

Межбюджетные
отношения
в

Российской
Федерации

УДК 336.14(470+571)(075.8)
ББК 65.261.31(2Рос)я73-1
С89

Рецензент:
заслуженный деятель науки РФ,
доктор экономических наук, профессор *Г.Б. Поляк*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Суглобов, Александр Евгеньевич.
С89 Межбюджетные отношения в Российской Федерации:
учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специ-
альностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление» / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 263 с.
И. Черкасова, Юлия Ивановна.
П. Петренко, Виктор Андреевич.

ISBN 978-5-238-01834-8

Агентство СІР РГБ

Рассматриваются теоретические и практические вопросы формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также сущность, механизм и методы бюджетного регулирования. Анализируются этапы развития, проблемы и основные направления совершенствования межбюджетных отношений в РФ. Особое внимание уделяется федеральным фондам финансовой поддержки, их роли в регулировании межбюджетных отношений, а также различным методическим подходам, используемым для распределения финансовой помощи субъектам РФ.

Для студентов и аспирантов финансово-экономических вузов, практических работников финансовых и налоговых служб, государственных и муниципальных служащих, слушателей отделений переподготовки и повышения квалификации по экономическим специальностям.

ББК 65.261.31(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-01834-8

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2010

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.).

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2010

Глава 1

Бюджетное устройство Российской Федерации

1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета

Любое государство в процессе своего становления и развития испытывает потребность в финансировании расходов на выполнение определенных функций и задач, к которым относятся:

- государственное управление;
- обеспечение внешней безопасности;
- поддержание правопорядка;
- функционирование судебной системы;
- международная деятельность;
- содействие научному прогрессу, социально-культурному развитию, повышению экономической мощи страны и т.д.

Реализуя свои задачи, государство обеспечивает национальную оборону и безопасность, государственное управление и деятельность законодательной власти. Обеспечивая функционирование систем образования, здравоохранения, социальной поддержки, заботясь об окружающей среде, развитии науки и культуры, государство выполняет свои социальные функции. Регулируя условия для развития бизнеса и обеспечивая функционирование государственного сектора экономики, государство поддерживает экономическое развитие.

Для выполнения всех этих функций государство должно иметь соответствующие денежные ресурсы. Их формирование осуществляется через финансовые отношения государства с предприятиями, учреждениями, населением. Для аккумуляции финансовых ресурсов и их использования на выполнение основных функций государства формируется *бюджет*, который является инструментом экономической и социальной политики,

служит для перераспределения части валового внутреннего продукта с учетом интересов государства и общества в целом. Именно он позволяет создавать условия для повышения качества жизни населения, развития экономики и обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, с помощью бюджета перераспределяется часть произведенного в стране валового внутреннего продукта для выполнения политических, социальных и экономических функций государства и муниципальных образований.

Формы бюджетных отношений определяются в каждой конкретной стране самостоятельно, исходя из существующих на данном этапе методов ведения хозяйства и задач, стоящих перед государством.

История возникновения российского бюджета уходит корнями во времена Древней Руси, где первым источником поступлений в княжескую казну была *дань*, которая собиралась в натуральной форме в виде мехов, скота, продуктов питания, воска и др. Для хранителя княжеских ценностей, которые назывались казной, была введена специальная должность — *казначей*. Состояние казны было предметом особой заботы для всех правителей — от великого князя до императора. В Средние века государственные доходы и расходы не отделялись от доходов и расходов великого князя, царя, причем доходы поступали как в натуральной, так и в денежной форме. Бюджетного права в России длительное время не существовало.

С образованием в XV в. Русского централизованного государства налоги (в форме податей) стали собираться в пользу московского князя. Затем его казна стала формироваться за счет таможенных, питейных (кабацких), соляных сборов. С XVI в. добавилась таможенная пошлина на заграничную торговлю, со второй половины XVI в. в структуре государственной казны стала увеличиваться денежная часть и уменьшаться доля натуральных платежей и личных повинностей. В XVII в. доходы казны формировались из трех основных источников: налогов, доходов от перечеканки монет, доходов от казенной промышленности и торговли.

В XVII в. были предприняты попытки составления государственной сметы, стал формироваться учет казенных доходов и расходов. В 1645 г. в России был составлен первый бюджет — смета государственных доходов и расходов. В царствование Алексея Михайловича, в 1655 г., был организован Приказ счетных дел,

которому было указано «ведать всего Московского государства приход и расход, и остаток по книгам за многие годы».

Во время реформ Петра I и в годы Северной войны (1700—1721) бюджет страны был особенно напряженным. Как и в «Московском государстве», 2/3 расходов государственного бюджета составляли потребности армии, флота и обороны. И все же современники Петра I с удивлением отмечали его способность преодолевать финансовые затруднения. Так, первый российский император в конце своего правления заплатил Швеции 2 млн руб. за Лифляндию и не оставил после себя внешнего государственного долга.

Тем не менее в деле составления бюджета страны очень долго не было порядка. И только в 1862 г. впервые были изданы правила составления сметы по росписи, улучшен государственный контроль, а самое главное — теперь на каждый год министр финансов стал составлять проект росписи. Этот проект рассматривался и уточнялся в Государственном Совете и окончательно утверждался императором. Кроме того, началась публикация государственной росписи доходов и расходов в «Правительственном вестнике». В этот период были разработаны основные принципы построения государственного бюджета России. Бюджет, т.е. роспись доходов и расходов, представлял, как и в европейских странах, полную картину состояния финансов Российской империи.

В 1906 г. были изданы Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов в России, а государственный бюджет получил окончательное оформление.

Термин «бюджет» происходит от старинного нормандского слова *bougette*, означающего карман, сумку, кожаный мешок. От него произошло слово *budget*, которым англичане обозначали кожаный мешок (затем портфель), содержащий документы (счета), касающиеся государственных доходов и расходов. Отсюда пошло выражение «открыть бюджет», что означало представление документов на утверждение парламента. Позднее этим словом стали обозначать речь канцлера казначейства, посвященную финансовым делам государства, а с конца XVIII в. — уже сам документ, содержащий роспись доходов и расходов государства.

В настоящее время слово «бюджет» употребляют для обозначения любого денежного хозяйства. Поэтому говорят о бюджете государства, бюджете субъекта Федерации, бюджете муниципального образования, бюджете организации и даже отдельного домохозяйства, лица или семьи.

Однако в практике возможны несколько значений термина «бюджет» и применение его в разных смыслах. При употреблении слова бюджет на практике под ним понимается и денежный фонд, находящийся в руках государства, и документ, определяющий порядок его образования и использования. С терминологической точки зрения более правильно разделять эти понятия. Выделяют следующие подходы к определению понятия «бюджет» (рис. 1.1):

- как к экономической категории;
- в материальном смысле;
- с финансовой точки зрения;
- как к правовой категории.

Как экономическая категория бюджет есть совокупность экономических отношений, которые возникают в связи с формированием и распределением бюджета как денежного фонда государства. При этом различаются два вида экономических финансовых отношений: приходные и расходные.

Первые отношения (*приходные*) опосредуют движение денежных средств от плательщиков в бюджет и выражают его формирование как денежного фонда. Будучи стороной этого отношения, государство выступает в качестве получателя денежных средств. Примером могут служить налоговые отношения, которые выражают одностороннее движение стоимости в денежной форме от плательщика в бюджет Российской Федерации, не сопряженное встречным движением стоимости в товарной форме.

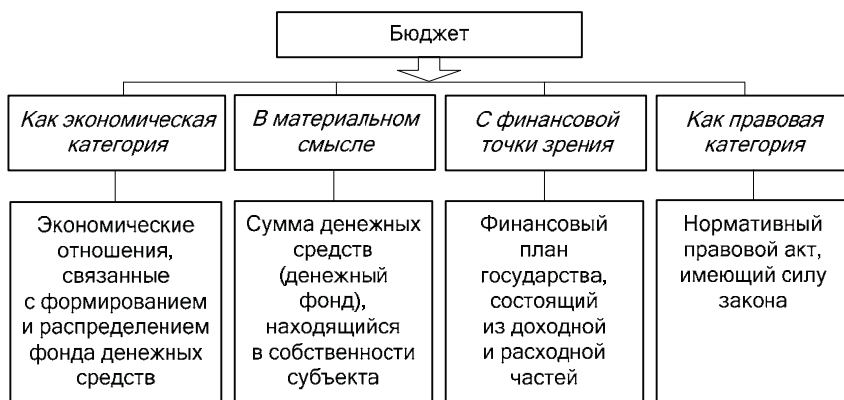


Рис. 1.1. Различные подходы к определению понятия «бюджет»

Вторые экономические отношения (*расходные*) выражают расходование (распределение) бюджета и показывают движение денежных средств из бюджета к получателю бюджетных средств. Как сторона данного отношения государство выступает в качестве поставщика денежных средств.

Таким образом, совокупность бюджетных отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны составляет понятие государственного бюджета.

В материальном смысле бюджет есть денежный фонд, находящийся в собственности данного субъекта. При этом под *денежным фондом* понимается обособленная совокупность денежных средств, распределенных по определенным группировкам, имеющих свое целевое назначение, свой порядок использования и орган, который ими распоряжается.

Бюджет как денежный фонд предназначен для финансирования задач и функций органов власти. Он является основным и крупнейшим в суммарном выражении денежным фондом государства. В отличие от других — внебюджетных — фондов, которые имеют специализированный характер (т.е. предназначены для финансирования определенного направления деятельности или специальных задач), бюджет характеризуется как *универсальный денежный фонд*.

Таким образом, в материальном смысле бюджет — это имущество (в денежной форме), принадлежащее Российской Федерации на праве государственной собственности и входящее в состав ее казны.

В финансово-организационном смысле бюджет Российской Федерации есть финансовый план формирования и распределения централизованного (на уровне государства) денежного фонда, предназначенного для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам его ведения. В системе финансовых планов он выступает *основным финансовым планом*, так как посвящен крупнейшему в системе финансов денежному фонду. В таком смысле бюджет — это утверждаемая в особом порядке роспись денежных доходов и расходов определенного денежного фонда.

Бюджетный план составляется органами исполнительной власти, рассматривается и утверждается законодателями, после чего обретает силу закона. Как любой план, он составляется на определенный период. В большинстве стран таким периодом является финансовый год. В России, Германии, Франции и других странах бюджетный период соответствует календар-

ному году (с 1 января по 31 декабря). В США для федерального бюджета он длится с 1 октября по 30 сентября, а вот бюджеты большинства штатов исполняются с 1 июля по 30 июня следующего календарного года. В Японии финансовый год начинается 1 апреля.

Однако в большинстве случаев масштабные задачи, стоящие перед государством, не всегда можно решить за один год. Поэтому для обеспечения стабильности и предсказуемости финансовой системы, а значит, и всей экономики в большинстве развитых стран используется еще и среднесрочный бюджет. В Российской Федерации впервые трехлетний бюджет был утвержден на 2008—2010 гг. В настоящее время в практике организации бюджетной деятельности используется специальная терминология для обозначения каждого года бюджетного процесса:

- *текущий финансовый год* — год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- *очередной финансовый год* — год, следующий за текущим финансовым годом;
- *плановый период* — два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом;
- *отчетный финансовый год* — год, предшествующий текущему финансовому году.

Как правовая категория (т.е. с юридической точки зрения) бюджет есть финансово-правовой акт, посредством которого утверждается финансовый план формирования и распределения создаваемого на уровне Российской Федерации денежного фонда, предназначенного для финансирования задач и функций определенного субъекта. Данный финансовый документ имеет силу закона.

Правовая форма, в которой представляется бюджет как финансовый план, предопределяется тем, о каком бюджете — федеральном, субъекта Российской Федерации или местном — идет речь. Федеральный бюджет утверждается *федеральным законом*, бюджеты субъектов Российской Федерации — *законом соответствующего субъекта*, местный бюджет — *решением представительного органа местного самоуправления* (городским, районом, сельским поселковым советом и др.).

Таким образом, бюджет является одновременно и правовой, и экономической категорией. В современных условиях это основной инструмент государственного регулирования экономики, который имеет особое значение в обеспечении ее стабильности

и развития в нужном направлении. Реализация любого направления политики государства в экономической или социальной сфере требует соответствующего ресурсного обеспечения. Именно поэтому бюджет объективно необходим каждому государству для выполнения возложенных на него функций. Отдельные его элементы, такие как прямые и косвенные налоги, займы, расходы на государственное управление, оборону и др., существовали на протяжении истории человечества при любом общественном строе и сохраняются в наши дни.

С помощью бюджета государство осуществляет перераспределение валового внутреннего продукта между отраслями, регионами страны, а также между отдельными субъектами экономики. Цели такого перераспределения различны:

- содействие развитию приоритетных отраслей экономики;
- поддержка тех ее секторов, которые являются убыточными или низкорентабельными, но имеют высокую социальную значимость (например, сельское хозяйство), а также необходимы для обеспечения национальной безопасности;
- выравнивание социально-экономического развития отдельных регионов страны;
- преодоление чрезмерной дифференциации доходов граждан и др.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 6 трактует понятие бюджет с экономической точки зрения: это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Как и любое другое явление объективной реальности, бюджет имеет и содержание, и форму. При этом его содержание является *экономическим* (что соответствует пониманию бюджета в его экономическом смысле), а форма — *правовой* (что соответствует пониманию бюджета в его правовом смысле).

Бюджетные отношения получают материальную основу в бюджетном фонде страны, который имеет сложную организационную структуру. Размер бюджетного фонда определяется степенью централизации финансовых ресурсов в руках государства и зависит от следующих факторов:

- уровня развития экономики;
- методов хозяйствования на предприятиях, в организациях, учреждениях;
- решаемых обществом экономических и социальных задач и т.п.

Сущность бюджета как экономической категории проявляется в его различных функциях.

1. Аккумулирующая функция. Основное назначение бюджета заключается в том, что он позволяет аккумулировать финансовые средства в руках государства и использовать их для финансирования различных программ. Реализация данной функции происходит посредством специальных фискальных органов государственного финансового контроля: Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы, Федерального казначейства, различных органов исполнительной власти, аккумулирующих неналоговые доходы.

2. Регулирующая функция. В условиях рыночной экономики основным инструментом государственного регулирования является финансовая система, центральное звено которой — бюджет. Любые значимые решения в области экономической политики должны иметь финансовое обеспечение, поэтому они подкрепляются соответствующими бюджетными расходами.

Осуществляя расходы на здравоохранение, образование, социальное обеспечение, государство регулирует социальное развитие и уровень жизни населения страны. С помощью расходов на поддержку отдельных отраслей экономики обеспечивается производство общественно-значимых товаров и услуг, которое с точки зрения рынка может быть неэффективным. Бюджет является инструментом региональной политики, поскольку за счет средств регионов-доноров осуществляется поддержка депрессивных и кризисных территорий, имеющих недостаточный экономический потенциал или испытывающих последствия чрезвычайных ситуаций.

Влияние бюджета не ограничивается государственным сектором экономики и выходит далеко за его пределы. Регулирующее влияние оказывают не только бюджетные расходы, но и налоги, стимулирующие или сдерживающие развитие отдельных отраслей или сфер деятельности. Так, введение специальных налоговых режимов способствовало, по мнению Правительства РФ, развитию малого предпринимательства. А, например, увеличение ввозных таможенных пошлин на бывшие в эксплуатации импортные автомобили, безусловно, повлияет на снижение объемов их реализации в России.

3. Контрольная функция. Бюджет позволяет осуществлять контроль за действиями исполнительной власти, который может осуществляться в различных формах — со стороны специализированных органов, наделенных контрольными полномочиями

(например, Счетная палата), со стороны вышестоящей организации и др. В странах с развитыми демократическими традициями важное место отводится общественному контролю, для развития которого разрабатываются специальные программы повышения прозрачности бюджетной системы. Бюджет принимается как закон и тем самым накладывает ограничения на действия правительства. В нем законодательно закреплены лимиты отдельных статей доходов и расходов, которые государство должно четко соблюдать при проведении социально-экономической политики.

4. Информационная функция. Бюджет является индикатором текущего состояния экономики страны, социальной сферы, политической ситуации. Структура его доходной и расходной частей позволяет судить о приоритетах государственной политики, масштабах влияния на нее интересов отдельных групп. Более того, поскольку закон о бюджете на очередной год составляется как плановый документ, он выступает в качестве прогноза будущей экономической ситуации. Его разработка сопровождается прогнозными расчетами основных показателей развития страны, на которые ориентируются не только государственные учреждения, но и организации негосударственного сектора экономики, а также простые граждане. Закладываемые в закон о бюджете планово-прогнозные показатели формируют в обществе определенные ожидания, которые могут быть как позитивными, так и негативными.

Наличие доступной, достоверной, актуальной и полной информации о состоянии общественных финансов (в том числе в части сведений о выявленных нарушениях в финансово-бюджетной сфере), о методологии государственного (муниципального) финансового контроля, а также приближение к международным стандартам являются необходимым условием для обеспечения подотчетности и прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

С повышением качества и доступности информации о состоянии бюджетной системы растет доверие общества к бюджетной и макроэкономической политике, увеличивается оправданность инфляционных ожиданий, что положительно сказывается на макроэкономической и финансовой стабильности.

По состоянию на 2006 г. Россия, согласно индексу открытости бюджета Всемирного банка, находится в группе стран, предоставляющих гражданам незначительную информацию о бюджете (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Индекс открытости бюджета в 2006 г.

Группа (процент представляемой гражданам информации)	Страны
Предоставление обширной информации (81—100)	Франция, Новая Зеландия, Словения, Южная Африка, Великобритания, США
Предоставление значительной информации (61—80)	Бразилия, Чехия, Норвегия, Перу, Польша, Румыния, Южная Корея, Швеция
Предоставление незначительной информации (41—60)	Болгария, Колумбия, Коста-Рика, Греция, Гана, Гватемала, Индия, Индонезия, Иордания, Казахстан, Кения, Малави, Мексика, Намибия, Пакистан, Филиппины, Россия (47%) , Шри-Ланка, Танзания, Турция
Предоставление минимальной информации (21—40%)	Албания, Алжир, Аргентина, Азербайджан, Бангладеш, Камерун, Эквадор, Сальвадор, Грузия, Гондурас, Непал, Уганда, Замбия
Предоставление скудной информации или непредоставление ее вообще (0—20)	Ангола, Боливия, Буркина-Фасо, Чад, Египет, Монголия, Никарагуа, Нигерия, Вьетнам

Источник: *World Bank* (2006) Open Budget Index. <http://www.jpnbudget-index.org/>.

В настоящее время Министерство финансов РФ проводит ряд мероприятий по повышению качества и доступности бюджетной информации. По прогнозам этого ведомства, индекс открытости бюджета Всемирного банка, составлявшего 47% в 2006 г., должен вырасти до более чем 70% в 2011 г., что позволит Российской Федерации перейти в ту группу, где находится большинство развитых стран.

5. Функция реализации общественных предпочтений. В демократических государствах принятию закона о бюджете обязательно предшествует его рассмотрение в парламенте. На этом этапе в составленный правительством законопроект вносятся корректировки с учетом мнений депутатов, представляющих интересы своих избирателей. Таким образом, структура бюджета отражает общественные предпочтения в отношении государст-

венной политики. Избиратели, отдавая свой голос на выборах за конкретного депутата или политическую партию реализуют свои предпочтения в том числе и по финансированию расходов бюджета по приоритетным направлениям, предлагаемым кандидатами в депутаты. Посредством механизмов представительной демократии эти предпочтения воплощаются в конкретных цифрах доходных или расходных статей.

Данная функция бюджета в разных странах реализуется по-разному. Она зависит от того, насколько развиты процедуры участия граждан и их представителей в разработке закона о бюджете и контроле за его исполнением. Важное значение имеет установленный порядок бюджетного процесса, степень реального участия в нем органов представительной власти, а также контроль избирателей за действиями выборных органов.

В 2008 г. в г. Красноярске впервые в Российской Федерации был осуществлен проект «Народный бюджет», в основу реализации которого было заложено проведение общественного опроса. Для каждого района города был разработан особый бланк с перечнем задач, претендующих на финансирование из городского бюджета в очередном финансовом году. При подготовке бюллетеней власти прежде всего ориентировались на предложения горожан. При этом в бланках для голосования была и «свободная строка», куда жители могли вписать свои предложения, не вошедшие в основной список. Общественный опрос был совмещен с выборами депутатов в Государственную Думу РФ. Участие в опросе было добровольным. В результате в голосовании приняло участие более 70% тех, кто пришел на выборы. Итоги голосования учтены при формировании городского бюджета.

Названные функции бюджета являются объективными и имеют место в любой стране мира, независимо от уровня развития демократических институтов и характера государственной экономической политики. Некоторые из них могут противоречить друг другу. Например, для успешной реализации контрольной и информационной функций бюджет должен быть стабильным, а регулирующая функция, наоборот, предполагает его изменение в зависимости от текущих условий социально-экономического развития. Выбор между стабильностью или гибкостью бюджета определяется задачами политики государства, сложившимися традициями и общественными предпочтениями, а также рядом других факторов.

1.2. Бюджетная система Российской Федерации: состав и принципы организации

Основы бюджетного устройства Российской Федерации определяются Конституцией страны и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами которой являются республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные округа, города и автономная область.

Бюджетное устройство — это организационные принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов.

По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства делятся на унитарные, федеративные и конфедеративные. В унитарных государствах бюджетная система состоит из двух звеньев — бюджет центрального правительства и местные бюджеты, в федеративных — из трех: федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации (регионов, штатов, земель, графств, кантонов и др.) и местные бюджеты.

Федеративное государственное устройство предполагает существование государства (единого, но сложного), включающего в себя другие государства-члены или государственные (государственноподобные) образования. Они рассматриваются как субъекты федерации и занимают всю или почти всю территорию государства. В некоторых федерациях наряду с субъектами есть и несубъекты: федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения и др., составляющие часть территории государства. Они имеют иной правовой статус по сравнению с субъектами. В федеративном государстве административно-территориальное деление — это деление субъектов федерации.

В настоящее время 26 стран мира имеют федеративное устройство: Россия, США, Германия, Швейцария, Канада, Индия, Пакистан, Нигерия, Бразилия, Австралия, Мексика, Эфиопия и др. (Приложение 1). На них приходится более половины территории земного шара и примерно треть населения Земли. Однако прямой зависимости между размерами территории страны и ее федеративным устройством нет. Размеры территории государства не влияют на характер его территориально-администра-

тивного устройства. В мире есть и крупные унитарные государства, например Китай, и мелкие федеративные, например Союз Коморы, Танзания или Федеративные Штаты Микронезии.

Большинство государств мира являются унитарными. *Унитарное государственное устройство* предполагает существование единого, слитного государства, подразделяющегося лишь на административно-территориальные единицы и поэтому не включающего в себя никаких государственных образований. В нем господствуют единые конституционные принципы, существует только одна система центральных органов власти (один парламент, одно правительство, один верховный суд), функционируют, как правило, одна валютная система, одноканальная система налогов, единая система права, есть одна армия, единое (общегосударственное) гражданство и т.д. Это характерно для таких стран, как Великобритания, Италия, Испания, Япония, Франция, Швеция, Финляндия, Эстония, Турция и т.д.

Конфедерация представляет собой союз (объединение) государств, созданный, как правило, на основе договора для решения каких-либо определенных задач в экономической, политической или военной сфере, но он не образует нового государства.

Конфедерация создается на добровольной основе, и ее субъекты имеют право свободного выхода. Она не обладает признаками, присущими государству, т.е. у нее нет суверенитета, единого гражданства, единой территории, единой конституции и единого законодательства, единой налоговой и финансовой систем и т.д. Субъекты конфедерации не утрачивают своего суверенитета и остаются полностью самостоятельными государствами. В конфедерации для эффективного решения поставленных задач образуются соответствующие органы управления, которые могут принимать нормативные правовые акты рекомендательного характера. Финансирование ведения общих дел осуществляется государствами — участниками объединения из взносов в размерах, установленных соглашением сторон.

Примерами (уже ставшими классическими) служат швейцарские кантоны, объединившиеся в конфедерацию в период с 1815 по 1848 г., или США в период с 1781 по 1787 г. В более поздний период в конфедерацию объединялись Египет и Сирия (Объединенная Арабская Республика с 1958 по 1961 г.). Как видно из приведенных примеров, конфедерации создаются на небольшой срок и на практике встречаются достаточно редко.

История показывает, что конфедерации нередко служили переходной формой к федеративному устройству государства. Так, Швейцария в настоящее время — федеративное государство. Название страны — Швейцарская конфедерация — осталось лишь данью истории. Из конфедерации, образованной первоначально 13 американскими штатами, впоследствии были созданы Соединенные Штаты Америки, также представляющие собой по форме государственного устройства федерацию.

В современный период получили широкое распространение различные виды межгосударственных объединений, например: Организация Объединенных Наций — универсальное объединение государств, Совет Европы и ЮНЕСКО — функционально-целевые объединения и др.¹

Совокупность бюджетов, действующих на территории административно-территориальной единицы, составляет бюджетную систему.

Бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны, регулируемая законодательством совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6 БК РФ).

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (ст. 10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней (рис. 1.2):

- первый уровень — федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- второй уровень — бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- третий уровень — местные бюджеты, в том числе муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также городских и сельских поселений.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов предназначены для исполнения расходных обя-

¹ Тихомиров Ю.Л. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 24—32.

зательств Российской Федерации, региональный — субъектов РФ. Бюджетам органов местного самоуправления в современной бюджетной системе отведено особое место.

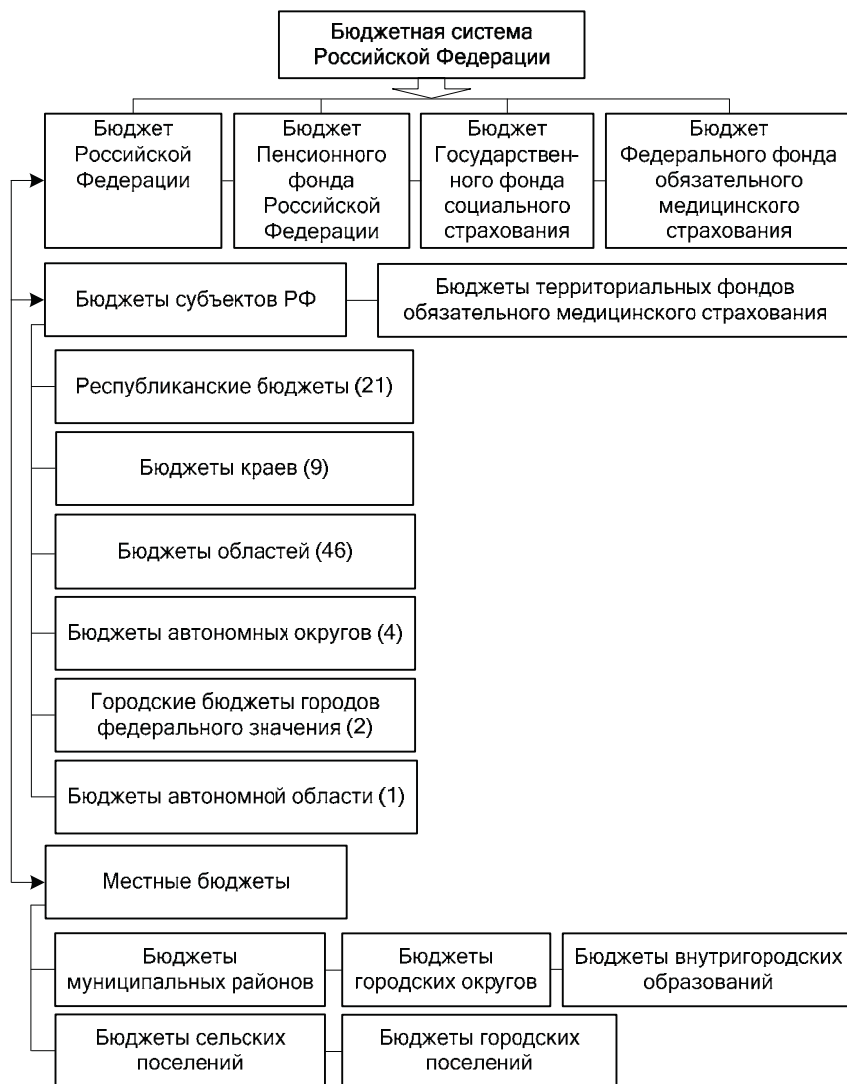


Рис. 1.2. Бюджетная система Российской Федерации

До 1995 г. существовало два уровня административно-территориального деления и соответственно два уровня муниципальной бюджетной системы:

- 1) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения;
- 2) городов районного подчинения, поселков, сельских администраций, районов в городах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ ввел в российское законодательство понятие «муниципальное образование».

Закон допускал различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, однако не содержал четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливал четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Федерации сдерживалась неопределенностью норм о территориальных основах местного самоуправления.

В результате в большинстве субъектов Федерации муниципальные образования и бюджеты были созданы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах РФ муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, тогда как на уровне бывших административных районов потребовалось создать территориальные органы государственной власти, как правило, с назначенными должностными лицами и сметами расходов. В ряде субъектов РФ формально появились два уровня муниципальных образований («территориальный» и «поселенческий»), при этом реально бюджетный процесс осуществляется только на уровне районов.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном уровне по-прежнему существовало два административных уровня, на которых осуществлялось управление общественными финансами. Однако Бюджетный и Налоговый кодексы РФ регулируют только один уровень местных бюджетов (налогов) и

налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие. Данное обстоятельство повлекло за собой ряд существенных недостатков, которые блокировали развитие бюджетной системы в целом и местного самоуправления в частности.

Только в 2006 г., с вступлением в силу Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, была законодательно закреплена возможность субъектов Российской Федерации определять в соответствии с общими принципами свое бюджетное устройство, в том числе с разделением местных бюджетов (за исключением бюджетов городов) на два и более самостоятельных типа (уровня) и с разграничением между ними налогово-бюджетных полномочий.

На 1 января 2010 г. на территории Российской Федерации функционируют следующие виды муниципальных бюджетов (Приложение 2): 529 — городских округов; 1849 — муниципальных районов; 1523 — городских поселений; 18201 сельских поселений; 234 — внутригородских образований.

В бюджетном устройстве России особым является понятие *консолидированного бюджета*, представляющего собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Например, консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации является сводом бюджета субъекта Российской Федерации (регионального бюджета) и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований (местных бюджетов). Консолидированный бюджет не подлежит утверждению в законодательном порядке, его данные используются в аналитических целях.

Бюджетная система Российской Федерации функционирует на основе следующих *принципов* (ст. 28 БК РФ).

1. *Единство бюджетной системы РФ*. Это есть единство правовой базы, денежной системы, использование единой бюджетной классификации и единой бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, региональных бюджетов и местных бюджетов.

2. *Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной систе-*

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Бюджетное устройство Российской Федерации	6
1.1. Экономическая сущность и содержание бюджета	6
1.2. Бюджетная система Российской Федерации: состав и принципы организации	17
Глава 2. Организационно-правовые основы построения межбюджетных отношений	31
2.1. Межбюджетные отношения: понятие и принципы организации	31
2.2. Этапы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации	39
2.3. Правовые основы регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации	65
Глава 3. Бюджетное регулирование	87
3.1. Модели бюджетного регулирования	87
3.2. Доходные источники	90
3.3. Расходные обязательства	101
3.4. Межбюджетные трансферты	107
3.5. Фонды финансовой поддержки	122
Глава 4. Выравнивание бюджетной обеспеченности	135
4.1. Методика распределения дотаций из фонда финансовой поддержки	135
4.2. Экономическое содержание налогового потенциала	149
4.3. Методы оценки налогового потенциала	159
Глава 5. Анализ межбюджетных отношений	185
Глава 6. Зарубежный опыт бюджетного выравнивания	198
Глоссарий	208
Библиографический список	216
Приложения 1—12	220