



Дуплинская Елена Борисовна в 1989 г. окончила Новосибирский институт инженеров железнодорожного транспорта по специальности инженер-экономист. С 1998 г. работает на кафедре «Финансы и кредит» Сибирского государственного университета путей сообщения, является автором учебного пособия «Бюджетная система Российской Федерации», а также публикаций по проблемам формирования государственных и муниципальных финансов.

УДК 336.12:353

Е.Б. ДУПЛИНСКАЯ

БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Россия представляет собой федеративное государство: государство состоит из определенных частей (субъектов Российской Федерации), обладающих собственной системой органов государственной власти (как законодательных, так и исполнительных) и собственным набором функций. А это, в свою очередь, предполагает наличие собственных источников финансирования деятельности субъектов Российской Федерации, сформированных в определенный фонд денежных средств (бюджет) и значительную самостоятельность в формировании и расходовании этого фонда.

После распада СССР в конце 1991 г. были заложены законодательные основы бюджетной системы России как независимого государства. В соответствии с Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» 1991 г. (базовым нормативным актом в области бюджетного устройства, действовавшим вплоть до принятия 31 июля 1998 г. Бюджетного кодекса) в бюджетную систему РСФСР как самостоятельные части включались:

- республиканский бюджет РСФСР,
- республиканские бюджеты республик в составе РСФСР,
- краевые, областные бюджеты краев и областей,
- бюджеты городов Москва и Санкт-Петербург,
- областной бюджет автономной области,
- окружные бюджеты округов,
- городские бюджеты городов,
- районные бюджеты районов,
- районные бюджеты в районах городов,
- бюджеты поселков, сельских населенных пунктов.

В начале рассматриваемого периода в бюджетной системе России насчитывалось 89 бюджетов второго уровня (21 республика, 10 автономных округов, 6 краев, 1 автономная область, 51 область и города Москва и Санкт-Петербург). Согласно Закону «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» единство бюджетной системы России обеспечивалось единой правовой базой, использованием единых бюджетных классификаций, единством формы бюджетной документации, предоставлением статистической информации

с одного уровня бюджетной системы на другой для составления консолидированного бюджета РСФСР.

Несмотря на то что состав образующих РФ территорий с 1978 г. сохранился неизменным, государственное устройство России по прежней Конституции существенно отличалось от нынешнего. Прежде всего в Конституции 1978 г. не существовало понятия «субъект Российской Федерации». Образованные по национальному признаку республики имели больший объем прав по сравнению с образованными по территориальному признаку краями и областями, хотя последние по численности населения зачастую превосходили первые. Кроме того, иной правовой статус имели автономные национальные округа, расположенные на территориях некоторых краев и областей России. Как правило, они не могли вступать в непосредственные (минуя соответствующие краевые или областные органы власти) отношения с федеральным бюджетом.

Новую структуру бюджетной системы предопределили нормы Конституции 1993 г. и принятый в соответствии с ней Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающиеся вопросов государственного устройства Российской Федерации. Все крупные национально- и административно-территориальные образования получили равный статус субъектов Российской Федерации. Введение в юридический оборот термина «субъект Российской Федерации» имело отнюдь не формальное значение, оно означало перевод всех составляющих Российскую Федерацию территорий в статус государственно-правовых образований, т. е. перевод отношений с ними в договорную плоскость и признание за ними суверенитета в областях, не переданных в ведение Федерации. Все субъекты РФ формируют самостоятельно бюджеты своих территорий, входящие в состав бюджетной системы России.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 6 определяет современную бюджетную систему как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Современная бюджетная система Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.2004 г. имеет следующую структуру:

- первый уровень занимает федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов*. Средства государственных внебюджетных фондов находятся в федеральной собственности, не входят в состав бюджетов уровней бюджетной системы РФ и не подлежат изъятию;

- второй уровень — бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты). Кроме того, в эту систему входят бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

- третий уровень составляют бюджеты муниципальных образований.

На рис. 1 представлена структура современной бюджетной системы РФ.

* Выражение «бюджет внебюджетного фонда» с точки зрения русского языка звучит странно. Быть бюджетом и в то же время быть вне бюджета нельзя.



Рис. 1. Структура современной бюджетной системы РФ

Бюджеты субъектов РФ называют региональными бюджетами. Однако субъекты РФ могут иметь разный государственно-правовой статус. Поэтому среднее звено бюджетной системы РФ представлено пятью различными видами региональных бюджетов: бюджетами республик в составе РФ, краевыми, областными бюджетами (включая и областной бюджет автономной области), бюджетами окружных автономных округов, городскими бюджетами двух городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга.

В научной и учебной литературе понятие регионального бюджета является недостаточно устоявшимся.

Необходимо более четко разделять термины «бюджет субъекта РФ» и «консолидированный бюджет субъекта РФ» с тем, чтобы первый не применялся в значении второго.

Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

В основе бюджетного устройства Новосибирской области лежит ее административно-территориальное деление. Областной бюджет и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав Новосибирской области (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет Новосибирской области (рис. 2).

По числу административно-территориальных единиц для целей организации государственной власти Законом Новосибирской области № 200-ОЗ от 02.06.2004 (ред. 09.12.2005) «О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области» Новосибирская область разделена на 490 муниципальных образований, в том числе:

- 30 муниципальных районов;
- 5 городских округов;

— 26 городских и 429 сельских поселений.

Консолидированный бюджет представляет собой бюджет определенного национально-государственного или административно-территориального образования. Кроме того, свод бюджетов определенной территории используется для бюджетного планирования и анализа бюджетной деятельности, т. е. не является самостоятельной категорией экономической науки.

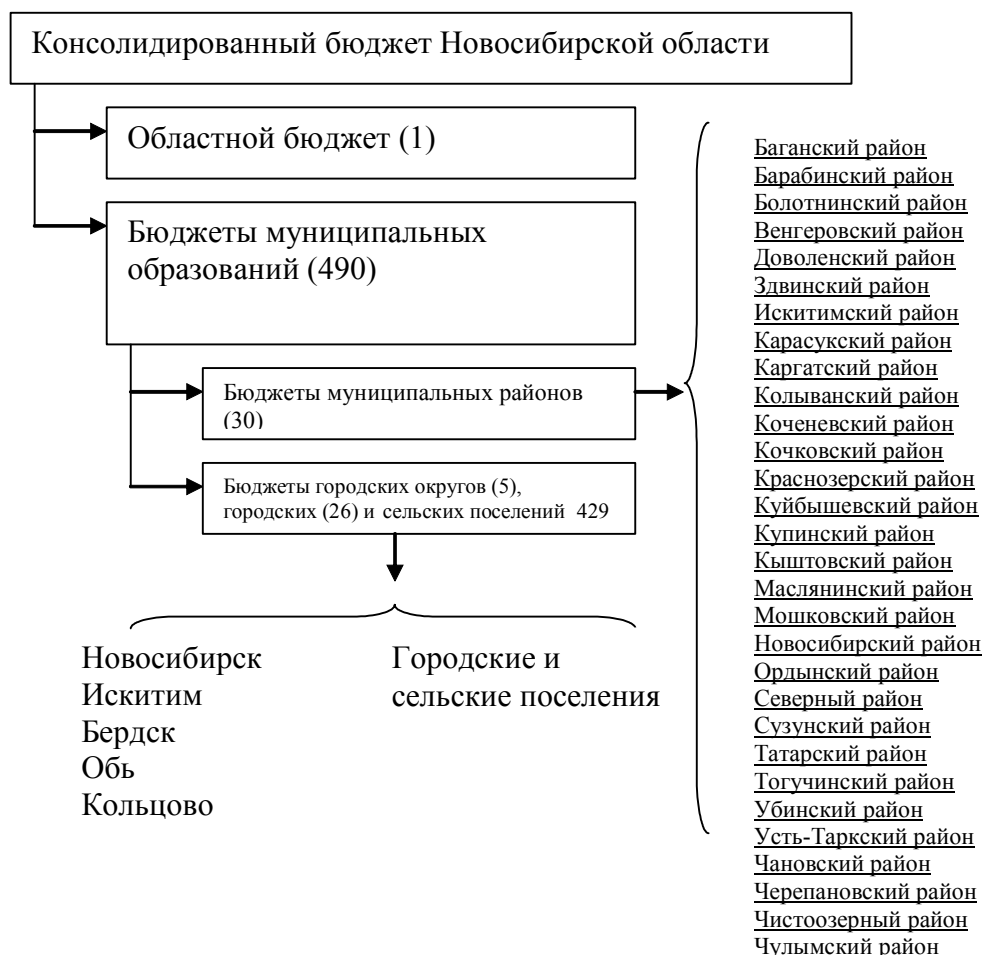


Рис. 2. Консолидированный бюджет Новосибирской области

Бюджетный кодекс РФ определяет бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации, в расчете на финансовый год. Несмотря на то что субъекты РФ входят в состав бюджетной системы Российской Федерации, они обладают собственным бюджетным устройством и собственной бюджетной системой.

Необходимо отметить, что бюджет субъекта РФ носит универсальный характер: он предназначен для финансирования общих потребностей субъекта РФ. Иные государственные денежные фонды предназначены либо для финансирования строго определенной функции субъекта РФ, либо для финансирования деятельности определенного субъекта (например, денежные фонды государственных предприятий предназначены для финансирования деятельности данных предприятий).

Особенность бюджета субъекта РФ выражается в том, что он представляет собой второй уровень иерархически построенной бюджетной системы. По своему статусу он занимает двойственное положение, поскольку, с одной стороны, имеет самостоятельные источники формирования доходов и необходимые полномочия для направления расходования бюджетных средств, а с другой стороны, занимает промежуточное место в финансово-бюджетной системе: получая помощь из федерального бюджета, в свою очередь, сам оказывает финансовую поддержку бюджетам муниципальных образований.

К исключительным признакам бюджета субъекта РФ относятся:

- бюджет субъекта РФ является крупнейшим и основным денежным фондом в определенном субъекте Федерации;
- бюджет субъекта РФ выступает в качестве универсального денежного фонда субъекта РФ, т. е. бюджет создается с целью финансирования общих задач и функций субъекта РФ;
- органы государственной власти субъектов РФ имеют возможность рассчитывать на предоставление финансовой помощи из федерального бюджета;
- бюджет субъекта РФ является средством регулирования бюджетов муниципальных образований, административно входящих в его состав.

Несмотря на то что Бюджетный кодекс РФ дает определение бюджета субъекта РФ, оно должно закрепляться и законодательством субъектов РФ. Например, в законодательстве Новосибирской области подобное определение отсутствует. С учетом изложенного можно предложить следующее определение: бюджет Новосибирской области — это основной финансовый план области, имеющий силу закона, предназначенный для мобилизации доходов и финансирования расходов общеобластного значения, а также оказания финансовой помощи бюджетам административно-территориальных образований области в случае недостаточности их собственных доходов.

Литература

1. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* от 31.07.98 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. на 01.10.07 г.).
2. *Гиляровская С.В.* О самостоятельности бюджетов в Российской Федерации // *Финансы*. 2007. № 2. С. 16.
3. *Федеральный закон* от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. *Закон Новосибирской области* от 21.05.2003 № 110-03 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Новосибирской области».