

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2011 М.Д. Давыдов*

Ключевые слова: бюджетная система РФ, администрирование доходов бюджетов, бюджетный процесс, государственное регулирование.

Рассматриваются вопросы государственного регулирования процессов администрирования доходов бюджетов в Российской Федерации на основе информационной модели системы администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовая деятельность государства включает в себя три основных направления – образование, распределение и использование фондов денежных средств. Она осуществляется посредством использования финансовой системы государства, основным звеном которой является бюджетная система.

Бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов¹, которую составляют бюджеты следующих уровней:

- ◆ федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- ◆ бюджеты 85 субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- ◆ местные бюджеты (свыше 1500), в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов;
 - бюджеты городских округов;
 - бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
 - бюджеты городских и сельских поселений.

Налоговые и неналоговые поступления аккумулируются в виде доходов бюджетной системы, распределяются, а затем используются в качестве бюджетных расходов. Формирование доходов бюджета, играющих ве-

дущую роль в финансовых ресурсах, является необходимым элементом финансовой деятельности государства.

Президент Российской Федерации одной из основных задач бюджетной политики на 2010 – 2012 гг. выделяет необходимость принятия мер по мобилизации дополнительных бюджетных доходов, в том числе за счет внедрения современных технологий налогового администрирования².

Институт администрирования доходов самый молодой в бюджетном законодательстве Российской Федерации. Появившись во второй половине первого десятилетия XXI в., этот институт сегодня еще не приобрел окончательных контуров, как например институт распорядителей или получателей средств бюджетов.

Рассмотрение вопросов государственного регулирования администрирования доходов бюджетов как составной части бюджетного процесса позволит понять его сущность и слабые места.

Любой финансовый процесс можно представить в виде двух потоков – денег и документов. Процесс администрирования так же состоит из них. Мы предлагаем информационную модель, которая иллюстрирует как этапы прохождения, как денег, так и документов складываются во взаимодействие элементов образующих систему администрирования (см. рисунок).

На представленной информационной модели сплошными линиями обозначены направления движения денег и денежных документов (платежных поручений, объявлений на

* Давыдов Мансур Девлятшаевич, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: DavidovMD@expo-volga.ru.

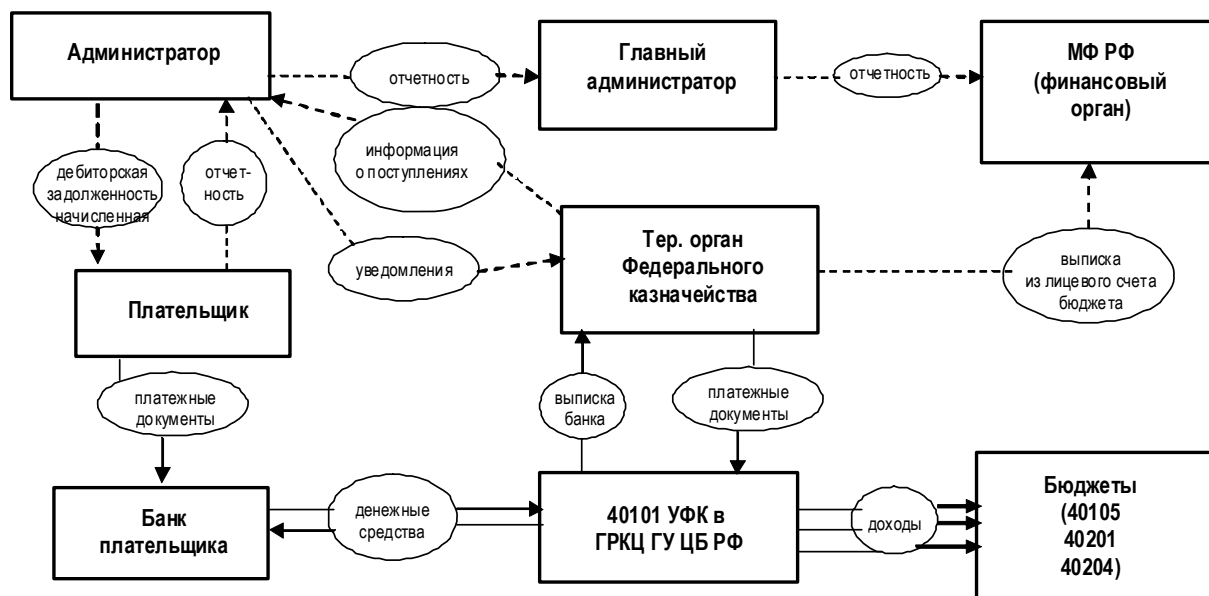


Рис. Информационная модель "Система администрирования поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации"

взнос наличными, выписок из счетов, открытых в кредитных организациях), складывающиеся в процесс, который условно назовем поступлением доходов, а пунктирными линиями обозначены направления движения финансовых документов, которые условно назовем администрированием доходов.

Как видно из информационной модели, потоки независимы друг от друга. Между ними существуют только две точки соприкосновения.

Во-первых, потоки могут быть инициированы администратором при начислении дебиторской задолженности на этапе "администратор" - "плательщик". Это возможно, когда дебиторская задолженность возникает в момент начисления сумм задолженности администратором (например, штрафы или оказание платной услуги).

Однако, если платеж в бюджет предусмотрен законодательно (например, налоги или обязательные неналоговые платежи), то инициатором платежей выступает сам плательщик. Администратор узнает о поступившем платеже только от территориального органа Федерального казначейства, и это вторая точка соприкосновения двух потоков.

При этом, нижняя часть схемы, где отражен процесс поступления доходов, более стабильна, так как она регламентируется Центральным банком Российской Федерации, наиболее консервативной организацией в бюд-

жетном процессе. Движение денежных потоков на этапе "плательщик" - "банк" осуществляется в соответствии с требованиями правил указания в полях расчетных документов на перечисление налогов, сборов и иных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденных Минфином России, положений Банка России о безналичных расчетах, о порядке осуществления безналичных расчетов физическими лицами и о порядке ведения кассовых операций в кредитных организациях на территории Российской Федерации. А на этапе "банк" - "территориальный орган Федерального казначейства" еще и требованиями Минфина России и Банка России регламентирующими особенности обслуживания счетов органов Федерального казначейства.

Отправной точкой движения денег выступает реализация плательщиком своего желания погасить дебиторскую задолженность перед бюджетами.

Если плательщик при подготовке платежного документа соблюдает требования всех указанных правил и положений, то платеж попадает в бюджет в сроки, необходимые для физического прохождения денег и платежных документов. Однако если плательщик (банк плательщика) не выполнил обязательных требований по заполнению платежного документа, то сроки прохождения платежа до бюджета значительно увеличиваются на время уточнения платежа на счете невыяс-

ненных поступлений в органе Федерального казначейства.

Верхняя часть схемы отражает движение документов по администрированию платежа.

Этап “Минфин России (финансовый орган)” - “Главный администратор” является основным в процессах администрирования. Именно на этом этапе должны быть приняты такие решения, которые реализовали бы все преимущества бюджетирования и администрирования как процесса.

Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в части администрирования доходов бюджетов устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации³. Им введено понятие “главный администратор доходов бюджетов”.

В роли главного администратора доходов бюджетов может выступать орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) сам являющийся администратором доходов бюджета. Например, в ведении Федеральной налоговой службы - главного администратора доходов бюджетов - находятся территориальные органы Федеральной налоговой службы (УФНС, ИФНС) - администраторы доходов бюджетов.

Наделение органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, органа местной администрации муниципального образования, иной организации, имеющей в своем ведении администраторов доходов бюджета, полномочиями главного администратора доходов бюджета позволяет ему выступать с законодательной инициативой, участвовать в бюджетном процессе, а именно в составлении проектов бюджетов, в исполнении бюджетов, ведении бюджетного учета и составлении бюджетной отчетности.

Главный администратор доходов осуществляет финансовый контроль за деятельностью подведомственных ему администраторов доходов по осуществлению ими функций администратора доходов, т.е. главный

администратор доходов бюджетов является важной процессуальной единицей в бюджетном процессе. Он осуществляет сбор и анализ информации, поступающей от администраторов доходов, находящихся в его ведении, и является посредником между администратором доходов и Минфином России (финансовым органом). При этом, с позиций администрирования доходов, главный администратор доходов не несет ни какой функциональной нагрузки.

В соответствии с требованиями бюджетного кодекса Российской Федерации перечень и коды главных администраторов доходов бюджетов, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете. Для федерального бюджета это Федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, для бюджета субъекта Российской Федерации так же закон о бюджете на финансовый год, для муниципалитета или иного органа местного самоуправления - решение представительного органа на соответствующий финансовый год.

Данное требование означает, что изначально все источники поступлений в бюджет должны быть распределены между главными администраторами доходов бюджетов. Фактически этот этап является отправной точкой процесса администрирования платежа. Поэтому полномочия органов государственной власти по утверждению главного администратора доходов бюджетов и закрепления за ними источников поступлений регламентированы на уровне Бюджетного кодекса Российской Федерации. Кроме того, Бюджетным кодексом Российской Федерации разграничены права органов федеральной, субъектов Российской Федерации и муниципальной власти по определению функций главного администратора доходов соответствующих уровней бюджетов бюджетной системы (см. таблицу).

Так, на уровне Российской Федерации ежегодно приложением к Федеральному закону о федеральном бюджете на финансовый год утверждается перечень главных администраторов доходов федерального бюджета с присвоением им кодов, а так же этим же приложением за ними закрепляются виды (подвиды) доходов.

Уровни государственного регулирования процессов администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Уровень регламентации	Регламентирующий документ	Регламентируемые процессы
Законодательный (ст. 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации)	Федеральный закон о федеральном бюджете Закон о бюджете субъекта Российской Федерации Решение о местном бюджете органа местного самоуправления	1. Утверждение перечня главных администраторов бюджета 2. Утверждение кодов, присваиваемых главным администраторам доходов 3. Закрепление видов доходов за главными администраторами доходов
Подзаконный (ст. 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации)	Постановление Правительства Российской Федерации Решение высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации Решение органа местного самоуправления	1. Утверждение порядка осуществления полномочий главного администратора доходов бюджетов 2. Утверждение порядка определения территориальных органов исполнительной власти (подразделений или должностных лиц для местных органов власти) в качестве главных администраторов доходов бюджетов иных уровней
Нормативный (ст. 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации)	Правовые акты главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	Порядок осуществления полномочий администратора доходов бюджета

Порядок осуществления полномочий главного администратора доходов федерального бюджета, формализованный в виде правил утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации⁴, где четко расписаны требования по содержанию правового акта главного администратора доходов, который должен определить особенности администрирования закрепленных доходов. Этим же постановлением закреплены источники доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов за федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации. При этом указанные в Перечне федеральные органы исполнительной власти выполняют функции главных распорядителей доходов соответствующих бюджетов более низкого уровня.

В Самарской области действует такой же порядок закрепления полномочий за главными администраторами бюджета субъекта Российской Федерации. Отправной точкой выступает закон об областном бюджете.

Порядок осуществления бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся органами государ-

ственной власти Самарской области и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями утвержден Постановлением Правительства Самарской области⁵.

Аналогичная картина, как и в области, наблюдается и при определении порядка администрирования доходов в городском округе Самара⁶.

Вторым этапом администрирования считается издание главным администратором доходов бюджетов правового акта, который должен содержать положения, в соответствии с которыми территориальные органы администратора поступлений в федеральный бюджет (распорядители средств федерального бюджета), федеральные бюджетные учреждения, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета, наделяются полномочиями по администрированию конкретных поступлений в федеральный бюджет.

Требования к содержанию правового акта главного администратора доходов бюджетов по наделению полномочиями администратора доходов бюджетов территориальных органов (подразделений) и бюджетных учреждений, находящихся в их ведении изложены в уже упоминавшихся подзаконных актах Правительства Российской Федерации, Пра-

вительства Самарской области и главы городского округа Самара.

Взаимоотношения “администратора” и “плательщика” жестко регламентированы государством. Здесь можно условно выделить три вида взаимоотношений. Первый вид, назовем его администрированием обязательных платежей, когда дебиторская задолженность возникает в силу закона и зачастую при минимальном участии администратора. Администратор (например, налоговые или таможенные органы) ведет персональный учет каждого плательщика (например, заводя на него регистр аналитического учета и присваивая ему ИНН). Законодательством Российской Федерации предусмотрены формы отчетности плательщика перед администратором (налоговые или таможенные декларации) в которых плательщик сам рассчитывает суммы задолженности перед бюджетом, или наоборот суммы переплаты уже уплаченных (например, авансовых) платежей. Роль администратора в данном случае сводится к проверке правильности начисления и учету сумм дебиторской или кредиторской задолженности, и принятию мер к своевременной уплате или возврату переплаченных или неправильно уплаченных сумм доходов.

Второй вид, назовем его администрированием принудительных платежей, когда дебиторская задолженность возникает в случае принуждения плательщика к уплате доходов в результате его виновных действий (например, привлечение к административной, налоговой или иной ответственности). Инициатором возникновения отношений выступает администратор в силу предоставленных ему законом полномочий. В этом случае регулирование взаимоотношений администратор - плательщик осуществляется соответствующим кодексом Российской Федерации (например, об административных правонарушениях или налоговым). Начисление дебиторской задолженности перед бюджетами осуществляется администратором доходов. Предусмотрены формы распорядительных документов, которые юридически оформляют возникшую задолженность перед бюджетами. Администратор также ведет персональный учет плательщиков и погашения ими задолженности перед бюджетами.

Третий вид, назовем его администрированием добровольных платежей, когда деби-

торская задолженность возникает из гражданско-правовых отношений между администратором и плательщиком. В этом случае инициатором взаимоотношений “администратор” - “плательщик” выступает плательщик. Здесь также условно можно выделить два подвида отношений:

♦ возникающие в силу закона, когда плательщик желает получить от администратора услугу (например, произвести государственную регистрацию недвижимости) и готов за это платить установленную государством плату (например, госпошлину);

♦ возникающая в силу гражданско-правовых отношений, регулируемых договорами или соглашениями между “администратором” - “плательщиком” например оплата за пользование государственным имуществом (например, аренда).

Здесь не важен персональный учет плательщиков, так как оплата услуг осуществляется до их оказания. Поэтому основным оправдательным документом, подтверждающим оплату является либо копия платежного документа с отметкой кредитной организации о принятии платежа, либо информация Федерального казначейства о поступлении денежных средств в бюджет.

Администратор о поступлении денежных средств в доход бюджетов узнает от органа Федерального казначейства на этапе “территориальный орган Федерального казначейства” - “администратор”. Этот этап регламентирован Бюджетным кодексом Российской Федерации, Минфином России и Федеральным казначейством.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации учет операций по исполнению бюджета, осуществляемых участниками бюджетного процесса в рамках их бюджетных полномочий, производится на лицевых счетах, открываемых в Федеральном казначействе⁷. Поэтому каждому администратору доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Федеральное казначейство открывает лицевой счет.

Открытие и ведение лицевых счетов главных администраторов и администраторов доходов осуществляются в соответствии с требованиями Федерального казначейства, формализованными в Порядок открытия и веде-

ния лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами.

Состав информации и процедуры обмена ею между органами Федерального казначейства и администратором установлены утвержденным Минфином России Порядком учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Подводя итог рассмотрению вопроса регламентирования процессов администрирования доходов бюджетов, можно сказать, что бюджетным законодательством Российской Федерации жестко закреплены процессы разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Однако наличие двух фактически не связанных между собой потоков - денежного и потока документов - делает процедуры администрирования малоэффективными.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.01.1998 г. □ 145-ФЗ.

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 гг. от 25.05.2009 г.

³ Бюджетный кодекс...

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 г. □ 995 "О порядке осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации".

⁵ Постановление правительства Самарской области от 08.04.2009 г. □ 197 "Об утверждении порядка осуществления бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся органами государственной власти Самарской области и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями".

⁶ Постановление главы городского округа Самара от 12.05.2009 г. "Об утверждении порядка осуществления бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся органами местного самоуправления городского округа Самара и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями".

⁷ Бюджетный кодекс...

Поступила в редакцию 22.06.2011 г.