

Научная статья
УДК 336.143

Бюджетная политика в области формирования доходов бюджета: особенности реализации на региональном уровне

Чулпан Мансуровна Шавалеева

Институт психологии и образования Казанского (Приволжского) федерального университета,
Казань, Россия, Chulpan212@mail.ru

Аннотация. Бюджетная политика является основой эффективного управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы РФ. Несмотря на единую нормативно-правовую базу функционирования публично-правовых образований в России и общие подходы к разработке бюджетной политики, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях она имеет свою специфику, которая наиболее заметно проявляется в части политики в области доходов бюджетов. Это обусловлено многообразием видов доходов и разграничением полномочий по формированию бюджетных поступлений между органами власти разных уровней, что, в свою очередь, определяется моделью бюджетного федерализма, применяемой в России. В этих условиях рассмотрение особенностей реализации бюджетной политики на каждом уровне бюджетной системы РФ представляет интерес. Статья посвящена анализу особенностей реализации бюджетной политики в области формирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ. Рассмотрены полномочия региональных органов власти в части использования различных инструментов бюджетной политики, их фискальная значимость на современном этапе, сделан вывод об ограниченных возможностях маневрирования различными инструментами бюджетной политики в целях увеличения доходов бюджетов субъектов РФ. Основными методами исследования стали аналитический, статистический и сравнительный методы анализа данных об исполнении бюджетов субъектов РФ, представленных на Едином портале бюджетной системы РФ.

Ключевые слова: бюджеты субъектов РФ, налоговые доходы, неналоговые доходы, инструменты бюджетной политики

Основные положения:

- ♦ возможности реализации политики в области формирования доходов бюджета на региональном уровне значительно ограничены по сравнению с возможностями, имеющимися на федеральном уровне;
- ♦ в большинстве субъектов РФ на долю доходов, формируемых за счет поступлений, находящихся в непосредственном управлении региональных органов власти, приходится менее 10% доходов бюджета;
- ♦ сложившаяся ситуация чревата не только формальным отношением к управлению доходами бюджета субъекта РФ, но и возрастанием рисков недополучения доходов бюджетов в результате низкой маневренности управления доходами в условиях экономической нестабильности.

Благодарности: публикация подготовлена за счет гранта Академии наук Республики Татарстан, предоставленного молодым кандидатам наук (постдокторантам) с целью защиты докторской диссертации, выполнения научно-исследовательских работ, а также выполнения трудовых функций в научных и образовательных организациях Республики Татарстан в рамках Государственной программы Республики Татарстан «Научно-технологическое развитие Республики Татарстан».

Для цитирования: Шавалеева Ч.М. Бюджетная политика в области формирования доходов бюджета: особенности реализации на региональном уровне // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2025. № 9 (251). С. 126–133.

© Шавалеева Ч.М., 2025

Original article

Budget policy in the field of budget revenue formation: implementation features at the regional level

Chulpan M. Shavaleeva

Institute of Psychology and Education of the Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan, Russia, Chulpan212@mail.ru

Abstract. Fiscal policy is the foundation for effective public finance management at all levels of the Russian Federation's budget system. Despite the unified legal framework governing the functioning of public entities in Russia and common approaches to budget policy development, budget policy at the federal, regional, and municipal levels has its own specific features, most noticeably manifested in budget revenue policy. This is due to the diversity of revenue types and the delineation of powers to generate budget revenues between government bodies at different levels, which, in turn, is determined by the fiscal federalism model applied in Russia. Under these conditions, examining the specifics of budget policy implementation at each level of the Russian Federation's budget system is of interest. This article analyzes the specifics of budget policy implementation in generating tax and non-tax revenues for the budgets of constituent entities of the Russian Federation. The powers of regional authorities in using various budget policy instruments and their current fiscal significance are examined, and a conclusion is drawn regarding the limited scope for maneuvering various budget policy instruments to increase budget revenues for constituent entities of the Russian Federation. The main research methods were analytical, statistical and comparative methods of analyzing data on the execution of budgets of the constituent entities of the Russian Federation, presented on the Unified Portal of the Budget System of the Russian Federation.

Keywords: budgets of the constituent entities of the Russian Federation, tax revenues, non-tax revenues, budget policy instruments

Highlights:

- ◆ the ability to implement budget revenue generation policies at the regional level is significantly limited compared to the capabilities available at the federal level;
- ◆ in most constituent entities of the Russian Federation, revenues generated from proceeds directly managed by regional authorities account for less than 10% of budget revenues;
- ◆ the current situation is fraught not only with a formalistic approach to budget revenue management in constituent entities of the Russian Federation, but also with increased risks of budget revenue shortfalls due to the lack of flexibility in revenue management in conditions of economic instability.

Acknowledgments: the publication was prepared at the expense of a grant from the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan, provided to young candidates of sciences (postdoctoral fellows) for the purpose of defending their doctoral dissertation, performing research, as well as performing labor functions in scientific and educational organizations of the Republic of Tatarstan within the framework of the State Program of the Republic of Tatarstan "Scientific and Technological Development of the Republic of Tatarstan".

For citation: Shavaleeva Ch.M. Budget policy in the field of budget revenue formation: implementation features at the regional level // Vestnik of Samara State University of Economics. 2025. No. 9 (251). Pp. 126–133. (In Russ.).

Введение

Политика в области формирования доходов бюджета играет ключевую роль в рамках бюджетной политики любого публично-правового образования. Именно от ее эффективно-

сти зависит объем поступлений в бюджет и, соответственно, способность публично-правового образования обеспечивать исполнение своих обязательств. Вопросам бюджетной политики субъектов РФ посвящены труды видных

российских ученых в области финансов Н.М. Сабитовой [1; 2], Т.М. Ковалевой [3; 4], Н.А. Истоминой [5], О.В. Макашиной [6; 7], А.А. Нечаева [8] и др., которыми глубоко изучены теоретические аспекты разработки и реализации бюджетной политики на региональном уровне. Однако рассмотрение особенностей организации бюджетной политики на региональном уровне на современном этапе не утрачивает актуальности.

Целью настоящего исследования является анализ возможностей реализации региональной бюджетной политики в области формирования доходов бюджетов и ее фискальной значимости для бюджетов субъектов РФ. Цель исследования обусловила решение следующих задач:

- ♦ определить особенности реализации бюджетной политики на уровне субъектов РФ;
- ♦ оценить фискальный потенциал региональной бюджетной политики в области формирования доходов бюджетов;
- ♦ на основе проведенного анализа рассмотреть риски бюджетной политики в субъектах РФ.

Источниками данных послужили данные Единого портала бюджетной системы РФ об исполнении бюджетов субъектов РФ.

Методы

Основными методами исследования стали аналитический, статистический и сравнительный методы анализа данных об исполнении бюджетов субъектов РФ, представленных на Едином портале бюджетной системы РФ. Выводы сформулированы на основе анализа об исполнении бюджетов всех субъектов РФ.

Результаты

Условно можно выделить два направления деятельности: политику в области формирования налоговых доходов бюджета и политику в области формирования неналоговых доходов бюджета. Учитывая фискальную значимость налоговых доходов бюджета, определяющую роль играет налоговая политика. При этом важно заметить, что возможности ее реализации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях значительно различаются. Состав налоговых инструментов политики оди-

наковый, но возможности их использования на уровне субъектов РФ и муниципальных образований значительно ограничены по сравнению с возможностями, имеющимися на федеральном уровне [9]. В частности, на региональном уровне нет возможности вводить налоги, не предусмотренные федеральным законодательством, т.е. изменять состав налогов, а также менять условия налогообложения по федеральным налогам, поступающим в бюджеты субъектов РФ; ставки региональных налогов можно устанавливать в пределах, определенных Налоговым кодексом РФ (табл. 1).

На практике эта ситуация приводит к тому, что в рамках налоговой политики региональные органы власти могут самостоятельно манипулировать только региональными налогами, доля которых в бюджетах субъектов РФ невелика. Так, в 2023 г. доля региональных налогов в сумме налоговых доходов бюджетов субъектов РФ в среднем составляла 10,4%, в сумме доходов бюджетов субъектов РФ – 6,5%. Только в 6 регионах России доля региональных налогов превышала 20% налоговых доходов бюджета, в 65 регионах составляла 10% и менее в общей сумме налоговых доходов бюджета (табл. 2). Соответственно, при реализации налоговой политики региональные органы власти фактически не имеют возможности за счет инструментов, находящихся полностью в их распоряжении, обеспечить значительное увеличение поступлений в бюджет субъекта РФ. Также следует отметить, что региональные налоги являются «негибкими» с точки зрения управления региональными органами власти: нет возможности увеличить налоговую базу, а повышение ставок имеет негативные экономические и социальные последствия.

Региональные органы власти не имеют возможности маневрировать элементами федеральных налогов в целях увеличения доходов бюджетов субъектов РФ. Теоретически они могут косвенно влиять на налоговую базу по федеральным налогам. Например, обеспечивать реализацию государственных программ, предусматривающих финансовую поддержку организаций. Одна из форм финансовой поддержки – инвестиции в основной капитал. Од-

Таблица 1

Полномочия региональных органов власти при использовании инструментов налоговой политики

Инструменты бюджетной политики	Полномочия региональных органов власти при использовании инструментов налоговой политики
Состав налогов	Вводить региональные налоги, установленные Налоговым кодексом РФ
Налоговые ставки	Федеральные налоги – взимаются в соответствии с федеральным законодательством, региональные органы власти могут снижать ставки на территории субъекта РФ в пределах, установленных федеральным законодательством. Региональные налоги – устанавливать ставки в пределах, предусмотренных федеральным законодательством
Налоговые льготы	Федеральные налоги – взимаются в соответствии с федеральным законодательством. Региональные налоги – устанавливать льготы дополнительно к льготам, предусмотренным федеральным законодательством
Нормативы разграничения налоговых доходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами в рамках, установленных федеральным законодательством	Закреплять нормативы зачисления налогов в местные бюджеты дополнительно к нормативам, предусмотренным федеральным законодательством

Таблица 2

Доля поступлений по региональным налогам в сумме налоговых доходов и общей сумме доходов бюджетов субъектов РФ в 2023 г.

Субъект РФ	Доля поступлений по региональным налогам в сумме налоговых доходов бюджета субъекта РФ, %	Доля поступлений по региональным налогам в сумме доходов бюджета субъекта РФ, %
Ненецкий автономный округ	47,1	22,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	36,0	31,2
Республика Коми	29,1	23,8
Ханты-Мансийский автономный округ	27,3	23,5
Еврейская автономная область	23,8	10,1
Астраханская область	21,6	15,1
...		
г. Севастополь	5,0	1,4
Республика Алтай	5,0	1,4
Тюменская область	4,8	4,5
Мурманская область	4,3	3,6
Сахалинская область	4,2	2,9

* Рассчитано по данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации. URL: <https://www.budget.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2025).

нако проведенный нами анализ свидетельствует о том, что объем бюджетных инвестиций в основной капитал за счет средств региональных бюджетов не оказывает существенного влияния на бюджетные показатели субъектов РФ. Так, в 2022 г. значение коэффициента корреляции между объемом инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет средств региональных бюджетов, и суммой поступлений по налогу на прибыль организаций в бюд-

жеты субъектов РФ составляло лишь 0,16. При этом пролонгированное действие не отмечено – значение коэффициента корреляции между объемом бюджетных инвестиций в 2022 г. и суммой налога на прибыль организаций в 2023 г. составляло также 0,16 (табл. 3). Значение коэффициента корреляции между объемом бюджетных инвестиций в основной капитал за счет средств бюджетов субъектов РФ и индексом налогового потенциала в

Таблица 3

Корреляция между объемом инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов РФ, и экономическими показателями субъектов РФ

Показатели	Значение корреляции в 2022 г.
Корреляция между объемом бюджетных инвестиций в основной капитал и суммой поступлений по налогу на прибыль организаций в бюджет субъекта РФ	0,16
Корреляция между объемом бюджетных инвестиций в основной капитал и индексом налогового потенциала субъекта РФ	0,04
Корреляция между объемом бюджетных инвестиций в основной капитал и ВРП	0,92

* Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики и Единого портала бюджетной системы Российской Федерации.

Таблица 4

Полномочия региональных органов власти при реализации бюджетной политики в области формирования неналоговых доходов бюджета

Инструменты бюджетной политики	Полномочия региональных органов власти
Размер арендной платы за использование государственного имущества, не закрепленного за государственными предприятиями и учреждениями	Устанавливать самостоятельно в соответствии с федеральным законодательством
Стоимость продажи государственного имущества, в том числе акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта РФ	Устанавливать самостоятельно в соответствии с федеральным законодательством
Размер отчислений от чистой прибыли государственных унитарных предприятий	Устанавливать самостоятельно в соответствии с федеральным законодательством
Размер платы за использование бюджетных средств, предоставленных в возмездное пользование	Устанавливать самостоятельно в соответствии с федеральным законодательством

Таблица 5

Доля неналоговых доходов в общей сумме доходов бюджетов субъектов РФ в 2023 г.

Субъект РФ	Доля неналоговых доходов в сумме доходов бюджета субъекта РФ, %
Ненецкий автономный округ	38,0
Сахалинская область	22,5
г. Москва	8,7
г. Санкт-Петербург	7,0
Вологодская область	6,9
...	
Чеченская Республика	0,9
Донецкая Народная Республика	0,9
Республика Калмыкия	0,8
Запорожская область	0,7
Чукотский автономный округ	0,5

* Рассчитано по данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации. URL: <https://www.budget.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2025).

2022 г. составляло 0,04. Сильная зависимость установлена между объемом бюджетных инвестиций в основной капитал и ВРП субъектов РФ, но рост ВРП не является гарантией увеличения бюджетных поступлений.

Таким образом, при реализации бюджетной политики в области формирования налоговых доходов бюджетов у региональных органов власти практически нет возможности существенно влиять на ключевые параметры бюджета.

При разработке и реализации бюджетной политики в области формирования неналоговых доходов бюджета у региональных органов власти больше полномочий. Они вправе в соответствии с федеральным законодательством самостоятельно устанавливать размеры арендной платы за использование государственного имущества, стоимость его продажи, определять размеры отчислений от прибыли государственных унитарных предприятий и т.д. (табл. 4).

Однако в настоящее время доля неналоговых доходов в бюджетах субъектов РФ незначительна. Так, в 2023 г. на долю неналоговых поступлений в региональных бюджетах в среднем приходилось 3,5%. Только в двух регионах России доля неналоговых доходов бюджета превысила 20% в общей сумме доходов бюджета – в Ненецком автономной округе и Сахалинской области. В остальных субъектах РФ на долю данных поступлений приходится менее 10%, из которых в 72 субъектах РФ – 3% и менее (табл. 5).

Таким образом, несмотря на наличие полномочий в вопросах регулирования неналоговых доходов бюджета, при разработке и реализации бюджетной политики у региональных органов власти нет возможности значительно увеличить доходы бюджета.

Обсуждение

В современных условиях значительная часть доходов бюджетов субъектов РФ формируется за счет поступлений, регулируемых федеральными органами власти. Исключение составляет лишь Ненецкий автономный округ, в бюджете которого в 2023 г. сумма неналоговых доходов и поступлений по региональным налогам превысила 60% доходов бюджета (табл. 6). В бюджетах субъектов РФ на долю доходов, формируемых за счет поступлений, находящихся в непосредственном управлении региональных органов власти, приходится в среднем 10% средств – в 57 регионах значение этого показателя менее 10%.

Такая ситуация имеет следствием ряд рисков для субъектов РФ. Во-первых, невозможность значительного увеличения доходов бюджетов в случае необходимости в связи с низким фискальным потенциалом поступлений, находящихся под управлением региональных органов власти. Во-вторых, в условиях экономической нестабильности возрастает риск недополучения или снижения доходов в результате низкой маневренности при управлении доходами, находящимися под управлением федеральных органов власти (федеральные налоги). В-третьих, возрастает вероятность формального отношения при разработке бюд-

Таблица 6

Доля поступлений по региональным налогам и неналоговых доходов в общей сумме доходов бюджетов субъектов РФ в 2023 г.

Субъект РФ	Доля поступлений по региональным налогам и неналоговых доходов в сумме доходов бюджета субъекта РФ, %
Ненецкий автономный округ	60,96
Ямало-Ненецкий автономный округ	35,33
Республика Коми	28,41
Ханты-Мансийский автономный округ	26,11
Сахалинская область	25,37
...	
Чукотский автономный округ	2,93
Чеченская Республика	2,86
Республика Тыва	2,63
Луганская Народная Республика	2,18
Херсонская область	0,96
Донецкая Народная Республика	0,87
Запорожская область	0,71

* Рассчитано по данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации. URL: <https://www.budget.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2025).

жетной политики в области формирования доходов бюджета.

Заключение

Важным элементом системы управления финансами публично-правовых образований является бюджетная политика, включающая политику в области формирования доходов бюджетов.

На уровне субъектов РФ возможности использования инструментов управления бюджетными поступлениями несколько ограничены по сравнению с федеральным уровнем – в абсолютном управлении региональных органов власти только поступления по региональным налогам и неналоговые доходы, совокупная доля которых в большинстве субъек-

тов РФ не превышает 10% в сумме доходов бюджета.

Низкий фискальный потенциал политики в области формирования доходов бюджетов субъектов РФ влечет за собой ряд негативных последствий, обусловленных низкой мотивацией региональных органов власти. Следует отметить, что выявленные проблемы не являются критическими. В целом они не препятствуют формированию доходов бюджетов субъектов РФ. Однако получение большей свободы при управлении доходами бюджетов могло бы повысить заинтересованность региональных органов власти при разработке и реализации бюджетной политики, что, в свою очередь, способствовало бы увеличению доходов бюджетов субъектов РФ.

Список источников

1. Сабитова Н.М. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) : монография. Москва : Инфра-М, 2016. 199 с.
2. Сабитова Н.М., Бикбова А.М. Безвозмездные поступления в доходах бюджетов субъектов РФ: потенциальные риски и неопределенность // Финансы. 2024. № 7. С. 7–13.
3. Ковалева Т.М. Проблемы формирования и реализации бюджетной политики в Российской Федерации // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2015. № 5 (127). С. 90–93.
4. Ковалева Т.М., Бойко И.А. Современные направления развития инструментов бюджетного механизма в РФ // Экономика и предпринимательство. 2021. № 1 (126). С. 273–276.
5. Истомина Н.А. Государственная политика поддержки отдельных территорий: направления, ограничения и финансовый аспект // Сибирская финансовая школа. 2020. № 3 (139). С. 31–35.
6. Макашина О.В. Определение эффективности реализации государственной финансовой политики для сглаживания пандемийных шоков // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2024. № 4. С. 205–215.
7. Макашина О.В. Оптимизация налоговых льгот, предоставляемых на региональном уровне // Финансовая жизнь. 2024. № 2. С. 39–43.
8. Нечаев А.А. Анализ результативности государственного управления доходами бюджета в разрезе структуры доходов бюджета Российской Федерации // Экономические науки. 2022. № 213. С. 54–58.
9. Сабитова Н.М., Шавалеева Ч.М. Структура и особенности финансового механизма в публично-правовых образованиях // Вестник Удмуртского Университета. Серия «Экономика и право». 2024. Т. 34, № 6. С. 1040–1045.

References

1. Sabitova N.M. Budget and budget policy of a constituent entity of the Russian Federation (using the Republic of Tatarstan as an example) : monograph. Moscow : Infra-M, 2016. 199 p.
2. Sabitova N.M., Bikbova A.M. Gratuitous receipts in budget revenues of constituent entities of the Russian Federation: potential risks and uncertainty // Finance. 2024. No. 7. Pp. 7–13.
3. Kovaleva T.M. Problems of formation and implementation of budget policy in the Russian Federation // Vestnik of Samara State University of Economics. 2015. No. 5 (127). Pp. 90–93.
4. Kovaleva T.M., Boyko I.A. Modern directions of development of budget mechanism instruments in the Russian Federation // Economy and Entrepreneurship. 2021. No. 1 (126). Pp. 273–276.
5. Istomina N.A. State policy of support for individual territories: directions, limitations and financial aspect // Siberian financial school. 2020. No. 3 (139). Pp. 31–35.

6. Makashina O.V. Determining the effectiveness of the implementation of state financial policy to smooth out pandemic shocks // Management and business administration. 2024. No. 4. Pp. 205–215.

7. Makashina O.V. Optimization of tax benefits provided at the regional level // Financial life. 2024. No. 2. Pp. 39–43.

8. Nechaev A.A. Analysis of the effectiveness of public administration of budget revenues in the context of the structure of budget revenues of the Russian Federation // Economic sciences. 2022. No. 213. Pp. 54–58.

9. Sabitova N.M., Shavaleeva Ch.M. Structure and features of the financial mechanism in public law entities // Bulletin of the Udmurt University. Series «Economics and Law». 2024. Vol. 34, No. 6. Pp. 1040–1045.

Информация об авторе

Ч.М. Шавалеева – кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора Центра непрерывного повышения профессионального мастерства педагогических работников Института психологии и образования Казанского (Приволжского) федерального университета.

Information about the author

Ch.M. Shavaleeva – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Deputy Director of the Center for Continuous Professional Development of Teaching Staff of the Institute of Psychology and Education of the Kazan (Volga Region) Federal University.

Статья поступила в редакцию 23.03.2025; одобрена после рецензирования 18.04.2025; принята к публикации 29.07.2025.

The article was submitted 23.03.2025; approved after reviewing 18.04.2025; accepted for publication 29.07.2025.