

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 февраля 2014 года № 11К (957) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ наличия и состояния нормативной методической базы формирования неналоговых доходов федерального бюджета, а также сложившейся практики подготовки прогноза доходов»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министрству финансов Российской Федерации.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ наличия и состояния нормативной методической базы формирования неналоговых доходов федерального бюджета, а также сложившейся практики подготовки прогноза доходов»

Основание для проведения мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (пункты 3.1.1, 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.1.1.4, 3.1.1.5, 3.1.1.6, 3.1.1.7).

Предмет мероприятия

Нормативные правовые документы, регламентирующие процесс формирования и прогнозирования неналоговых доходов федерального бюджета; информация главных администраторов доходов о прогнозе поступлений доходов федерального бюджета, оценке поступлений доходов, а также расчеты по закрепленным доходным источникам в разрезе кодов бюджетной классификации Российской Федерации; отчетность главных администраторов доходов бюджетов об исполнении федерального бюджета.

При исследовании неналоговых доходов не рассматривались вопросы, связанные с доходами от внешнеэкономической деятельности.

Цели мероприятия

Установить выполнение Минфином России требований статьи 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части исполнения бюджетных полномочий по осуществлению методологического руководства в области составления и исполнения федерального бюджета; выявить про-

блемы, препятствующие качественному прогнозированию неналоговых доходов и приводящие к рискам недопоступления или к потерям доходов федерального бюджета.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Министерство внутренних дел Российской Федерации (по запросу), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (по запросу), Федеральная служба государственной статистики (по запросу).

Исследуемый период: 2009-2013 годы.

Сроки проведения мероприятия: с 11 ноября 2013 года по 28 февраля 2014 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ нормативных правовых документов, регламентирующих порядок формирования неналоговых доходов федерального бюджета

Нормативными правовыми актами, содержащими положения, определяющие формирование неналоговых доходов, являются: Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс); Гражданский кодекс Российской Федерации, который устанавливает основные правила по вопросам аренды, доверительного управления, залога, купли-продажи имущества; Лесной и Водный кодексы Российской Федерации, регулирующие платежи при пользовании природными ресурсами; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, регулирующие правоотношения, возникающие при применении административных наказаний, штрафных санкций, возмещении ущерба и связанные с неналоговыми доходами; а также иные федеральные законы и подзаконные акты.

Статья 20 Бюджетного кодекса устанавливает классификацию доходов бюджетов. Единый для бюджетов перечень статей и подстатей доходов бюджета утверждается Минфином России. Коды классификации доходов бюджетов и порядок их применения устанавливаются ежегодно утвержденными приказами Минфина России указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации.

Приказом Минфина России от 21 декабря 2012 года № 171н утверждены Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, в соответствии с которыми неналоговые доходы распределены по 7 подгруппам (106 статьям доходов):

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- платежи при пользовании природными ресурсами;
- доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- прочие неналоговые доходы.

В Бюджетном кодексе, кроме приведенного перечня неналоговых доходов и термина «Неналоговые доходы», нет норм и положений, связанных с установлением, уплатой и администрированием этих доходов.

Статьей 53 Бюджетного кодекса «Полномочия Российской Федерации по формированию доходов бюджетов» регламентируются полномочия Российской Федерации только в налоговой сфере и не содержатся полномочия по неналоговым доходам.

Следует отметить, что в Положении о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329, и в постановлении Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 года № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» не закреплена функция Минфина России по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере неналоговых доходов (кроме таможенных платежей), также в них отсутствует функция по осуществлению Минфином России методологического обеспечения в части неналоговых доходов.

Нормативное регулирование неналоговых доходов осуществляется федеральными законами, нормативными актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти - главных администраторов доходов бюджетов.

Например, разовые платежи за пользование недрами взимаются в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах».

Плата пользователей радиочастотным спектром установлена Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» (далее - Федеральный закон «О связи») и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 года № 171 «Об установлении размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра и взимания такой платы».

Взимание консульских сборов, входящих в подгруппу «Административные платежи и сборы», осуществляется на основании Федерального закона от 5 июля 2010 года № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от

11 ноября 2010 года № 889 «Об утверждении ставок консульских сборов, взимаемых должностными лицами за совершение консульских действий».

Плата за использование лесов и оценка лесов рассчитываются на основании постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 года № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

Основанием платы за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям являются двусторонние соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии в вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов от 21 февраля 1998 года, Правительством СССР и Правительством Японии о взаимных отношениях в области рыболовства у побережий обеих стран от 7 декабря 1984 года, о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 12 мая 1985 года, Министерством рыбного хозяйства СССР и Хоккайдской ассоциацией рыбопромышленников о промысле морской капусты японскими рыбаками от 25 августа 1981 года, Правительством СССР и Правительством Республики Корея о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 16 сентября 1991 года, Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури от 27 мая 1994 года, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Исландия о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 3 апреля 2000 года.

Порядок начисления и уплаты доходов, полученных от продаж на аукционах права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности, установлен административным регламентом по исполнению государственной функции по организации проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, отнесенными к объектам рыболовства, утвержденным приказом Росрыболовства от 19 марта 2010 года № 217.

С 1 сентября 2012 года в России введен утилизационный сбор для колесных транспортных средств (статья 24.1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»), правила взимания которого установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 года № 1291. Вместе с тем формы и формат представления плательщиками в электронном виде расчетов сумм утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств (шасси) пока не разработаны, а рекомендовано использовать форму и фор-

мат расчета, доведенные письмом ФНС России от 25 декабря 2013 года № ГД-4-3/23318@.

Следует отметить, что утилизационный сбор имеет элементы, присущие налогам (плательщики сбора, объект налогообложения, налоговая ставка, порядок исчисления и сроки уплаты).

Администрируемая Росреестром плата за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, регулируется статьей 8 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а также приказами Минэкономразвития России от 16 декабря 2010 года № 650 и от 15 февраля 2012 года № 58, утвердившими порядок взимания и возврата такой платы (включая обеспечение доступа к информационному ресурсу, содержащему сведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним), и размеры платы за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре. Документами установлена обязанность по уплате и возврату платы, а также ставки по данному виду дохода.

Нормативным правовым актом, являющимся основанием для администрирования Росморречфлотом доходов, получаемых в виде арендной платы, взимаемой в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об аренде Финляндской Республикой российской части Сайменского канала и прилегающей к нему территории и об осуществлении судоходства через Сайменский канал от 27 мая 2010 года, является вышеназванный Договор. В указанном договоре прописан только размер арендной платы (основной и переменной).

Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» определены основные положения по установлению разового платежа за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, основания возникновения (прекращения) исполнения обязанности по уплате платежа, администрируемого Роснедрами. При этом минимальные размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в соответствии с методикой расчета, утвержденной приказом Минприроды России от 30 сентября 2008 года № 232. Окончательные размеры платежей, по участкам недр, предоставленным с проведением конкурсов (аукционов), устанавливаются по результатам конкурса или аукциона и фиксируются в лицензии на пользование недрами, а без проведения конкурсов (аукционов) - правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 94.

В указанных документах не установлены права и обязанности плательщиков неналоговых доходов, формы и методы контроля, периодичность

изменения ставки с учетом экономической целесообразности и уровня инфляции, контроль администраторов за уплатой неналогового дохода, ответственность за неуплату.

Таким образом, с учетом вышеизложенного можно констатировать, что правовые нормы, регулирующие неналоговые доходы, не систематизированы и содержатся не только в федеральных законах, но и в различных нормативных актах как Правительства Российской Федерации, так и федеральных органов исполнительной власти.

Это приводит к существенным трудностям как в части определения порядка формирования и прогнозирования неналоговых доходов, так и в части их администрирования.

2. Анализ деятельности Минфина России по выполнению требований статьи 165 Бюджетного кодекса в части осуществления методологического руководства подготовкой и установления порядка представления главными администраторами доходов федерального бюджета обоснований прогнозов неналоговых доходов

2.1. Выполнение Минфином России функций по осуществлению методологического руководства в области составления и исполнения федерального бюджета в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса

Во исполнение своих полномочий Минфин России письмом от 29 февраля 2012 года № 16-05-07/4 обязал главных администраторов доходов бюджета осуществлять прогнозирование поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации на основании разработанных ими методик расчета прогнозных значений соответствующих доходных показателей.

Вместе с тем в ходе проверки установлено, что Минфин России не располагает информацией о наличии у главных администраторов доходов методик их расчета.

Анализ проверенных материалов по 20 главным администраторам доходов показал, что только половина из них имеет разработанные методические рекомендации по составлению прогнозов доходов. У имеющих методики администраторов доходов они были разработаны и согласованы с Минфином России в 2006-2007 годах и в большинстве случаев не актуализированы.

В качестве положительного примера можно привести Государственную фельдъегерскую службу Российской Федерации, которая осуществляет расчет закрепленных за службой доходных источников в соответствии с Методическими рекомендациями по расчету доходных источников федерального бюджета, администрируемых службой, утвержденными ГФС России 3 апреля 2006 года № 1839-вн и согласованными с Минфином Рос-

сии. Периодически в методические рекомендации вносились изменения, они являются актуальными и действуют в настоящее время.

В деятельности других главных администраторов доходов бюджетов выявлены существенные недостатки.

Росреестром формирование прогноза поступлений доходов в федеральный бюджет осуществлялось ранее в соответствии с Методическими рекомендациями по расчету доходных источников федерального бюджета, утвержденными Федеральной регистрационной службой и согласованными с Минфином России 13 ноября 2006 года.

В связи с переименованием Федеральной регистрационной службы в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Указ Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847) в перечень кодов классификации доходов, администрируемых Росреестром и его подведомственными территориальными органами, внесены изменения.

Методические рекомендации по прогнозированию администрируемых Росреестром доходов федерального бюджета направлены в территориальные органы лишь в июне 2013 года.

Росстатом для расчетов предоставления платных информационных услуг применялась Методика (порядок) расчета стоимости предоставления официальной статистической и иной информации на основе договоров об оказании информационных услуг, утвержденная руководителем Росстата в 2008 году и согласованная с Минфином России и Мининформсвязи России.

Методикой было предусмотрено, что тарифы на предоставленные услуги подлежат индексации с учетом доводимых Минфином России коэффициентов, учитывающих планируемый рост оплаты труда по единой тарифной сетке и материальные затраты на очередной финансовый год. Как показала проверка, Минфином России вышеуказанные коэффициенты до Росстата не доводились и до 2012 года тарифы на предоставленные Росстатом услуги не индексировались. В 2012 году Росстатом введен повышающий коэффициент в размере 1,3, соответствующий уровню инфляции 2011-2012 годов, затем применен самостоятельно коэффициент в размере 1,5 к тарифам на предоставляемые услуги.

Росавтодором 18 мая 2011 года утверждены Методические рекомендации по расчету доходных источников федерального бюджета, в 2012-2013 годах изменения в указанные методические рекомендации не вносились. Следует отметить, что Росавтодор направлял в Минфин России указанные методические рекомендации на согласование, однако Минфин России, ссылаясь на отсутствие нормативной базы, обязывающей согласовывать указанный нормативный документ, отказал в их согласовании.

По отдельным администраторам (Росприроднадзор, Минобороны России, Росреестр, Росморречфлот, Росрезерв, Россвязь и другие) методики расчета прогнозируемых доходов не разработаны. В то же время указан-

ными главными администраторами расчеты по прогнозам поступлений доходов в федеральный бюджет на 2012-2013 годы представлены.

Отсутствие в Бюджетном кодексе нормы, предусматривающей обязательность разработки экономически обоснованных методик расчетов прогнозных значений доходов федерального бюджета главными администраторами доходов бюджетов и обязательное согласование их с Минфином России, приводит к тому, что на практике применяются устаревшие методики или объем неналоговых доходов определяется произвольно.

Это отрицательно влияет на правильность расчета объемов неналоговых доходов, а также на точность и качество прогноза поступления доходов федерального бюджета.

2.2. Подготовка прогноза по статьям классификации доходов федерального бюджета

В соответствии с Положением о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010, Минфин России совместно с главными администраторами доходов федерального бюджета осуществляет подготовку прогноза по статьям классификации доходов федерального бюджета.

При составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период главные администраторы доходов федерального бюджета разрабатывают и согласовывают с Минфином России прогноз объемов поступлений в федеральный бюджет по соответствующим видам (подвидам) доходов федерального бюджета.

В бюджетные полномочия главного администратора доходов бюджета, установленные статьей 160¹ Бюджетного кодекса, входит представление сведений, необходимых для составления проекта бюджета. В соответствии с Правилами осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995, главные администраторы доходов формируют прогноз поступления доходов в сроки, установленные нормативными правовыми актами.

Взаимодействие Минфина России с федеральными органами исполнительной власти при подготовке проектов федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период согласно постановлению Правительства

Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010 осуществляется в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации (Председателя Правительства Российской Федерации).

В соответствии с графиками подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов и письмами Минфина России главные администраторы доходов представляют в Минфин России в установленные графиком сроки (апрель, май, август) прогнозы поступлений доходов в федеральный бюджет на очередной финансовый год и плановый период с приложением расчетов по закрепленным доходным источникам в разрезе кодов бюджетной классификации Российской Федерации, а также оценку поступлений доходов в текущем финансовом году, пояснительную записку и факторный (сравнительный) анализ прогноза поступлений доходов.

В письмах Минфина России также указываются основные принципы формирования прогноза доходов и проведения оценки поступления доходов, формы и способы представления информации.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия было установлено, что 11 главных администраторов доходов из 90 в 2012 году и 9 из 91 в 2013 году не представляли прогнозы поступлений неналоговых доходов по закрепленным за ними источникам.

В методиках расчета прогнозных значений доходов федерального бюджета, разработанных главными администраторами доходов бюджетов, по отдельным видам неналоговых доходов закладываются разные принципы исчисления.

Так, прогноз доходов от продажи материальных и нематериальных активов рассчитывается на основании утвержденных перечней реализуемых активов и аналитических данных об их цене.

При формировании прогноза по доходам от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства учитываются количество оказываемых услуг, их стоимость. Прогноз по поступлению штрафов в федеральный бюджет формируется исходя из размера штрафных санкций, статистики нарушений с учетом результатов проведенной работы по сокращению количества нарушений.

В ходе проведенного мероприятия проанализированы расчеты прогнозных значений поступлений доходов федерального бюджета 20 главных администраторов доходов по закрепленным доходным источникам в разрезе кодов бюджетной классификации Российской Федерации и пояснительные записки, поступающие в Минфин России, на 2012 и 2013 годы.

Установлено, что 11 главных администраторов доходов бюджетов администрировали неналоговые доходы, определяемые на основании ставок платежей, установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или иного исполнительного органа федеральной власти.

Как правило, размеры ставок не индексируются и не корректируются с учетом инфляции и изменяющихся условий работы хозяйствующих субъектов.

В большинстве случаев финансово-экономическое обоснование ставок неналоговых доходов отсутствовало, в ряде случаев ставки не соответствовали рыночным условиям. В нормативных правовых актах не определены сроки пересмотра ставок и необходимость индексации их с учетом уровня инфляции, а в ряде случаев индексация производилась в размерах, не соответствующих уровню инфляции. В результате и прогноз неналоговых доходов, и их фактическое поступление занижаются.

Например, в 2013 году индексация ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 года № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности», составила 1,3 в части древесины и 1,13 в части иных лесных ресурсов¹, при том, что уровень инфляции за период с 2007 года (то есть с даты установления ставок) составил 61 процент.

Минобороны России, Росимущество, Росавтодор и другие главные администраторы расчет дохода, получаемого в виде платы по договорам аренды имущества и земли, производили на 2012-2013 годы без учета инфляционных изменений по единой средней ставке аренды.

Нередко формирование прогнозов неналоговых доходов федерального бюджета осуществляется главными администраторами доходов на основании фактического поступления доходов за предыдущий период.

Таким образом, в отдельных случаях Минфин России принимает представленные прогнозы главных администраторов доходов бюджетов без должного финансово-экономического обоснования.

Прогнозом поступлений доходов, учтенных при формировании доходов федерального бюджета на 2013 год, главным администраторам доходов предусмотрено перечислить в федеральный бюджет неналоговых доходов (без учета доходов от внешнеэкономической деятельности) в сумме 761422,4 млн. рублей.

Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» внесены изменения в прогноз поступлений доходов федерального бюджета.

В части неналоговых доходов увеличение прогнозных значений составило 135450,8 млн. рублей, или 17,8 % от прогноза поступлений, предусмотренного Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ. Окончательный прогноз поступлений неналоговых доходов в федеральный бюджет на 2013 год составил 896873,2 млн. рублей.

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

В 2013 году практически всеми администраторами доходов был увеличен прогноз поступлений в части неналоговых доходов (Минтранс России, Верховный суд Российской Федерации, Минкомсвязь России, Минсельхоз России, Роскосмос, Росавиация, ФСВТС России, Минспорт России, Роснедра, Минкультуры России, Минздрав России, Росжелдор, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Минэкономразвития России, ФСТ России, Банк России и другие).

Так, по Роскосмосу прогноз поступлений неналоговых доходов увеличен на 1027,7 млн. рублей; при этом в части перечисления прибыли подведомственных ФГУП прогноз поступлений первоначально не составлялся.

По Роснедрам увеличение прогноза поступлений неналоговых доходов произведено на 114754,1 млн. рублей, или в 3,7 раза.

Минэнерго России увеличен прогноз по доходам в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашения о разделе продукции по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в связи с ростом добычи углеводородов на 5055,3 млн. рублей, или на 37,5 процента.

Более 85 % неналоговых доходов, администрируемых МИДом России, поступивших в 2013 году, не предусмотрены прогнозом поступлений (консульские сборы; доходы, взимаемые в возмещение фактических расходов, связанных с консульскими действиями; доходы, поступающие в порядке возмещения расходов, понесенных в связи с эксплуатацией федерального имущества; доходы от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории Российской Федерации, получаемые за рубежом) на сумму 8473,9 млн. рублей.

Увеличение прогноза поступлений по плате пользователей радиочастотным спектром, администрируемой Роскомнадзором, составило 1953,2 млн. рублей, или на 14,2 процента.

По Минсельхозу России прогноз поступлений неналоговых доходов в 2013 году увеличен на 6679,6 млн. рублей, или в 515 раз.

В то же время в 2013 году уменьшен прогноз поступлений в части неналоговых доходов по Росимуществу, Росрыболовству, Россельхознадзору, Росфиннадзору, СВР России, Спецстрою России, ФМБА России, Ростехнадзору, Росатому.

Так, уменьшение прогноза поступлений неналоговых доходов по Росимуществу составило 38405,3 млн. рублей, или на 21,2 процента.

Не представили прогноз поступлений неналоговых доходов в 2013 году Росмолодежь, ЦИК России, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Минвостокразвития России, Конституционный Суд Российской Федерации, Федеральная служба по финансовым рынкам.

Таким образом, занижение прогнозных значений доходов федерального бюджета рядом главных администраторов доходов или непредставление

прогнозов поступлений на 2013 год привело к тому, что в прогнозе поступлений доходов, предусмотренном Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ, не были учтены отдельные доходы, отнесенные Бюджетным кодексом к доходным источникам федерального бюджета, в том числе доходы в сфере использования государственных запасов и природных ресурсов, ряд административных платежей и сборов, доходы от реализации определенных видов федерального имущества и другие.

3. Анализ фактических поступлений неналоговых доходов по главным администраторам доходов по сравнению с их прогнозными показателями (выборочно)

3.1. Общий анализ динамики поступления неналоговых доходов в проверяемом периоде

Динамика фактических поступлений неналоговых доходов по сравнению с их прогнозными значениями (без учета доходов от внешнеэкономической деятельности) приведена в следующей таблице:

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Прогноз, установленный в соответствии с федеральным законом, млрд. руб.	349,3	487,9	528,6	619,1	761,4
Уточненный прогноз поступлений, млрд. руб.	326,0	632,1	693,0	968,9	896,9
Фактические поступления, млрд. руб.	637,5	649,4	688,1	974,9	894,0
Выполнение прогноза, установленного в соответствии с федеральным законом, %	182,5	133,1	130,2	157,5	117,4
Выполнение уточненного прогноза, %	195,6	102,7	99,3	100,6	99,7

Анализ решений об уточнении прогноза поступлений неналоговых доходов в конце финансового года дает основание предполагать, что за несколько месяцев до завершения года прогнозные показатели корректируются под реально поступающие доходы. При этом, первоначально эти доходы при расчете проекта бюджета занижаются и затем корректируются в сторону увеличения.

Сопоставлением фактических поступлений прогнозным значениям неналоговых доходов по главным администраторам доходов бюджетов за 2009-2013 годы установлено, что поступления неналоговых доходов нередко превышают прогнозные значения в несколько десятков раз, в основном за счет доходов, по которым не установлен прогноз поступлений или прогноз поступлений незначителен.

Так, в 2012 году поступления неналоговых доходов, администрируемых МИДом России, составили 8990,0 млн. рублей, прогноз поступлений указанных доходов в сумме 497,5 млн. рублей был перевыполнен в 18 раз. В 2013 году поступления составили 9914,1 млн. рублей, прогноз поступлений в сумме 1411,9 млн. рублей был перевыполнен в 7 раз. При этом консульские сборы, не предусмотренные прогнозом поступлений доходов, составили в 2012 году 5827,9 млн. рублей, в 2013 году - 6305,4 млн. рублей; доходы, взимаемые в возмещение фактических расходов, связан-

ных с консульскими действиями, составили в 2012 году 1442,5 млн. рублей, в 2013 году - 1508,4 млн. рублей.

Эти доходы носят систематический характер и их можно и нужно прогнозировать.

Не ясна логика внесения изменений в конце 2013 года в прогноз ряда неналоговых доходов.

Прогнозные показатели в целом по доходам от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства за 2013 год исполнены на 93,8 %. При этом по 8 видам доходов исполнение составило от 45,5 % до 88,0 % по отношению к прогнозным показателям, уточненным по состоянию на 2 декабря 2013 года, что привело к недопоступлению в федеральный бюджет планируемых доходов в сумме 18840,9 млн. рублей².

Прогноз доходов от платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, администрируемых Рослесхозом и Минобороны России, был уменьшен по состоянию на 2 декабря 2013 года с 1185,5 млн. рублей до 988,8 млн. рублей. Фактически поступило в федеральный бюджет 868,9 млн. рублей, или 73,3 % к первоначальному и 87,9 % к уточненному прогнозу.

Не была предусмотрена первоначальным прогнозом поступлений на 2013 год плата за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в федеральной собственности, администраторами которых являются Росавтодор, Минобороны России и Роскосмос. При внесении изменений в федеральный бюджет прогноз поступлений по плате был предусмотрен в сумме 60,3 млн. рублей, а поступления составили лишь 1,9 млн. рублей. Уточненный в декабре 2013 года прогноз поступлений был выполнен всего на 3,2 процента.

В 2013 году первоначальным прогнозом не были предусмотрены поступления по доходам в виде платы за предоставление рыбопромыслового участка, полученной от победителя конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в отношении водных биологических ресурсов, находящихся в федеральной собственности, администрируемой Росрыболовством. При внесении изменений в федеральный бюджет прогноз поступлений по указанным доходам был установлен в сумме 15,3 млн. рублей. Фактические поступления составили 126,3 млн. рублей, что превысило прогнозные значения в 8,3 раза.

Также первоначальным прогнозом на 2013 год не были предусмотрены поступления по доходам, полученным от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологи-

² Отдельные доходы от оказания платных услуг также имеют практически идентичную природу с государственной пошлиной, которая согласно статье 50 Бюджетного кодекса отнесена к налоговым доходам.

ческими ресурсами, находящимися в федеральной собственности, администрируемым Росрыболовством. При внесении изменений в федеральный бюджет прогноз поступлений был установлен в сумме 238,4 млн. рублей. Поступления в федеральный бюджет по доходам составили 301,9 млн. рублей, прогноз поступлений по ним был выполнен на 126,6 процента.

Таким образом, уточненный в декабре 2013 года прогноз поступлений доходов, доведенный Минфином России до главных администраторов, не отражает реальную ситуацию в части фактических поступлений неналоговых доходов.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия проанализирована деятельность 20 главных администраторов доходов. В деятельности ряда из них выявлены следующие недостатки.

Росимущество администрировало в 2012-2013 годах около 30 видов неналоговых доходов, которые обеспечили поступление в казну государства 230574,5 млн. рублей в 2012 году (102,0 % от прогнозируемого объема) и 147251,4 млн. рублей в 2013 году (103,3 % от прогнозируемого объема).

За последние 5 лет выполнение прогнозов поступлений неналоговых доходов составляло от 98 % до 121 %. Следует учесть, что прогнозы ежегодно уточнялись на основании оценки поступлений неналоговых доходов, что свидетельствует о недостаточной точности расчетов прогнозных значений.

Следует отметить, что в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Росимущество приказом от 27 декабря 2013 года № 452 утвердило Методические рекомендации по формированию прогнозов доходов федерального бюджета, администрируемых Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, на очередной финансовый год и плановый период.

Основная доля неналоговых доходов, администрируемых Росимуществом, поступает от доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации.

Поступление большей части указанного дохода обеспечивают около 20 крупнейших акционерных обществ (Ростелеком, Росагролизинг, Россельхозбанк, Аэрофлот, Международный аэропорт Шереметьево, РЖД, Алроса, Банк ВТБ, Транснефть, Газпром, Зарубежнефть, Роснефтегаз, РусГидро и другие).

Размер дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет по итогам деятельности акционерных обществ за 2012 год, рассчитывался по аналогии с 2011 годом и составил 25 процентов.

Прогнозные значения указанного дохода на 2013 год были определены на основе отдельных поручений Правительства Российской Федерации.

Только в конце 2012 года распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2012 года № 2083-р внесены изменения в распоря-

жение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 774-р в части направления на выплату дивидендов не менее 25 % чистой прибыли акционерного общества, если иное не установлено актами Правительства Российской Федерации.

В 2013 году поступление вышеуказанного дохода составило 134780,2 млн. рублей, или 101,0 % от уточненного прогноза доходов, и по сравнению с 2012 годом снизилось на 77787,1 млн. рублей, или на 36,6 %. Снижение поступлений в значительной степени связано со снижением чистой прибыли, полученной крупнейшими акционерными обществами за 2012 год.

Одной из причин снижения поступлений является приватизация пакетов акций ряда крупнейших компаний в 2011-2012 годах, предусмотренная Программным планом (программой) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2010 года № 2102-р.

Таким образом, в условиях отсутствия нормативных и методических документов, регламентирующих порядок проведения расчетов прогнозных значений дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, сопоставимости расчетной базы показателей чистой прибыли крупных акционерных обществ, а также наличия рисков снижения доходов в результате приватизации крупнейших акционерных обществ, снижается и достоверность прогнозируемых объемов указанных доходов.

В 2012 году поступление неналоговых доходов от перечисления части прибыли ФГУП, администрируемых Росимуществом, составило 4796,1 млн. рублей. Прогноз на 2013 год был рассчитан в объеме 42,9 млн. рублей, то есть 0,9 % от фактических поступлений 2012 года, а размер поступлений доходов в 2013 году составил 579,4 млн. рублей, что выше прогнозных значений в 13,5 раза.

С 2012 года в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, включены в перечень доходов, администрирование которых может осуществляться главными администраторами доходов федерального бюджета в пределах их компетенции.

Восемнадцать из проверенных главных администраторов доходов федеральных органов исполнительной власти (кроме Росимущества и Минобороны России) не предусмотрели в своих нормативных актах на 2012 год наделение подведомственных территориальных органов бюджетными полномочиями администраторов доходов федерального бюджета в отношении доходов от перечисления части прибыли, остающейся после

уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов, и, как следствие, не администрировали указанный вид дохода.

Доходы 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), администрируемые Росимуществом, в 2013 году составили 897,5 млн. рублей, или 94,6 % к уточненному прогнозу поступлений. По сравнению с 2012 годом поступления уменьшились на 41,6 млн. рублей.

В представленном Росимуществом расчете, на основании которого формировался прогноз поступления, использовались показатели средней годовой ставки арендной платы и размер площади объектов, передаваемого в аренду имущества. При этом в отношении объектов, закрепленных за Росимуществом, рост ставок арендной платы расчетом не предусмотрен.

Приведенные выше факты свидетельствуют об отсутствии у Росимущества утвержденной и согласованной с Минфином России методики расчета прогнозируемых доходов федерального бюджета, предусматривающей алгоритмы расчета исходных показателей для прогнозирования неналоговых доходов.

В 2013 году поступление неналоговых доходов в федеральный бюджет, администрируемых Россвязью, составило 13726,7 млн. рублей и по сравнению с 2012 годом увеличилось на 11,9 %. Прогноз поступлений неналоговых доходов на 2013 год выполнен на 95,3 процента.

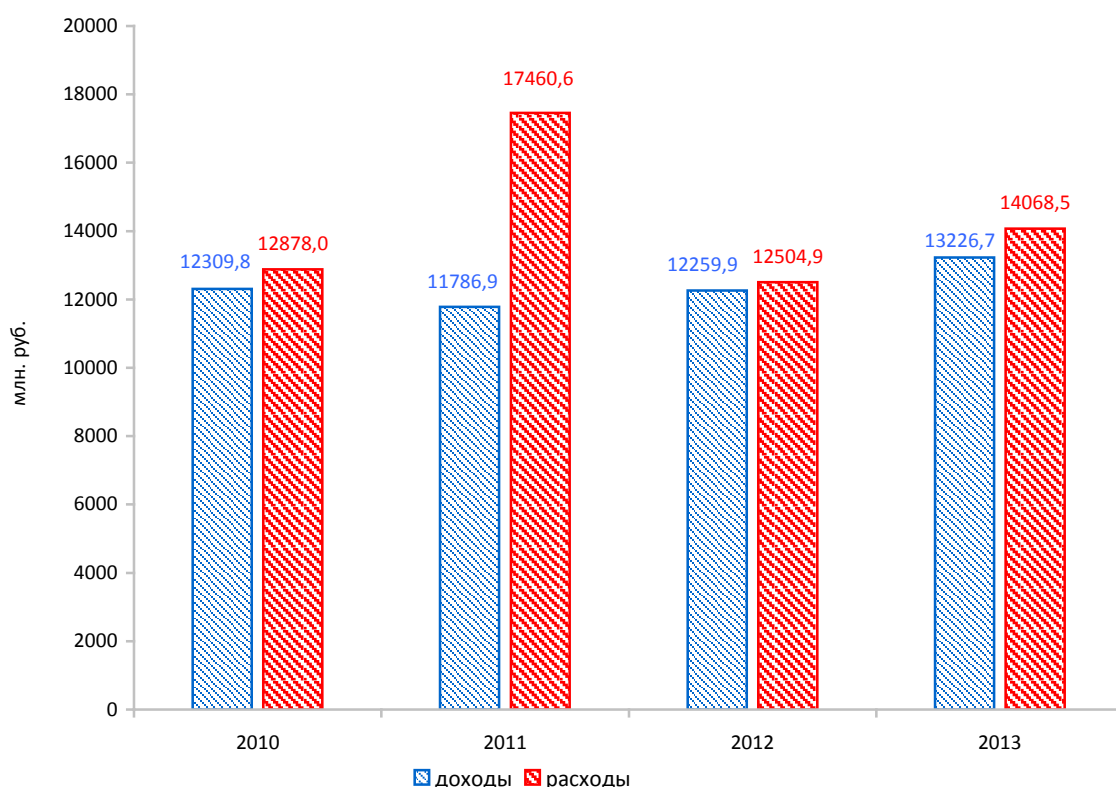
Основным неналоговым доходом, формирующим поступления доходов в федеральный бюджет этого администратора, являются средства отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания. Их доля в общей сумме неналоговых доходов составила в 2009-2013 годах от 96,4 % до 99,9 процента.

Размер ставки обязательного отчисления оператора сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания, введенный Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 245-ФЗ «О внесении изменений в статьи 59 и 60 Федерального закона «О связи», не изменялся и составил 1,2 процента.

Как следует из пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 года № 246 «Об утверждении Правил возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи», возмещение операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи, осуществляется Россвязью из средств резерва универсального обслуживания в виде субсидий. Расходы осуществляются по подразделу 0410 «Связь и информатика», ЦСР 3300205 «Субсидии на возмещение операторам связи убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи».

За 2010 год объем субсидий, направленных на возмещение операторам сети связи убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи, составил 12878,0 млн. рублей и превысил сумму платежей, поступивших в резерв универсального обслуживания, на 568,2 млн. рублей.

Сумма расходов федерального бюджета на возмещение операторам универсального обслуживания убытков в 2011 году превысила полученные доходы на 5673,7 млн. рублей, или в 1,5 раза, в 2012 году превышение сумм расходов над доходами составило 245,0 млн. рублей, или 2,0 %, в 2013 году - 841,8 млн. рублей, или 6,4 процента.



Таким образом, утверждаемые в последние 3 года федеральными законами о федеральном бюджете суммы бюджетных назначений в виде субсидий на возмещение операторам сети связи убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи, как и фактические расходы, превышают размер резерва универсального обслуживания. Недостающие суммы компенсируются за счет других источников. Так, в 2011 году более 5 млрд. рублей субсидий было выплачено за счет остатков 2009 года и передано ассигнований за счет уменьшения объемов финансирования государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)».

Анализ поступления доходов от оказания услуг федеральными казенными учреждениями вневедомственной охраны МВД России (до 2012 года - управления (отделы) вневедомственной охраны, далее - вневедомственная охрана) показал следующее.

В 2009-2012 годах доходы, поступившие от оказания ими платных услуг, составили, соответственно, 48120,4 млн. рублей, 50078,7 млн. рублей, 48406,4 млн. рублей и 49997,1 млн. рублей. Практически этот вид доходов в течение 4 лет остается на одном уровне, хотя в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2011 года № 752 «О порядке определения тарифов на оказываемые полицией услуги по охране имущества и объектов граждан и организаций, а также иные услуги, связанные с обеспечением охраны имущества на договорной основе», начиная с 2012 года, указанные тарифы подлежат ежегодной индексации исходя из прогнозируемого уровня инфляции.

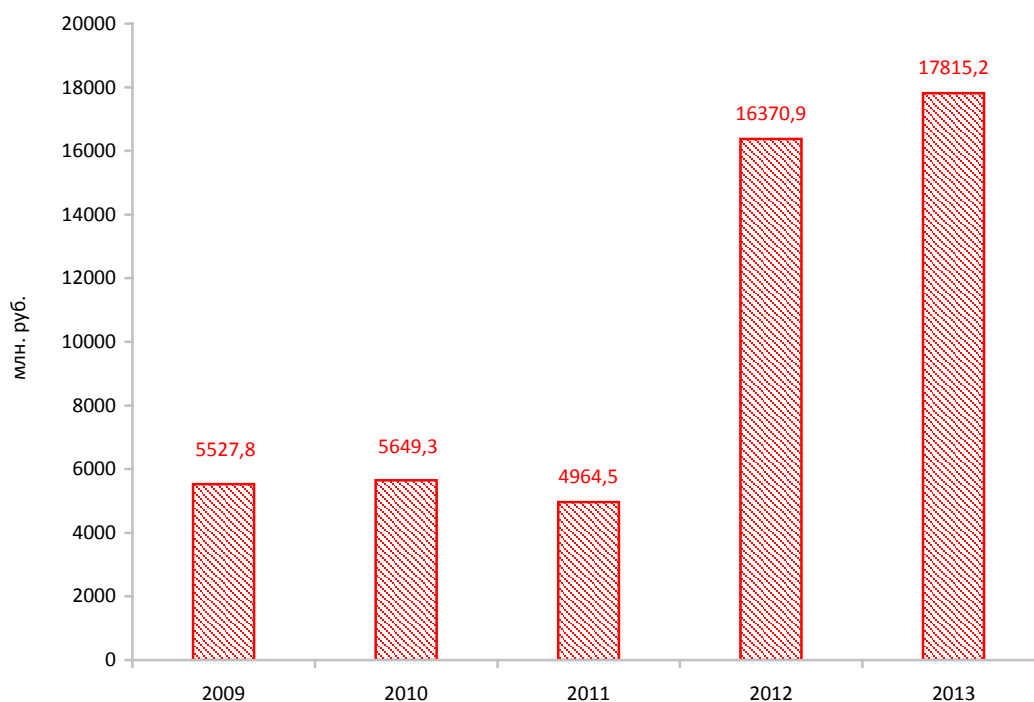
Основная доля доходов, администрируемых Роскомнадзором, приходится на плату пользователей радиочастотным спектром. Платность использования радиочастотного спектра установлена пунктом 4 статьи 22 Федерального закона «О связи» с 1 января 2004 года.

Как следует из пункта 4 статьи 23 Федерального закона «О связи», в целях обеспечения системы контроля радиочастот, конверсии радиочастотного спектра и финансирования мероприятий по переводу действующих радиоэлектронных средств в другие полосы радиочастот для пользователей радиочастотным спектром устанавливаются разовая плата и ежегодная плата за их использование.

Правила установления размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра и взимания такой платы утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 года № 171 (далее - Правила) и введены в действие с 1 января 2012 года. Правилами установлен порядок расчета платы и перечисления ее в федеральный бюджет.

Методика расчета размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра утверждена приказом Минкомсвязи России от 30 июня 2011 года № 164 и включает в себя ставки и коэффициенты, дифференцируемые в зависимости от используемых диапазонов радиочастот, количества используемых радиочастот (радиочастотных каналов) и технологий, применяемых при использовании радиочастотного спектра. Пересмотр ставок и коэффициентов предусмотрен не реже 1 раза в 2 года.

Необходимо отметить, что с 2012 года, то есть с момента утверждения Правительством Российской Федерации Правил установления размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра, а также Методики их расчета, поступившие в федеральный бюджет неналоговые доходы в виде платы пользователей радиочастотным спектром значительно превышают доходы, полученные за предыдущие годы, что видно из следующей диаграммы:



Таким образом, своевременные разработка и введение в действие Правил установления размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра позволили бы значительно увеличить размер данного неналогового дохода в период до 2012 года.

Кроме того, Федеральным законом от 7 июня 2013 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» плата пользователей радиочастотным спектром включена в состав неналоговых доходов, администрируемая Минобороны России.

Во II полугодии 2013 года плата пользователей радиочастотным спектром, администрируемая Минобороны России, составила 16,7 млн. рублей, или 24,5 % от прогнозного значения.

Следует отметить, что плата за использование в Российской Федерации радиочастотным спектром, утвержденная Федеральным законом «О связи», по основным элементам соответствует природе налоговых доходов (пункт 1 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации): плательщики налога, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

4. Анализ существующей практики взимания на территории Российской Федерации парафискальных сборов

В целях привлечения дополнительных доходов в бюджетную систему Российской Федерации при проведении экспертно-аналитического мероприятия был рассмотрен вопрос о практике взимания парафискальных сборов.

Парафискалитет - это сбор, установленный в экономических или социальных интересах в пользу юридических лиц публичного или частного права, не являющихся государственными, местными органами.

На сегодняшний день среди парафискальных сборов можно выделить:

1. Портовые сборы, взимаемые администрацией морских портов (корабельный сбор), ФГУП «Росморпорт» (канальный, навигационный, маячный и ледокольный сборы), ФГУП «Росморпорт» и хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги по обеспечению лоцманской проводки судов и экологической безопасности в порту (лоцманский и экологический сборы).

В 2012 году доходы от портовых сборов составили 15,8 млрд. рублей, в том числе: доходы администраций морских портов от корабельного сбора - 3,6 млрд. рублей, доходы ФГУП «Росморпорт» от остальных портовых сборов - 12,2 млрд. рублей.

На морском транспорте организациями - субъектами естественных монополий, подведомственными Росморречфлоту и включенными в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте, являются 15 администраций морских портов, ФГУП «Росморпорт», ФГУП «Гидрографическое предприятие», ФГУП «Махачкалинский морской торговый порт».

Следует отметить, что Федеральным казначейством была предложена схема, при которой портовые сборы будут взиматься в федеральный бюджет. При этом отдельной строкой в доходной части бюджета будет фиксироваться доход от сбора, в расходной части - затраты, связанные с обеспечением тех функций (работ), для финансирования которых взимается сбор. В случае превышения расходов над доходами государство компенсирует недостающую часть из других источников. Такая схема реализована в Финляндии (по фарватерному и лоцманскому сборам за внепортовую проводку судов), Дании (по ледокольному сбору)³.

Росморречфлот и Минтранс России не поддерживают позицию Федерального казначейства и считают, что портовые сборы не могут быть отнесены к фискальным сборам. Реализация предложения Федерального казначейства, по их мнению, может привести к лишению портовых сборов своего целевого назначения, и они не будут направляться в полном объеме на обеспечение безопасности в порту, содержание и развитие портовой инфраструктуры, что, в свою очередь, приведет к увеличению затрат федерального бюджета на эти цели.

На сегодняшний день окончательное решение по вопросу взимания портовых сборов не принято.

2. Компенсационные выплаты за пролет над территорией Российской Федерации.

После создания ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» (в процессе приватизации) Аэрофлот перестал представлять за границей всю граждан-

³ В мировой практике существуют 4 основные схемы взимания портовых сборов.

скую авиацию России. По данным европейских парламентариев, компенсационные выплаты Аэрофлоту в 2003 году превысили 300 млн. долл. США, в 2004-2005 годах компенсационные выплаты иностранных авиакомпаний составили порядка 250 млн. долл. США в год. По оценкам отдельных экспертов, часть получаемых средств Аэрофлот передавал государственным структурам, в частности Минтрансу России, Росавиации и другим государственным организациям. Для своих нужд Аэрофлот оставлял ориентировочно 100 млн. долл. США (по данным Минфина России). Актуальные сведения о состоянии дел с поступлениями компенсационных выплат ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» в ходе настоящей проверки получены не были, т.к. указанное акционерное общество не являлось объектом проверки, а сведения о размере получаемых им компенсационных выплат относятся к коммерческой тайне.

3. Сбор средств для выплаты вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях, предусмотренного статьей 1245 Гражданского кодекса Российской Федерации, осуществляет Общероссийская общественная организация «Российский Союз Правообладателей» (далее - РСП) (общественное объединение по управлению правами правообладателей на коллективной основе, созданное правообладателями в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации).

Для достижения уставной цели РСП имеет право направлять до 60 % собранных средств в специальные фонды, преследующие в интересах правообладателей социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Кроме того, РСП удерживает до 25 % из собираемого вознаграждения суммы на покрытие необходимых расходов по сбору, распределению и выплате такого вознаграждения.

Ставка и база расчета определены постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 829 «О вознаграждении за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях».

В соответствии с указанным постановлением плательщиками - производителями и импортерами оборудования и материальных носителей, уплачивается 1 % от цены реализации единицы оборудования или материального носителя.

Распределение собранного вознаграждения производится аккредитованной организацией в следующей пропорции:

- 40 % - авторам произведений, зафиксированных в фонограммах, и авторам аудиовизуальных произведений;
- 30 % - исполнителям, исполнение которых зафиксировано в фонограммах и в аудиовизуальных произведениях;

- 30 % - изготовителям фонограмм и аудиовизуальных произведений.

4. Третейские сборы, идущие на покрытие расходов, связанных с деятельностью третейских судов.

Правовая природа третейских сборов идентична правовой природе государственной пошлины, однако рассматриваемые платежи поступают в учреждения публично-правового характера, которые не входят в судебную систему Российской Федерации.

Выводы

1. Нормативное регулирование неналоговых доходов осуществляется Бюджетным кодексом, федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти, а также международными соглашениями, принятыми, в том числе, и до 1992 года. В связи с тем, что они принимались в разное время в них в полном объеме не определены существенные нормы (элементы) формирования неналоговых платежей (основания возникновения, принципы определения размера и ставки платежа, периодичность изменения ставки с учетом экономической целесообразности и уровня инфляции, контроль администраторов за уплатой неналогового дохода, ответственность за неуплату).

2. Бюджетный кодекс (статья 53 «Полномочия Российской Федерации по формированию доходов бюджетов») регламентирует полномочия Российской Федерации только в налоговой сфере и не дает никаких полномочий по неналоговым доходам.

В Положении о Минфине России также не установлены его полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере неналоговых доходов и их мобилизации в бюджетную систему страны.

3. В настоящее время в законодательных и иных нормативных правовых актах нет требования о представлении главными администраторами доходов прогнозов по неналоговым доходам на очередной финансовый год и плановый период, рассчитанных по соответствующим методикам.

Как результат, по отдельным видам доходов в Минфин России представляются администраторами прогнозы, рассчитанные по устаревшим методикам или без применения методик, на основе фактически поступивших доходов в предыдущие годы. А 11 главных администраторов доходов из 90 в 2012 году и 9 из 91 в 2013 году вообще не представляли прогнозы поступлений неналоговых доходов по закрепленным за ними источникам.

В последние годы прогнозы поступлений в части неналоговых доходов федерального бюджета в ходе его исполнения пересматривались в сторону увеличения. При внесении изменений в федеральный бюджет на 2012 год неналоговые доходы увеличены на 349767,7 млн. рублей, или на 56,5 % от

первоначального прогноза поступлений, на 2013 год - на 135450,8 млн. рублей, или на 17,8 процента.

4. Ставки неналоговых платежей своевременно не пересматриваются, в этом вопросе нет единого подхода как в связи с инфляцией, так и в связи с изменением условий работы хозяйствующих субъектов. В итоге бюджет не только не получает необходимые доходы, но, как произошло с отчислениями операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания, субсидирует их из общих доходов. Расходы федерального бюджета на возмещение операторам универсального обслуживания убытков в 2011 году превысили доходы отчислений операторов связи на 5673,7 млн. рублей, или в 1,5 раза, в 2012 году - на 245,0 млн. рублей, в 2013 году - на 841,8 млн. рублей.

5. Целый ряд неналоговых платежей по своей экономической природе сходен с государственной пошлиной или налогами. В целях более высокого уровня администрирования и усиления ответственности администраторов за их формирование и взимание представляется целесообразным проработать вопрос о внесении отдельных неналоговых платежей в соответствующие главы Налогового кодекса Российской Федерации, что, по нашему мнению, может привести к увеличению поступлений неналоговых доходов в федеральный бюджет.

К ним можно отнести большинство сборов за оказание платных услуг (работ) и компенсации затрат государства, утилизационный сбор, плату пользователей радиочастотным спектром и за использование лесных ресурсов.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в Минфин России.

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.И. ШТОГРИН