

## Проблемы управления «транзитными» доходами федерального бюджета в Российской Федерации

**Ольга Викторовна Богачева**, к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России; ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (г. Москва)

E-mail: bogacheva@nifi.ru, ORCID 0000-0002-2821-0988

**Олег Владиславович Смородинов**, к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России (г. Москва)

E-mail: osmorodinov@nifi.ru, ORCID 0000-003-3195-1637

### Аннотация

Статья посвящена изучению проблем, связанных с управлением так называемыми транзитными доходами в современной российской бюджетной практике. Под «транзитными» доходами понимается категория неналоговых доходов, которые управляются в обход установленных бюджетных процедур, не учитываются в законах о бюджете и отражаются только в казначейских отчетах о его исполнении. В статье подробно рассматриваются наиболее распространенные «транзитные» доходы федерального бюджета — доходы заграничных учреждений Российской Федерации от разрешенных видов деятельности, а также доходы от возврата неиспользованных остатков субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. Основная проблема «транзитных» доходов заключается в том, что увеличение объемов и расширение сферы их применения приводит к возрастанию рисков, связанных со сбалансированностью и устойчивостью бюджетной системы Российской Федерации. В результате проведенного анализа авторы приходят к выводу, что появление и распространение указанных видов «транзитных» доходов вызвано различными причинами, поэтому универсального способа решения этой проблемы не существует. Анализ современной зарубежной бюджетной практики позволяет определить наиболее подходящие для российских условий варианты решения проблемы «транзитных» доходов. Относительно доходов заграничных учреждений от разрешенных видов деятельности предлагается законодательно закрепить их особый бюджетный статус и использовать метод планирования бюджетных ассигнований на их финансирование из федерального бюджета на чистой основе (за вычетом планируемых поступлений доходов от разрешенных видов деятельности). Что касается поступления непредусмотренных законом о бюджете неиспользованных средств, то решение этой задачи возможно на основе внедрения нового инструмента исполнения бюджета — плана исполнения бюджета по доходам.

**Ключевые слова:** федеральный бюджет, неналоговые доходы, сводная бюджетная роспись, доходы заграничных учреждений, межбюджетные трансферты, резервный фонд Правительства РФ

**JEL:** H27, H61

**Для цитирования:** Богачева О. В., Смородинов О. В. Проблемы управления «транзитными» доходами федерального бюджета в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2019. № 5. С. 9–20. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-5-9-20

**ВВЕДЕНИЕ**

Комплексный подход к управлению государственным бюджетом означает, что обе составные части бюджета — и доходы, и расходы — должны управляться эффективно. В Российской Федерации наряду с утверждением Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.<sup>1</sup> принят целый ряд важных документов, направленных на повышение устойчивости и стабильности доходной части бюджета в средне- и долгосрочной перспективе. Так, в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 г.<sup>2</sup> прогноз доходов бюджетов бюджетной системы РФ составлен с учетом двух вариантов прогноза социально-экономического развития страны (базового и консервативного). Сформированы реестр источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ и реестр налоговых расходов, что обеспечило их инвентаризацию и кодификацию. Совершенствуется управление ликвидностью единого казначейского счета<sup>3</sup>.

В последние годы в российской научно-исследовательской литературе уделяется значительное внимание различным аспектам управления доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Проблемы повышения эффективности управления бюджетными доходами рассматриваются как на уровне федерального бюджета [Филипчук О. А., 2013; Чалова А. Ю., 2016; Воронина В. С., 2016; Индутенко А. Н., Пьяных Т. А., 2015], так и на уровне региональных и местных бюджетов [Васюнина М. Л., 2015; Ложечко А. С., 2017; Воронина Л. П., 2016]. Заметно возрос интерес российских исследователей и к вопросам, связанным с повышением качества управления неналоговыми бюджетными доходами [Ермакова Е. А., 2006; Марченко С. В., 2014; Ярцева И. Ю., 2011; Комягин Д. Л., 2015]. При этом проблема управления «транзитными» доходами федерального бюджета пока остается за рамками исследований российских специалистов.

**ПОНЯТИЕ И ПРИМЕРЫ «ТРАНЗИТНЫХ» ДОХОДОВ**

В федеральный бюджет в форме доходов поступают налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления (трансферты). Бюджетное законодательство РФ регламентирует порядок (правила) и инструменты управления федеральными доходами на всех стадиях составления и исполнения федерального бюджета, а также учета и отчетности. В то же время в современной российской бюджетной практике сложилась ситуация, когда отдельные неналоговые доходы управляются в обход установленных процедур, не учитываются в законах о бюджете и отражаются только в казначейских отчетах о его исполнении. Такие доходы мы будем называть «транзитными». К ним, в частности, относятся доходы заграничных учреждений Российской Федерации от разрешенных видов деятельности, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, а также доходы федерального бюджета от возврата неиспользованных остатков средств субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

В общем виде к «транзитным» доходам федерального бюджета могут быть отнесены любые незапланированные неналоговые поступления (например, в связи с продажей активов), которые произошли ранее установленных нормативными документами сроков разработки и принятия федерального закона о внесении изменений в закон о бюджете и в соответствии со ст. 217 Бюджетного кодекса РФ (по решению Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации или министра финансов) могут быть

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р.

<sup>2</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р.

<sup>3</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (утв. Минфином России).

включены в сводную бюджетную роспись и израсходованы вне общих процедур исполнения доходов бюджета (то есть вне рамок подготовки прогноза доходов и кассового плана).

Основная проблема «транзитных» доходов заключается в том, что расширение практики их использования приводит к снижению качества планирования, оперативного управления и контроля за исполнением федерального бюджета. В связи с этим возникает потребность в разработке и применении таких инструментов и процедур бюджетирования, которые могли бы, во-первых, ограничить объемы и сферы использования практики «транзитных» доходов и, во-вторых, в тех случаях, когда прекращение такой практики невозможно в рамках действующего законодательства, — обеспечить высокий уровень их прогнозирования и гибкости управления ими.

Рассмотрим более подробно текущую ситуацию с двумя наиболее распространенными видами «транзитных» доходов в современной российской бюджетной практике — доходами заграничных учреждений и доходами федерального бюджета от возврата неиспользованных средств межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

### **ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАГРАНУЧРЕЖДЕНИЙ**

Особый правовой статус федеральных заграничных учреждений определен Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ<sup>4</sup> и Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ<sup>5</sup>. Так, в соответствии со ст. 35 Бюджетного кодекса РФ доходы федерального бюджета, полученные за пределами территории Российской Федерации, могут быть увязаны с расходами (то есть являются исключением из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов), если это предусмотрено законом о бюджете. А в соответствии со ст. 38.2 Бюджетного кодекса РФ на эти доходы не распространяется принцип единства кассы, то есть кассовые поступления и кассовые выплаты заграничных учреждений не осуществляются с единого счета бюджета.

В соответствии с п. 20 ст. 5 Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ и положениями ч. 26 ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ федеральные заграничные учреждения вправе использовать доходы от разрешенных видов деятельности, остатки средств федерального бюджета и остатки средств, полученные от приносящей деятельности на начало текущего финансового года, в качестве дополнительных источников финансирования сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период. Учет поступлений и использования указанных доходов осуществляется федеральными государственными заграничными учреждениями с отражением соответствующих операций в отчетности об исполнении федерального бюджета. Норма носит разрешительный характер и при ее использовании доходы от разрешенной деятельности за пределами Российской Федерации не перечисляются в федеральный бюджет и не учитываются в законе о бюджете. Расходование их осуществляется вне бюджетной росписи, при этом расходы отражаются только в отчетности по исполнению бюджета.

Начиная с 2016 г. в связи с представлениями и предписаниями Счетной палаты, направленными на повышение эффективности планирования доходов федерального бюджета<sup>6</sup>, федеральные государственные органы, имеющие заграничные учреждения (загранпредставительства, представителей), при подготовке возвратного распределения бюджетных

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

<sup>6</sup> См.: Представление Счетной палаты РФ от 31 мая 2016 г. № ПР 04-113/04-01 и Предписание Счетной палаты РФ от 27 января 2017 г. № ПП 01-10/04-01.

ассигнований обязаны уменьшать планируемый объем бюджетных ассигнований заграничным учреждениям на величину остатков средств на их счетах. Кроме того, они обязаны представлять сведения о распределении расходов федерального бюджета, осуществляемых за счет планируемых иных поступлений на счетах заграничных учреждений от разрешенных видов деятельности и остатков средств.

Поступления от разрешенных видов деятельности за пределами территории России имеют пять ГРБС — МИД, Минэкономразвития, Минобороны, Федеральное агентство по делам СНГ и Федеральная таможенная служба. Согласно годовой отчетности по данным Казначейства РФ, общий объем этих доходов федерального бюджета в 2017 г. составил 14,5 млрд руб., а в 2018 г. увеличился на 14 %, до 16,6 млрд руб. При этом поступление данных средств не планировалось в рамках составления федерального бюджета, не утверждалось законом о бюджете. Они не поступали на единый казначейский счет, не учитывались в прогнозах и кассовом плане и не расходовались на основе сводной бюджетной росписи. В Минфин России поступала только месячная отчетность по доходам от консульской деятельности, квартальная и годовая отчетность по всем этим доходам, что представляется недостаточным для осуществления полноценного планирования, качественного мониторинга и контроля поступлений доходов в федеральный бюджет.

**ОСТАТКИ НЕИСПОЛЬЗОВАННЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ, НАПРАВЛЯЕМЫЕ В РЕЗЕРВНЫЙ ФОНД ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ**

Правовые основы формирования и использования резервного фонда Правительства РФ установлены ст. 81 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой наличие этого фонда предусматривается в расходах федерального бюджета, размер фонда устанавливается Законом «О федеральном бюджете» и не может превышать 3 % утвержденного этим законом общего объема расходов. Средства используются по решению Правительства РФ и направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия, установленные правительством в порядке использования средств резервного фонда.

Последний такой порядок был принят Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1789<sup>7</sup>. В данном документе перечислены источники формирования в 2019 г. резервного фонда. При этом к категории «транзитных» доходов относятся только возвращенные в федеральный бюджет неиспользованные субсидии и иные межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации, имеющие целевое назначение (см. табл. 1).

Таблица 1

**Увеличение объемов резервного фонда Правительства РФ в 2018–2019 гг. за счет неиспользованных субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, возвращенных в доходы федерального бюджета / Increase in the volume of the reserve fund of the Government of the Russian Federation in 2018–2019 due to unused subsidies and other intergovernmental transfers with a special purpose, returned to the federal budget**

Год	Нормативный акт	Сумма, млрд руб.
2018	Распоряжение Правительства РФ от 06.04.2018 № 606-р	3,17
2019	Распоряжение Правительства РФ от 18.04.2019 № 771-р	2,90

Источники: распоряжения Правительства РФ / Sources: ordinances of the Government of the Russian Federation.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1789 «Об утверждении положения об использовании в 2019 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации».

Проблемы управления этими средствами заключаются в том, что как бюджетные ассигнования федерального бюджета за предыдущий год они прошли бюджетный цикл от планирования до исполнения федерального бюджета и, будучи возвращенными в бюджетные доходы после принятия закона о федеральном бюджете на текущий год и плановый период, не получили отражение в этом законе, хотя фактически увеличили утвержденный объем бюджетных доходов. Расходование этих средств в текущем году в рамках резервного фонда Правительства РФ регулируется нормой БК РФ (ст. 217 п. 7), разрешающей вносить изменения в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в Закон «О федеральном бюджете» в случае увеличения бюджетных ассигнований резервного фонда правительства с превышением общего объема расходов, утвержденных Законом «О федеральном бюджете» на текущий финансовый год. Эта норма приводит к увеличению общего объема расходов бюджета, хотя при этом не происходит симметричного фиксирования увеличения утвержденных доходов бюджета на текущий год.

Таким образом, хотя проблема «транзитных» доходов в количественном отношении еще не приобрела значимых масштабов, она свидетельствует о наличии пробелов в российском бюджетном законодательстве и недостатков в системе бюджетного планирования и управления бюджетом. Очевидно, что по мере расширения хозяйственных функций государственного сектора и развития межбюджетных отношений интенсивность потоков бюджетных средств, направляемых в другие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и обратно в федеральный бюджет, будет только нарастать, усиливая проблему «транзитных» доходов. Необходимость ее решения повышает интерес к международной практике урегулирования подобных проблем.

## **УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ ДОХОДАМИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ «ТРАНЗИТНЫХ» ДОХОДОВ В РОССИИ**

### *Проблема дополнительных незапланированных «транзитных» бюджетных доходов*

Во многих странах, прежде всего в странах Содружества наций, государственный бюджет структурируется и исполняется как консолидированный фонд доходов бюджета, в который поступает основной объем налоговых и неналоговых доходов. Такая конструкция бюджета часто закрепляется законом<sup>8</sup> и предполагает, что законодательный орган ежегодно устанавливает определенный объем полномочий исполнительных органов по использованию поступающих в доходы бюджета средств. При этом дополнительные незапланированные доходы поступают и используются в рамках общего бюджетного процесса таким же образом, как и доходы, утвержденные законодательными актами о бюджете. Иными словами, «транзитными» такие бюджетные доходы не становятся. Подтверждение поступления и использования незапланированных доходов осуществляется путем принятия дополнительного закона о бюджете до конца текущего финансового года (NAO, 2017).

В России концепция консолидированного фонда доходов по отношению к государственному бюджету не применяется. Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 6) понятие «бюджет» определяется как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. При этом сама форма не конкретизируется.

Следует отметить, что переход к формированию и исполнению бюджета как единого консолидированного фонда доходов предполагает глубокую перестройку системы бюджетных правоотношений участников бюджетного процесса и в случае принятия такого

---

<sup>8</sup> Например, в Великобритании в соответствии с Законом «О Департаментах казначейства и аудита» от 1866 г. (1866 Exchequer and Audit Departments Act) был сформирован Консолидированный фонд, в который поступает большая часть налоговых и неналоговых доходов.

решения требует значительного подготовительного этапа. На современном этапе бюджетной реформы в России такая задача не ставится. Поэтому опыт стран, принявших концепцию консолидированного фонда, в решении проблемы «транзитных» доходов в России не применим.

В то же время, как показывает международный опыт, в странах, не использующих концепцию консолидированного фонда доходов, но применяющих в процессе исполнения бюджета формализованный план исполнения бюджета на очередной год (бюджетная роспись), феномен «транзитных» доходов может также не проявляться. К таким странам прежде всего можно отнести Испанию и Республику Корея (OECD, 2004; Downes R. et al., 2017), а на постсоветском пространстве — Республику Беларусь. В бюджетном законодательстве этих стран план исполнения бюджета на очередной год по доходам и расходам (бюджетная роспись) определен как инструмент исполнения бюджета.

В Испании согласно Общему закону о бюджете Министерство экономики и финансов (орган, уполномоченный составлять проект государственного бюджета и обеспечивать его исполнение) после принятия закона о бюджете составляет план исполнения бюджета на очередной год, который содержит проектировки поступлений доходов в бюджет и служит основой для выпуска платежных документов. Для подготовки этого плана министерство собирает от ведомств государственного сектора прогнозные показатели и иную информацию, которая может повлиять на исполнение бюджета по доходам и расходам. В течение года в план исполнения бюджета могут вноситься изменения в соответствии с информацией об исполнении бюджета, прогнозами поступлений доходов и осуществлением платежей. При этом закон устанавливает требование, по которому объем платежей всегда должен соответствовать плану исполнения бюджета.

В Республике Корея за исполнение бюджета несут ответственность два министерства — Министерство планирования и бюджета и Министерство финансов и экономики. Министерство планирования и бюджета, которое осуществляет подготовку проекта бюджета, после его утверждения составляет план распределения бюджетных ассигнований и контролирует реализацию этого плана. Министерство финансов и экономики, ответственное за макроэкономическое прогнозирование и планирование поступления доходов в государственный бюджет, составляет и контролирует ежемесячный финансовый план (поступление доходов в бюджет). Как план по расходам, так и план по доходам готовятся на основе принятого закона и предложений отраслевых министерств, а также с учетом прогнозов по доходам и расходам. Министерства обмениваются информацией. Оба плана одновременно рассматриваются Государственным советом и подписываются президентом страны. Закон требует, чтобы отраслевые министерства исполняли свои бюджеты в соответствии с этими планами.

Следует отметить, что в странах ОЭСР, в которых составление и реализация планов по исполнению бюджета как инструмента его исполнения определены законодательно, тем не менее отсутствуют нормы по внесению изменений в эти планы без внесения изменений в закон о бюджете. То есть планы по исполнению бюджета по доходам и расходам на очередной год не могут подменять закон о бюджете [Downes R. et al., 2017].

В бюджетном законодательстве, как правило, четко устанавливаются пределы полномочий правительства и финансового органа по изменению установленных в принятом бюджете показателей бюджетных ассигнований, в рамках которых органы исполнительной власти могут принимать решения и проводить бюджетные операции до внесения в законодательный орган проекта дополнительного закона о бюджете и одобрения этого закона парламентом. Одним из таких требований является обязательное информирование комитетов парламента об изменениях, вносимых в бюджет в течение года, и последующее отражение этих изменений в дополнительном законе о бюджете, который должен быть принят до конца финансового года [OECD, 2004].

В Республике Беларусь бюджетная роспись, согласно Бюджетному кодексу РБ, является распределением доходов и расходов бюджета, источников финансирования дефицита (направлений использования профицита) бюджета по кварталам года в соответствии с бюджетной классификацией Республики Беларусь<sup>9</sup>. Бюджетные росписи составляются отдельно для бюджета государственного внебюджетного фонда и республиканского бюджета и служат основой для исполнения этих бюджетов.

Бюджетный кодекс РБ подробно рассматривает процесс исполнения республиканского бюджета по доходам, внесение изменений и дополнений в закон о республиканском бюджете на текущий финансовый год, уточнение отдельных показателей республиканского бюджета в течение текущего финансового года. В Белоруссии закон жестко ограничивает возможность внесения изменений в бюджетную роспись без принятия закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете. В бюджетную роспись без дополнительного закона о бюджете могут вноситься изменения, связанные исключительно с необходимостью уточнения отдельных бюджетных показателей в течение года в пределах сумм доходов и расходов республиканского бюджета, максимального размера дефицита и источников его финансирования, утвержденных законом о республиканском бюджете на текущий финансовый год. Уточнение отдельных показателей бюджета должно быть утверждено актом президента (указом, декретом) с последующим внесением изменений в бюджетную роспись.

В России в рамках бюджетной реформы 2007 г., направленной на совершенствование процесса исполнения бюджета, в соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ бюджетная роспись по доходам как инструмент исполнения бюджета была упразднена. Начал использоваться кассовый план исполнения бюджета, составляемый на основе прогноза доходов федерального бюджета, учтенных в законе о бюджете.

Под сводной бюджетной росписью стали понимать документ, который составляется и ведется финансовым органом в целях организации исполнения бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета. Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ устанавливалось, что исполнение бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Были определены полномочия Министерства финансов РФ по внесению изменений в сводную бюджетную роспись без принятия закона о бюджете. В результате сводная бюджетная роспись стала применяться как инструмент корректировки утвержденных законом о бюджете показателей расходов.

В то же время в отношении доходов сохранилось прежнее правило обязательного фиксирования корректировок в законе о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете. Отсутствие иного бюджетного инструмента корректировки показателей бюджетных доходов при запаздывании принятия такого закона создало условия для появления «транзитных» доходов в виде незапланированных дополнительных бюджетных поступлений.

Основываясь на международной практике и историческом опыте России по применению сводной бюджетной росписи, полагаем, что внедрение в российскую практику плана исполнения бюджета по доходам как дополнительного инструмента его исполнения позволило бы решить проблему таких «транзитных» доходов.

При этом под планом исполнения федерального бюджета по доходам предлагается понимать распределение планируемых поступлений доходов по главным администраторам доходов в разрезе кодов классификации доходов бюджетов Российской Федерации в целом на год, по кварталам и месяцам. План должен составляться ежегодно на текущий финансовый год, соответствовать параметрам закона о бюджете и служить инструментом исполнения бюджета, на основе которого осуществляется подготовка и ведение кассового плана Федерального казначейства в части доходов.

---

<sup>9</sup> Бюджетный кодекс Республики Беларусь. URL: [https://kodeksy-by.com/byudzhetnyj\\_kodeks\\_rb/download.htm](https://kodeksy-by.com/byudzhetnyj_kodeks_rb/download.htm).

В бюджетном законодательстве должны быть установлены случаи внесения изменений в план исполнения бюджета по доходам в ходе его реализации без принятия закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете. В их число могут быть включены возврат неиспользованных остатков средств межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также дополнительные доходы в размере, не требующем принятия закона о бюджете. При поступлении таких средств на единый казначейский счет они были бы включены в план исполнения бюджета по доходам с последующим внесением информации в показатели прогноза кассовых поступлений по доходам федерального бюджета на текущий финансовый год. Такой алгоритм действий позволяет решить проблему «транзитного» характера незапланированных поступлений доходов федерального бюджета.

Следует отметить, что внедрение плана исполнения бюджета по доходам не является возвратом к бюджетной росписи. Данный инструмент формируется на основе прогнозов доходов и является распределением планируемых поступлений, а не просто росписью доходов в соответствии с принятым законом о бюджете. Кроме того, формирование и ведение такого плана потребуют расширения полномочий Министерства финансов РФ и главных администраторов доходов федерального бюджета по исполнению бюджета по доходам.

#### *Проблема «транзитного» характера доходов заграничных учреждений*

«Транзитный» характер доходов от разрешенных видов деятельности российских заграничных учреждений связан с особым правовым статусом этих учреждений, которые вправе оставлять доходы от разрешенных видов деятельности на своих счетах в коммерческих банках в странах месторасположения и расходовать в качестве дополнительных бюджетных ассигнований на собственные нужды.

В международной практике задачи повышения эффективности управления такими доходами решаются в контексте планирования и управления государственными доходами от оказания платных услуг. При этом используются особые методы учета и процедуры бюджетного планирования, а также создаваемые в рамках бюджетов ведомств специальные фонды по предоставлению государственных услуг. Такие фонды формируются на основе специальных законов, обладают широкой финансовой автономией, имеют собственные источники доходов, которые не поступают в общий консолидированный бюджетный фонд [Богачева О. В., Фокина Т. В., 2015].

В бюджетном законодательстве многих стран (например, Германии, Финляндии, Швеции) [OECD, 2004] установлена норма о планировании и учете бюджетных показателей доходов и расходов на валовой основе. В то же время обычно предусматриваются исключения из этого правила. Основным исключением является применение метода чистого бюджетирования (*net budgeting*) в отношении отдельных бюджетных ассигнований (то есть планирование объема бюджетных ассигнований за вычетом поступлений от определенных доходов), прежде всего связанных с финансированием оказания государственных услуг. Доходы от платных государственных услуг (например, сборы за совершение определенных действий органов исполнительной власти, в том числе консульские сборы), как правило, имеют особый правовой статус. Органы исполнительной власти удерживают эти сборы на своих счетах (то есть не перечисляют в бюджет) и направляют на финансирование своей деятельности. Остатки средств по этим доходам на конец года переносятся на очередной год. В проекте бюджета доходы от платных услуг могут отражаться в доходах в полном объеме, а в расходах приводить к соответствующему уменьшению размера бюджетных ассигнований. Применение особого правового режима — чистого бюджетирования — в отношении доходов от платных услуг характерно для многих стран ОЭСР, даже для тех, где бюджетные системы существенно отличаются друг от друга, например для Франции и Великобритании [OECD, 2004; Moretti P., Kraan D., 2018].

Во Франции бюджетирование на чистой основе используется в процессе планирования бюджетных ассигнований по ведомствам. В государственном бюджете, бюджетных

приложениях и специальных бюджетных счетах в рубрике «доходы» поступления от платных услуг отражаются на валовой основе.

В Великобритании метод чистого бюджетирования в отношении доходов от платных услуг применяется при планировании бюджетных ассигнований для отраслевых департаментов. Поступления от платных услуг остаются в бюджетах департаментов для финансирования их расходов. Эти доходы называются «финансовая помощь в дополнение к бюджетным ассигнованиям» (*appropriation-in-aid*)<sup>10</sup>. При планировании бюджетных ассигнований департаментов (объема ресурсов, предоставляемых из Консолидированного фонда) из их общего объема вычитаются планируемые доходы от платных услуг. В результате расходы министерств планируются и утверждаются парламентом на чистой основе. При этом в законе о бюджетных ассигнованиях утверждаются не только чистые ассигнования, но и общий объем планируемых поступлений от платных услуг как отрицательные расходы. Если при исполнении бюджета доходы департамента от платных услуг превысят утвержденные на год доходы, расходовать эти средства для собственных нужд они могут только после одобрения парламентом. В противном случае дополнительные поступления направляются в Консолидированный фонд<sup>11</sup>.

В Германии Законом о бюджетных принципах вычет из планируемых бюджетных ассигнований ведомств разрешен также в отношении поступления доходов от продажи активов. При этом в приложении к бюджету или в пояснительной записке должны содержаться данные об объемах планируемых сделок с активами и обоснование предполагаемого сокращения ассигнований (OECD, 2004; Downes R. et al., 2017).

В целом международная практика управления бюджетными доходами от оказания государственных услуг позволяет сформулировать следующие основные направления повышения качества управления доходами государственных заграничных учреждений в России:

— введение в бюджетное законодательство норм, определяющих особенности управления бюджетными ресурсами заграничных учреждений, планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета по финансированию их деятельности. Законодательное определение полномочий и функций заграничных учреждений по осуществлению разрешенных видов деятельности и управлению доходами будет способствовать повышению их ответственности за результаты деятельности. Закрепление в бюджетном законодательстве планирования бюджетных ассигнований заграничных учреждений на чистой основе (за вычетом планируемых поступлений доходов от разрешенных видов деятельности) формализует расчет планируемых бюджетных ассигнований федерального бюджета и будет способствовать повышению прозрачности бюджетной информации;

— представление в документах к проекту закона о бюджете в специальных приложениях планируемых доходов и расходов заграничных учреждений на текущий год и плановый период на валовой основе в соответствии с бюджетной классификацией. Отражение в документах к проекту бюджета планируемых показателей доходов заграничных учреждений от разрешенных видов деятельности и остатков средств на счетах заграничных учреждений не означает, что эти показатели включаются в прогноз доходов бюджета и подлежат утверждению законом о бюджете. Эта информация важна для расчета планируемых бюджетных ассигнований из федерального бюджета, которые целесообразно уменьшать на величину планируемых доходов от разрешенной деятельности. Кроме того, она позволит повысить качество мониторинга и контроля за деятельностью заграничных учреждений как со стороны ГРБС, в том числе Минфина России, так и Счетной палаты РФ;

<sup>10</sup> *Scrutiny Unit, House of Commons: Finance glossary. URL: <https://www.parliament.uk/documents/commons/Scrutiny/120515-finance-glossary.pdf>.*

<sup>11</sup> *E.g. Financial Management Policy Manual. Ministry of Defense. JSP 462. Published 1 April, 2012, p. 4. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/385365/JSP462.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385365/JSP462.pdf).*

— повышение ответственности заграничных учреждений за управление бюджетными средствами на основе автономизации операций по разрешенным видам деятельности путем организации специальных фондов. Обширный опыт стран ОЭСР по организации и управлению специальными фондами, осуществляющими хозяйственную деятельность в рамках бюджета отраслевых министерств и основанных на принципе работы револьверного фонда (самофинансирование и оборачиваемость средств), представляет большой интерес для России. Использование этого опыта может существенно повысить ответственность и качество управления бюджетными средствами заграничных учреждений.

Рассмотренные меры не приведут к тому, что доходы от разрешенных видов деятельности заграничных учреждений утратят характер «транзитных» доходов, но могут повысить качество планирования бюджетных ассигнований на финансирование деятельности заграничных учреждений, эффективность управления бюджетными ресурсами этих учреждений и контроль со стороны Министерства финансов и Счетной палаты РФ.

### ВЫВОДЫ

Проведенный анализ позволяет сделать следующие основные выводы.

1. В современной российской бюджетной практике выявлена такая проблема в управлении федеральным бюджетом, как наличие «транзитных» доходов. Эта часть доходов федерального бюджета не учитывается в рамках установленных процедур исполнения бюджета по доходам и отражается только в отчетах по исполнению бюджета. Хотя в количественном выражении эти доходы пока не достигли существенной величины (по сравнению с общим объемом доходов федерального бюджета), их появление и рост негативно отражается на качестве бюджетного планирования и исполнения федерального бюджета и указывает на наличие белых пятен в бюджетном законодательстве.

2. «Транзитный» характер разных видов поступлений доходов в бюджет объясняется различными причинами. В основе «транзитного» характера доходов государственных заграничных учреждений лежит их особый правовой статус. Причиной «транзитного» характера бюджетных доходов от поступлений возвращенных остатков неиспользованных субсидий и иных межбюджетных трансфертов целевого назначения является отсутствие в системе управления бюджетом инструментов и методов, предотвращающих возникновение и распространение этого феномена. Такая ситуация обуславливает необходимость применения различных подходов к решению рассматриваемой проблемы.

3. Поскольку «транзитный» характер доходов государственных заграничных учреждений не может быть полностью нивелирован (для этого необходимо упразднить особый правовой статус этих учреждений), то основным направлением решения этой задачи является повышение прозрачности операций заграничных учреждений с бюджетными средствами, качества планирования доходов от разрешенных видов деятельности и эффективности государственного финансового контроля и аудита.

4. Что касается «транзитных» доходов, которые поступают в федеральный бюджет в виде дополнительных незапланированных доходов, то, как показывает международный опыт, целесообразным является решение этой проблемы на основе формирования и ведения плана по исполнению бюджета по доходам. При этом под планом исполнения федерального бюджета по доходам предлагается понимать распределение планируемых поступлений доходов по главным администраторам доходов в разрезе кодов классификации доходов бюджетов Российской Федерации в целом на год, по кварталам и месяцам. Формирование и ведение плана по доходам потребуют расширения полномочий Министерства финансов РФ и главных администраторов доходов федерального бюджета по исполнению бюджета по доходам.

**Список источников**

- Богачева О. В., Фокина Т. В. Револьверные фонды в бюджетной практике Канады и США // Финансы и кредит. 2015. № 18 (642). С. 23–33.
- Васюнина М. Л. Совершенствование управления доходами бюджетов в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 9 (633). С. 37–45.
- Воронина В. С. Управление структурой доходов федерального бюджета РФ // Вестник магистратуры. 2016. № 1 (52). С. 39–43.
- Воронина Л. П. Особенности формирования доходов местных бюджетов и их роль в эффективном управлении территорией муниципального образования // Муниципалитет: экономика и управление. 2016. № 2. С. 16–21.
- Ермакова Е. А. К вопросу об управлении неналоговыми доходами российского бюджета // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 15. С. 6–12.
- Индутенко А. Н., Пьяных Т. А. Особенности формирования и пути увеличения доходов федерального бюджета Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 1-1. С. 160–163.
- Комягин Д. Л. Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чем разница? // Реформы и право. 2015. № 2. С. 16–25.
- Ложечко А. С. Эффективное и ответственное управление экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Т. 7. № 3А. С. 197–213.
- Марченко С. В. Совершенствование системы управления неналоговыми доходами бюджета / В сб.: Региональная модель развития: детерминанты экономики и маркетинга. Ставрополь, 2014. С. 119–123.
- Филипчук О. А. Управление структурой доходов федерального бюджета Российской Федерации. М.: Издательский дом «Научная библиотека», 2013. 168 с.
- Чалова А. Ю. Управление эффективностью доходов федерального бюджета России // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. 2016. № 5 (89). С. 81–101.
- Ярцева И. Ю. Проблемы администрирования неналоговых доходов // Проблемы учета и финансов. 2011. № 1. С. 67–70.
- Downes R., Moretti D., Nicol S. Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results // OECD Journal on Budgeting. 2017. Vol. 17. Iss. 1. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>.
- Moretti P., Kraan D. Budgeting in France // OECD Journal on Budgeting. 2018. Vol. 18. Iss. 2. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q>.
- A Short Guide to HM Treasury / National Audit Office (NAO). December 2017. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-guide-to-HM-Treasury-2017.pdf>.
- The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison // OECD Journal on Budgeting. Special Issue. 2004. Vol. 4. № 3.

Поступила в редакцию 13 августа 2019 г.

Принята к публикации 21 октября 2019 г.

DOI: 10.31107/2075-1990-2019-5-9-20

## Management of “Transit” Revenues of the Federal Budget in Russia

**Olga V. Bogacheva**<sup>1,2</sup> (e-mail: [bogacheva@nifi.ru](mailto:bogacheva@nifi.ru)), ORCID 0000-0002-2821-0988

<sup>1</sup> Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

<sup>2</sup> Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation

**Oleg V. Smorodinov**<sup>1</sup> (e-mail: [osmorodinov@nifi.ru](mailto:osmorodinov@nifi.ru)), ORCID 0000-0003-3195-1637

<sup>1</sup> Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

### Abstract

The article is dedicated to issues related to management of the so-called transit revenues in modern budgeting in Russia. By “transit” revenues the authors mean the category of non-tax budget revenues which are managed outside of established budgetary procedures, are not reflected in federal laws on budget, and are only included in the annual budget execution reports prepared by the Russian Treasury. The authors focus on the two most widespread types of “transit” revenues, i.e. on revenues of foreign establishments from legally permitted activities, and on remaining balances of subsidies and other targeted inter-budget transfers, returned to the federal budget. The major problem of “transit” revenues

is that their volume increase and scope extension could cause additional risks associated with stability and robustness of the Russian budgetary system. As a result of the analysis, it was concluded that there is no universal solution to this problem, since each type of “transit” revenues is caused by its own reason or group of reasons. The authors analyze modern international experience in similar areas of revenue management and assess the viability of its application in budget revenue management in Russia.

“Transit” revenues of foreign establishments originate from their unique legal status, allowing them to keep part of the revenues in the current year and/or in the future periods. Thus, they function in accordance with the net budgeting principle. As for “transit” revenues originated from the return of remaining balances of inter-budget transfers to the federal budget, their growth could be limited by the introduction of a new budgetary instrument, namely a revenue plan.

**Keywords:** federal budget, non-tax revenues, consolidated budget allocation, revenues of foreign establishments, inter-budget transfers, reserve fund of the Russian Government

**JEL:** H27, H61

**For citation:** Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. Management of “Transit” Revenues of the Federal Budget in Russia. *Financial Journal*, 2019, no. 5, pp. 9–20 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2019-5-9-20.

### References

Bogacheva O.V., Fokina T.V. (2015). Revolving Funds in the Budgetary Practice of Canada and the USA. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, no. 18 (642), pp. 23–33 (In Russ.).

Chalova A.Yu. (2016). Managing the Profit Efficiency of the Federal Budget of Russia. *Vestnik Rossiyskogo Ekonomicheskogo Universiteta – Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*, no. 5 (89), pp. 81–101 (In Russ.).

Downes R., Moretti D., Nicol S. (2017). Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 17/1, DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>.

Ermakova E.A. (2006). Issues of Management of Non-Tax Budget Revenues in Russia. *Bukhgalterskii uchet v byudzhetnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh – Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*, no. 15, pp. 6–12 (In Russ.).

Indutenko A.N., Pyanykh T.A. (2015). Features of Formation and Ways to Increase Revenues of the Federal Budget of the Russian Federation. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk – Current Issues of Humanitarian and Natural Sciences*, no. 1, pp. 160–163 (In Russ.).

Komyagin D.L. (2015). Non-Tax and Tax Budget Revenues: What is the Difference? *Reformy i pravo – Reforms and the Law*, no. 2, pp. 16–25 (In Russ.).

Lozhechko A.S. (2017). Effective and Responsible Management of Economic Budget Risks of Regional Budgets Revenue Formation in the Russian Federation in Conditions of Economic Uncertainty. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra – Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, vol. 7, no. 3A, pp. 197–213 (In Russ.).

Marchenko S.V. (2014). Development of Management System of Non-Tax Budget Revenues / In Regional Development Model: Determinants of Economics and Marketing. Stavropol, pp. 119–123 (In Russ.).

Moretti P., Kraan D. (2018). Budgeting in France. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 18/2, DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q>.

National Audit Office (2017). A Short Guide to HM Treasury. Available at: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/A-Short-guide-to-HM-Treasury-2017.pdf>.

OECD (2004). The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting Special Issue*, vol. 4, no. 3.

Philipchuk O.A. (2013). Managing the Revenue Structure of the Federal Budget of the Russian Federation. Moscow: Nauchnaya biblioteka Publ., 168 pp. (In Russ.).

Vasyunina M.L. (2015). Improving the Budget Revenue Management in the Russian Federation. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, no. 9 (633), pp. 37–45 (In Russ.).

Voronina V.S. (2016). Managing the Revenue Structure of the RF Federal Budget. *Vestnik magistratury – Newsletter of Graduate School*, no. 1 (52), pp. 39–43 (In Russ.).

Voronina L.P. (2016). Peculiarities of Formation of Local Budget Income and their Role in Efficient Management of the Territory of Municipal Education. *Public and Municipal Administration*, no. 2 (15), pp. 16–21 (In Russ.).

Yartseva I.Yu. (2011). Issues of Budget Non-Tax Revenues Administration. *Problemy ucheta i finansov – Problems of Accounting and Finance*, no. 1, pp. 67–70 (In Russ.).

Received 13.08.2019

Accepted for publication 21.10.2019