

КЛАССИФИКАЦИЯ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И ИХ РОЛЬ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Предложена классификация неналоговых доходов муниципальных образований Российской Федерации, позволяющая выявить специфику формирования и использования неналоговых доходов, определить наиболее эффективные, с фискальной и экономической точек зрения, направления мобилизации денежных средств в распоряжение муниципальных образований, а также обоснована немаловажная роль неналоговых доходов в пополнении доходной части бюджетов.

Ключевые слова: неналоговые доходы; бюджет; бюджетная реформа.

Как известно, решающее значение в доходах бюджета имеют налоги. Исторически их возникновение можно отнести к периоду разделения общества на социальные группы и появления государства. Государство без налогов существовать не может, поскольку они – главный метод мобилизации доходов в условиях господства частной собственности и рыночных отношений.

Налоги, участвуя в перераспределении новой стоимости – национального дохода, выступают частью единого процесса воспроизводства, специфической формой производственных отношений, которые формируют их общественное содержание. Общественное содержание налогов дает возможность проникнуть в их глубинную сущность, раскрыть внутреннюю природу и эволюцию, важнейшие признаки и особенности, а также механизм воздействия налогов на производственные отношения в обществе. Налоги как часть распределительных отношений общества отражают закономерности производства.

Кроме общественного содержания, налоги имеют материальную основу, т.е. представляют собой реальную сумму денежных средств общества, мобилизуемую государством. При перераспределении национального дохода налоги обеспечивают органы государственной власти частью новой стоимости в денежной форме. Эта часть национального дохода, присвоенная принудительно в форме налогов со всего населения страны, превращается в централизованный фонд финансовых ресурсов государства.

Налоговая система в Российской Федерации построена в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ, действующими ещё некоторыми положениями Законов РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (принят 27 декабря 1991 г.), «О государственной налоговой службе РСФСР» от 21 марта 1991 г. и рядом законов о порядке исчисления и уплаты отдельных налогов. В них определены принципы построения налоговой системы, её структура и состав, права, обязанности и ответственность плательщиков и налоговых органов, вопросы организации сбора налогов и контроля за их уплатой.

Доходы бюджетов разных уровней формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также доходов государственных внебюджетных фондов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Доходы бюджетов состоят из налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

К налоговым доходам бюджетов относятся:

– доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;

– региональные налоги;

– местные налоги;

– а также пени и штрафы по ним.

Бюджетный кодекс Российской Федерации к неналоговым доходам бюджетов относит:

– доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

– доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

– доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

– средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

– средства самообложения граждан;

– иные неналоговые доходы.

Устанавливая норму «иные неналоговые доходы», Бюджетный кодекс оставляет открытым перечень неналоговых доходов, предполагая тем самым новые виды неналоговых доходов.

В доходах федерального бюджета, помимо перечисленных, также учитываются:

1) прибыль Банка России, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, по нормативам, установленным федеральными законами;

2) доходы от внешнеэкономической деятельности.

Распределение неналоговых доходов по федеральному, региональному и местному бюджетам в разрезе нормативов отчислений определено Бюджетным кодексом РФ.

В настоящее время проблемы формирования и управления в целом неналоговыми доходами в России, к сожалению, отошли на второй план на фоне проводимых бюджетной и налоговой реформ. В Российской Федерации неналоговые доходы уступают по удельному весу налоговым доходам, поскольку связаны с обладанием определенным имуществом и не могут увеличиваться как налоговые доходы. Однако для большей активизации всех имеющихся у муниципальных образований ресурсов особое внимание должно быть уделено именно управлению собственными источниками доходов муниципальных образований, которыми являются неналоговые доходы бюджета.

Большинство неналоговых доходов существуют, кроме финансовых, по экономическим и политическим соображениям. Неналоговые доходы чрезвычайно разнообразны и по своей природе имеют между собой мало общего. Косвенным подтверждением этому может служить распределение неналоговых доходов по разным статьям бюджетной классификации, в то время как налоговые доходы имеют единую классификацию операций сектора государственного управления.

Состав неналоговых доходов сложно назвать стабильным, их перечень носит открытый характер. Различить налоговые и неналоговые сборы с достаточной степенью определенности возможно по формальному признаку: включение или невключение их в перечень взимаемых на территории Российской Федерации налогов и сборов. Аппараты извлечения неналоговых доходов различны и по своему техническому совершенству уступают налоговому аппарату.

Неналоговые доходы бюджетов разных уровней имеют существенные отличия от налоговых поступлений. Разграничение необходимо для решения проблем, возникающих в рамках налоговых отношений, поскольку отнесение сбора к налоговому платежу означает распространение на него общего режима налогообложения. В бюджетной сфере разграничение необходимо для правильного учета доходов в рамках бюджетной классификации.

По мнению автора, можно выделить основные признаки неналоговых доходов и их отличие от налоговых доходов и представить в виде следующей классификации (рис. 1).

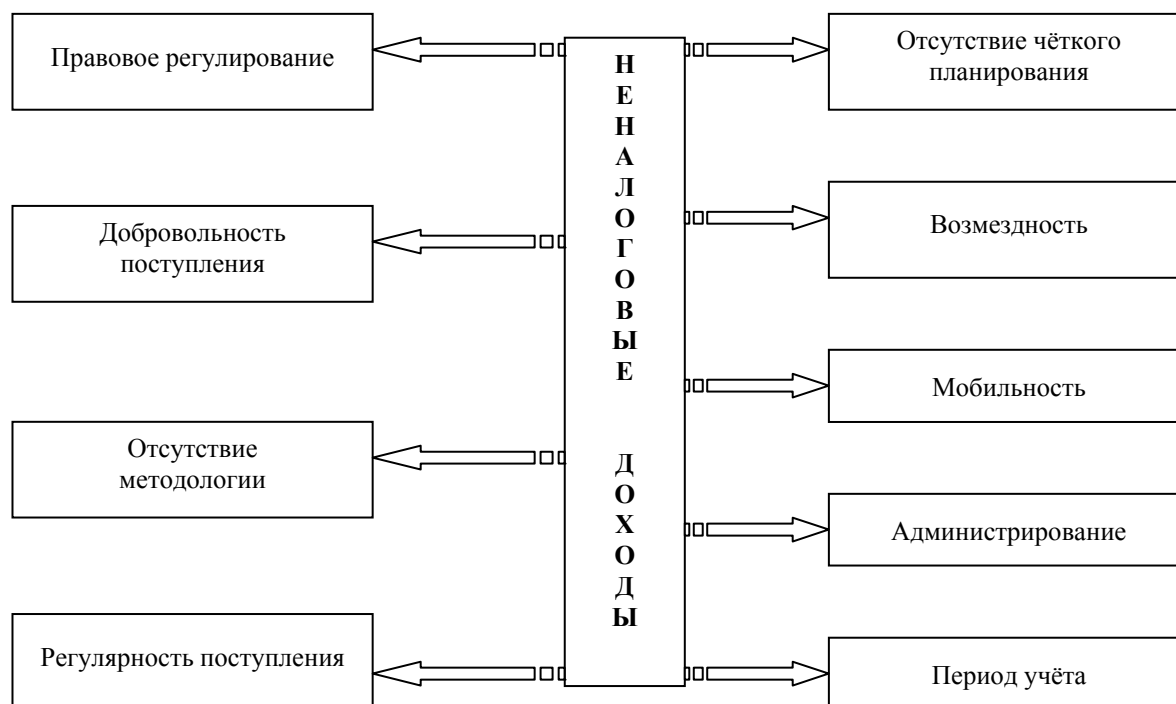


Рис. 1. Классификация неналоговых доходов бюджетов по различным признакам

Неналоговые доходы бюджетов существенно отличаются от налоговых *по характеру правового регулирования*.

Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов всех уровней Российской Федерации осуществляется целым комплексом нормативных правовых актов. Естественно, они представляют различные отрасли права, разные уровни и иерархические схемы. Правовой режим уплаты неналоговых доходов в федеральный бюджет по большей части определен на законодательном уровне. На федеральном уровне состав неналоговых доходов определен в Бюджетном кодексе РФ, конкретизирован в приказе Министерства финан-

сов РФ от 30 декабря 2009 г. № 150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Конкретные виды, размеры, состав неналоговых доходов, за счет которых формируется доходная часть федерального бюджета на соответствующий год, традиционно закреплялись и продолжают закрепляться в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год (соответствующий финансовый год и плановый период).

В соответствии с п. 2 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ налоговые доходы предусматриваются налоговым законодательством, в то время как порядок установления,

исчисления и взимания неналоговых доходов регламентируется широким кругом нормативных правовых актов различного характера.

К числу нормативных правовых актов, регулирующих данные отношения, относится и Гражданский кодекс РФ, который устанавливает основные правила по вопросам аренды, доверительного управления, залога, купли-продажи, а также Кодекс об административных правонарушениях РФ, Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ, которыми регулируются административные наказания и штрафные санкции при уголовном наказании. Источники правового регулирования неналоговых доходов подзаконного характера представлены указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и иными нормативными правовыми актами.

Например, порядок перечисления средств, получаемых в порядке приватизации государственного или муниципального имущества, определяется законодательством Российской Федерации о приватизации, а взимание отдельных санкций – Гражданским и Уголовным кодексами Российской Федерации.

Нормы о неналоговых доходах рассредоточены по широкому кругу нормативных правовых актов различной юридической силы вследствие разнообразия самих неналоговых доходов, а также администраторов по их взиманию.

На региональном уровне неналоговые доходы регламентируются в законах субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о бюджете на соответствующий финансовый год (соответствующий финансовый год и плановый период). В законах ряда субъектов Российской Федерации неналоговые доходы урегулированы достаточно подробно, в законах других субъектов Российской Федерации содержатся отсылочные нормы к федеральному бюджетному законодательству. Таким образом, законодательство субъектов Российской Федерации во многом является несовершенным: в субъектах Российской Федерации, где реализованы законотворческие права регионов, нередко противоречия с БК РФ, а также между различными статьями одного и того же законодательного акта. Наиболее подробно неналоговые доходы урегулированы в законах субъектов Российской Федерации о бюджете на соответствующий год.

На муниципальном уровне неналоговые доходы устанавливаются решениями органов местного самоуправления, в том числе решением о бюджете на соответствующий финансовый год (соответствующий финансовый год и плановый период).

Следующим отличием неналоговых доходов является **добровольность поступления**, т.е. они могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основах. Основания уплаты обязательных неналоговых и налоговых платежей неодинаковы: налоги уплачиваются с налогооблагаемого объекта, а основанием уплаты обязательного неналогового платежа является совершение компетентными органами в пользу юридических и физических лиц определенных действий (предоставление тех или иных прав, работ, оказания услуг).

К добровольной основе относятся доходы, связанные с различными налогами, сборами и платежами. В

нормативных правовых актах указывается возможность принудительного взыскания определенных платежей в случае их неуплаты. Примером принудительных поступлений могут являться штрафные санкции с юридических и физических лиц, которые могут взиматься как в судебном порядке, так и носить обязательный характер.

Еще одним существенным отличием неналоговых доходов можно определить **отсутствие методологии** расчета конкретных ставок, сроков уплаты, льгот и других налоговых элементов. Большинство неналоговых доходов бюджета не имеют постоянного фискального характера и твердоустановленной ставки. По неналоговым доходам предоставление различных видов льгот и ставок может устанавливаться тремя уровнями органов власти.

Все налоговые доходы носят систематический характер и, следовательно, четко планируются в доходной части бюджета. Поступления некоторых неналоговых доходов сложно спрогнозировать в связи с тем, что они носят разовый, сезонный и систематический характер поступлений. Иными словами, данную особенность неналоговых доходов можно определить как **регулярность поступлений** в бюджет. Примером разовых поступлений неналоговых поступлений в бюджет могут быть доходы от продажи государственного или муниципального имущества.

Близким по содержанию к вышеназванному признаку можно обозначить **стабильность поступления** неналоговых доходов. По признаку стабильности различают стабильные и нестабильные доходы. К первым относятся доходы, которые поступают в бюджет постоянно, без каких-либо колебаний и изменений (например, поступления от налога на доходы физических лиц). Примером нестабильных доходов можно назвать поступления, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы и иные суммы принудительного изъятия.

С учетом двух предыдущих отличий неналоговых доходов от налоговых следующее отличие можно определить как **отсутствие четкого планирования** неналоговых доходов. На практике их планирование осуществляется исходя из фактических поступлений за предыдущие периоды с учетом динамики, темпов инфляции и изменений в законодательстве.

Кроме того, неналоговые платежи отличаются от налоговых определенной **возмездностью**, т.к. их взимание обуславливается предоставлением плательщику права на занятие определенной деятельностью, получением услуг со стороны государства (муниципального образования), имеющих юридическое значение, использованием государственным (муниципальным) имуществом.

Неналоговые доходы также можно классифицировать по признаку **мобильности**, в соответствии с которым неналоговые доходы можно разделить на мобильные и немобильные. Первым свойственна возможность перемещения базы между регионами, а вторым – нет.

Следующим отличием неналоговых доходов от налоговых является **администрирование** неналоговых доходов. Как правило, за одним налоговым доходом

закреплен один администратор доходов. Круг администраторов неналоговых доходов достаточно широк. С одной стороны, одни и те же неналоговые доходы закреплены за рядом администраторов, с другой – существует обширная группа неналоговых доходов, закрепленных за всеми администраторами доходов бюджета, относящихся к различным ведомственным структурам.

И, наконец, последний, но не менее важный признак классификации – *период учета*. В связи с окончанием финансового года 31 декабря, на момент годового

отчета не все неналоговые доходы могут быть учтены в связи с тем, что их поступления произошли в следующем финансовом году.

Приведенная классификация показывает, насколько глубока сущность категории «неналоговые доходы бюджета», а разнообразность подходов к ней позволяет выявить специфику формирования и использования неналоговых доходов, определить наиболее эффективные, с фискальной и экономической точек зрения, направления мобилизации денежных средств в распоряжение муниципальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Налоговый кодекс Российской Федерации* (части первая и вторая): приняты Государственной Думой 16 июля 1998 г. и 19 июля 2000 г.
2. *Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»*.
3. *Закон РФ «О государственной налоговой службе РСФСР» от 21 марта 1991 г.*
4. *Бюджетный кодекс Российской Федерации*: принят Государственной Думой 17 июля 1998 г. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. 248 с.
5. *Приказ Министерства финансов РФ от 30 декабря 2009 г. № 150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»*.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 24 сентября 2010 г.