

УДК 336.14

Н. К. Сагайдачная

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ, ОТРАЖАЮЩЕЙ ФИНАНСОВУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Рассмотрены вопросы группировки доходов бюджета (на примере федерального бюджета), которые должны отражать финансовую деятельность государства по формированию доходов бюджета и в связи с распоряжением и использованием государственной собственности. Предлагается иная классификация групп доходов бюджетов с выделением шести групп доходов, наиболее адекватных разным сторонам финансовой деятельности государства и запросам обществу.

Ключевые слова: финансовая деятельность государства, федеральный бюджет, классификация доходов бюджета, группы доходов, операций сектора государственного управления.

Финансовая деятельность государства традиционно трактуется как деятельность государственных органов, уполномоченных и должностных лиц по поводу формированию (образования), распределения и использования централизованных фондов денежных средств, имеющих в распоряжении государства. В условиях федеративного государства, каким является Российская Федерация, централизованными на федеральном уровне являются федеральный бюджет (многоцелевой фонд денежных средств) и государственные внебюджетные фонды, являющиеся социальными целевыми фондами.

В формировании доходной части бюджетов принимают участие юридические лица, физические лица и индивидуальные предприниматели; все они являются налогоплательщиками, пла-

тельщиками сборов и пошлин, или налоговыми агентами, деятельность которых подконтрольна и поднадзорна органам специальной компетенции – налоговым и таможенным органам. Ранее мы отмечали [1], что действующая в России бюджетная классификация доходов не позволяет точно определить вклад населения, индивидуальных предпринимателей в формирование бюджетов того или иного уровня. Анализ классификации доходов с позиции определения вклада самого государства в доходную часть бюджета и представление этого вклада в доступной форме гражданскому обществу показывает, что и здесь классификация доходов может ответить не на все вопросы. С одной стороны, общественность не устраивает информация общестатистического характера, отражающая рост ВВП, динамику инфляции и безработицы, иные показатели макроэкономического характера, так как совершенно ясно, что положительная динамика таких показателей во многом не связана с деятельностью государственных органов. В условиях, когда значительная часть федерального бюджета зависит от цен на углеводородные сырьё и другие экспортные сырьевые ресурсы, становится очевидным, что нельзя, например, рассматривать рост доходов этого бюджета только как результат финансовой деятельности государства, хотя и сложно элиминировать влияние разных факторов на доходы бюджета. С другой стороны, ни сама форма утверждения федерального бюджета, ни классификация его доходов не позволяют более или менее определенно ответить на вопрос: какие доходы главного бюджета страны являются результатом воздействия не зависящих от действий госорганов факторов (а потому выглядящих объективными), а какие – всё-таки являются итогом усилий государственных органов и должностных лиц.

Острота вопроса усиливается тем, что на протяжении последних пяти лет при принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете утверждается только общая величина доходов бюджета Российской Федерации, а в пояснительных материалах рассчитываются и анализируются отклонения от базы данных предыдущих лет. Очевидно, что отсутствие подробной росписи по доходам бюджета является негативным явлением с разных позиций. С позиций бюджетной отчетности отсутствие «плана», утвержденного федеральным законом, делает содержание самой отчетности по доходам (обширной по своему объему), малоинформативным и не подлежащим оценке с точки зрения достижения государством поставленных целей в сфере доходных источников. По существу отчетность фиксирует, сколько и каких доходов поступило в федеральный бюджет в раз-

резу кодов бюджетной классификации, но эта же отчетность не дает достаточного материала для определения того, насколько далеки или близки оказались фактические данные от планируемых, где государству необходимо больше прилагать усилий, в чем причины отклонений и т.п. Безусловно, Правительство РФ имеет значительно большие возможности для пополнения бюджета страны, чем субъекты Федерации или муниципальные образования, которым недоступны внешние займы, Резервный фонд или эмиссия денег. Тем более странным в этих условиях выглядит тот факт, что все 83 субъекта РФ и более 22 тысяч муниципалитетов рассматривают и утверждают не только роспись расходов, но и роспись доходов своих бюджетов. Причин сложившейся ситуации может быть несколько – от невозможности точного прогноза цен на энергоносители до низкого качества прогнозирования, но следствием является ощущение некой фатальности состояния федерального бюджета или его предопределенности силами, которые не только не подконтрольны обществу, но и находятся вне его. Именно в таких случаях наблюдается наибольшее отчуждение общества от государства во всех его проявлениях, когда степень доверия общества по отношению к правящей элите снижается и переходит в недоверие, несмотря на обилие информации, в том числе цифровой, которая должна убеждать это общество в том, что госорганы вообще и Правительство в частности приложили максимум усилий к получению наибольших доходов.

Достаточно много вопросов возникает и в связи с тем, как государством используется государственная собственность, какие доходы от нее получает федеральный бюджет. Государственная собственность как экономическая категория означает принадлежность имущества российскому народу в лице избранных им представительных органов власти, а исполнительная власть, занимающаяся вопросами распоряжения и использования этого имущества, должна представлять на рассмотрение и утверждение законодательной власти планы по распоряжению и использованию госсобственности, в том числе при рассмотрении проекта федерального бюджета – по доходам от собственности, а затем она должна отчитываться перед Государственной Думой, и тем самым – и перед всем обществом о результатах операций с собственностью за отчетный период. Именно таким образом должна реализовываться триада полномочий по собственности: «владение – распоряжение – использование».

По каждой составной части отношений собственности – присвоению, использованию и получению доходов от государственной собствен-

ности – у общества должна быть объективная и достаточная информация, которая бы позволяла делать выводы об операциях государства с имуществом в виде земли, природных ресурсов, основных средств, материальных и финансовых ресурсов, иных ценностях, являющихся объектами государственной собственности.

Предполагалось, что информацию об этом даст анализ операций сектора государственного управления, поскольку три последних разряда в двадцатизначном коде классификации доходов отведены именно под код операций по доходам [КОСГУ по доходам], но этого не произошло, и эта информация является больше информацией для внутреннего пользования финансовыми органами, а для общества она малодоступна ввиду сложности прочтения и размытости самих критериев выделения операций, производных от выделяемых подгрупп доходов.

Действующая бюджетная классификация объединяет ряд подгрупп доходов, связанных с доходами от государственной собственности, в одну группу под названием «Налоговые и неналоговые доходы», что методологически неправильно, так как эти виды доходов различаются прежде всего по источникам доходов и методам их мобилизации в бюджет: налоговые доходы являются результатом отчуждения части собственности от юридических и физических лиц, а неналоговые доходы в части собственности показывают, что общество получило в результате отчуждения собственности народа и присвоения этой собственности государством, которое само для себя в законодательном порядке и определяет правила поведения как собственника.

С технической точки зрения изменение группировки доходов бюджета вполне возможно так как под код группы доходов отводится четвертый разряд, и теоретически возможно выделение девяти групп доходов при сохранении действующей структуры кодов. Сложнее решить вопрос о том, какие именно группы (кроме группы налоговых доходов) должны быть выделены в качестве самостоятельных. Действующая классификация доходов бюджетов содержит девять подгрупп доходов, которые относятся к неналоговым:

- страховые взносы на обязательное социальное страхование;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- платежи при пользовании природными ресурсами;
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;

- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещения ущерба;
- прочие неналоговые доходы.

Конечно, каждая из выделенных подгрупп имеет основания для своего существования и представления в самостоятельном виде, но нельзя не заметить, что их природа имеет как общие черты, так и специфические. Так, страховые взносы на обязательное социальное страхование являются самостоятельной подгруппой доходов в связи с их особой природой, и в бюджетах (кроме бюджетов ГВФ) эти взносы не должны появляться (если только не изменится порядок их зачисления).

Также самостоятельной выглядит подгруппы платежей, связанных с природными ресурсами и их экспортом и являющихся по сути рентными платежами; это доходы от внешнеэкономической деятельности (включающие ввозные и вывозные таможенные пошлины на сырую нефть, природный газ, на товары, выработанные из нефти, а также таможенные сборы; доходы от реализации на экспорт высокообогащенного урана и др.) и платежи при пользовании природными ресурсами (в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду и платежей за пользование недрами, включая разовые и регулярные платежи). Мы считаем, что две этих подгруппы должны быть объединены в одну группу «Рентные платежи и пошлины за природные ресурсы».

Другой самостоятельной группой должна стать группа, объединяющая доходы от государственной собственности, которую должны сформировать подгруппы доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Для этой группы возможное название: «Доходы от распоряжения и использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности».

Наконец, еще одной группой доходов может стать группа «Доходы от деятельности государственных и муниципальных учреждений», которую следует, по нашему мнению, сформировать из нескольких видов доходов, имеющих сейчас статус подгрупп: доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, административных платежей и сборов, штрафов, санкций и возмещения ущерба, прочих неналоговых доходов.

Таким образом, при реализации нашего предложения изменится структура доходов бюджета, которая будет представлена следующими группами доходов:

1. Налоговые доходы.
2. Страховые взносы на обязательное социальное страхование.
3. Рентные платежи и пошлины за природные ресурсы.
4. Доходы от распоряжения и использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.
5. Доходы от деятельности государственных и муниципальных учреждений.
6. Безвозмездные платежи.

Соответственно, проект закона о федеральном бюджете и отчетность по нему должны содержать информацию по всем группам доходов и отражать результаты финансовой деятельности государства по ключевым направлениям его финансовой деятельности, а также отвечать на многие вопросы гражданского общества.

Вполне возможен и другой подход к группировке доходов прежде всего федерального бюджета с выделением в отдельную группу нефтегазовых доходов бюджета, но это требует отдельного рассмотрения и обсуждения.

Литература

1. Сагайдачная Н. К. Социальные аспекты бюджетной классификации доходов // Проблемы учета и финансов. – 2011. – № 3. – С. 26–28