

УДК 336.027, 332.142.2

DOI: 10.26140/anie-2019-0804-0068

ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРИЗНАКИ КЛАССИФИКАЦИИ И МЕХАНИЗМ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ

© 2019

Мохнаткина Лейла Булатовна, кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов

Пивоварова Наталья Владимировна, кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов

Оренбургский государственный университет

(460018, Россия, Оренбург, проспект Победы, дом 13, e-mail: 593003@mail.ru)

Аннотация. *Цель:* выделение классификационных признаков доходов бюджетов, имеющих научно-практическое значение для анализа бюджетной отчетности и оценки устойчивости бюджетов. *Методология:* Применён метод группировки доходов бюджетов по разграничению доходных полномочий и по воздействию доходов на самостоятельность публично-правовых образований. Исследование проведено на основе анализа законодательных норм, применяемых к определению видов доходов. Составлена классификация бюджетных доходов по ряду признаков и построена схема механизма перераспределения бюджетных доходов. *Результаты:* в законодательстве отсутствует определение перераспределяемых (регулирующих) доходов бюджетов; в бюджетной отчетности и в единой бюджетной классификации не разграничены налоговые доходы, закрепленные федеральным законодательством и передаваемые по дополнительным нормативам отчислений. Анализ бюджетных доходов на основе авторской группировки показал, что устойчивость региональных бюджетов на 60% определяется закрепленными доходами; собственные доходы составляют около 10%. До 40% доходов местных бюджетов составляют регулирующие доходы; устойчивость местных бюджетов лишь на 15% обеспечивается закрепленными доходами, на 5% – собственными доходами. *Научная новизна:* автором выделены классификационные признаки, имеющие практическое значение для анализа бюджетов, построена группировка бюджетных доходов в зависимости от их воздействия на устойчивость бюджетов и самостоятельность публично-правовых образований. Сформулированы авторские определения собственных, закрепленных и регулирующих доходов. *Практическая значимость:* основные выводы и предложения, представленные в статье, могут быть использованы в научной и практической деятельности при выработке теоретических рекомендаций и управленческих решений в части повышения устойчивости бюджетов и совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Ключевые слова: классификация доходов бюджетов, собственные доходы, регулирующие доходы, закрепленные доходы, механизм перераспределения, устойчивость бюджетов, самостоятельность публично-правовых образований, межбюджетные отношения, бюджетное законодательство, терминология.

INCOME OF THE BUDGET BUDGET SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: SIGNS OF CLASSIFICATION AND REDISTRIBUTION MECHANISM

© 2019

Mokhnatkina Leyla Bulatovna, candidate of economic Sciences,
associate Professor of Finance

Pivovarova Natalya Vladimirovna, candidate of economic Sciences,
associate Professor of Finance

Orenburg State University

(460018, Russia, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, e-mail: 593003@mail.ru)

Abstract. *Objective:* determination the classification features of budget revenues that are of scientific and practical importance for the analysis of budget reporting and assessing the stability of budgets. *Methodology:* The method of grouping budget revenues by differentiating revenue powers and by the impact of revenues on the independence of public law entities is applied. The study was conducted on the basis of the analysis of legislative norms applicable to the determination of types of income. The classification of budget revenues by a number of features has been compiled and a scheme of the mechanism for redistributing budget revenues has been constructed. *Results:* the legislation does not define the redistributable (regulatory) budget revenues; in the budget reporting and in the unified budget classification, tax revenues fixed by federal legislation and transferred under additional deduction rates are not distinguished. The analysis of budget revenues based on the authors' group showed that the stability of regional budgets by 60% is determined by fixed revenues; own incomes make up about 10%. Up to 40% of local budget revenues are regulatory revenues; the stability of local budgets is only 15% provided by fixed incomes, by 5% – own incomes. *Scientific novelty:* the author defines classification features that are of practical importance for the analysis of budgets, grouped budget revenues depending on their impact on the stability of budgets and the independence of public law entities. The author's definitions of own, fixed and regulatory income are formulated. *Practical significance:* The main conclusions and suggestions presented in the article can be used in scientific and practical activities in the development of theoretical recommendations and managerial decisions in terms of improving the stability of budgets and improving intergovernmental relations in the Russian Federation.

Keywords: classification of budget revenues, own revenues, regulating revenues, fixed revenues, redistribution mechanism, budget stability, independence of public law entities, intergovernmental relations, budget legislation, terminology.

ВВЕДЕНИЕ

Доходы бюджетов являются источниками финансового обеспечения исполнения расходных обязательств публично-правовых образований, создают ресурсную основу для реализации органами власти всех уровней своих функций, определяют устойчивость и сбалансированность бюджетов, способность территорий к саморазвитию. Состав и структуру доходов бюджета определяют целый ряд объективных и субъективных факторов: цикличность экономического развития, структура экономики, уровень развития отраслей и видов коммерческой деятельности, цены на нефть на мировом рынке,

уровень инфляции, занятость, доминирующие теории и концепции, разграничение властных полномочий, законодательство, формы и методы межбюджетного перераспределения и др. Необходимость учета этих факторов в процессе управления государственными и муниципальными финансами актуализирует вопросы теоретического обоснования практических решений в области совершенствования механизмов аккумулирования и перераспределения бюджетных доходов.

В числе теоретических и практических аспектов анализа бюджетных показателей особое значение имеет классификация доходов бюджетов по различным при-

знакам. Наиболее распространенным подходом является группировка бюджетных доходов по источникам формирования [1-7]; реже в публикациях встречаются ведомственный признак классификации [8, 9], а также распределение бюджетных доходов по видам бюджетов [10-14] и оценки в зависимости от влияния внешних и внутренних факторов [2, 3, 6, 9, 13, 15]. Выбор исследователей чаще всего определяется доступностью официальных данных и стандартами бюджетной классификации. В то же время далеко не все проблемы, существующие в области формирования бюджетных доходов, можно изучить на основе группировок, отражаемых в бюджетной, налоговой, статистической отчетности. Так, официальная отчетность не дает полного представления о перераспределении бюджетных доходов, вследствие чего для оценки реальной устойчивости бюджетов и самостоятельности публично-правовых образований требуется построение группировок на основе разграничения полномочий между уровнями власти.

МЕТОДОЛОГИЯ

Целью данного исследования является классификация доходов бюджетов на основе выделения признаков, имеющих научно-практическое значение для анализа бюджетной отчетности и оценки устойчивости бюджетов. Методология исследования предполагает построение группировки доходов бюджетов по разграничению доходных полномочий и по воздействию доходов на самостоятельность публично-правовых образований. Задачами исследования являются: анализ законодательных норм, применяемых к определению видов доходов; обобщение признаков классификации доходов, реализованных в законодательстве и в бюджетной отчетности; формулирование авторского определения видов доходов в зависимости от их воздействия на самостоятельность публично-правовых образований; построение структурно-логической схемы, иллюстрирующей формирование и перераспределение бюджетных доходов в Российской Федерации; применение авторской группировки доходов к анализу состояния бюджетов; формулирование выводов и предложений относительно устойчивости бюджетов и самостоятельности публично-правовых образований.

На основе анализа норм бюджетного законодательства [16], бюджетной отчетности [17, 18], официальных публикаций на сайтах Федерального казначейства РФ [19] нами выделены шесть основных признаков классификации бюджетных доходов (рисунок 1).

Группировка бюджетных доходов по источникам формирования является основным классификационным признаком, реализованным в бюджетном законодательстве, в единой бюджетной классификации и в бюджетной отчетности Российской Федерации. Закон определяет также полномочия публично-правовых образований по формированию доходов бюджетов (ст. 53, 58, 59, 63, 64 БК РФ). Анализ этих положений позволяет утверждать, что в России применяются три способа мобилизации и разграничения бюджетных доходов: 1 способ – закрепление на постоянной основе в полном объеме за определенным бюджетом отдельных видов доходов (собственные доходы бюджетов); 2 способ – закрепление на долгосрочной основе в законодательно установленной процентной доле за определенным бюджетом отдельных видов доходов (закрепленные доходы бюджетов); 3 способ – установление на временной основе (в пределах одного финансового года) нормативов отчислений по отдельным видам доходов в нижестоящие бюджеты по решению вышестоящих органов власти (регулирующие (перераспределяемые) доходы нижестоящих бюджетов). В то же время законодательно определено только формирование собственных доходов; закрепленные доходы обобщены в составе собственных доходов бюджетов (ст. 47 БК РФ); термин «регулирующие доходы» с 2005 года исключен из оборота новой редакцией Бюджетного кодекса РФ.



Рисунок 1 – Классификация доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Условное изображение механизма формирования и перераспределения бюджетных доходов с использованием указанных способов представлено на рисунке 2.



Рисунок 2 – Механизм формирования и перераспределения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Схема наглядно показывает, что федеральный бюджет формируется за счет собственных доходов в виде федеральных налогов и сборов; бюджеты субъектов РФ имеют три источника поступлений – собственные доходы (от региональных налогов), закрепленные доходы (в виде долей от федеральных налогов и сборов) и регулирующие доходы (дотации и субсидии); местные бюджеты формируются за счет четырех источников – собственные доходы (от местных налогов), закрепленные доходы (в виде долей от федеральных налогов и сборов) и два канала регулирующих доходов (в виде дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, и межбюджетных трансфертов в форме дотаций и субсидий). Отметим, что схема дает представление об источниках формирования доходов бюджетов, но не служит для отражения движения финансовых потоков между бюджетами. Также в схеме не учтены неналоговые доходы по двум причинам: во-первых, в основе разграничения этих доходов лежит иной принцип – право собственности, в силу которого все неналоговые доходы являются собственными доходами бюджетов и не подвергаются перераспределению; во-вторых, незначительные по объёму неналоговые доходы региональных и местных бюджетов не оказывают

существенного влияния на устойчивость этих бюджетов, что делает некорректным их сопоставление со значительными по объему неналоговыми доходами федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Несмотря на то, что в бюджетной деятельности органы власти не используют понятия закрепленных и регулирующих доходов, анализ состояния бюджетов исходя из разграничения бюджетных доходов имеет важное значение для реальной оценки устойчивости и самостоятельности бюджетов. Так, например, оценка собственных доходов важна с позиции финансового обеспечения исполнения расходных обязательств публично-правовых образований [20, с. 27-28]. Оценка перераспределения доходов дает представление о качестве организации межбюджетных отношений [21, с. 61-62]. Группировка доходов в соответствии с рассматриваемым подходом выполнена нами с использованием бюджетной отчетности Российской Федерации [17, 18] (таблица 1).

Таблица 1 – Собственные, закрепленные и регулирующие налоговые доходы в структуре доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации*

Виды доходов	2016		2017		2018	
	сумма, млрд. р.	уд. вес, %	сумма, млрд. р.	уд. вес, %	сумма, млрд. р.	уд. вес, %
федеральный бюджет						
доходы, всего	13460,04	100,0	15088,91	100,0	19454,37	100,0
в том числе собственные налоговые доходы от федеральных налогов и сборов	10673,76	79,3	12917,02	85,6	17101,87	87,9
бюджеты субъектов Российской Федерации						
доходы, всего	8591,89	100,0	9367,02	100,0	10885,83	100,0
в том числе:						
- собственные налоговые доходы от региональных налогов	896,70	10,4	1003,25	10,7	1136,98	10,4
- закрепленные налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами	5493,72	63,9	5933,91	63,3	6909,11	63,5
- регулирующие доходы в виде безвозмездных поступлений (без учета субвенций)	1300,32	15,1	1448,58	15,5	1833,79	16,8
местные бюджеты						
доходы, всего	3648,16	100,0	3849,19	100,0	4249,33	100,0
в том числе:						
- собственные налоговые доходы от местных налогов	185,30	5,1	202,31	5,3	209,07	4,9
- закрепленные налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами, передаваемые по дополнительным нормативам отчислений	541,43	14,8	576,50	15,0	633,00	14,9
- регулирующие налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами, передаваемые по дополнительным нормативам отчислений	300,11	8,2	307,49	8,0	356,27	8,4
- регулирующие налоговые доходы от региональных налогов, передаваемые по дополнительным нормативам отчислений	7,93	0,2	9,00	0,2	11,62	0,3
- регулирующие доходы в виде безвозмездных поступлений (без учета субвенций)	1021,93	28,0	1113,30	28,9	1292,54	30,4

* Рассчитано авторами на основании данных Федерального казначейства РФ [17, 18].

Как видно из таблицы 1 федеральный бюджет формируется более чем на 80% за счет собственных налоговых доходов, которые генерируются в экономике на территории России и за ее пределами (доходы от внешнеэкономической деятельности). Объем этих поступлений за период 2016-2018 годы вырос более чем на 60% на фоне роста общего объема доходов на 45%, вследствие чего удельный вес собственных доходов увеличился на 8,6 п.п. Основной вклад в доходы федерального бюджета (с некоторыми колебаниями в динамике) вносят: НДС (31-34%); НДПИ (21-31%); таможенные пошлины (13-16%). Акцизы дают от 5 до 6,5% поступлений; налог на прибыль – от 3,5% до 5%.

Устойчивость бюджетов субъектов РФ обеспечивается закрепленными федеральными налогами и сборами, совокупный объем которых составляет около 64% в общей сумме доходов бюджетов. В структуре закрепленных доходов учтены: НДФЛ (26-27%); налог на прибыль организаций (26-28%); акцизы (6-7%); налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (около 3%). Собственные налоговые доходы составляют около 10% (в т. ч. налог на имущество организаций – около 9%). Доля безвозмездных поступлений (без учета субвенций) выросла на 1,7 п. п., что свидетельствует о достаточно высокой зависимости региональных бюджетов от регулирующих доходов.

Наибольшей зависимостью и неустойчивостью характеризуются состояние местных бюджетов. Так, совокупный объем регулирующих доходов в структуре доходов местных бюджетов увеличился с 37 до 39% (на 25% – в абсолютном измерении). Основной вклад в динамику вносят безвозмездные поступления (без учета субвенций) – 28-30%. Удельный вес регулирующих налоговых доходов варьирует от 8 до 9%, в том числе преобладают федеральные налоги и сборы (НДФЛ, налог на прибыль организаций, акцизы и налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения); крайне мало значение региональных налогов (0,2-0,3%). Собственные налоговые доходы составляют около 5%.

Передача налоговых доходов в местные бюджеты по дополнительным нормативам отчислений является одним из показателей оценки качества организации межбюджетных отношений в субъектах РФ. Так, в соответствии с Приказом от 03.12.2010 № 552 Минфин России ежегодно оценивает финансовые взаимоотношения субъектов РФ с муниципальными образованиями. Результаты этой работы показали, что всеми регионами выполняются требования статьи 58 Бюджетного кодекса РФ об установлении дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от НДФЛ и от акцизов на нефтепродукты. В числе проблем и недостатков отмечается: уменьшение общего объема дополнительных налоговых доходов, переданных по нормативам в местные бюджеты; недостаточно активное использование регионами полномочий по перераспределению налоговых доходов в местные бюджеты [22]. Анализ результатов мониторинга по субъектам Приволжского федерального округа показал, что механизм передачи в местные бюджеты налоговых доходов по дополнительным нормативам в регионах существенно различается по периодам и по видам муниципальных образований. Региональные налоги передаются только в Республике Башкортостан, Пермском крае, Кировской области, Чувашской Республике; Республика Татарстан, Самарская, Ульяновская и Оренбургская области не передают региональные налоги, но при этом осуществляют передачу отчислений по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения; Республики Марий Эл, Мордовия, Удмуртская Республика, Нижегородская, Пензенская и Саратовская области ограничиваются передачей в местные бюджеты НДФЛ и акцизов. По нашему мнению, недостаточно активное перераспределение субъектами РФ закрепленных за ними налоговых доходов в пользу местных бюджетов связано, главным образом, с недостаточностью собственных и закрепленных доходов региональных бюджетов. В сложившихся условиях федеральные и региональные налоги и сборы направляются субъектами РФ в первую очередь на исполнение собственных расходных обязательств, ограничивая возможности перераспределения этих налогов в рамках организации межбюджетных отношений с муниципальными образованиями.

ВЫВОДЫ

Для анализа и оценки состояния бюджетов бюджетной системы Российской Федерации классификация бюджетных доходов имеет определяющее значение. Выбор признака классификации определяется целями и задачами исследования, что в свою очередь влияет на выбор информационной базы исследования, на систематизацию и структурирование эмпирических данных.

Для оценки устойчивости и самостоятельности бюджетов доходы группируются по разграничению доходов полномочий между государственным и муниципальным уровнями управления. Анализ структурированных по данному признаку доходов бюджетов показал следующее:

- наибольшей устойчивостью обладает федеральный бюджет, собственные налоговые доходы которого составляют более 80% в структуре доходов;

- устойчивость региональных бюджетов более чем на 60% определяется закрепленными федеральными налогами и сборами, в отношении которых полномочия субъектов РФ ограничены; собственные региональные налоги формируют около 10% доходов региональных бюджетов; регулирующие безвозмездные поступления (без учета субвенций) составляют более 15%. В этих условиях исполнение расходных обязательств субъектов РФ в значительной степени зависит от решений, принимаемых на федеральном уровне в части налогообложения и межбюджетных трансфертов; недостаточность собственных доходов региональных бюджетов сдерживает развитие межбюджетных отношений, ограничивая принятие решений региональных органов власти в части перераспределения доходов местных бюджетов;

- местные бюджеты имеют четыре источника поступлений, но это не обеспечивает муниципальные образования необходимой самостоятельностью. Устойчивость местных бюджетов на 15% обеспечивается закрепленными федеральными налогами и сборами, на 5% – собственными местными налогами. Регулирующие доходы составляют до 40% доходов местных бюджетов, в т. ч. около 30% – безвозмездные поступления (без учета субвенций). Регулирующие налоговые доходы незначительны, что свидетельствует, в первую очередь, о недостаточности налоговой базы в территориях.

Для выработки эффективных управленческих решений в области повышения устойчивости бюджетов и совершенствования межбюджетных отношений необходимо руководствоваться классификацией бюджетных доходов, учитывающей их влияние на самостоятельность публично-правовых образований. Для реализации этих решений требуется совершенствование законодательных норм в части определения перераспределяемых доходов бюджетов с выделением закрепленных налоговых доходов и налоговых доходов, передаваемых по дополнительным нормативам отчислений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Баклаева Н.М. Проблемы реализации экономических интересов регионов как субъектов межбюджетных отношений в кризисных условиях // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15. № 1 (436). С. 35-49.
2. Караваева И.В., Павлов В.И., Губин Б.В., Иванов Е.А. Федеральный бюджет 2017-2019 гг. в условиях реализации новой стратегии экономической безопасности // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 1. С. 41-63.
3. Игошина К.Е. Проблемы формирования доходов федерального бюджета в условиях экономического спада // Экономика и бизнес: теория и практика. 2017. № 1. С. 40-45.
4. Смагина М.Н., Мукенге Г.Т. Проблемы и перспективы совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 2. С. 115-121.
5. Алимурзоева М.Г., Алиев Б.Х., Маликова К.Р. Налог на добавленную стоимость и его роль в формировании доходов бюджета // Фундаментальные исследования. 2017. № 7. С. 92-96.
6. Ермакова Ю.С. Налоговый потенциал в системе бюджетного федерализма и стимулирования регионального развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. Т. 10. № 11 (341). С. 1305-1320.
7. Игошина Л.Л. Формирование финансовых ресурсов местного самоуправления // Фундаментальные исследования. 2018. № 2. С. 100-105.
8. Батянова Л.Н., Борисова Ю.В., Чигрина Е.В., Корнакова С.В. Правовые и социально-экономические проблемы территориального развития: налоговый аспект // Baikal Research Journal. 2017. Т. 8. № 4. С. 18.
9. Матвеева О.П., Прижигалинская Т.Н. Необходимость формирования системы оценки таможенных доходов для обеспечения их роста // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2018. № 2 (69). С. 240-254.
10. Кадочников Д.В. Российская Федерация и Китайская Народная Республика: общее и особенное в межбюджетных отношениях центральных и региональных властей // Terra Ecomotus. 2017. Т. 15. № 2. С. 76-92.
11. Покровская Н.В. Зачисление налога на доходы физических лиц в местные бюджеты в Российской Федерации // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 3. С. 146-151.
12. Киреев А.П., Орлова Е.Н. Повышение доходного потенциала местных бюджетов на основе закрепления дополнительных налоговых доходов // Baikal Research Journal. 2017. Т. 8. № 4. С. 14.
13. Леухин Р.С., Суслина А.Л. Прогрессивность налогов на труд в России: текущая ситуация и оценка последствий возможных вариантов реформы НДФЛ // Научно-исследовательский финансовый ин-

ститут. Финансовый журнал. 2017. № 6 (40). С. 50-63.

14. Малис Н.И. Совершенствование налоговой политики на региональном уровне: основные направления // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1 (41). С. 51-60.

15. Камалетдинов А.Ш., Ксенофонтов А.А. Моделирование доходов социально-экономических систем на основе производственной функции // Финансы: теория и практика. 2018. Т. 22. № 1 (103). С. 118-127.

16. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

17. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyj-byudzheta/> Дата обращения 28.09.2019 г.

18. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> Дата обращения 28.09.2019 г.

19. Доходы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/dohody/> Дата обращения 25.09.2019 г.

20. Мохнаткина Л.Б., Юдина О.И. Экономико-правовая природа и признаки классификации расходных обязательств публично-правового образования // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2016. № 4. С. 24-29.

21. Мохнаткина Л.Б. Система организации и механизм функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2019. № 2. С. 58-64.

22. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/#

Статья поступила в редакцию 08.10.2019

Статья принята к публикации 27.11.2019