

УДК 336.2

**Г. В. ЛЯПУНОВА**

*кандидат экономических наук, профессор,  
Байкальский государственный университет экономики и права*

**Т. В. ФАЙБЕРГ**

*кандидат экономических наук, доцент,  
Байкальский государственный университет экономики и права*

## **РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ РОССИИ**

---

В настоящее время в научной литературе много внимания уделяется вопросам формирования программных бюджетов, которые нацелены на повышение эффективности бюджетных расходов. Но результативное исполнение таких бюджетов затруднено без качественного формирования доходов бюджетной системы страны. Проблему усугубляет процесс ежегодного перераспределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ. Это определяет необходимость проведения как теоретических, так и практических исследований в области бюджетных доходов. В статье впервые рассматриваются вопросы формирования бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ на всех стадиях бюджетного процесса. Систематизируются бюджетные полномочия органов власти и управления РФ, субъектов РФ и муниципальных образований по формированию доходов бюджетов; выявляются тенденции их изменения как по составу, так и по содержанию за последние годы; выделяются принципы формирования бюджетов по доходам на основе утвержденных Бюджетным кодексом РФ принципов построения бюджетной системы РФ; приводится их описание и сформулирован вывод о перманентном характере процесса формирования доходов бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ.

*Ключевые слова:* доходы бюджета; формирование доходов бюджетов; бюджетный процесс; стадии бюджетного процесса; принципы формирования бюджета.

---

**G. V. LIAPUNOVA**

*PhD in Economics, Professor,  
Baikal State University of Economics and Law*

**T. V. FAYBERG**

*PhD in Economics, Associate Professor  
Baikal State University of Economics and Law*

## **DEVELOPMENT OF THE THEORY OF RUSSIAN BUDGETS REVENUES GENERATION**

---

The issues of program budgets generation aimed at improving the efficiency of budget expenditure are widely discussed in current scientific literature. However, the efficient execution of such budgets can hardly be implemented without qualitative generation of budget revenues which are constituent parts of the budget system of the country. Annual redistribution of expenditure and revenue powers between the levels of the budget system of the Russian Federation adds complexity to the situation. Therefore, it becomes apparent that both theoretical and practical research in the field of budget revenues is required to be conducted. The article for the first time considers the problem of budgets generation at different levels of the budget system of the Russian Federation at all stages of the budget process. Budgetary powers of the Russian Federation governmental bodies, subjects of the Russian Federation and municipal units regarding generation of budget revenues are systematized; recent trends in composition and content of budgetary powers are revealed; the principles of budget revenues generation based on the approved by the Budget Code principles of the budget system of the Russian Federation are defined and described. It is concluded that the process of budget revenues generation at different levels of the budget system of the Russian Federation has a permanent nature.

*Keywords:* budget revenues; budget revenues generation; budget process; stages of budget process; principles of budget generation.

---

В условиях реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса в Российской Федерации особую актуальность приобретают вопросы формирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Это объясняется продолжительностью проводимых реформ, основы которых были заложены еще в бюджетном законодательстве конца XX в. Их перманентный характер не позволяет с достаточной точностью и в долгосрочной перспективе планировать и исполнять бюджеты бюджетной системы России по доходам.

В экономической литературе проработанными являются вопросы взимания отдельных видов налогов [1; 6] либо вопросы налогообложения в рамках актуальных приоритетов осуществляемой бюджетной политики [2; 5; 8]. Проблемы же бюджетных полномочий по формированию доходов, особенно в части неналоговых доходов бюджетов, практически остаются без внимания.

С другой стороны, действующая практика предполагает либо рассмотрение формирования доходов бюджетов как планирование показателей доходов, либо как наполнение бюджета в процессе его исполнения. Общая картина при таком подходе теряется. С нашей позиции, целесообразно формирование доходов бюджетов рассматривать на всех стадиях бюджетного процесса.

В соответствии с действующим законодательством доходы бюджетов бюджетной системы РФ формируются в соответствии с бюджетными полномочиями РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований, бюджетным законодательством, законодательством о налогах и сборах и об иных обязательных платежах.

Участниками формирования доходной части бюджетов являются:

- плательщики налогов, сборов и иных платежей;
- коммерческие банки и учреждения Банка России;
- администраторы поступлений;
- органы Федерального казначейства;
- Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Формирование доходов бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса. На стадии составления проекта бюджета оно основано на бюджетных полномочиях органов власти и управления.

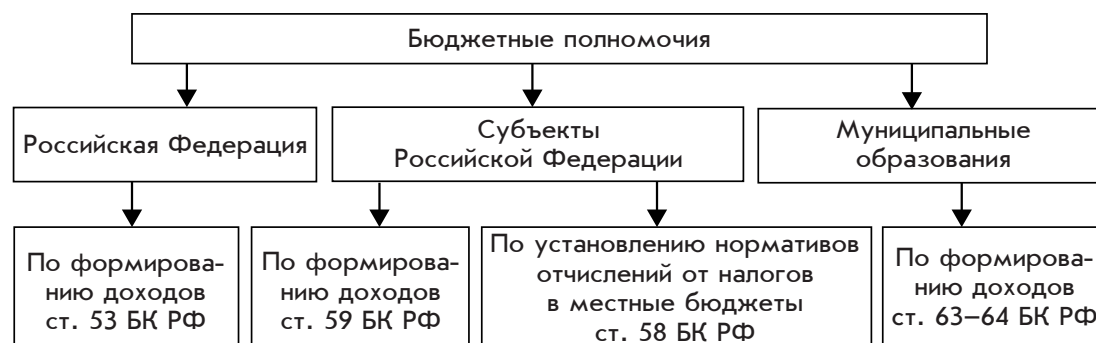
Бюджетные полномочия означают возможности органов власти различного уровня формировать свои доходы и осуществлять расходование средств. Эти полномочия установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) и иными нормативными документами.

Состав бюджетных полномочий в части доходов бюджетов различных уровней власти представлен на рисунке.

Как следует из рисунка, органы власти всех уровней имеют полномочия по формированию доходов, а органы власти субъектов РФ — еще и по установлению нормативов отчислений в местные бюджеты.

Вопросам распределения налоговых полномочий в РФ уделено достаточно много внимания в экономической литературе. В частности, теорией и практикой этих вопросов занимаются В. А. Николаев [3], Н. И. Малис [4].

Перечень законодательных основ, устанавливающих полномочия РФ, субъектов РФ



Классификация бюджетных полномочий по формированию доходов бюджетов различных уровней власти

в этой области, а также сроки их введения, представлены в табл. 1.

Данные табл. 1 подтверждают перманентный характер законодательства, регулирующего полномочия органов власти и управления по формированию доходов. Постоянством отличаются только полномочия федеральных органов власти и управления. Все они начали действовать в 2008 г.

По отношению к субъектам РФ установленные в 2008 г. бюджетные полномочия были изменены и дополнены вследствие проводимой реформы, нацеленной на внедрение среднесрочного бюджетного планирования.

Из общего перечня полномочий субъектов РФ в области формирования доходов бюджетов действующим законодательством выделяются полномочия по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты. Именно эти полномочия наиболее динамично изменяются в последние годы, что подтверждают результаты исследования. В частности, с 1 января 2014 г. изменены

требования к дополнительным нормативам отчислений по налогу на доходы физических лиц, что явилось следствием перераспределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ.

Перечень полномочий муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов на основе ст. 63–64 БК РФ приведен в табл. 2.

Данные табл. 2 свидетельствуют о кардинальном пересмотре полномочий органов местного самоуправления лишь в 2008 г.

Таким образом, права органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяют сформировать бюджеты бюджетной системы РФ.

Полномочия органов власти и управления по формированию доходов бюджетов — это лишь часть бюджетных полномочий РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, определенных ст. 7–9 БК РФ. Из их совокупности особо выделяются бюджетные полномочия, относящиеся к формированию доходов соответствующих бюджетов.

Таблица 1

**Сроки введения полномочий по формированию доходов бюджетов и субъектов РФ**

Содержание полномочий	Законодательная база полномочий	Срок вступления в силу
<i>Полномочия РФ по формированию доходов бюджетов</i>		
Законодательная база введения федеральных налогов	п. 1 ст. 53 БК РФ	с 2008 г.
Установление сроков изменения законодательной базы по доходам	п. 2 ст. 53 БК РФ	с 2008 г.
Взаимосвязь законодательства о налогах и сборах и закона о бюджете	п. 3 ст. 53 БК РФ	с 2008 г.
<i>Полномочия субъектов РФ по формированию доходов бюджетов</i>		
Законодательная база введения региональных налогов	п. 1 ст. 59 БК РФ	с 2008 г.
Установление сроков изменения законодательной базы по доходам	п. 2 ст. 59 БК РФ	с 2013 г.
Взаимосвязь законодательства о налогах и сборах и закона о бюджете	п. 3 ст. 59 БК РФ	с 2013 г.
<i>Полномочия субъектов РФ по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты</i>		
Установление единых нормативов отчислений от налогов и сборов в разные типы местных бюджетов	п. 1 ст. 58 БК РФ	с 2011 г.
Запрет снижения нормативов отчислений от налогов и сборов	п. 1.1 ст. 58 БК РФ	с 2013 г.
Установление дополнительных нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц	абз. 1 п. 2 ст. 58 БК РФ	с 2008 г.
Наделение муниципальных районов полномочиями по установлению дополнительных нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц	абз. 2 п. 2 ст. 58 БК РФ	с 2008 г.
О минимальном размере дополнительных нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц	п. 3 ст. 58 БК РФ	с 2014 г.
Установление обязательных дифференцированных нормативов отчислений от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ	п. 3.1 ст. 58 БК РФ	с 2013 г.

**Полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов бюджетов**

Полномочия органов местного самоуправления	Сроки введения
<i>Для всех типов местных бюджетов</i>	
Муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования вводятся местные налоги, устанавливаются налоговые ставки по ним и предоставляются налоговые льготы по местным налогам в пределах прав, предоставленных представительному органу муниципального образования законодательством РФ о налогах и сборах	с 2008 г.
Муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования о внесении изменений в муниципальные правовые акты о местных налогах, муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы РФ, вступающие в силу в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), должны быть приняты до дня внесения в представительный орган муниципального образования проекта решения о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования	с 2008 г.
Внесение изменений в муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных налогах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается только в случае внесения соответствующих изменений в решение представительного органа муниципального образования о местном бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период)	с 2008 г.
<i>Дополнительные полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов</i>	
Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района или иного решения на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и (или) законом субъекта РФ в бюджет муниципального района	с 2008 г.

В рамках поручения Президента РФ Министерству финансов РФ и Министерству экономического развития РФ по проведению экспертизы эффективности расходов федерального бюджета рабочими группами был выявлен ряд проблем, в числе которых избыточная централизация расходных обязательств и доходных источников на региональном уровне [7, с. 45, 48]. Следствием этого является искаженная структура доходов местных бюджетов, в которых более 60 % составляют межбюджетные трансферты<sup>1</sup>. Спорными являются и методики их распределения, например, в части расчета индекса бюджетных расходов. Значимость вопросов распределения дотаций, субсидий и субвенций в настоящее время возрастает и требует отдельных научно-теоретических исследований.

Перечисленные в статье бюджетные полномочия формируются, с нашей позиции, на основе следующих принципов, выделенных на базе принципов построения бюджетной системы РФ:

- 1) единства;
- 2) разграничения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- 3) самостоятельности;
- 4) равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;
- 5) полноты отражения доходов бюджетов;
- 6) достоверности;
- 7) единства кассы.

Принцип единства в таком контексте означает, что доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ формируются в соответствии с единым законодательством.

Закрепление доходов бюджетов бюджетной системы РФ в рамках второго принципа осуществляется на основе Налогового кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и других законодательных и нормативных правовых актов.

Самостоятельность бюджетов проявляется как при планировании показателей доходов, так и при их использовании, в том числе в части полученной экономии.

Четвертый принцип означает, что формирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных об-

<sup>1</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2012 г.  
URL : [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring).

разований осуществляется на основе единых требований.

В процессе исполнения бюджета все доходы должны отражаться в учете и отчетности полностью на основе реальных фактов хозяйственной жизни. Это предполагают пятый и шестой принципы формирования доходов.

Принцип единства кассы в данном случае означает зачисление всех поступлений на единый счет бюджета.

Таким образом, на основе указанных принципов и в соответствии с полномочиями тех или иных органов власти происходит формирование бюджетов на стадии составления проекта бюджета, которое выражается в планировании соответствующих показателей доходов.

На стадии рассмотрения и утверждения бюджета законодательными (представительными) органами власти может производиться корректировка показателей доходов. При этом не все показатели могут быть изменены.

Так, при утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ<sup>1</sup>.

В рамках второго чтения поправки по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов РФ рассматриваются в Комитете по бюджету только после их предварительного рассмотрения Комитетом по бюджету Совета Федерации.

На стадии исполнения бюджета формирование доходов бюджета проходит четыре этапа.

Первый этап — перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета, открытый органам Федерального казначейства в учреждениях Банка России. Плательщики налогов и сборов обязаны своевременно и в полном объеме перечислять платежи в доходы бюджета, предоставив в коммерческий банк до наступления срока платежа соответствующие платежные документы. Налоги и сборы в

соответствии с действующим законодательством считаются поступившими в бюджет с момента их зачисления на единый счет бюджета. Ежедневно учреждения Банка России предоставляют органам Федерального казначейства выписку с этого счета. В функции казначейских органов при этом входит учет всех поступивших сумм по видам налогов и платежей.

Второй этап — распределение в соответствии с БК РФ, утвержденным бюджетом доходов между бюджетами различных уровней. Полномочия по распределению между бюджетами бюджетной системы РФ поступлений возложены на органы Федерального казначейства.

Распределение доходов производится по длительно действующим нормативам отчислений от налогов и сборов в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством. Несмотря на наличие утвержденных нормативов в БК РФ, на практике довольно часто имеет место ежегодное их изменение. Например, нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц ежегодно изменяются последние три года: 70, 80, 85 % в бюджеты субъектов РФ в 2012–2014 гг.

Третий этап — перечисление излишне распределенных сумм, возврат (зачет) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы; уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы РФ. При этом органы Федерального казначейства при необходимости осуществляют перечисление средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения).

Четвертый этап — учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Таким образом, исследование основ формирования доходов бюджетов в условиях их реформирования позволило выделить основных участников формирования доходной части бюджета, систематизировать их бюджетные полномочия, имеющие перманентный характер, а также рассмотреть процесс формирования доходов на всех стадиях бюджетного процесса. Из числа принципов построения бюджетной системы РФ, утвержденных БК РФ, нами были

<sup>1</sup> Ст. 201 Бюджетного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. федер. закона от 28 дек. 2013 г. № 59) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.



выделены принципы, относящиеся к формированию доходов бюджетов, и дана их характеристика.

Исследование теоретических вопросов формирования доходов бюджетов, под-

твержденные результатами практики, могут позволить сформулировать конкретные предложения по совершенствованию доходов и их распределению между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ.

#### Список использованной литературы

1. Киреенко А. П. Налоговый контроль по налогу на добавленную стоимость в регионах Сибирского федерального округа / А. П. Киреенко, С. В. Гомбожапова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 2 (82). — С. 13–18.
2. Ляпунова Г. В. Бюджетная система : учеб. пособие / Г. В. Ляпунова, Т. В. Файберг. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. — 182 с.
3. Малис Н. И. Совершенствование элементов налогового механизма — реальный путь повышения доходов бюджетов / Н. И. Малис // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 3. — С. 89–96.
4. Николаев В. А. Теория и практика распределения налоговых полномочий в РФ / В. А. Николаев // Финансы. — 2011. — № 11. — С. 29–32.
5. Орлова Е. Н. Налоговый потенциал домохозяйств: формирование и реализация / Е. Н. Орлова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2012. — 115 с.
6. Рамазанова Б. К. Основные направления совершенствования налога на доходы физических лиц / Б. К. Рамазанова // Теория и практика общественного развития. — 2013. — № 4. — С. 277–279.
7. Совершенствование межбюджетных отношений: предложения экспертов // Бюджет. — 2013. — № 10 (130). — С. 45–51.
8. Сорокина Т. В. Неуплата налогов как сдерживающий фактор бюджетной автономии региона и муниципальных образований / Т. В. Сорокина // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 9. — С. 230–235.

#### References

1. Kireenko A. P., Gombozhapova S.V. Tax control over value-added tax in the regions of Siberian federal district. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii – Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2012, no. 2 (82), pp. 13–18 (in Russian).
2. Liapunova G. V., Fayberg T. V. *Byudzhetnaya sistema* [Budget system]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2012. 182 p.
3. Malis N. I. Improvement of the Tax Mechanism Elements as a Real Way of Increase of the Fiscal Revenue. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal – Finance Research Institute. Financial Journal*, 2013, no. 3, pp. 89–96 (in Russian).
4. Nikolaev V. A. Theory and practice of tax authority distribution in the Russian Federation. *Finansy – Finance*, 2011, no. 11, pp. 29–32 (in Russian).
5. Orlova E. N. *Nalogovyy potentsial domokhozyaystv: formirovanie i realizatsiya* [Tax potential of households: formation and realization]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2012. 115 p.
6. Ramazanova B. K. Main directions of the individual income tax improvement. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and practice of social development*, 2013, no. 4, pp. 277–279 (in Russian).
7. Improvement of intergovernmental relations: the experts' proposals. *Byudzhet – Budget*, 2013, no. 10 (130), pp. 45–51 (in Russian).
8. Sorokina T. V. Tax evasion as a constraining factor for fiscal autonomy of the region and municipalities. *Nalogi i finansovoe pravo – Taxes and Financial Law*, 2012, no. 9, pp. 230–235 (in Russian).

#### Информация об авторах

Ляпунова Галина Викентьевна — кандидат экономических наук, профессор, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: lyapunovagv@mail.ru.

Файберг Татьяна Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: faibergtv@mail.ru.

#### Authors

Liapunova Galina Vikentievna — PhD in Economics, Professor, Department of Finance, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: lyapunovagv@mail.ru.

Fayberg Tatyana Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Finance, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: faibergtv@mail.ru.