

УДК 336.14 (045)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

М.Л. ВАСЮНИНА,

кандидат экономических наук,

доцент кафедры государственных и муниципальных финансов

E-mail: vasyuninaml@mail.ru

Финансовый университет при Правительстве РФ

В современных условиях обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации во многом зависит от стабильности доходной базы бюджетов. В статье рассматриваются пути укрепления их доходов на основе совершенствования управления налоговыми и неналоговыми поступлениями.

В рамках оценки управления доходами бюджетов отмечается ряд проблем: неэффективность отдельных льгот по налогам и сборам; сдержанное влияние неналоговых доходов на формирование бюджетов в связи с несовершенством их администрирования; множественность обязательных платежей, увеличивающих фискальную нагрузку и не поступающих в бюджеты; низкое качество прогнозирования бюджетных доходов.

Анализируются теоретические подходы и формулируются практические рекомендации по вопросам применения налоговых преференций и определения налоговых расходов, совершенствования механизма мобилизации отдельных видов неналоговых доходов, прогнозирования доходов бюджетов. Обобщается опыт органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части методического сопровождения оценки эффективности налоговых льгот и определяются перспективы его применения на федеральном уровне.

Рассмотрены подходы к оценке результативности налоговых преференций, обозначены инструменты противодействия неэффективным налоговым льготам, названы меры по совершенствованию администрирования неналоговых доходов, а также

обоснована необходимость инвентаризации и кодификации неналоговых платежей и сборов. Сформулированы предложения по изменению нормативной правовой базы в части определения налоговых льгот как предмета мониторинга и оценки, закрепления понятия налоговых расходов, расширения состава неналоговых доходов бюджетов за счет включения отдельных видов платежей, формулировки требований к реализации права органов государственной власти на установление обязательных платежей и сборов, определения инструментов и процедур прогнозирования доходов главными администраторами доходов бюджета.

Подчеркивается важность поиска в сфере управления бюджетными доходами новых направлений и инструментов, обеспечивающих мобилизацию внутренних финансовых резервов и способствующих стабильности бюджетных фондов.

Ключевые слова: *доходы, бюджет, налоги, налоговые льготы, налоговые расходы*

Обеспечение стабильности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предполагает повышение эффективности управления их доходами за счет мобилизации внутренних финансовых резервов и поиска дополнительных источников доходов. На современном этапе важная роль в укреплении доходной базы бюджетов отводится отказу от нерезультативных налоговых преференций, упорядочению механизма взимания отдельных видов платежей, улучшению качества государственного администрирования бюджетных доходов.

Неэффективность ряда льгот по налогам и сборам признана проблемой современной налоговой системы. Вызывают озабоченность: множествен-

* Статья выполнена в рамках государственного задания Министерства образования и науки РФ Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации в части проведения НИР по теме «Разработка предложений по укреплению доходной базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

ность налоговых льгот (более 200 позиций); активность и индивидуализация предоставления льгот по региональным и местным налогам, потери доходов по которым подрывают устойчивость бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (более 55% общего объема льгот приходится на региональные и местные налоги).

В соответствии с Основными направлениями бюджетной политики Российской Федерации на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов в части совершенствования нормативно-правового регулирования бюджетного процесса указано на необходимость оценки предоставляемых налоговых преференций и определения эффективности установленных налоговых льгот. В 2014 г. объявлен мораторий на введение новых налоговых льгот, федеральным законодательством отменен ряд льгот по региональным и местным налогам.

Механизм управления налоговыми льготами нацелен на отказ от нерезультативных преференций и ограничение иных негативных эффектов применения налоговых льгот, а также на согласование механизма налоговой поддержки с инструментами прямой государственной финансовой помощи (бюджетными субсидиями и т.д.). Противодействие неэффективным налоговым льготам предусматривает: непрерывный мониторинг результативности применяемых налоговых льгот; повышение качества финансово-экономического обоснования решений о введении новых налоговых освобождений и иных преференций; корректировку в ходе межбюджетного перераспределения средств трансфертов с учетом потери доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в связи с введением налоговых льгот. При этом механизм управления налоговыми преференциями должен соответствовать подходам программно-целевого управления, т.е. быть интегрирован в механизм реализации государственных программ, ориентируясь на стратегические цели и задачи, способствовать достижению ожидаемых результатов.

Методологическое обеспечение оценки результативности налоговых льгот сопряжено с рядом открытых вопросов.

Во-первых, определение налоговой льготы как предмета мониторинга и оценки результативности. Характеристика налоговой льготы с позиции преимущества одной категории налогоплательщиков перед другой, сформулированная в Налоговом кодексе РФ (ст. 56), позволяет говорить, с одной стороны, о трудностях квалификации отдельных

преференций в качестве налоговых льгот, а с другой — о возможности расширенного понимания состава налоговых льгот, объединяющего наряду с освобождением от налогообложения иные формы облегчения налогового бремени (налоговые вычеты, пониженную или нулевую ставки, изменение сроков уплаты налогов и т.д.). В этих условиях качество оценки результативности налоговых льгот диктует необходимость ревизии состава и видов налоговых преференций, их идентификации по видам налогов и группам налогоплательщиков.

Во-вторых, интересен вопрос о характеристике результативности налоговых льгот. Современная оценка налоговых льгот осуществляется преимущественно в контексте их эффективности. Эффективность финансового инструмента предполагает достижение заданных целей с использованием наименьшего объема средств. Использование налоговых льгот не сопряжено с дополнительными расходами (за исключением расходов общего налогового администрирования), а определение налоговых расходов сконцентрировано на оценке недополученных в бюджет доходов. Применительно к оценке налоговых льгот целесообразно перенести акцент на их результативность, отражающую степень достижения ожидаемых общественно значимых результатов в сравнении с величиной недополученных бюджетами налоговых доходов.

Результативность налоговых льгот отражает влияние преференций: на активность инвестирования субъектами хозяйствования средств в техническую и технологическую модернизацию и расширение производства; на деятельность организаций по созданию рабочих мест, в том числе для отдельных категорий граждан; на социальную поддержку определенных категорий граждан; на рост налогооблагаемой базы и сокращение определенных видов расходов.

В-третьих, открытым остается вопрос о формировании показателей оценки результативности налоговых льгот. В России в рамках выполнения программ реформирования региональных и муниципальных финансов накоплен опыт субъектов Федерации в части методического сопровождения оценки эффективности налоговых льгот. Общим для субъектов явилось разделение бюджетной, социальной и экономической эффективности налоговых преференций. Оценка бюджетной эффективности основывается на показателях, отражающих динамику доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов. В их числе сокращение (при-

Таблица 1

Механизм противодействия неэффективным налоговым льготам

Функциональные блоки	Функциональные элементы
Мониторинг результативности налоговых льгот	Нормативное закрепление понятия результативности налоговых льгот. Определение системы показателей результативности налоговых льгот. Закрепление полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по регламентации и проведению мониторинга результативности налоговых льгот. Проведение мониторинга результативности налоговых льгот в ходе мониторинга исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ. Публикация результатов мониторинга результативности налоговых льгот с указанием объема доходов, недополученных бюджетами бюджетной системы
Финансово-экономическое обоснование введения налоговых льгот	Обязательность представления финансово-экономического обоснования с проектом закона (решения) о бюджете и проектом закона о налогах и сборах, устанавливающего (изменяющего) налоговые льготы. Формирование и нормативное закрепление требований к финансово-экономическому обоснованию правовых актов о введении налоговых льгот
Корректировка объема межбюджетных трансфертов с учетом потери в доходах в связи с введением налоговых льгот	Компенсация выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, обусловленных введением федеральными органами государственной власти (органами субъектов) налоговых льгот (в рамках дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов). Сокращение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов (муниципальных образований) на величину потери в доходах бюджета субъекта (местного бюджета), обусловленной введением налоговых льгот органами государственной власти субъектов (органами местного самоуправления)

рост) налоговых доходов до и после введения налоговой преференции; изменение объема расходов по предоставлению альтернативной финансовой поддержки налогоплательщикам; динамика объема недополученных налоговых доходов по отношению к динамике численности налогоплательщиков, реализующих право на налоговые льготы. Показатели социальной эффективности, предлагаемые органами государственной власти субъектов РФ, сосредоточены на параметрах среднемесячной номинальной заработной платы и численности рабочих мест. Оценка экономической эффективности осуществляется исходя из соизмерения показателей финансово-хозяйственной деятельности организаций, реализующих право на налоговые льготы, и изменения объема налоговых доходов в связи с применением налоговых льгот.

Таким образом, выводы об эффективности льгот строятся на параметрах развития региона, динамика которых обусловлена влиянием различных факторов и регулируется комплексом финансовых инструментов. Интерпретация итогов оценки сводится к характеристике параметров социально-экономического развития региона. Соизмерения с издержками по применению налоговых льгот по многим направлениям не предусматривается. Связь между содержанием и объемом налоговых льгот и характеристиками деятельности налогоплательщи-

ков (с учетом отрасли, размера организации и т.д.) рассматривается исключительно в рамках экономической эффективности. В целом, корреляция между целевым назначением налоговых льгот, достигаемыми результатами и финансовым «обременением» не устанавливается.

Формирование единой методологической основы анализа результативности налоговых преференций предполагает обобщение лучшей практики, сложившейся по данному направлению. В связи с этим стоит обратить внимание на целесообразность интегральной оценки, учитывающей, с одной стороны, эффект для налогоплательщиков соответствующей группы, выраженный в комплексе целевых индикаторов, а с другой — издержки введения налоговых льгот.

В-четвертых, важным является нормативное закрепление понятия «налоговые расходы» и его использование в оценке результативности налоговых льгот. Согласно общим подходам, сформулированным в практике зарубежных государств, налоговые расходы отождествляются с недополученными в связи с льготами налоговыми доходами бюджета. В соответствии с определением МВФ, изложенном в Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 г.)¹, налоговые рас-

¹ URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.

ходы — доходы, упущенные в результате действия отдельных положений налогового кодекса (п. 187). В документе «Оптимальные подходы государств — членов ОЭСР к обеспечению прозрачности бюджета»² налоговые расходы определены как расчетные вычеты из налоговых поступлений, связанные с льготным налоговым режимом некоторых видов функциональной деятельности.

Данные о налоговых расходах свидетельствуют о потерях доходов бюджета, обусловленных предоставлением налоговых преференций, отражая степень нарушения нейтральности налоговой системы государства. Являясь инструментом государственного финансового регулирования, налоговые льготы и сопряженные с ними налоговые расходы рассматриваются альтернативой прямой государственной финансовой поддержке (и нередко определяются как налоговые субсидии). В документе МВФ указано, что налоговые расходы — это льготы или освобождения относительно «нормальной» структуры налогов, которые ведут к снижению величины собираемых государством доходов, и поскольку цели государственной политики могли бы быть достигнуты альтернативным способом через предоставление субсидий или производство иных прямых расходов, льготы рассматриваются как эквивалент бюджетных расходов. В излагаемом контексте недополученные доходы квалифицируются как налоговые расходы в случае возможности замены соответствующих налоговых льгот прямыми субсидиями при условии достижения эквивалентного экономического или социального эффекта. Тем самым в ряде зарубежных государств оценка налоговых расходов сопровождается анализом возможности и целесообразности замены соответствующих налоговых льгот прямой финансовой поддержкой. Расчет объема налоговых расходов осуществляется по видам налоговых льгот, которые при прочих равных условиях могут быть замещены прямыми расходами без дополнительных издержек.

Нормативное закрепление в Российской Федерации понятия «налоговые расходы» обуславливает появление следующих вопросов: квалификация и учет налоговых расходов; количественная оценка налоговых расходов и интерпретация ее результатов; разработка функциональной и экономической классификаций налоговых расходов; включение на-

логовых расходов в сферу государственного финансового контроля; рассмотрение и одобрение в рамках бюджетного процесса их предельного объема по приоритетным направлениям («бюджета налоговых расходов»); включение информации о налоговых расходах в состав бюджетной отчетности.

Оценка результативности налоговых льгот в рамках концепции налоговых расходов предполагает, с одной стороны, соотнесение показателей ожидаемых общественно значимых результатов с величиной налоговых расходов, а с другой — соизмерение объема недополученных доходов и дополнительных расходов, обусловленных заменой налоговой льготы бюджетным субсидированием, а также сравнение дополнительных преимуществ, получаемых гражданином либо организацией при реализации права на налоговую льготу, и получаемых при альтернативных формах финансовой поддержки.

Не менее актуальное значение в поиске направлений укрепления доходной базы бюджетов бюджетной системы РФ имеет повышение эффективности управления неналоговыми доходами. Доля неналоговых доходов в структуре доходов бюджетов невелика — около 8% доходов федерального бюджета (без учета доходов от таможенных пошлин и таможенных сборов) и около 14% доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Проблема сдержанного влияния неналоговых доходов на формирование бюджетов во многом связывается с несовершенством их администрирования, что обусловлено отсутствием единой классификации и кодификации неналоговых доходов, низким качеством их прогнозирования, ограничением практики распределения в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, неэффективностью механизма взимания отдельных видов платежей.

Бюджетный кодекс РФ не определяет содержания неналоговых доходов, общих требований к исчислению и взиманию данных платежей, соответствующих полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления). Взимание платежей, образующих неналоговые доходы бюджетов, регулируется системой нормативных актов, включающих законодательные акты (в том числе Гражданский, Водный, Лесной и Воздушный кодексы РФ), нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, нормы международного права. Отсутствие жестких требований и ограничений

² URL: http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_eng.pdf.

в реализации права органов государственной власти на введение платежей и сборов обострило проблему их множественности и неопределенности. Перечень обязательных платежей и сборов, установленных нормативными правовыми актами и не поименованных Налоговым и (или) Бюджетным кодексами РФ, за последние годы существенно расширился.

В составе неналоговых доходов различимы платежи фискального характера (например, разовые платежи за пользование недрами, сборы за проведение государственных экспертиз, консульские, лицензионные и утилизационные сборы и др.), а также платежи гражданско-правового характера.

Таким образом, проведение инвентаризации с последующей кодификацией сборов и платежей, взимаемых в соответствии с нормативными правовыми актами и подлежащих зачислению в бюджет, — первое направление повышения эффективности управления неналоговыми доходами бюджетов.

Особое положение в составе неналоговых доходов занимают доходы от уплаты обязательных и индивидуально безвозмездных платежей и сборов, обозначенных в современных публикациях как парафискальные. Их взимание обусловлено преимущественно принадлежностью субъектов хозяйствования к определенной сфере предпринимательской деятельности. В России в их составе различают: сборы в сфере оказания услуг связи (плата пользователей радиочастотным спектром, отчисления операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания); портовые сборы (корабельный, маячный, ледакольный, навигационный, каналный и др.); иные сборы (третейский сбор, сбор для выплаты вознаграждений за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях и др.).

В ряде случаев механизм взимания указанных платежей предусматривает зачисление средств в бюджет с последующим возмещением расходов, обусловленных их назначением (в частности, зачисление в федеральный бюджет платы пользователей радиочастотным спектром, отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания). Администрирование данных платежей осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти, реализующие функции главных администраторов доходов бюджета (в приведенном примере в 2014 г. — Министерство обороны РФ и Федеральное агентство связи

соответственно). В большинстве случаев средства от взимания парафискальных сборов поступают в распоряжение отдельных хозяйствующих субъектов, реализующих публичные интересы, и государственному администрированию не подлежат.

Таким образом, увеличивая фискальное давление, данные виды платежей не оказывают влияния на формирование бюджетов. Взимание обязательных платежей без отражения этих операций на счетах бюджетов противоречит принципам прозрачности (открытости) и полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов.

Включение обязательных платежей, отвечающих признакам парафискальных, в состав неналоговых доходов бюджетов — необходимое направление повышения эффективности управления ими. Его реализация предполагает:

— определение в составе неналоговых доходов поступлений от внесения обязательных платежей и сборов, средства от которых направляются на исполнение расходных обязательств, соответствующих назначению данных платежей и сборов;

— нормативное упорядочение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по установлению данных платежей (в основной части их взимание не регулируется законодательными актами и осуществляется в соответствии с правовыми актами уполномоченных государственных органов);

— закрепление расходных обязательств публично-правовых образований исходя из целевого назначения платежей и сборов;

— законодательное определение основ исчисления и взимания данных платежей и сборов, разграничение доходов от их взимания между бюджетами в соответствии с разграничением расходных обязательств;

— закрепление в Бюджетном кодексе РФ основ финансирования расходных обязательств в случаях и в пределах поступления неналоговых доходов;

— включение информации о данных неналоговых доходах в состав сведений, представляемых с проектом бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Действия по упорядочению состава неналоговых доходов должны быть дополнены мерами по обеспечению их адекватной оценки. На современном этапе отмечается невысокое качество прогнозирования бюджетных доходов, что проявляется в

систематических корректировках в течение финансового года утвержденных доходов, в существенных отклонениях показателей исполнения бюджета по доходам по сравнению с утвержденной величиной.

За 2011–2013 гг. изменения доходов федерального бюджета, установленных федеральными законами о федеральном бюджете, утверждались дважды в течение каждого финансового года. В 2011 г. выполнение утвержденного прогноза поступления неналоговых доходов федерального бюджета составило 130,2%, а уточненного прогноза — 99,3%; в 2013 г. — соответственно 117,4 и 99,7%³. По результатам исполнения федерального бюджета за первое полугодие 2014 г. объем поступлений по доходам, администрируемым федеральными органами (без учета ввозных таможенных пошлин, перечисления части прибыли Банка России и средств от управления Резервным фондом РФ и Фондом национального благосостояния России) составил 65–67% прогнозируемой величины⁴. Тем самым совершенствование управления неналоговыми доходами требует повышения качества бюджетного прогнозирования.

Основными субъектами прогнозирования неналоговых доходов являются главные администраторы доходов бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 160.1) на главных администраторов доходов бюджета возложено представление сведений, необходимых для составления проекта бюджета, кассового плана, среднесрочного финансового плана (при его составлении). Согласно правовым актам Министерства финансов РФ в целях подготовки проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период главные администраторы доходов бюджета представляют в министерство прогноз поступления доходов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ с необходимыми расчетами. Формирование прогнозов осуществляется в соответствии с методиками, утверждаемыми главными администраторами доходов бюджета. Общие методические рекомендации к порядку прогнозных расчетов, а также требования к прогнозам, представляемым в ходе бюджетного процесса, до настоящего времени не сформулированы. Кроме того, на федеральном уровне отсутствует система мониторинга испол-

нения главными администраторами доходов бюджета полномочий по осуществлению бюджетного прогнозирования, в том числе в части разработки и актуализации методического сопровождения, своевременного и в полном объеме представления прогнозов доходов и расчетов к ним, финансово-экономического обоснования устанавливаемых ставок платежей.

Таким образом, повышение эффективности управления неналоговыми доходами бюджетов предполагает: необходимость нормативного закрепления общих методологических подходов к прогнозированию доходов и требований к документам, представляемым главными администраторами доходов бюджетов в рамках бюджетного прогнозирования; введения процедур мониторинга качества бюджетного прогнозирования, осуществляемого главными администраторами доходов бюджета; определения системы показателей качества прогнозирования доходов, объединяющей критерии методического, информационного и правового сопровождения бюджетного прогнозирования и показатели обоснованности и достоверности прогнозов доходов.

Список литературы

1. Аландаров Р.А. Резервы роста доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 43. С. 27–39.
2. Богачева О.В. Создание в России системы учета налоговых расходов при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 44. С. 26–34.
3. Васюнина М.Л. Направления повышения устойчивости федерального бюджета // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 10. С. 29–34.
4. Дерюгин А.Н., Назаров В.С., Мамедов А.А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 5–19.
5. Ермакова Е.А. Анализ эффективности управления неналоговыми доходами в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 7. С. 72–76.
6. Климанов В.В., Михайлова А.А. Возможности и ограничения децентрализации налоговых полномочий // Финансы. 2012. № 2. С. 10–14.

³ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2014. № 6. С. 73.

⁴ Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь–июнь 2014 г. URL: <http://www.minfin.ru>.

7. *Малинина Т.А.* Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М.: Ин-т Гайдара, 2010. 212 с.

8. *Малис Н.И.* Совершенствование элементов налогового механизма — реальный путь повышения доходов бюджета // *Финансовый журнал*. 2013. № 3. С. 89–96.

9. *Мишина С.В.* Неналоговые формы мобилизации финансовых ресурсов в бюджеты муниципальных образований // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. 2011. № 13. С. 24–31.

10. *Мудрова Н.В.* Актуальные проблемы формирования доходов местных бюджетов // *Финансы*. 2014. № 3. С. 25–30.

11. *Пансков В.Г.* Возможные направления налоговой политики // *Финансы*. 2012. № 5. С. 30–34.

12. *Пенухина Е., Белоусов Д., Михайленко К.* Экономические эффекты налоговых реформ 2004–2009 годов: ретроспективный анализ // *Вопросы экономики*. 2012. № 2. С. 108–123.

13. *Попова Г.Л.* Модели формирования налоговых поступлений — составляющих налогового потенциала // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2013. № 41. С. 25–30.

14. *Савина О.Н.* Барьеры в нормативном правовом обеспечении механизма предоставления и применения налоговых льгот и преференций в

России // *Международный бухгалтерский учет*. 2013. № 19. С. 44–48.

15. *Соляникова С.П.* Управление государственными финансами: заявленные принципы и реальность // *Экономист*. 2014. № 4. С. 44–59.

16. *Топчи Ю.А.* Налоговые платежи субъектов малого предпринимательства как источник формирования доходов местных бюджетов // *Экономика и управление: проблемы и решения*. 2014. № 12. С. 27–30.

17. *Чухнина Г.Я.* Контроль и оценка эффективности предоставления налоговых льгот по региональным налогам // *Региональная экономика: теория и практика*. 2010. № 24. С. 24–30.

18. *Clemens B., Perry V., Toro J.* From stimulus to consolidation revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies. Washington, D.C.: International Monetary Fund. 2010. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1003.pdf>.

19. *Kraan D.-J.* Off-budget and tax expenditures // *OECD Journal on Budgeting*. 2004. № 1. Vol. 4. P. 121–142. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39515114.pdf>.

20. *Daniel J., Davis J., Fouad M., Rijckeghem C. Van.* Fiscal Adjustment for Stability and Growth. Washington D.C.: International Monetary Fund. 2006. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam55/pam55.pdf>.

Finance and credit
ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Budgetary policy

IMPROVING THE BUDGET REVENUE MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Margarita L. VASYUNINA

Abstract

In the modern conditions, the sustainability of the budget system of the Russian Federation depends to a large extent on the stability of revenues and effective management of tax and non-tax revenues. The article discusses the possibilities for budget revenue growth on the basis of improving revenue management. The author identifies a number of problems in the sphere of assessing the management of budget revenues. They

include inefficiency of certain benefits applied to taxes and charges; low impact of non-tax revenues on budget formation caused by shortcomings in their administration; numerous mandatory payments that increase fiscal burden but are not transferred to the budgets; low quality of budget revenue forecasting. The author analyzes theoretical approaches and provides practical recommendations on applying tax preferences and tax expenditures evaluation, on improving the mechanism

of mobilization of certain types of non-tax revenues and budget revenue forecasting. The article summarizes the experience of government authorities of the Russian Federation constituent entities in the methodological support to assessing the effectiveness of tax incentives, and determines the prospects of its application at the federal level. The author considers approaches to assessing the effectiveness of tax incentives, identifies instruments to counteract ineffective tax incentives and measures to improve the administration of non-tax revenues. The article includes proposals to improve legal framework, which specifically relate to defining tax incentives as a subject of monitoring and assessment; defining tax expenditures; expanding the composition of non-tax revenues of budgets by inclusion of certain types of payments; formulating requirements for exercising the right of government authorities to establish statutory payments and charges; identifying tools and procedures for revenue forecasting. The author emphasizes the importance of searching for new directions and tools in the sphere of budget revenue management that would provide for mobilization of internal financial reserves and contribute to budget stability.

Keywords: income, budget, taxes, tax benefits, tax expenditure

References

1. Alandarov R.A. Rezervy rosta dokhodov byudzhetrov byudzhetnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii [Reserves of budget revenue growth of the Russian budgetary system]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2014, no. 43, pp. 27–39.
2. Bogacheva O.V. Sozdanie v Rossii sistemy ucheta nalogovykh raskhodov pri byudzhetnom planirovani i otsenke effektivnosti byudzhetnykh raskhodov [Creating an accounting system for tax expenditures in Russia under budget planning and budget expenditures effectiveness evaluation]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2014, no. 44, pp. 26–34.
3. Vasyunina M.L. Napravleniya povysheniya ustoychivosti federal'nogo byudzheta [Ways to increase the stability of the Federal budget]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2013, no. 10, pp. 29–34.
4. Deryugin A.N., Nazarov V.S., Mamedov A.A. Formirovanie konsolidirovannykh byudzhetrov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v srednesrochnoi perspektive: problemy i resheniya [Developing consolidated budgets of constituent entities of the Russian Federation in the medium term: problems and solutions]. *Finansovyi zhurnal = Financial journal*, 2014, no. 3, pp. 5–19.
5. Ermakova E.A. Analiz effektivnosti upravleniya nenalogovymi dokhodami v Rossii [Analyzing the effectiveness of non-tax revenues management in Russia]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*, 2009, no. 7, pp. 72–76.
6. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Vozmozhnosti i ogranicheniya detsentralizatsii nalogovykh polnomochii [Opportunities and limitations of tax authorities decentralization]. *Finansy = Finance*, 2012, no. 2, pp. 10–14.
7. Malinina T.A. *Otsenka nalogovykh l'got i osvobozhdenii: zarubezhnyi opyt i rossiiskaya praktika* [Assessing tax incentives and exemptions: international experience and Russian practice]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2010, 212 p.
8. Malis N.I. Sovershenstvovanie elementov nalogovogo mekhanizma — real'nyi put' povysheniya dokhodov byudzheta [Improving the elements of tax mechanism as a real way to increase budget revenues]. *Finansovyi zhurnal = Financial journal*, 2013, no. 3, pp. 89–96.
9. Mishina S.V. Nenalogovye formy mobilizatsii finansovykh resursov v byudzhety munitsipal'nykh obrazovani [Non-tax forms of financial resources mobilization to municipal budgets]. *Bukhgalterskii uchet v byudzhetykh i nekommercheskikh organizatsiyakh = Accounting in budgetary and noncommercial organizations*, 2011, no. 13, pp. 24–31.
10. Mudrova N.V. Aktual'nye problemy formirovaniya dokhodov mestnykh byudzhetrov [Contemporary problems of generating local budgets' revenues]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 3, pp. 25–30.
11. Panskov V.G. Vozmozhnye napravleniya nalogovoi politiki [Possible directions of the tax policy]. *Finansy = Finance*, 2012, no. 5, pp. 30–34.
12. Penukhina E., Belousov D., Mikhailenko K. Ekonomicheskie efekty nalogovykh reform 2004–2009 godov: retrospektivnyi analiz [Economic effects of 2004–2009 tax reforms: a retrospective analysis]. *Voprosy Ekonomiki*, 2012, no. 2, pp. 108–123.
13. Popova G.L. Modeli formirovaniya nalogovykh postuplenii — sostavlyayushchikh nalogovogo potentsiala [Models of formation of tax revenues as tax potential components]. *Finansovaya analitika:*

problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience, 2013, no. 41, pp. 25–30.

14. Savina O.N. Bar'ery v normativnom pravovom obespechenii mekhanizma predostavleniya i primeneniya nalogovykh l'got i preferentsii v Rossii [Barriers in the regulatory support to the mechanism of granting and applying tax incentives and preferences in Russia]. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet = International accounting*, 2013, no. 19, pp. 44–48.

15. Solyannikova S.P. Upravlenie gosudarstvennyimi finansami: zayavlenyye printsipy i real'nost' [Public finance management: declared principles and reality]. *Ekonomist = Economist*, 2014, no. 4, pp. 44–59.

16. Topchi Yu.A. Nalogovye platezhi sub'ektov malogo predprinimatel'stva kak istochnik formirovaniya dokhodov mestnykh byudzhetrov [Tax payments of small businesses as a source of local budgets' revenue formation]. *Ekonomika i upravlenie: problemy i resheniya = Economics and management: problems and solutions*, 2014, no. 12, pp. 27–30.

17. Chukhnina G.Ya. Kontrol' i otsenka effektivnosti predostavleniya nalogovykh l'got po regional'nym nalogam [Control and evaluation of effectiveness of tax incentives for regional taxes]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional economics: theory and practice*, 2010, no. 24, pp. 24–30.

18. Clemens B., Perry V., Toro J. From stimulus to consolidation revenue and expenditure policies in

advanced and emerging economies. Washington D.C., International Monetary Fund, 2010. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1003.pdf>.

19. Kraan D.-J. Off-budget and Tax Expenditures. *OECD Journal on Budgeting*, 2004, vol. 4, no. 1, pp. 121–142. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39515114.pdf>.

20. Daniel J., Davis J., Fouad M., Rijckeghem C. Van. Fiscal Adjustment for Stability and Growth. Washington D.C., International Monetary Fund, 2006. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam55/pam55.pdf>.

Margarita L. VASYUNINA

Financial University under Government of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
vasyuninaml@mail.ru

Acknowledgments

The article is written as part of State job of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to the Financial University under the Government of the Russian Federation within the research activities on the subject of “Developing proposals for strengthening the revenues of budgets of the Russian budgeting system”.