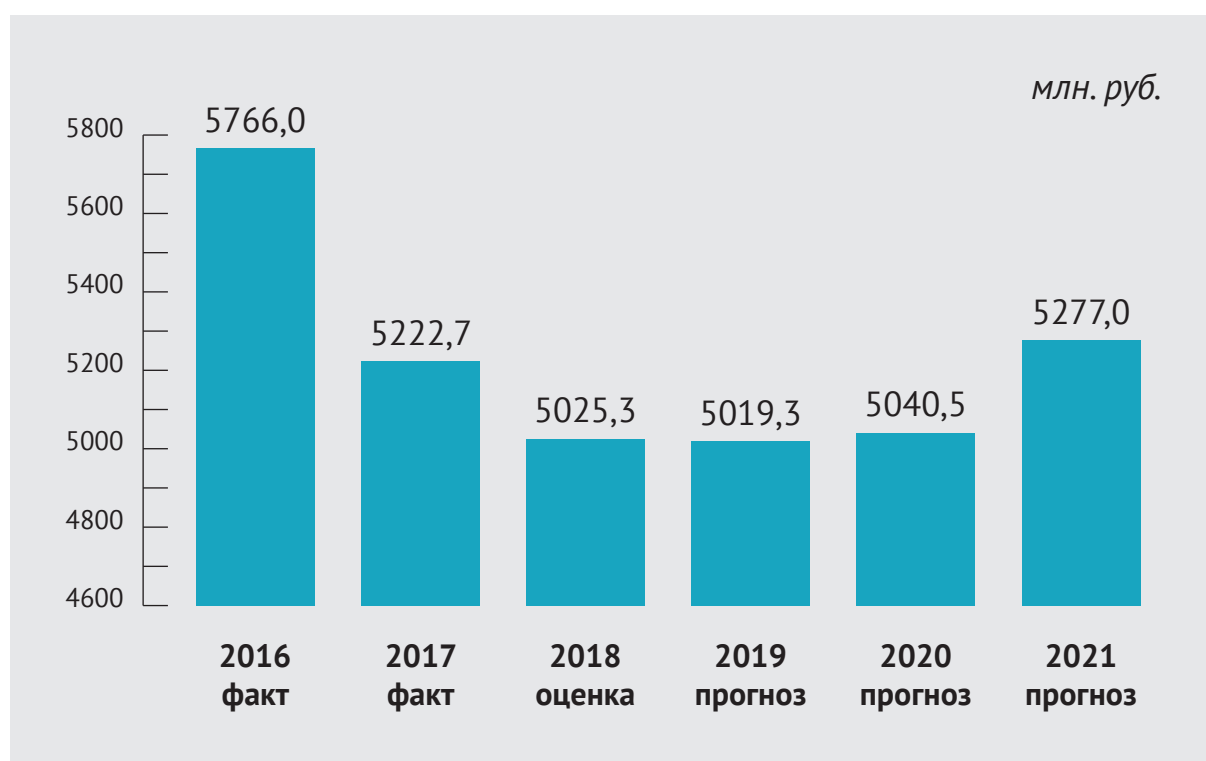
12 Минпромторг России, Минэнерго России, Роснедра, Минфин России, Минтранс России, Росжелдор, Росморречфлот, Роспотребнадзор, Минтруд России, ФТС России, Росалкогольрегулирование, Росстандарт, МЧС России, ФНС России, МВД России, ФСИН России, Минвостокразвития России, ФМБА России, ФСТЭК России, Минспорт России.

13 Минэнерго России, Роснедра, Минкультуры России, Минздрав России, Минкомсвязь России, Минпросвещения России, Минобрнауки России, Росрыболовство, Росвязь, Минфин России, Роскомнадзор, Минтранс России, Росавиация, Росжелдор, Росморречфлот, Роспечать, Роспотребнадзор, ФТС России, Росстат, Росалкогольрегулирование, Росстандарт, Ростуризм, МЧС России, Росгвардия, ФНС России, Минобороны России, МВД России, ФСО России, ФСИН России, Минвостокразвития России, ФМБА России, ФСТЭК России, Минспорт России.

Например, Методикой прогнозирования Минздрава России, Росстандарта, ФМБА России в перечень показателей используемых для формирования (расчета) прогноза доходов включены макроэкономические показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (прибыль прибыльных организаций для целей бухгалтерского учета). При этом в описании фактического алгоритма расчетов прогноза по анализируемому виду дохода указанные показатели не учитываются.

1.3. Доходы федерального бюджета от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений).

Динамика поступления данного вида доходов за 2016–2017 годы, оценка ожидаемого исполнения за 2018 год и прогноз поступлений на 2019–2021 годы характеризуются следующими показателями, представленными на диаграмме:



В анализируемых периодах в рамках своей компетенции администрирование данного вида дохода осуществляло от 38 до 42 главных администраторов доходов федерального бюджета в зависимости от года (фактические поступления были зафиксированы по 34 главным администраторам).

При этом основной объем поступлений по данному виду доходов обеспечен Минобороны России (более 87 процентов).

Доходы федерального бюджета от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений) (КБК 1 11 05031 01 0000 120) в проверяемом периоде составили: в 2016 году – 5766,0 млн. рублей, что на 5,4 млн. рублей, или 0,1 %, ниже прогнозных показателей; в 2017 году – 5222,7 млн. рублей, что на 322,5 млн. рублей, или 6,6 %, выше прогнозных показателей.

Динамика поступлений в 2016–2018 годах характеризуется снижением объема доходов.

Результаты анализа свидетельствуют о снижении точности прогнозирования (в общем объеме) по данному виду доходов после вступления в силу Общих требований.

Указанный факт объясняется в первую очередь снижением точности прогнозирования по Минобороны России (отклонение фактических показателей от плановых составило в 2016 году «минус» 1,4 %, в 2017 – «плюс» 6,2 %), по которому ежегодно обеспечивается основной объем поступлений (87-95 %) данного вида доходов. Наибольшая доля поступлений среди прочих главных администраторов доходов отмечается у Минфина России (1,9-2,0 %) и Росжелдора (1,6-1,9 %), по которым точность прогнозирования также в 2017 году снизилась.

Общая доля поступлений доходов от аренды имущества 4 главных администраторов (Минобороны России, Минфин России, Росавтодор, Росимущество) составляет ежегодно около 95 %, доля прочих – около 5 %. По 11 главным администраторам ежегодные поступления не превышают 500 тыс. рублей и не оказывают значительного влияния на общий объем поступлений федерального бюджета по данному источнику.

В целом точность прогнозирования в 2017 году повысилась относительно 2016 года по 16 главным администраторам, снизилась – по 12 главным администраторам.

Кроме того, необходимо отметить, что количество главных администраторов доходов, по которым отклонение фактических показателей от плановых

составило более 15 %, в 2017 году относительно 2016 года не изменилось и составило 8 главных администраторов.

1.3.1. Согласно подпункту «а» пункта 7 Общих требований для расчета прогнозируемого объема доходов от предоставления имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду:

- применяется метод прямого расчета (расчет, основанный на непосредственном использовании прогнозных значений объемных и стоимостных показателей, уровней ставок и других показателей, определяющих прогнозный объем поступлений прогнозируемого вида доходов);
- алгоритм расчета прогнозных показателей основывается на данных о размере площади сдаваемых объектов, ставке арендной платы и динамике отдельных показателей прогноза социально-экономического развития;
- источником данных о сдаваемой в аренду площади и ставке арендной платы являются договоры, заключенные (планируемые к заключению) с арендаторами.

Проведенный анализ утвержденных Методик в части прогнозирования доходов от сдачи в аренду имущества показал следующее.

Во всех Методиках указан прямой метод расчета прогнозного объема поступлений. При этом необходимо отметить, что в формулах расчета прогнозных показателей, отраженных в Методиках отдельных главных администраторов (Минобороны России, ФСИН России, Минтранс России, Росархив), используются средние (усредненные) значения ставок арендной платы, сложившиеся по переданным в аренду объектам недвижимости, и общий размер их площадей, а не сведения по каждому заключенному договору аренды.

Расчет прогноза поступлений, предусмотренный Методикой, утвержденной Управлением делами Президента Российской Федерации, основывается на данных о фактическом объеме поступлений в федеральный бюджет доходов в отчетном году, определяемом на основе данных Федерального казначейства, а не на данных о ставках арендной платы в соответствии с заключенными (планируемыми к заключению) договорами аренды. Кроме того, источником информации о размере сдаваемых в аренду площадей являются не договора аренды, а информация, внесенная в реестр федерального имущества.

Аналогичный подход к расчету прогнозного объема поступлений установлен в Минтруде России, где при определении средней годовой стоимости

квадратного метра переданных в аренду помещений используются данные Федерального казначейства по поступлениям указанных доходов в отчетном году, а не данные заключенных (планируемых к заключению) договоров аренды.

Методика прогнозирования Росавиации не содержит показателей ставки арендной платы, а предусматривает расчет прогноза на основании уже сформированных «цен договоров аренды» с применением индекса потребительских цен.

В Методике, утвержденной Росприроднадзором, в расчетах при определении прогнозного уровня поступления арендной платы используется средняя стоимость арендной платы за один объект за предшествующие периоды не менее чем за 3 года, а не сведения, указанные в договорах аренды (ставка, площадь). Установленный Методикой алгоритм расчета является методом усреднения, когда расчет производится на основании усреднения годовых объемов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не менее чем за 3 года.

Таким образом, отнести в полной мере указанные алгоритмы расчета к методу прямого расчета, предусмотренного Общими требованиями, не представляется возможным.

Кроме того, в Методиках, утвержденных МВД России и Росгвардией, в формуле расчета прогноза доходов используется суммовый показатель по видам имущества, а не по договорам аренды. В Методике ФТС России в формуле расчета прогноза поступлений используется в том числе показатель объема поступлений доходов от сдачи в аренду недвижимого имущества на основании заключенных договоров без его расшифровки, при этом показатель ставки арендной платы по заключенным договорам в формуле отсутствует.

1.3.2. В связи с отсутствием в Общих требованиях четко установленного алгоритма (формулы) расчета прогнозируемого объема поступлений доходов от предоставления имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду главными администраторами доходов используются различные алгоритмы расчета прогнозных поступлений.

Так, отдельными Методиками предусмотрено применение показателей прогноза социально-экономического развития (индекса потребительских цен, индекса инфляции) (Минтруд России, Минобороны России, ФСО России и другие), отдельными – не предусмотрено (Росморречфлот, Росстат, ФАС России, Росстандарт, МЧС России, Росгвардия, МВД России, Ростехнадзор

и другие). Кроме того, в некоторых методиках используются региональные нормативы (ФТС России) и корректирующие суммы поступлений, учитывающие изменения законодательства (ФНС России).

Также в Методиках главных администраторов отсутствует единый подход к учету либо не учету при прогнозировании доходов от аренды поступлений от возврата дебиторской задолженности. Кроме того, несмотря на наличие в Общих требованиях нормы, позволяющей в случае использования метода прямого расчета использовать характеристику уровня собираемости доходов (при его применимости) с учетом динамики показателя собираемости в предшествующие периоды и целевого уровня собираемости, ни одним из главных администраторов коэффициент собираемости в формулах расчета не используется. При этом дебиторская задолженность по доходам от аренды имущества является довольно распространенным явлением.

Отсутствует единый подход и в указании в формуле расчета прогноза периода (срока) аренды. Так, в отдельных методиках расчет предусматривает такой показатель, как количество месяцев, за который уплачивается арендная плата (Минздрав России, Минстрой России, Минобрнауки России, Фельдсвязь России, Минфин России, Ространснадзор, Росархив, Росстандарт, МЧС России, Росгвардия, ФНС России, МВД России, Росреестр, Ростехнадзор), в отдельных методиках такой показатель отсутствует (расчеты производятся в целом за год) (Росприроднадзор, Роснедра, Минкультуры России, Россельхознадзор, Федеральное казначейство, Минтранс России, Росавиация, Росавтодор, Минтруд России, Росстат, ФАС России, Минобороны России, ФСО России, Управление делами Президента Российской Федерации, ФСИН России).

В целях обеспечения единообразия применяемых при прогнозировании данного вида доходов методологических подходов, установления четких формул, используемых при прогнозировании, представляется целесообразным внести изменения в Общие требования.

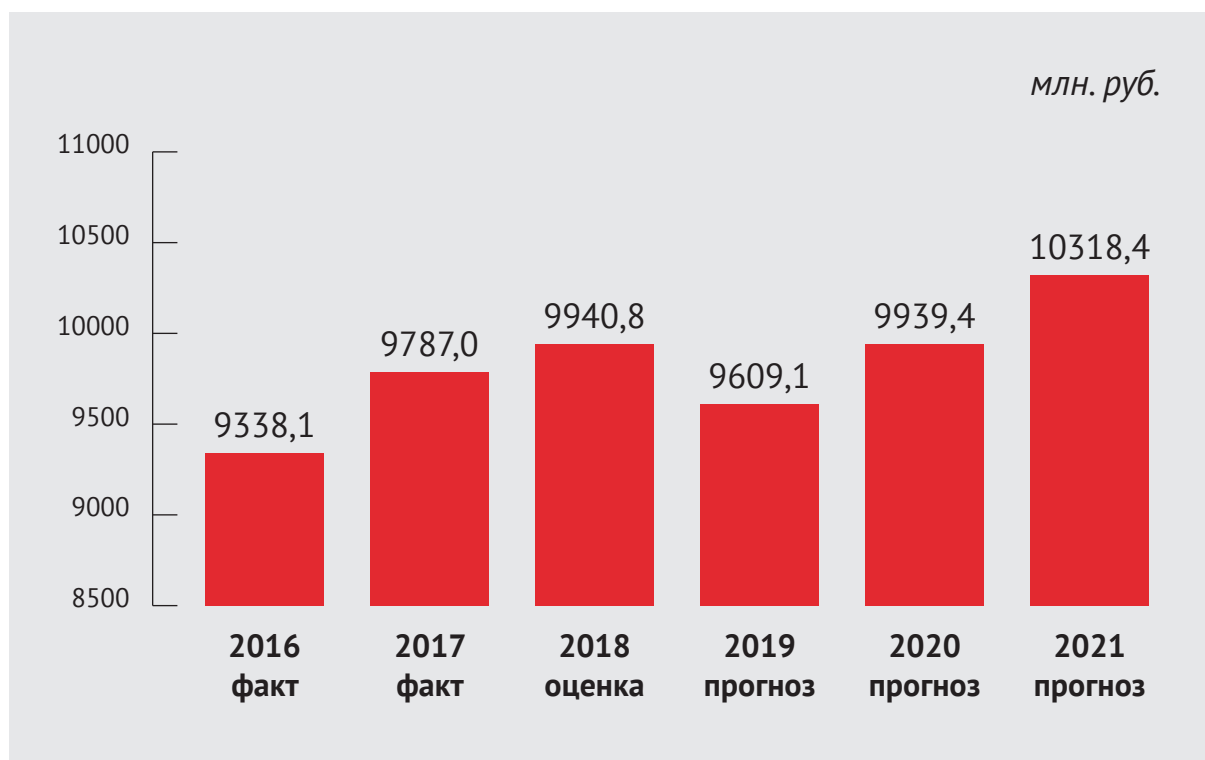
1.3.3. Проведенный анализ Методик главных администраторов доходов показал применение различных подходов к формированию прогноза доходов от сдачи в аренду имущества. Главными администраторами доходов используется различная терминология, формулы расчета, состав показателей и факторов, применяемых при расчетах. Кроме того, источники исходной информации для формирования прогноза не во всех случаях единообразны.

1.4. Доходы, получаемым в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся

в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений).

В соответствии с бюджетным законодательством в анализируемом периоде данный вид дохода администрируют 8 главных администраторов: Росавиация, Росавтодор, Росморречфлот, Росимущество, Минобороны России, Управление делами Президента Российской Федерации, ГУСП и Минвостокразвития России¹⁴.

Динамика поступления данного вида доходов за 2016–2017 годы, оценка ожидаемого исполнения за 2018 год и прогноз поступлений на 2019–2021 годы характеризуется следующими показателями, представленными на следующем графике:



Анализ показал, что в анализируемом периоде времени основной объем поступлений по данному виду доходов обеспечен Росимуществом (более 90 процентов).

1.4.1. Общими требованиями в отношении прогнозирования доходов от аренды земельных участков предусмотрено применение метода прямого расчета на основе данных о размере площади сдаваемых объектов, ставке

¹⁴ В рамках данного экспертно-аналитического мероприятия анализируются доходы по 7 ГАБС (за исключением ГУСП).

арендной платы и динамике отдельных показателей прогноза социально-экономического развития. При этом источником данных о сдаваемой в аренду площади и ставке арендной платы являются договоры, заключенные (планируемые к заключению) с арендаторами.

Также предусмотрено, что в случаях, когда прогноз вида доходов предусматривает использование показателей социально-экономического развития, в Методике прогнозирования используются показатели базового варианта прогноза на среднесрочный период.

Кроме того, в соответствии с пунктом 4 Общих требований Методика прогнозирования может содержать характеристику уровня собираемости с учетом динамики показателя собираемости в предшествующие периоды и целевого уровня собираемости вида доходов (в случае его наличия).

Анализ показал, что Методики Минобороны России, Росавиации и Управления делами Президента Российской Федерации не в полной мере соответствуют Общим требованиям (подпункт «а» пункта 7), поскольку они предусматривают при прогнозировании применение средних показателей вместо метода прямого расчета.

1.4.2. По итогам оценки методологических подходов, применяемых главными администраторами доходов, установлена необходимость доработки отдельных Методик.

Так, формулы расчета, утвержденные Методиками Росавиации, Росморречфлота и Минвостокразвития России, не содержат предусмотренной Общими требованиями информации о размере площадей земельных участков, сдаваемых в аренду. Однако поскольку расчет прогноза данными главными администраторами предусмотрен на основании сведений о кадастровой стоимости земельных участков, складывающейся в том числе с учетом размера площади земельного участка, в данном случае условия Общих требований избыточны.

Методика прогнозирования Росавиации также не содержит и показателей ставки арендной платы, предусмотренных Общими требованиями, а предусматривает расчет прогноза на основании уже сформированных «цен договоров аренды» с применением индекса потребительских цен.

В Методиках Росавтодора и Управления делами Президента Российской Федерации предусматриваются применение в расчете прогноза доходов от аренды различных показателей либо без указания источника данных,

в частности индекса, учитывающего изменение кадастровой стоимости земельных участков, либо с некорректно определенным источником данных. Так, источником сведений о размере задолженности указаны данные Федерального казначейства, хотя обязанность по начислению, учету и контролю за полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, включающая в том числе администрирование дебиторской задолженности, бюджетным законодательством отнесена к компетенции главного администратора доходов.

Применяемый Управлением делами Президента Российской Федерации при прогнозировании данного вида доходов алгоритм определения среднегодовой стоимости аренды занижает доходную базу: из фактического объема поступлений за отчетный год с уже сложившимся уровнем собираемости арендной платы дополнительно вычитается задолженность по арендной плате за год, предшествующий отчетному.

В Методике Минобороны России алгоритм расчета прогноза дохода отсутствует, Методикой утвержден только алгоритм расчета средней ставки арендной платы, исходя из средней ставки арендной платы предыдущего периода и коэффициента инфляции.

1.4.3. По результатам анализа установлено, что в соответствии с пунктом 5 Общих требований в случаях, когда прогноз соответствующего вида доходов предусматривает использование показателей социально-экономического развития, методика должна основываться на показателях базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на среднесрочный период, разработанного уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Однако Общими требованиями не установлены однозначные правила применения показателей прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период, их обязательности и сопоставимости.

Методики Росавтодора и Минвостокразвития России не предусматривают применение показателей прогноза социально-экономического развития (индекса потребительских цен либо индекса инфляции).

Отмечается взаимозамена предусмотренных прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год и плановый период показателей «Индекс потребительских цен» и «Индекс инфляции».

Так, в Методике прогнозирования доходов Управления делами Президента Российской Федерации предусмотрено применение в расчете прогноза индекса инфляции, равного индексу потребительских цен.

Методика Минобороны России также предусматривает применение при прогнозировании индекса инфляции, однако при формировании прогнозных показателей на очередной 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов фактически применен показатель прогноза индекса потребительских цен 1,036 и 1,039 соответственно (по подвиду дохода 18711105021016000120), а по подвиду дохода 18711105021017000120 примененный коэффициент 1,023 не соответствует ни индексу инфляции, ни индексу потребительских цен.

Методика Росавиации предусматривает применение индекса потребительских цен на очередной финансовый год и плановый период, не соответствующего году, на который осуществляется планирование.

Методика Росимущества предусматривает применение показателей динамики прогноза социально-экономического развития только на плановый период, в расчете прогноза дохода от аренды на очередной год индекс потребительских цен не используется.

Вышеперечисленные факты характеризуют необходимость более четкого и однозначного нормативно установленного указания на методологические критерии применения отдельных показателей динамики прогноза социально-экономического развития.

При этом, по мнению Счетной палаты, в алгоритме расчета прогноза доходов на очередной год и плановый период целесообразно применение индекса потребительских цен, прогнозируемого Минэкономразвития России на соответствующий плановый период.

Несмотря на наличие дебиторской задолженности и возможность учета динамики показателя собираемости, предусмотренного пунктом 4 Общих требований, анализируемые Методики главных администраторов, за исключением Методики Управления делами Президента Российской Федерации, не учитывают данные показатели.

2. В соответствии с пунктом 4 Общих требований главные администраторы доходов в связи с внесением изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты, в том числе в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом

Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации», в течение 2016–2018 годов проводили работу по принятию по результатам согласования с Минфином России правовых актов о внесении изменений в Методику прогнозирования.

Результат применения Методик, разработанных главными администраторами доходов, анализировался на показателях исполнения федерального бюджета за 2017 год и истекший период (10 месяцев) 2018 года с использованием материалов проверки обоснованности прогноза доходов (включая проверку расчетов прогноза поступлений по видам доходов), обоснованности и эффективности расходов проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, нормативной и методической базы их формирования.

Для исчерпывающего анализа Методик прогнозирования требуются данные за больший период их практического применения, вместе с тем уже имеющиеся данные позволили установить недостатки как самих Методик, так и их практического применения.

Проведенный анализ Методик прогнозирования доходов показал, что Методики, как и Общие требования, не учитывают риски принятия Правительством Российской Федерации отдельных решений после внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, приводящих к изменению поступлений доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации:

- устанавливающих на отдельные годы индивидуальные нормативы распределения чистой прибыли на выплату дивидендов хозяйственных товариществ и обществ, в отношении которых определение позиции акционера – Российской Федерации – осуществляется Правительством Российской Федерации;
- о приватизации, об использовании в качестве имущественного взноса при внесении в вертикально-интегрированные структуры или о передаче в государственные корпорации, в отношении долей участия и пакетов акций хозяйственных товариществ и обществ, принадлежащих Российской Федерации.

Указанные факторы несут риски значительного расхождения фактических результатов исполнения бюджета по сравнению с данными прогноза,

представленного главными администраторами доходов в Минфин России на стадии прогнозирования доходов бюджета, и вызывают необходимость корректировки прогноза доходов в процессе исполнения бюджета.

Анализ практического применения Методик главных администраторов показал, что несмотря на наличие значительного объема дебиторской задолженности по доходам, в Методиках большинства главных администраторов в расчетах прогноза доходов не предусматриваются дополнительные поступления за счет проводимой работы по ее погашению.

Проведенный анализ Методик главных администраторов доходов показал:

- применение различных подходов к формированию прогнозов доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности;
- ни одним из главных администраторов не используется показатель, характеризующий уровень собираемости в алгоритмах расчета доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности;
- главными администраторами доходов используется различная терминология, алгоритмы расчета, состав показателей и факторов, применяемых при расчетах;
- источники исходной информации для формирования прогноза не во всех случаях единообразны.

2.1. Установленные по результатам проведенного анализа недостатки Методик прогнозирования, случаи несоблюдения главными администраторами положений Общих требований в процессе разработки и утверждения Методик свидетельствуют о недостатках в работе Минфина России при согласовании Методик и последующем контроле их применения главными администраторами доходов.

В целях более полного и достоверного формирования прогноза поступлений доходов на очередной финансовый год и на плановый период Минфином России были разработаны формы обоснований прогноза поступлений доходов федерального бюджета (далее – ОПД) и порядок формирования и представления федеральными органами государственной власти (государственными органами), Центральным банком Российской Федерации обоснований прогноза поступления доходов федерального бюджета (далее – Порядок), утвержденные приказом Минфина России от 29 июля 2016 года № 128н.

Порядком не установлены требования об обеспечении при формировании ОПД их соответствия Методикам прогнозирования доходов, утвержденным главными администраторами доходов.

По результатам анализа размещенных в подсистеме «Бюджетное планирование» форм ОПД (формы по ОКУД 0505456, 0505458, 0505460) по доходам от поступлений аренды, а также доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, установлено, что они не учитывают особенности алгоритмов расчетов прогнозируемых объемов поступлений, предусмотренных в Методиках прогнозирования.

Так, формы по ОКУД 0505456 по большей части главных администраторов не содержат детализированные расчеты прогнозных показателей (содержат лишь суммированные (итоговые) значения), что не позволяет подтвердить фактическое применение утвержденных Общими требованиями методов прогнозирования. Кроме того, алгоритм расчета прогноза доходов, предусмотренный в указанных ОПД, не соответствует алгоритму расчета, предусмотренному Методиками (например, в Росимуществе, Росреестре и др.).

Форма по ОКУД 0505460 не содержит необходимую информацию, позволяющую подтвердить соответствие произведенного расчета прогнозов доходов на очередной финансовый год и на плановый период алгоритмам расчетов, указанным в Методиках, а также соблюдение главными администраторами норм Правил в части определения части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет с учетом расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий финансовый год, осуществляемых за счет чистой прибыли (заполнена отдельными администраторами доходов без детализации расчета прогноза в разрезе ФГУП, без указания сведений о государственном предприятии)¹⁵.

2.2. Сравнительный анализ объемов поступлений по анализируемым видам доходов за 2016 год – в период до вступления в действие Методик и за 2017 год и за 10 месяцев 2018 года – в период практического их применения представлен в приложениях № 1-5 к настоящему Отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

15 Минпромторг России, Минэнерго России, Роснедра, Минкультуры России, Минфин России, Росавтодор, Роспечать, Роспотребнадзор, Минтруд России, ФТС России, Росстат, Росгвардия, Минспорт России.

Точность прогнозов, основанных на Методиках прогнозирования, пока недостаточна, по 3 видам доходов из 4 от использования имущества, находящегося в государственной собственности, не соответствует целевому показателю пределов допустимого диапазона исполнения доходов (отклонение не более 15 %). Лишь только по доходам федерального бюджета от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений), отклонение фактического исполнения доходов в 2017 году относительно прогноза, учтенного при принятии Федерального закона № 362-ФЗ, оказались в вышеназванном допустимом диапазоне исполнения доходов.

По результатам сравнительного анализа объемов поступлений анализируемых видов доходов в федеральный бюджет в 2016–2017 годах и ожидаемой оценки исполнения в 2018 году установлено, что рост поступлений отмечается по двум видам доходов: доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также доходам, получаемым в виде арендной платы, средств от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений).

Исходя из информации, представленной главными администраторами данных видов доходов, они напрямую не увязывают рост поступлений с применением Методик.

Выводы

1. В отношении анализируемых видов доходов отмечается неурегулированность Общими требованиями к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 574, в части:

- установления алгоритмов расчетов в отношении прогнозирования доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, выбор метода и алгоритмов расчета (в настоящее время

предоставлен главным администраторам доходов), что приводит к различным методологическим подходам при прогнозировании данного вида доходов;

- учета при прогнозировании доходов имеющейся дебиторской задолженности по доходам, вследствие чего в расчетах прогноза доходов не учитываются дополнительные поступления доходов за счет погашения дебиторской задолженности;
- отсутствия четких критериев применения отдельных показателей прогноза динамики социально-экономического развития Российской Федерации.

Также установлено, что Общие требования не учитывают риски принятия Правительством Российской Федерации отдельных решений после внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, приводящих к изменению поступлений доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации:

- устанавливающих на отдельные годы индивидуальные нормативы распределения чистой прибыли на выплату дивидендов хозяйственных товариществ и обществ, в отношении которых определение позиции акционера – Российской Федерации – осуществляется Правительством Российской Федерации;
- о приватизации, об использовании в качестве имущественного взноса при внесении в вертикально-интегрированные структуры или о передаче в государственные корпорации в отношении долей участия и пакетов акций хозяйственных товариществ и обществ, принадлежащих Российской Федерации.

2. Проведенный анализ Методик прогнозирования доходов главных администраторов доходов, согласованных с Минфином России, показал наличие следующих системных недостатков:

- применение главными администраторами доходов различных подходов к формированию прогнозов по анализируемым видам доходов, использование различной терминологии, алгоритмов расчета, источников исходной информации, состава показателей и факторов, применяемых при расчетах;
- применение отдельными главными администраторами доходов алгоритмов расчета прогнозных показателей, не соответствующих алгоритмам расчетов, предусмотренных в Методиках прогнозирования;

- не применение при прогнозировании показателя, характеризующего уровень собираемости доходов, предусмотренного пунктом 4 Общих требований;
- отсутствие в Методиках прогнозирования у ряда главных администраторов доходов алгоритма расчетов прогнозных значений доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, для второго и третьего годов планового периода, а также описания алгоритма расчета при отсутствии утвержденных программ деятельности предприятий, описания условий когда прогнозирование не осуществляется.

3. Проведенный анализ показал, что точность прогнозов, сформированных в соответствии с Методиками прогнозирования, пока недостаточна, отмечается значительное перевыполнение (недовыполнение) плана по доходам по сравнению с первоначальным прогнозом, по 3 из 4 видов анализируемых доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности.

При этом согласно информации, представленной главными администраторами доходов, они напрямую не увязывают рост поступлений с принятием Методик прогнозирования.

4. Формы обоснований прогноза поступления доходов (формы по ОКУД 0505456, 0505458, 0505460) по доходам от поступлений аренды, а также доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденные приказом Минфина России от 29 июля 2016 года № 128 н, не учитывают особенности алгоритма расчета прогнозируемых объемов поступлений, предусмотренных Методиками главных администраторов доходов.

Предложения

- 1.** Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
- 2.** Отчет о результатах мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.