

Багратуни Каринэ Юрьевна

канд. экон. наук, доцент

ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»

г. Москва

НОВЫЕ ОРИЕНТИРЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье анализируются тенденции в формировании доходов федерального бюджета и направления совершенствования администрирования доходов федерального бюджета. Автор предлагает ввести институт предварительного налогового разъяснения (контроля), который поможет значительно снизить налоговые риски, сыграть существенную роль в стимулировании деловой активности за счет повышения стабильности и определенности правового регулирования налогообложения, а также предоставит налогоплательщику гарантию в отношениях с налоговым органом.

Ключевые слова: бюджетная политика, доходы федерального бюджета, администрирование доходов бюджета.

Повышение действенности бюджетной политики, ориентированной на достижение устойчивых темпов экономического роста, – задача, эффективность решения которой напрямую коррелируется с базовыми аспектами государственной социально-экономической политики. Принятие Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» актуализирует задачу формирования практического механизма управления экономическими и социальными процессами в стране. Эта задача касается всех уровней публичной власти в стране – федеральной, региональной и местной, которые, в соответствии с законом, образуют «вертикаль» стратегического планирования на единой нормативно-правовой и методологической базе [3].

В последнее время бюджетная политика федерального центра во все большей мере приобретает направленность «политики развития», прежде всего за счет существенного наращивания инвестиционной компоненты федерального бюджета, а также средств федеральных целевых программ (ФЦП), как отраслевого, так и территориального характера. С этой же целью созданы специализированные «институты развития»: Российский банк развития; Инвестиционный фонд РФ; Фонд прямых инвестиций; Российская венчурная компания и система ее региональных партнеров; государственные корпорации и в т. д. [4].

Поиск механизмов совершенствования бюджетной политики, ориентированной на обеспечение устойчивых темпов экономического роста, обуславливают интерес к изучению аспектов формирования доходов федерального бюджета, как локомотива институциональной системы обеспечения политики развития.

Анализ исполнения доходов федерального бюджета показал, что из 89 главных администраторов доходов 79 главных администраторов доходов превысили плановые показатели по объему доходов на 2015 год, при этом превышение у отдельных администраторов доходов колеблется от нескольких процентов до нескольких десятков раз. Общей причиной превышения является дополнительное поступление в федеральный бюджет доходов, которые не прогнозировались администраторами в 2015 году (штрафы, санкции, возмещение ущерба, прочие неналоговые доходы).

Следует отметить, что перевыполнение плановых показателей в ряде случаев связано с поступлением межбюджетных трансфертов, передаваемых федеральному бюджету на финансовое обеспечение и софинансирование расходов по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования (постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 №1559 «Об утверждении Правил финансового обеспечения в 2015 году оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхо-

вания, гражданам Российской Федерации в федеральных государственных учреждениях за счет иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в федеральный бюджет» и от 27.12.2014 №1572 «О предоставлении в 2015 году субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходов, возникающих при оказании гражданам Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования»). Аналогичное влияние на перевыполнение плановых показателей оказало не предусмотренное уточненным прогнозом увеличение поступлений доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (уменьшение имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», некассовая операция). Без учета данных поступлений плановые показатели превысили 75 администраторов.

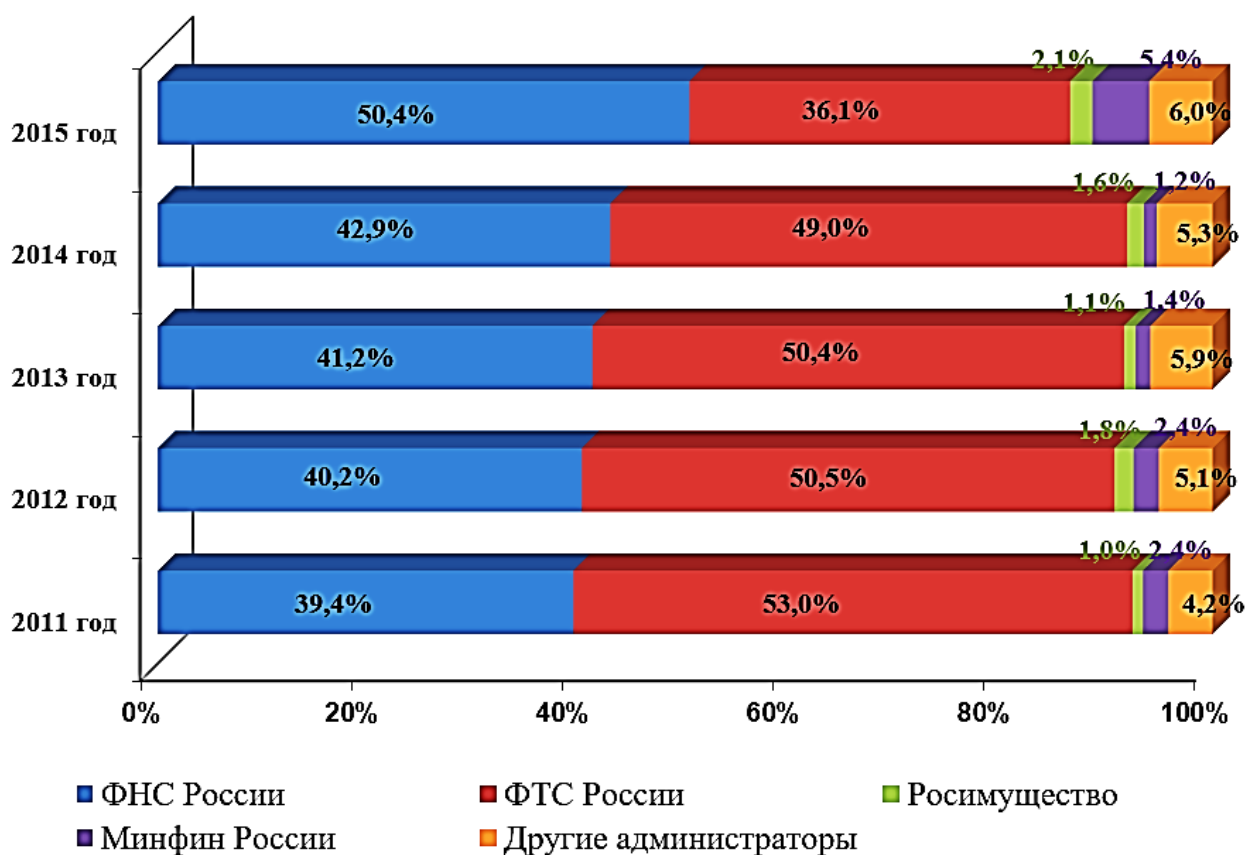


Рис. 1. Динамика доходов, администрируемых главными администраторами доходов федерального бюджета [6]

Динамика доходов администрируемых главными администраторами доходов федерального бюджета о постепенном сокращении доходов администрируемых ФТС в пользу ФНС. Доля доходов, администрируемых Федеральной налоговой службой, характеризуется ежегодным ростом, и в 2015 году увеличилась по сравнению с 2011 годом на 11,0%, в основном за счет роста доли налоговых доходов в общей сумме доходов федерального бюджета (на 10,2%), в том числе налога на добычу полезных ископаемых (на 5,4%, с учетом «налогового маневра»), налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (на 2,4%), акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации (на 1,9%).

Доля доходов, администрируемых Федеральной таможенной службой, в 2011–2014 годах постепенно снижалась, и в 2015 году уменьшилась по сравнению с 2014 годом на 12,9%, что обусловлено сокращением поступлений таможенных пошлин (доля таможенных пошлин в общем объеме доходов снизилась на 14,2%, в основном за счет снижения ставок вывозных таможенных пошлин в результате проведения «налогового маневра», а также снижения импортных тарифов в связи с присоединением к ВТО и падения объемов внешней торговли).

Рост в 2015 году доходов, администрируемых Минфином России, связан с большими суммами «разовых» поступлений (доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства в результате уменьшения имущественного взноса Российской Федерации в имущество ГК «Агентство по страхованию вкладов» (162,0 млрд рублей)), а также ростом доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, за счет дополнительных поступлений доходов от размещения средств федерального бюджета (на 97,4 млрд рублей или в 1,9 раза), доходов от перечисления части прибыли Центрального банка Российской Федерации (на 85,7 млрд рублей или в 2,6 раза) и прочих неналоговых доходов федерального бюджета, в т. ч. связанных с перечислением процентных доходов в результате выпуска ОФЗ и докапитализации банковской системы в конце 2014 года (на 87,7 млрд рублей).

Еще в 2015 году Президентом Российской Федерации была поставлена задача формирования единого целостного механизма администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей, которая в настоящем времени активно реализуется. Интеграция систем администрирования и ведомственных баз данных должна привести к увеличению собираемости таможенных и налоговых платежей, а также более эффективно бороться с уклонением от их уплаты.

На рисунке 2 представлена динамика структуры основных доходов федерального бюджета Российской Федерации.

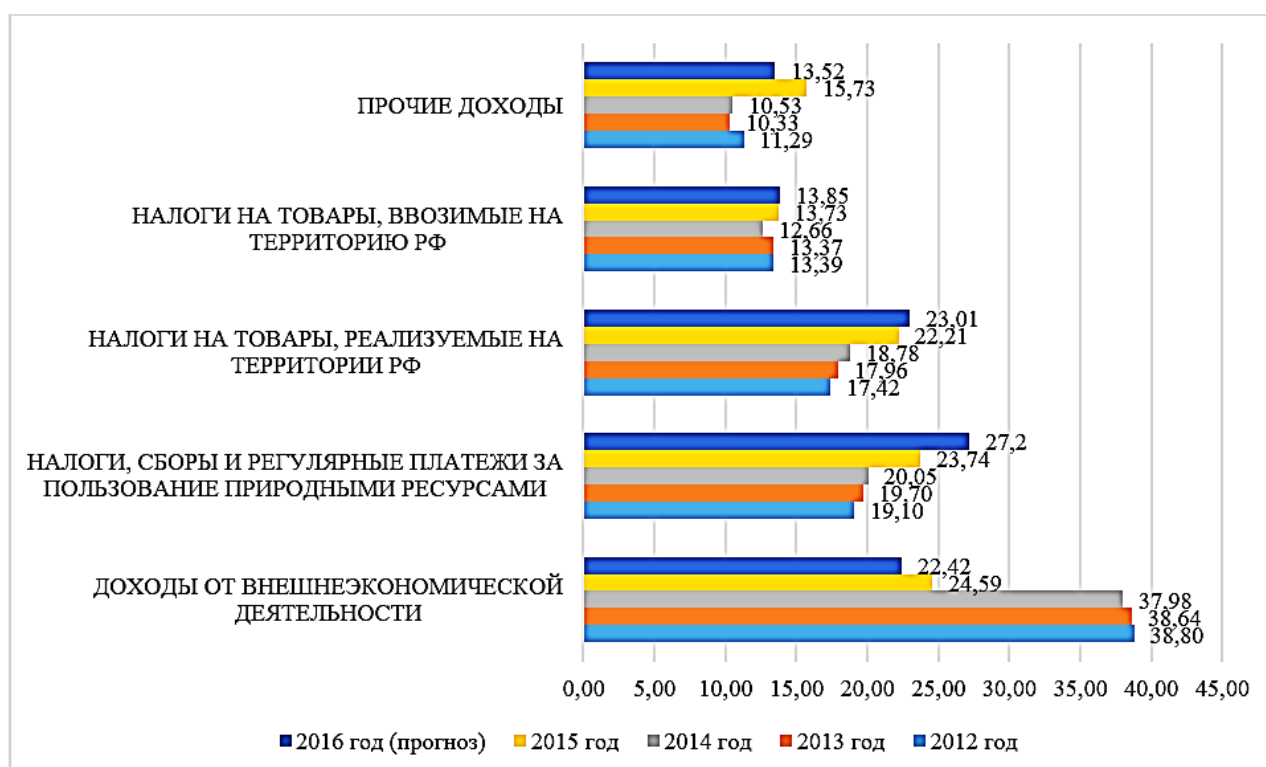


Рис. 2. Динамика структуры основных доходов федерального бюджета Российской Федерации, %

Динамика структуры доходов федерального бюджета свидетельствует, что наибольшая доля в структуре доходов федерального бюджета приходится на доходы от внешнеэкономической деятельности в 2012 году – 38,8%, в 2013 году – 38,64%, в 2014 году – 37,98%, в 2015 году – 24,59%, а в 2016 году ожидается 22,42% от общего объема доходов. Большая часть этих поступлений приходится на вывозные таможенные пошлины и снижение доли в 2015 году до 24,59% связано с падением доходов от вывозных таможенных пошлин.

Высокая зависимость доходов федерального бюджета от конъюнктуры цен на мировом рынке углеводородов является дополнительным фактором уязвимости макроэкономической политики. Согласно долгосрочного прогноза развития уровень нефтегазовых доходов бюджета планируется сократить более чем на 1% ВВП уже к 2025 году.

На рисунке 3 приведены данные о динамике структуры нефтегазовых и не-нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации.

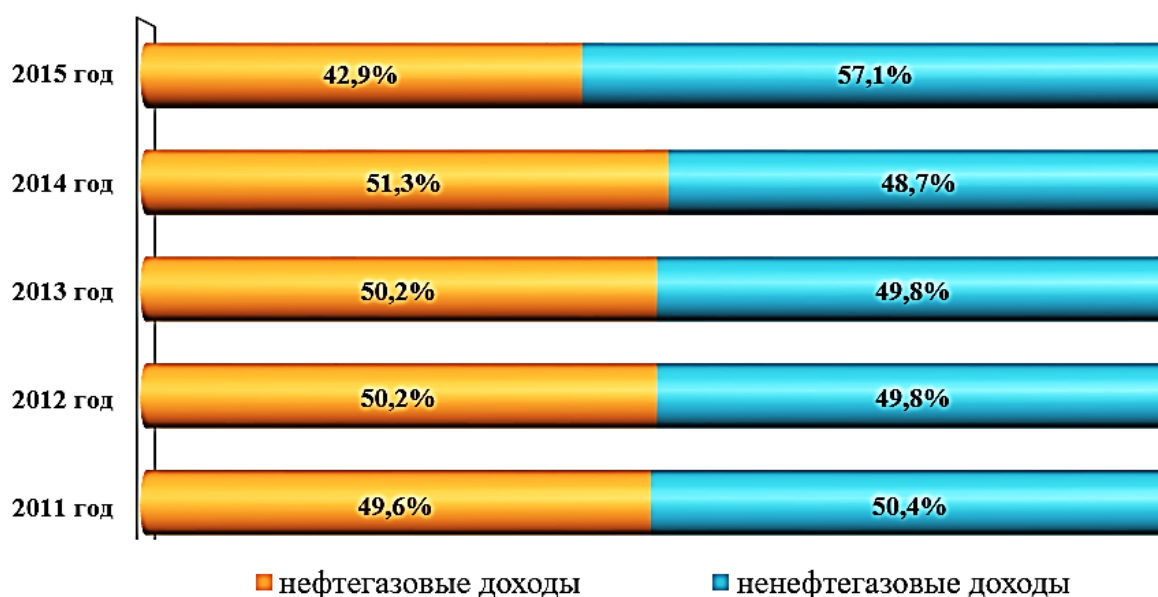


Рис. 3. Динамика структуры нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации [6]

По данным Министерства экономического развития снижение цены на нефть на 1 доллар приводит к выпадению 70–80 млрд рублей доходов федерального бюджета [7]. Достижение сбалансированности федерального бюджета, являющееся важнейшим условием обеспечения макроэкономической устойчивости, должно стать основным направлением бюджетной политики, особенно в неблагоприятных геополитических условиях при прогнозируемом низком уровне цен на сырьевые товары [1]. Для того чтобы снизить нефтегазовую зависимость федерального бюджета без макроэкономического ущерба, необходимо активизировать усилия по диверсификации экономики.

Для этого необходимо упрощение процедур ведения бизнеса, развитие инвестиционной инфраструктуры, привлечение инвестиций в регионы России, оценка эффективности работы управленческих команд.



Рис. 4. Система работы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации [5]

Инвестирование позволит внедрить инновационные технологии, позволит создать новые высокотехнологичные предприятия и модернизировать уже существующие, а также позволит создать новые рабочие места и повысить эффективность производства.

Для проведения структурных реформ необходимо использовать потенциал политики импортозамещения и активно влиять на формирование доходного потенциала территории.

В течение очередного трехлетнего периода приоритетом Правительства Российской Федерации останется недопущение какого-либо увеличения налоговой нагрузки на экономику. Такого рода предложения не будут вноситься Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, а также не будут поддерживаться в тех случаях, когда они будут поступать от других субъектов права законодательной инициативы. Фактический мораторий на увеличение налоговой нагрузки ориентирован на нормализацию бизнес-среды, за счет предсказуемости налоговой политики.

Чтобы увеличить собираемость акцизов и улучшить контроль за оборотом алкогольной продукции, была внедрена система автоматизированного государственного учета на всех этапах производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции от производителя до конечного покупателя. Также существенно усилена уголовная и административная ответственность за продажу контрафактной алкогольной продукции.

Значительным резервом увеличения доходов федерального бюджета может стать повышение результативности налогового контроля в отношении возмещения НДС. Значительные объемы средств не поступают в бюджет в результате использования таких инструментов минимизации налогообложения как трансфертное ценообразование (реализация товаров и услуг взаимозависимым лицам, которая осуществляется не по рыночным ценам) и проведение торговых операций через территории государств с низким уровнем налогообложения.

Применение налогоплательщиками схем с использованием фирм-«однодневок» и перерегистрация (смена адреса – «миграция» из одного региона в другой) организаций препятствуют эффективному администрированию НДС и своевременному налоговому контролю со стороны налоговых органов. По данным Минфина отток капитала в 2015 году составил порядка 80 млрд долларов. Для вывода капитала, в основном, используются фирмы «однодневки». Наличие уголовной ответственности не решает данную проблему.

В целях противодействия неправомерному возмещению НДС и занижению налоговой базы предлагается с 2015 года существенным образом изменилась система администрирования НДС путем представления книги покупок и книги продаж в цифровом виде в составе декларации. Предполагается, что измененная система контроля сделает прозрачным движение НДС по цепочке от производителя до конечного покупателя и, тем самым, искоренит схемы с использованием фирм-однодневок. Теперь инспекторы получают оперативный доступ к информации о сделках предприятия со всеми контрагентами.

В целях приведения в соответствие с международной практикой порядка применения НДС по телекоммуникационным услугам предполагается с участием бизнес-сообщества продолжить рассмотрение вопросов, касающихся необходимости внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, определяющих лиц, обязанных уплачивать НДС и устанавливающих элементы обложения налогом указанных услуг.

Для повышения уровня собираемости налоговых платежей важным является выявление и пресечение «серых» схем при уплате налогов и сборов, но это невозможно без системы контроля за полнотой учета выручки. Для этого нужен поэтапный переход на применение контрольно-кассовой техники, передающей информацию о расчетах в ФНС.

Ещё одной из главных проблем, которые приводят к недопоступлению или к потерям доходов федерального бюджета, является уклонение от уплаты налогов и сборов, и других обязательных платежей. В 2015 году число людей, работающих в теневом секторе экономики увеличилось с 14 миллионов до 17 миллионов [8]. Некоторые эксперты полагают, что доля теневой экономики занимает уже более 40% ВВП. Снижение доли теневой экономики автоматически влечет за собой расширение налогооблагаемой базы, и как следствие увеличение поступлений в доходную часть бюджета. Для снижения доли теневой экономики необходимо:

- 1) создать условия для честной конкурентной борьбы;
- 2) содействовать развитию малого и среднего бизнеса;
- 3) ужесточить наказание за коррупционные сделки: конфискация имущества в полном объеме;
- 4) повысить финансовую ответственность: сумма наказания должна быть в 4–5 раза больше, чем сумма возможной выгоды при коррупционных схемах.

К числу антитеневых мер необходимо: – сформировать базу данных экономической и деловой информации. Основными сферами, подлежащими максимальному информационному контролю, должны быть: финансово-кредитная

сфера, сфера внешнеэкономической деятельности, приватизация, налогообложение, предпринимательство и коммерческая деятельность, сфера принятия решений и управления экономическими процессами [2].

Мероприятия содействия развитию малого и среднего бизнеса способствуют формированию и расширению налогового потенциала. Для расширения налогового потенциала в будущем введены налоговые каникулы для малого бизнеса. Документ предусматривает освобождение вновь зарегистрированных предпринимателей от налогов на два года. «Налоговые каникулы» будут действовать до 2020 года и будут касаться предпринимателей, зарегистрировавших свой бизнес после 1 января 2015 года. Это позволит легализовать свой бизнес, тем физическим лицам, которые в настоящее время осуществляют неофициальную деятельность.

С целью предоставления налогоплательщику возможности получать информацию о налоговых последствиях сделки, которую он только планирует совершить, в рамках мероприятий предварительного налогового контроля, необходимо ввести институт предварительного налогового разъяснения (контроля), который уже успешно функционирует в зарубежных правовых системах.

Такой институт поможет значительно снизить налоговые риски, сыграть существенную роль в стимулировании деловой активности за счет повышения стабильности и определенности правового регулирования налогообложения, а также предоставит налогоплательщику гарантию в отношениях с налоговым органом, поскольку полнота и достоверность представленной налогоплательщиком информации освободит его от риска применения к нему налоговых санкций.

Налоговым органам введение данного института позволит осуществлять предварительный налоговый контроль деятельности налогоплательщика и сократить временные издержки при проведении последующих налоговых проверок, а также поможет в борьбе с уклонением от уплаты налогов.

Список литературы

1. Багратуни К.Ю. Межбюджетные трансферты как инструмент стимулирования экономического роста в Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. – 2016. – №10–3 (75–3). – С. 137–141.
2. Багратуни К.Ю. Методологические основы противодействия развитию теневой экономики / К.Ю. Багратуни, М.В. Данилина // Евразийский союз ученых. – 2016. – №4 (25). – С. 16–20.
3. Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации / Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2015. – №5. – С. 21–41.
4. Бухвальд Е.М. Политика регионального развития и реформирование российской модели бюджетного федерализма // Мир перемен. – 2012. – №4. – С. 67–83.
5. Агентство стратегических инициатив [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://asi.ru/investclimate>
6. Отчет об исполнении федерального бюджета в части доходов за 2015 год.
7. Где взять триллион? // РБК – ежедневная деловая газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.rbcdaily.ru/economy/562949993107927
8. Теневой сектор экономики России вырос на 3 млн человек // РБК – ежедневная деловая газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/26/02/2015/54ef19049a7947453eeb6428>