

Финансы и кредит

УДК 336.1

СУГАРОВА Ирина Валерьевна

Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова,
Владикавказ

<https://orcid.org/0000-0002-6139-8548>

Сугарова Ирина Валерьевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент
кафедры «Финансы и кредит», Москва, E-mail: sugaririna@yandex.ru

**МЕХАНИЗМ АККУМУЛЯЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ:
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ**

Аннотация:

Предмет, тема. В данной статье исследуется механизм аккумуляции бюджетных доходов с позиций познания их содержания, системной основы. Указывается, что основополагающей основой механизма аккумуляции бюджетных доходов в российской практике является разграничение полномочий между органами государственной и муниципальной власти, на основе которого осуществляется сбалансированное формирование доходов, направленное на максимальное покрытие потенциальных расходных обязательств.

Цель, задачи. Исследовать особенности различных контекстов процесса аккумуляции бюджетных доходов исходя из их содержательной составляющей на различных уровнях бюджетной системы РФ как важнейшего направления долгосрочной сбалансированной бюджетной политики.

Методология. Исследование базируется на взаимосвязи системной, институциональной и организационной парадигм экономического развития, его методологической основой послужили системный, подход, методы экономико-математического и экономико-статистического моделирования.

Выводы. Проведенное исследование позволило автору сделать ряд выводов. В частности, указывается, что в современных условиях макроэкономической волатильности имеет оценка процесса аккумуляции доходов с позиции стратегического контекста. Данный вывод подтверждается взаимозависимостью между макроэкономическим развитием и бюджетными отношениями.

Обосновывается, что анализ и оценка доходных источников, расходясь с макроэкономическими реалиями, что может привести к росту бюджетных диспропорций в долгосрочной перспективе, так как в современных условиях накапливается определенный «потенциал» несоответствия реальным потребностям.

Ключевые слова: бюджетные доходы, механизм аккумуляции, налоговые доходы, бюджетная политика, бюджетные потребности.

JEL classification: H61, H71

Finance and credit

Irina V. Sugarova, Candidate of economic sciences,

Associate Professor of the Department of Finance and Credit, North Ossetian State University K.L. Khetagurov, Vladikavkaz (E-mail: sugarina@yandex.ru)

MECHANISM OF ACCUMULATION OF BUDGET REVENUES: PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION AND INSTITUTIONAL PROBLEMS

Abstract

Subject /Topic This article explores the mechanism of accumulation of budget revenues from the standpoint of their content and system basis. It is pointed out that the basis of the mechanism of accumulating budget revenues in the Russian practice is the delineation of powers between state and municipal authorities, on the base of which a balanced revenue generation is carried out aimed at maximum coverage of potential expenditure obligations.

Goals / Objectives To investigate the features of various contexts of the process of budget revenues accumulation based on their content component at various levels of the budgetary system of the Russian Federation as the most important direction of the long-term balanced fiscal policy.

Methodology The research is based on the interrelation of the system, institutional and organizational paradigms of economic development. Its methodological basis was the system approach, together with methods of economic-mathematical and economic-statistical modeling.

Conclusion and Relevance The conducted research has allowed the author to make a number of conclusions. In particular, it is pointed out that under current macroeconomic volatility conditions, the process of accumulation of incomes is evaluated from the position of a strategic context. This conclusion confirms the interdependence between macroeconomic development and fiscal relations.

It is substantiated that the analysis and assessment of revenue sources don't correspond to the macroeconomic realities, which can lead to an increase in budget imbalances in the long term, as under current conditions there is a certain "potential" for non-compliance with the real needs.

Keywords: *budget revenues, accumulation mechanism, tax revenues, budget policy, budgetary needs.*

Важнейшим направлением обеспечения сбалансированной бюджетной политики в долгосрочной перспективе является процесс аккумуляции бюджетных доходов, базирующийся на определении соответствующих бюджетных параметров, позволяющих предвидеть объем финансовых ресурсов, выводить из этого сопоставления необходимые соотношения между фондами денежных средств (централизованными и децентрализованными), определять степень участия публично – правового образования в образовании фонда денежных средств. По существу, все это вместе – системные задачи формирования бюджетных фондов разных уровней.

Базовой основой механизма аккумуляции бюджетных доходов в Российской Федерации является разграничение расходных полномочий и доходных источников между органами государственной и муниципальной власти, на основе которого осуществляется сбалансированное

формирование доходов, нацеленное на максимальное покрытие потенциальных расходных обязательств.

Содержательно процесс аккумуляции доходной части бюджета предстает в нескольких контекстах: функциональном, экономическом, стратегическом в части формирования бюджетной политики.

С точки зрения функционального контекста процесс аккумуляции бюджетных доходов есть не что иное, как законодательно установленная последовательность действий по разработке органами исполнительной власти бюджетов разных уровней, основанная на проработке базовых параметрических особенностей бюджета.

С позиции экономических детерминант аккумуляции доходов бюджета следует рассматривать как специфическую область финансовых отношений, возникающих у государства (в лице уполномоченных на это органов) с юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда страны, бюджетных фондов государственных и административно – территориальных образований и направленного с целью обеспечения собственных тактических и стратегических задач и функций. При этом такие отношения в соответствии с действующим законодательством не имеют прямого возмездного характера, однако в силу перераспределительного механизма бюджетной политики от эффективности таких отношений, в конечном счете, зависит социально – экономический потенциал государства, общий инвестиционный бизнес - климат, уровень общественного благосостояния и качество жизни населения.

В виду вышесказанного, на наш взгляд, важнейшее значение в современных условиях макроэкономической волатильности имеет оценка процесса аккумуляции доходов с позиции стратегического контекста. Под стратегическим характером аккумуляции бюджетных доходов будем иметь ввиду формирование основных направлений бюджетной политики в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, определяющее базовые векторы развития государства, степень комфортности ведения деятельности в его пределах для всех групп хозяйствующих субъектов. При этом наблюдается взаимозависимость между макроэкономическим развитием и бюджетными отношениями, так как макроэкономика, с одной стороны, формирует базовые условия и стратегические ориентиры принятия бюджетных решений, с другой стороны, бюджетные решения, являясь частью общей макроэкономической политики, детерминируют изменения внутренних и внешних параметров развития.

Безусловно, аккумуляция доходов бюджетов бюджетной системы имеют различные особенности, связанные со спецификой механизма распределения налоговых и неналоговых доходов, установленной российским законодательством.

При этом доходная часть региональных бюджетов предопределена

федеральными ориентирами, а также условиями распределения федеральных налогов.

Неналоговые доходы федерального бюджета предопределены результатами внешнеэкономической деятельности.

Поэтому данный вектор развития является наиболее важным для России, потому что, с одной стороны, они влияют на формирование налоговых поступлений, так как существующие бюджетные правила определяют ориентиром цены на энергоносители, с другой стороны, данный предиктор влияет на неналоговую часть бюджетных поступлений.

Неоспоримо значимым направлением аккумуляции доходов федерального и региональных бюджетов является эффективность использования государственной собственности, результатом чего становятся 100% доходные поступления в бюджеты соответствующих уровней. На долю безвозмездных поступлений приходится незначительная часть дохода в рамках федерального и регионального бюджета. Однако они более чем на половину определяют структуру местных бюджетов.

Таким образом, исходя из представленного механизма формирования доходов, считаем целесообразным выделить спецификацию процесса аккумуляции доходов бюджета на разных уровнях в современных условиях развития российской экономики.

Федеральный уровень:

1) формирование доходной базы федерального бюджета в Российской Федерации является высоко институционализированным, так как помимо прямого законодательного регулирования в стране действует система бюджетных правил, согласно которым налоговые доходы подпадают под зависимость от цен на нефть, а расходы формируются, исходя из величины доходов, поэтому бюджетную политику можно назвать производной от доходной части бюджета. В этой связи возникает опасность чрезмерного оптимизма в аккумуляции доходов, что особенно актуально в среднесрочной и долгосрочной перспективе, но приводит к необходимости болезненно корректировать бюджетные расходы.

Конечно, бюджетные правила позволяют снизить степень дискреционности государственной политики, однако наиболее сильно положительные эффекты могут проявляться в условиях сильного институционального и прогностического механизма принятия государственных решений.

2) деление бюджетных доходов на нефтегазовые и ненефтегазовые, детерминируемое как действующим механизмом формирования доходов бюджета, так и бюджетными правилами. Большая часть нефтегазовых доходов остается в федеральном бюджете, в силу чего возникает пресловутая зависимость бюджета от конъюнктуры мировых рынков на энергоресурсы.

3) в контексте аккумуляции и распределении нефтегазовых доходов в российской практике действует механизм антициклического

регулирования экономики на основе государственных сбережений, величина которых устанавливается бюджетными правилами.

При формировании федерального бюджета исполнительные органы власти исходят из того, что, с одной стороны, он является финансовым выражением государственной политики, а с другой - важнейшим механизмом реализации стратегических приоритетов, поэтому формирование доходов предполагает реализацию максимальной ресурсной обеспеченности потребностей общества и государства в целом, что должно коррелировать со степенью налоговой нагрузки.

Итак, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, динамика налоговых доходов федерального бюджета в 2015–2016 гг. была обусловлена главным образом снижением поступлений нефтегазовых доходов в условиях падения мировой конъюнктуры на нефть. В то же время необходимо признать, что поступления основных видов ненефтегазовых доходов остаются относительно стабильными.

Во-вторых, динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ продолжает носить волатильный характер. Так, средние темпы роста налоговых доходов по итогам 2016 года вышли на уровень, превышающий показатель инфляции, а единственными факторами, тормозящими рост доходов региональных и местных бюджетов, являются неналоговые доходы (рост – 102,3%), а также безвозмездные поступления от бюджетов других уровней (94,3%).

В-третьих, в стране в пространственном разрезе сохраняется высокая бюджетная неоднородность: в каждом федеральном округе существуют регионы с относительно высокими и низкими темпами роста бюджетных доходов, а средние показатели темпов роста доходов консолидированных бюджетов по федеральным округам близки по значению. Если рассматривать ситуацию с точки зрения отношения количества регионов, доходы консолидированных бюджетов которых росли быстрее инфляции, к общему количеству регионов в округе, то к лидерам по темпам роста можно отнести Дальневосточный и Северо-Западный федеральные округа (67 и 55% соответственно), а к отстающим – Северо-Кавказский (14%), Центральный (22%) и Южный (25%) федеральные округа.

В-четвертых, в соответствии с прогнозом параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ, представленных в рамках материалов к проекту закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», тенденция снижения реального объема бюджетных доходов и расходов, имевшая место в период после 2009 г., сохранится на всем протяжении 2017–2019 гг. Сокращение реального объема доходов к 2019 г. на 0,6% ВВП по сравнению с 2016 г. будет обусловлено снижением налоговых и неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (0,3% ВВП).

Региональный уровень:

1) косвенная зависимость от внедренных бюджетных правил, так как

прямые ориентиры задаются долгосрочной государственной политикой и параметрами федерального бюджета;

2) низкая зависимость от колебаний цен на нефть и нефтегазовых доходов в целом. Высокая доля налоговых поступлений, прежде всего, от региональных налогов.

3) высокая зависимость сбалансированности бюджетов от безвозмездных поступлений.

Здесь можно отметить рост бюджетных доходов за счет собственных доходов регионов, при этом устойчивой остается величина безвозмездных поступлений в региональные и муниципальные бюджеты.

Причины такого положения крайне разнообразны, но среди них следует выделить:

- не происходило снижение бюджетных затрат, они покрывались за счет федеральной помощи;

- имел место продолжающийся рост затрат на государственное управление (рост чиновничьего аппарата);

- наблюдался спад показателей доходности экономики, что сказывалось на расходах бюджетов, не обеспеченных собственными доходами.

В анализе и оценке динамики доходных показателей бюджетов субъектов РФ по отдельным источникам важны для учета не только их характеристики «больше» или «меньше». Например, исключительно важно фиксировать ту тенденцию, в рамках которой складываются указанные показатели. Если оценивать динамику прибыльных поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ, то приходится учитывать изменения ставки налога. То же самое касается и НДС, акцизов, НДС. Каждый источник налога и сами налоги подвержены влиянию их долевого значения в доходах бюджетов субъектов - регионов. Укажем, что на налог на прибыль и НДС к концу 2014 года приходилось более 50% доходов бюджетов субъектов РФ (приводим общее значение этого суммированного показателя, не выделяя его дифференцированных значений по отдельным субъектам – регионам). Динамика НДС, во-первых, имеет влияние десятков и более противоречивых факторов воздействия, во-вторых, контролируема (как и прибыль, НДС, акцизы) федеральными органами государственного управления. Если, к примеру, на уровне федеральных властей принимаются решения о необходимости повышения заработной платы работникам бюджетной сферы, то, естественно, это будет сказываться на динамике как планируемых, так и фактически поступающих в бюджеты субъектов – регионов доходов. К сожалению, не всегда также требования федеральных властей (в форме законодательных актов, указов, постановлений и распоряжений) компенсируются малоимущим (дотационным) регионам в форме трансфертов или налоговых изменений в их пользу.

Одной из важнейших проблем, стоящих перед региональными бюджетами в современных условиях децентрализованной экономики, является поиск резерва роста доходных источников их формирования,

необходимых для реализации принципа самостоятельности [6, с. 31]. Местные бюджеты: большая часть доходных поступлений определяется межбюджетными трансфертами, что регламентировано политикой бюджетного выравнивания. Данная ситуация подтверждается наличием проблемы, связанной с формированием устойчивой тенденции разрыва между налоговыми поступлениями муниципальных бюджетов и величиной безвозмездных поступлений).

Причиной подобного разрыва можно считать реформу муниципального самоуправления, результатом чего стало снижение финансовой самостоятельности муниципальных бюджетов в силу потери стимулов к качественному административному управлению. Следующей немаловажной причиной, по нашему мнению, следует считать неэффективность действующего механизма аккумуляции расходов в части законодательного закрепления налогов с низкой степенью собираемости и бюджетной емкости, в частности, налога на имущество физических лиц, земельного налога.

Указанные риски, на наш взгляд, связаны: – со снижением бюджетной активности территориальных органов государственной власти; - с проблемой бюджетного иждивенства и роста дотационности региональных и муниципальных бюджетов; - с неэффективным использованием бюджетных средств; - с укреплением бюджетной разбалансированности в долгосрочной перспективе.

В последнее десятилетие значительно расширены полномочия муниципальных образований для их деятельности. Одновременно же сделано немало попыток, чтобы местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) приобрели большую самостоятельность, были сбалансированы по доходам и расходам, становились устойчивыми и независимыми в решении тех задач, которые входят в их ведение. Однако характерной особенностью местных бюджетов остается их качественное и количественное состояние по доходам, неизбежно сохраняющиеся в недостаточности для покрытия объективно формирующихся расходов.

Получая все большую автономию и законодательно предоставляемую самостоятельность, местные органы власти сталкиваются с систематическим непокрытием бюджетных потребностей собственными доходами и с возрастающей зависимостью от различных форм дотационной помощи и поддержки бюджетами других уровней единой бюджетной системы. Тем самым для муниципальных органов власти возникают постоянно формирующиеся проблемы выбора наиболее приемлемых возможностей решения бюджетных задач, а как следствие, и выбора моделей социально – экономического развития. Анализ действующего механизма аккумуляции бюджетных доходов разных уровней позволил выделить институциональные провалы бюджетной политики в отношении формирования ресурсной обеспеченности бюджета, генерирующие риски бюджетной несбалансированности в долгосрочной

перспективе (Таблица 1).

Без выявления силы их влияния на аккумуляцию доходов бюджета бюджетная политика не может иметь целостный характер.

Снятие таких институциональных провалов возможно за счет реформирования налоговой системы, стимулирующей качественный экономический рост.

На наш взгляд, среди основных направлений налогового реформирования можно выделить следующие.

Таблица 1 - Институциональные провалы процесса аккумуляции доходов бюджета и генерируемые ими риски

Институциональные провалы процесса аккумуляции доходов	Риски роста бюджетных диспропорций
Рост налоговой и фискальной нагрузки на бизнес и физических лиц	сдерживание развития экономики
Низкая доля налоговых доходов в структуре местных и региональных бюджетов	чрезмерная зависимость региональных и местных бюджетов от межбюджетных трансфертов, бюджетное иждивенство
Бюджетная политика не только зависит, но и определяется тенденциями доходной части бюджета, что усиливает ее фискальный характер	нестабильность налоговой политики, рост налоговой нагрузки
Высокая степень зависимости от мировой конъюнктуры цен на энергоносители и качества внешнеэкономических отношений	зависимость бюджета от внешнеэкономической волатильности в части налоговой и неналоговой базы
Отсутствие стимулов для роста неналоговых доходов	неэффективное использование государственных ресурсов, рост налоговой нагрузки
Высокая доля государственного сектора и высокая доля «теневой» экономики усиливает давление на частный бизнес	структурные диспропорции и рост административного волонтаризма

Во-первых, обеспечение доходов бюджета, связанное с развитием процесса собираемости налогов, в том числе с теневого сектора. Во-вторых, снижение налоговой нагрузки на новые и динамично развивающиеся производства (в том числе за счет института налоговых льгот). В-третьих, создание системы налоговой мотивации субъектов РФ и муниципалитетов к инвестиционному развитию: передача на местный уровень налогов, взимаемых с применением специальных налоговых режимов; передача части региональных имущественных налогов на местный уровень; увеличение полномочий органов местного самоуправления в части контроля и оценки объектов налогообложения и налоговых ставок по местным налогам.

Таким образом, анализ и оценка доходных источников, расходятся с

макроэкономическими реалиями, что может привести к росту бюджетных диспропорций в долгосрочной перспективе, так как в современных условиях накапливается определенный «потенциал» несоответствия реальным потребностям, что неминуемо ведет к неэффективным практикам расходования бюджетных средств.

Список источников:

1. Авраменко, Власов, Лукьянов, Темкина 2015 – *Авраменко Е.С., Власов С.В., Лукьянов С.А., Темкина И.М.* Инвестиционная политика региона в условиях бюджетных ограничений и экономических санкций // Экономика региона. 2015. №1(41). С. 213-223.
2. Глазьев 2008 - *Глазьев С.Ю.* О стратегии и концепции социально – экономического развития России // Вестник РАЕН. 2008. №3. С. 3-11.
3. Екимова, Савельева, Федина 2016 - *Екимова К.В., Савельева И.П., Федина Е.В.* О налоговом потенциале региона // Вестник Южно – Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2016. Т.10.№2. с. 7-14.
4. Истомина 2014 - *Истомина Н.А.* Результатный подход в бюджетной сфере в контексте бюджетных рисков // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. №42(228). С. 56-67.
5. Силуанов 2017 - *Силуанов А.Г.* Задачи финансовой политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу // Финансы: теория и практика. 2017. Т.21. №3. С. 50-56.
6. Сугарова 2014 - *Сугарова И.В.* Формирование доходов в аспекте оценки качества бюджетного планирования (на материалах Республики Северная Осетия – Алания) // Финансы и кредит. 2014. №27(603). С. 27-32.
7. Шкодинский, Болотов – 2015 - *Шкодинский С.В., Болотов Ю.Ю.* Теоретические аспекты исследования точек экономического роста в региональных социально – экономических системах // Экономика и предпринимательство. 2015. №10-1(63-1). С. 208-211.
8. Ivanova, Bogoslavtseva, Karepina, Kostoglodova 2017 - *Ivanova O.B., Bogoslavtseva L.V., Karepina O.I., Kostoglodova E.D.* Providing the budget transparency and state projects efficiency monitoring in Russia//European Research Studies Journal. 2017. Т 20. №1. С. 97-104.
9. Mirgorodskaya, Andreeva, Sugarova, Sichev 2017 - *Mirgorodskaya E.O., Andreeva L.Y., Sugarova I.V., Sichev R.A.* Balanced budget system: organizational and financial tools // European Research Studies Journal. 2017. Т 20. №3. С. 300-319.
10. Tatuev, Kutsuri, Galazova, Shanin, Rokotyanskaya 2017 - *Tatuev A.A., Kutsuri G.N., Galazova S.S., Shanin S.A., Rokotyanskaya V.V.* New sources of debt financing investments in Russian real economy//Journal of Applied Economic Sciences. 2017. Т. 12 № 6 (52).с. 1771-1779.

Reference:

Avramenko, Vlasov, Lukyanov, Temkina 2015 - Avramenko ES, Vlasov SV, Lukyanov SA, Temkina IM Investment policy of the region in the context of budget constraints and economic sanctions // Economy of the region. 2015. № 1 (41). Pp. 213-223.

Glazyev 2008 - Glazyev S.Y. On the Strategy and the Concept of Social and Economic Development of Russia // Vestnik RANS. 2008. № 3. Pp. 3-11.

Ekimova, Savel'eva, Fedina 2016 - Ekimov KV, Savel'yeva IP, Fedina EV On

the tax potential of the region // Bulletin of the South Ural State University. Series: Economics and Management. 2016. T.10.№2. from. 7-14.

Istomina 2014 - Istomina N.A. The resultant approach in the budgetary sphere in the context of budgetary risks // Financial analytics: problems and solutions. 2014. No. 42 (228). Pp. 56-67.

Siluanov 2017 - Siluanov AG Tasks of the financial policy of the Russian Federation for the medium term // Finance: theory and practice. 2017. T.21. No. 3. Pp. 50-56.

Sugarova 2014 - Sugarova I.V. Formation of incomes in the aspect of assessing the quality of budget planning (on the materials of the Republic of North Ossetia-Alania) // Finances and credit. 2014. No. 27 (603). Pp. 27-32.

Shkodinsky, Bolotov - 2015 - Shkodinsky SV, Bolotov Y.Y. Theoretical aspects of the study of points of economic growth in the regional socio - economic systems // Economics and Entrepreneurship. 2015. No. 10-1 (63-1). Pp. 208-211.

Ivanova, Bogoslavtseva, Karepina, Kostoglodova 2017 - Ivanova O.B., Bogoslavtseva L.V., Karepina O.I., Kostoglodova E.D. Providing the budget transparency and state projects efficiency monitoring in Russia//European Research Studies Journal. 2017. T 20. №1. C. 97-104.

Mirgorodskaya, Andreeva, Sugarova, Sichev 2017 - .Mirgorodskaya E.O., Andreeva L.Y., Sugarova I.V., Sichev R.A. Balanced budget system: organizational and financial tools // European Research Studies Journal. 2017. T 20. №3. C. 300-319.

Tatuev, Kutsuri, Galazova, Shanin, Rokotyanskaya 2017 - Tatuev A.A., Kutsuri G.N., Galazova S.S., Shanin S.A, Rokotyanskaya V.V. New sources of debt financing investments in Russian real economy//Journal of Applied Economic Sciences. 2017. T. 12 №6(52).c. 1771-1779.