

ГЛАВА I.

БЮДЖЕТ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§2. Место бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетном устройстве государства

Для того, чтобы понять сущность и назначение бюджета субъекта Российской Федерации, необходимо рассмотреть понятие **бюджетное устройство**, а также – каково бюджетное устройство Российской Федерации. Прежде всего отметим, что с точки зрения государственного устройства Россия представляет собой федеративное государство. Что означает: 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 субъекта Российской Федерации, сформированных в определенный фонд денежных средств (бюджет) и значительную самостоятельность в формировании и расходовании этого фонда.

Бюджетный кодекс Российской Федерации хотя и употребляет понятие «бюджетное устройство», но не раскрывает его содержания. Довольно широко и устойчиво употребляется это понятие и в финансово-правовой и экономической литературе. Но приходится отметить, что оно не имеет единообразного толкования.

Так, одни авторы считают, что бюджетное устройство адекватно понятию бюджетная система, под которой в свою очередь понимается совокупность бюджетов различных видов¹. Другие – включают в состав бюджетного устройства не только бюджетную систему, но и принципы её построения². Третьи – авторы включают в состав бюджетного устройства еще и порядок разграничения доходов и расходов между отдельными звеньями бюджетной системы³. Четвертые – понимают под бюджетным устройством организацию бюджетной системы, принципы ее построения, взаимосвязь между отдельными бюджетами и порядок распределения доходов и расходов между ними⁴. Пятые – полагают, что в бюджетное устройство входит также порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, то есть то, что в финансово-правовой литературе именуется бюджетным процессом⁵. В результате понятием «бюджетное устройство» охватывается по существу предмет всего бюджетного права.

¹ См., напр.: Финансовое право. – М.: Юридическая литература, 1971. С. 93.

² См., напр.: Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. С. 153; Финансовое право / Под ред. О. Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. С. 144; Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право России. – М., 1997. С. 45.

³ См., напр.: Советское финансовое право. – М.: Юридическая литература, 1985. С. 86 – 96.

⁴ См.: Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России. М., 1995. С. 25.

⁵ Александров А. М., Вознесенский Э. А. Финансы социализма. М., 1974. С. 171.

Шестые – отождествляют бюджетное устройство с системой государственных органов, осуществляющих те или иные функции в области бюджета⁶. По поводу последней точки зрения отметим, что сводить бюджетную систему (а равно и бюджетное устройство) к системе государственных органов, обладающих бюджетными полномочиями, нет никаких оснований. Отметим также, что понятие «бюджетная система» – это достаточно устойчивая научная категория, традиционно обозначающая систему бюджетов. В этом же смысле она употребляется и в текстах финансово-правовых актов.

Таким образом, позиции по поводу того, что понимается под бюджетным устройством, отличаются большим разнообразием. Тем не менее, рассмотрение приведенных точек зрения позволяет заключить, что такой элемент, как бюджетная система, включается в состав бюджетного устройства всеми авторами. Поэтому взаимосвязь понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство» можно считать бесспорной. По мнению большинства авторов, эта взаимосвязь выражается как соотношение частного с общим, то есть бюджетное устройство включает в себя не только бюджетную систему, но еще и другие элементы. На наш взгляд, для пересмотра этого суждения оснований нет. В равной мере бесспорно (во всяком случае – для юридической науки) и то, что бюджетный процесс не входит в состав бюджетного устройства, а наряду с ним представляет собой самостоятельный институт бюджетного права. Бесспорно и то, что понятия «бюджетное устройство» и «бюджетное право» не равнозначны и что первое обозначает лишь один из институтов второго. В связи с этим пятую точку зрения можно считать несостоятельной. Нельзя согласиться и с первой точкой зрения, отождествляющей понятия «бюджетное устройство» и «бюджетная система», поскольку первое понятие шире второго.

В общепринятом понимании слово «устройство» означает строение чего-либо. В этом смысле устройство означает организованную определенным образом систему каких-либо компонентов и деталей, соотношение частей, конструкцию чего-нибудь⁷.

Любое устройство характеризуется не только наличием составляющих это устройство частей, но и их взаимодействием.

В свете сказанного представляется, что бюджетное устройство включает в себя: 1) **бюджетную систему**, её составные части и компоненты (звенья бюджетной системы); 2) **принципы** организации бюджетного устройства; 3) **бюджетное регулирование**, которое отражает взаимодействие этих частей, механизм упорядочивания функционирования бюджетного устройства в целом и каждого его компонента в отдельности.

Бюджетная система – это совокупность бюджетов различных видов, организованных в определенную систему.

⁶ См.: Мандрица В. М., Рукавишникова И. В., Дружинин Д. Н. Финансовое право / Под ред. проф. В. М. Мандрицы. – Ростов н/Д: «Феникс», 1999. С. 44 – 45.

⁷ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: «Русский язык», 1981. С. 748.

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

Бюджетное устройство определяется государственным устройством.

Для государств унитарного типа характерна двухуровневая бюджетная система: центральный (общегосударственный) бюджет: б) местные бюджеты.

Для федеративных государств, к которым относится Россия, характерна трехуровневая бюджетная система.

Первый уровень занимает федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов⁸.

Второй уровень – бюджеты субъектов федерации. Всего их в настоящее время в Российской Федерации 89, в том числе: республиканские бюджеты – 21; краевые бюджеты – 8; областные бюджеты – 50, в том числе 1 бюджет автономной области; окружные бюджеты – 10; бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – 2. Кроме того в эту систему входят бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

Третий уровень составляют местные бюджеты или бюджеты муниципальных образований, которые предназначены для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации не употребляет понятия «бюджетное устройство субъекта Российской Федерации». Однако оно вводится бюджетным законодательством субъектов Российской Федерации.

Например, в соответствии с Законом Ленинградской области от 22 апреля 1996 г. «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области» это организация бюджетной системы и принципы ее построения (п.п. 3 ст. 1 Закона). Такая же позиция отражена в Законе Удмуртской Республики «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике», в котором оговорено, что «бюджетное устройство Удмуртской Республики основывается на принципах единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему Удмуртской Республики» (ст. 3 Закона). Заметим, что такой подход является отображением одной из теоретических точек зрения по поводу данного понятия, которое упоминалось выше. Несколько неожиданную трактовку этого понятия дает Бюджетный кодекс Вологодской области. Согласно этому Кодексу «бюджетное устройство – построение и организация бюджетов и межбюджетных отношений» (ст. 4).

⁸ Выражение «бюджет внебюджетного фонда» с точки зрения русского языка, конечно же, звучит странно. Быть *бюджетом* и в то же время быть *вне бюджета* (т. е. не быть бюджетом, быть чем-то иным, *небюджетным*) нельзя.

Не содержит Бюджетный кодекс Российской Федерации и понятия «бюджетная система субъекта Российской Федерации», в чем его также дополняют законодательные акты субъектов Российской Федерации.

Так, согласно Бюджетному кодексу Калининградской области бюджетная система области состоит из бюджетов двух уровней:

первый уровень – областной бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

второй уровень – местные бюджеты (ст. 8).

А Закон Удмуртской Республики «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Удмуртской Республике» устанавливает, что «в бюджетную систему Удмуртской Республики как самостоятельные части включаются: республиканский бюджет Удмуртской Республики, районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов» (ст. 7 Закона). Впрочем, некоторые субъекты Российской Федерации в своем бюджетном законодательстве вообще не касаются темы своего бюджетного устройства и бюджетной системы.

Мы полагаем, все же, что субъекты Российской Федерации обладают и собственным бюджетным устройством, и собственной бюджетной системой.

Бюджетное устройство субъекта Российской Федерации это организованное на определенных принципах взаимодействие бюджетов, действующих на территории данного субъекта и образующих его бюджетную систему.

Таким образом, бюджетное устройство субъекта Российской Федерации включает в себя: 1) *бюджетную систему*; 2) *принципы* организации бюджетного устройства; 3) *бюджетное регулирование*, осуществляемое через систему межбюджетных отношений.

Бюджетная система субъекта Российской Федерации – это виды бюджетов, действующих на территории данного субъекта и объединенных механизмом межбюджетных отношений в определенную организационную структуру.

Рассматривая бюджетную систему субъекта Российской Федерации, необходимо иметь в виду, что субъекты Российской Федерации довольно разнообразны по своему устройству и некоторые из них представляют из себя довольно сложные в организационном отношении образования (так называемые сложносоставные субъекты Российской Федерации).

Как правило бюджетная система субъекта Российской Федерации состоит из бюджетов двух видов: а) бюджета самого субъекта Российской Федерации; б) бюджетов муниципальных образований, находящихся на территории субъекта Российской Федерации (местных бюджетов). При этом следует учитывать, что бюджеты субъектов муниципальных образований не входят в состав бюджета субъекта Российской Федерации, а представляют собой самостоятельное звено бюджетной системы.

Помимо названных бюджетов существуют еще так называемые «консолидированные бюджеты».

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что «консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории».

Соответственно этому **консолидированный бюджет** субъекта Российской Федерации составляют свод бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории (ст. 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Надо сказать, что консолидированные бюджеты бюджетами в полном смысле этого слова не являются, поскольку они не являются фондами денежных средств (материальное значение бюджета) и не утверждаются никаким представительным органом. Иначе говоря, данные бюджеты не выступают в качестве финансового плана.

Поэтому в лучшем случае названные бюджеты являются некой чисто учетной категорией и используются финансовыми органами в целях бюджетного планирования и отслеживания ситуации в сфере бюджетной деятельности. Еще раз подчеркнем, что в бюджетной системе, основанной на принципе автономности бюджетов, никаких сводных бюджетов быть не может.

Для понимания места бюджета субъекта Российской Федерации в бюджетной системе Российской Федерации остановимся на **принципах формирования** бюджетных систем.

Бюджетные системы могут быть двух видов: 1) системы, основанные на принципе *бюджетного централизма*, когда каждый нижестоящий бюджет входит в состав вышестоящего бюджета. Более мягким проявлением принципа бюджетного централизма является принцип *единства* бюджетной системы; 2) бюджетные системы, основанные на принципе *автономности* бюджетов.

Для бюджетных систем, построенных на принципе бюджетного централизма, характерны централизация управления бюджетами, строгая иерархия бюджетов, общность главных источников получения бюджетных доходов, организация бюджетного планирования по модели «сверху вниз», при которой каждый нижестоящий бюджетный план базируется на показателях вышестоящего. Такие системы присущи государствам социалистического типа, чья экономика основана на государственной собственности.

По такому принципу была организована бюджетная система СССР.

При такой организации бюджетной системы бюджеты подразделяются на: а) сводные (или совокупные), которые объединяют в своем составе все бюджеты, действующие на данной территории. К сводным бюджетам относились Государственный бюджет СССР, объединяющий все бюджеты, действующие на территории Союза, государственные бюджеты союзных и автономных республик, включающие в себя все бюджеты, имеющиеся в данных республиках, бюджеты областей, городов и районов; б) обособленные (или изолированные) бюджеты, которые не включают в себя какие-либо бюджеты и предназначены для финансирования затрат на уровне

своей административно-территориальной единицы. Такими в рамках СССР были союзный бюджет, финансирующий мероприятия союзного значения, республиканские, областные, районные, сельские бюджеты.

Преимущество бюджетной системы, организованной на принципе бюджетного централизма, заключается в возможности сосредоточения большей части финансовых ресурсов государства (а практически – и всего общества) «в одних руках», распределение их по единому плану, концентрация значительных денежных средств на «решающих» направлениях, что позволяет добиться – и опыт СССР тому подтверждение – серьезных достижений (например, формирование военно-промышленного комплекса в СССР, развитие аэрокосмической промышленности, отдельные достижения в области точных наук). Недостатком такого рода системы является ее общая негибкость, проявление бюрократического централизма, жесткость и мелочность бюджетного планирования, отсутствие заинтересованности местных государственных органов в активной работе по сбору общегосударственных налогов и поиску дополнительных источников бюджетных доходов, так как источником финансирования нижестоящего бюджета выступает вышестоящий бюджет, безразличие получателей бюджетных ассигнований к экономному и бережливому использованию бюджетных средств, порождение у всех участников бюджетной деятельности иждивенческих настроений и отсутствие у них стимулов к активному ведению производственно-хозяйственной деятельности.

При построении бюджетной системы на принципе автономности все бюджеты являются обособленными (изолированными).

Для бюджетных систем, построенных на принципе автономности входящих в них бюджетов, характерны их относительная независимость друг от друга, наличие у каждого бюджета собственной доходной базы, самостоятельного аппарата управления, призванного обеспечить сбор доходов, права организовать распределение и контролировать использование выделенных из бюджета денег, что осуществляется по своему плану, не связанному с бюджетными планами, опосредующими другие бюджеты. По такому принципу обычно организованы бюджетные системы развитых стран либерально-демократического типа, чья экономика основана на частной собственности.

Преимуществами бюджетной системы, организованной на принципе автономности бюджетов, являются её мобильность, более хозяйственное отношение к государственным деньгам, наличие стимулов у каждого звена бюджетной системы в лице соответствующих финансовых органов к изысканию дополнительных бюджетных доходов, самостоятельность в принятии бюджетных решений, более прямая ответственность этих органов перед населением за результаты своей бюджетной деятельности.

Недостатком такого рода систем является распыленность (в масштабе страны) бюджетных ресурсов, территориальная неравномерность их размещения (наличие бедных и богатых регионов), многоступенчатость различных видов налогов и других обязательных платежей. Например, в

США помимо федеральных налогов, существуют налоги штатов, местные налоги, которые существенно различаются в зависимости от региона страны. При этом каждый уровень бюджетной системы обслуживается собственными финансовыми ведомствами, не связанными друг с другом. Это не только приводит к раздуванию государственного аппарата, но и создает неудобства для предпринимателей и граждан, трудности в сбалансировании отдельных бюджетных фондов.

К сожалению, пока не выработана оптимальная бюджетная система, которая соединила бы в себе преимущества двух названных её типов, не восприняв в тоже время присущих им недостатков. Каждая из приведенных бюджетных систем имеет принципиально различный характер, является порождением определенного общественно-политического строя, основана на определенном виде собственности, имеет свои преимущества и внутренне отягощена собственными минусами.

В период становления Российской Федерации в качестве суверенного государства было решено перейти от принципа бюджетной централизации построения бюджетной системы на другой принцип – принцип автономности. Этот принцип, надо подчеркнуть, больше соответствует условиям рыночной экономики, на которую уже было ориентировано государство.

Однако позже, по нашему мнению, произошел определенный отход от принципов либерально-рыночной экономики и возобладало стремление усилить централизованное начало в бюджетной системе.

Следует сказать, что принцип единства бюджетной системы и принцип самостоятельности бюджетов – это сложно сочетаемые принципы.

Однако говоря о принципах бюджетной системы Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации называет в их числе и принцип единства бюджетной системы, и принцип самостоятельности бюджетов. Такой подход к установлению принципов построения бюджетной системы вызывает большие сомнения.

Причем в реальной практике формирования бюджетной системы Российской Федерации взяло верх централизованное начало, обоснованное принципом единства бюджетной системы. Сказывается это в концентрации основных государственных доходов в федеральном бюджете, следствием чего является значительная финансовая зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от федерального. Неслучайно, что в теоретических разработках предлагается опираться на *принцип федерализма*, на основе которого можно было бы создать бюджетное устройство, в большей мере соответствующее государственному устройству России как федеративного государства.

Принцип **единства бюджетной системы** реализуется, как это предусматривает Бюджетный кодекс Российской Федерации, через единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушение бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов

бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Что касается принципа **самостоятельности бюджетов**, то он в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации означает:

право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;

законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и налоговым законодательством Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства (ст. 31 Бюджетного Кодекса Российской Федерации).

Кроме того, Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет ещё следующие принципы бюджетной системы Российской Федерации: полнота отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированность бюджета; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; гласность; достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств (ст. 28).

Единство бюджетной системы Российской Федерации основывается на применении единой Бюджетной классификации Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, используемой для составления и исполнения

бюджетов и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации включает в себя:

- классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;
- функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- экономическую классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- классификацию видов государственного внешнего долга Российской Федерации и государственных внешних активов Российской Федерации;
- ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Бюджетная классификация Российской Федерации в части классификации доходов бюджетов Российской Федерации, функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации является единой для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и утверждается федеральным законом.

Федеральные законы, регулирующие отношения, не связанные непосредственно с определением состава и структуры бюджетной классификации Российской Федерации, не должны содержать положений, ее изменяющих (ст. 26 Бюджетного Кодекса Российской Федерации).

Государственные доходы распределены между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации таким образом, что основная доля этих доходов попадает в федеральный бюджет, а те доходы, которые закреплены за бюджетами субъектов Российской Федерации, не покрывают их самых минимальных расходов. Поэтому приходится включать механизм бюджетного регулирования, т. е. перераспределять доходы федерального бюджета в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации посредством регулирующих доходов и бюджетных ссуд. Это ставит каждый бюджет субъекта Российской Федерации в зависимость от вышестоящего, в силу чего говорить об автономности и самостоятельности бюджетов, особенно низших ступеней, можно говорить с большой долей условности.

О методах бюджетного регулирования и о составе так называемых «регулирующих доходов» бюджетов субъектов Российской Федерации мы остановимся ниже при рассмотрении доходов указанных бюджетов. Отметим также, что уровень автономности и самостоятельности субъектов федерации как политической составляющей самой федерации во многом зависит от круга тех финансовых источников, которые закреплены за этими

субъектами, либо которые они вправе устанавливать самостоятельно. Как совершенно справедливо отмечал известный французский ученый Поль Мари Годме: «В зависимости от того, имеют ли участники федерации действительную финансовую автономию, могут ли они распоряжаться своими ресурсами или же расходы должны быть одобрены федеральными властями, можно говорить о том, является ли федерализм реальным или иллюзорным»⁹.

Надо сказать, что в Российской Федерации по данному поводу наблюдались различные тенденции. На начальном периоде формирования Российской Федерации возобладала тенденция бюджетной и налоговой децентрализации. Так, Президентом Российской Федерации был принят Указ от 22 декабря 1993 г. №2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году», согласно которому органам власти субъектов Российской Федерации было предоставлено право устанавливать и вводить в действие без ограничения их размера любые налоги, уплачиваемые за счет чистой прибыли предприятий, что означало полную налоговую децентрализацию и отход от принципа единства налоговой системы и налоговой политики.

На основании данного Указа Президента Российской Федерации только в 1994 году было введено дополнительно, сверх предусмотренных в Законе Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации» более 70 видов налогов субъектов Российской Федерации и местных налогов, в 1995 году дополнительные налоги взимались в 66 субъектах России, а в 1996 году – в 75¹⁰.

Поступления от налогов и сборов, введенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными органами власти, в 1994 году возросли по сравнению с 1993 годом в 6,4 раза (1993 год – 874 млрд. руб., 1994 год – 5479 млрд. руб.). Удельный вес новых налогов составил 4,2 процента общих налоговых поступлений в бюджеты территорий. В некоторых регионах, например в Республике Саха (Якутия), Краснодарском, Приморском, Хабаровском краях, Белгородской, Курской, Саратовской и других областях, региональные налоги составили от 8 до 24 процентов доходов региональных бюджетов¹¹.

В итоге на территории России к середине 1996 года было введено более 200 налогов и сборов, не предусмотренных Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации».

Такое положение вызывало обоснованную критику со стороны налогоплательщиков, которые и без дополнительных налогов несли значительное налоговое бремя в виде тех налогов, которые уже были

⁹ Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 28.

¹⁰ См.: Кошкин В. О дополнительных налогах и сборах, вводимых органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления // Налоговый вестник, 1997. № 3. С. 34 – 35.

¹¹ См.: Потапов В. О некоторых вопросах налоговой политики // Налоговый вестник, 1995. № 7. С. 4 – 5.

предусмотрены указанным Законом. Бесконтрольное введение новых налогов привело к непосильному налоговому бремени для налогоплательщиков, к налоговому произволу на местах, спаду предпринимательской активности¹².

В результате процесс бесконтрольной децентрализации в сфере бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации сменился на усиление централизации. С 1 января 1997 г. отменялось взимание всех налогов, которые были введены на местах и не предусмотрены Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Более того, вопрос установления налогов субъектов Российской Федерации и местных налогов был предметом специального рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем Постановлении от 21 марта 1997 г. «О проверке конституционности положений абзаца второго п. 2 ст. 18 и 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» признал недопустимым установление налогов, нарушающих единое экономическое пространство Российской Федерации, а также установил, что введение налогов, не установленных Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (в настоящее время Налоговым кодексом – авт.), незаконно.

Дальнейшее сокращение финансовой базы субъектов Российской Федерации наступило в результате принятия Налогового кодекса. Так, если до принятия Налогового кодекса к числу местных налогов относилось 25 налогов и сборов, то в настоящее время их перечень составляет всего лишь 5 налогов и сборов. Правда, несколько возросло количество налогов и сборов субъектов Российской Федерации. Но это возрастание совершенно неадекватно сокращению местных налогов и сборов. В результате в настоящее время органы местного самоуправления за счет собственных доходных источников покрывают лишь два процента своих расходов и финансируются в основном за счет тех денежных средств, которые получают от бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому пока говорить о достаточной собственной финансовой базе местного самоуправления в общем-то нет оснований.

Существенно сократилась и финансовая база субъектов Российской Федерации. Прежде всего это выразилось в сокращении круга доходных источников бюджетов этих субъектов, что привело к изменению соотношения доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, если до 1993 года ставка отчислений от налога на добавленную стоимость в бюджеты субъектов Российской Федерации составляла в среднем 50%, то с начала 1994 года для всех субъектов Российской Федерации установили 25-процентный норматив отчислений от НДС, а 75 %

¹² См., в частности: *Брызгалин А., Бурдаков С.* Правовое регулирование порядка установления и взимания местных налогов и сборов // *Финансы*, 1996. №1.

стал забирать себе федеральный бюджет. И если ранее 64,4% собранных налогов оставалось в субъектах Российской Федерации и лишь 35,6 получал федеральный бюджет, то теперь в субъектах Российской Федерации осталось 54,0%, в центре оказалось 46,0 налоговых доходов. В результате доля субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете составляла в 1998 году 61,1%, то в 1999 году эта доля снизилась до 56,2 %. Тенденция возрастания доли центра в консолидированном бюджете продолжала в последующие годы усиливаться и в 2000 году доля соотношение доходов «регионы – центр» стало равным 44,2 к 55,8%, в 2001 году – 40,0 к 60,0%, в 2002 году – 37,8 к 62,2%. При этом данная тенденция продолжает усиливаться. Во-первых, с января 2003 года полностью отменяется налог на пользователей автомобильных налог и налог субъектов Российской Федерации с владельцев транспортных средств. Во-вторых, у субъектов Российской Федерации предполагается такой стабильный источник доходов, как акцизы на табачные изделия, которые до сих пор попадали в их бюджеты. Правда, в порядке «компенсации» субъектам Российской Федерации планируется передать 1,5% налога на прибыль, поступления от нового транспортного налога и часть акцизов на бензин и ГСМ, но эта компенсация оказывается далеко не полной. В частности, для Санкт-Петербурга уменьшение бюджета может составить около 11,5 миллиарда рублей, а увеличение около 7,9 миллиарда рублей. Разница – свыше 3,6 миллиарда рублей. В результате в 2003 году соотношение доходов федерального центра и субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации составит примерно 70% к 30%¹³. Между тем Бюджетный кодекс Российской Федерации требует, чтобы доля составляла не менее 50%.

В результате имеет место ситуация, при которой, как отмечает Б. А. Страшун, налоговая система превращается в рычаг воздействия центральной власти на поведение субъектов федерации – налоговая компетенция распределяется между федерацией и ее субъектами таким образом, при котором субъект федерации не может существовать без финансовой помощи центра¹⁴.

Обобщая все сказанное по поводу бюджетной системы Российской Федерации, можно утверждать, что в целом она основана на принципе единства и тяготеет к финансовой централизации, хотя элементы определенной самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов все-таки существуют.

Определенный интерес представляет вопрос о соотношении понятий «бюджет субъекта Российской Федерации» и «казна субъекта Российской Федерации».

В соответствии со статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации средства бюджета субъекта Российской Федерации и иное

¹³ См.: Вишневский Б. Защитит ли дума регионы? // Санкт-Петербургские ведомости, 31 августа 2002 г.

¹⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Том 2. М., 1995. С. 380.

государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями составляет казну субъекта Российской Федерации.

Таким образом, бюджет субъекта Российской Федерации является частью казны этого субъекта и в основном выражает ее денежную составляющую. Следовательно, применительно к финансовому устройству субъекта Российской Федерации понятие «казна субъекта Российской Федерации» шире понятия «бюджет субъекта Российской Федерации».

Что же является характерным признаком бюджета субъекта Российской Федерации и отличает его от других денежных фондов, создаваемых на уровне этого субъекта: специальных внебюджетных фондов, отраслевых, децентрализованных и других фондов?

В отличие от всех других денежных фондов, создаваемых на уровне субъекта Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации – так сложилось исторически – является, во-первых, **основным** и самым **крупным** государственным денежным фондом данного субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, бюджет субъекта Российской Федерации носит **универсальный** характер: он предназначен для финансирования **общих** потребностей субъекта Российской Федерации. Иные государственные денежные фонды предназначены либо для финансирования строго определенной функции субъекта Российской Федерации, либо для финансирования деятельности определенного субъекта (например, денежные фонды государственных предприятий предназначены для финансирования деятельности данных предприятий).

Таким образом, признаками, отличающими бюджет субъекта Российской Федерации от других государственных денежных фондов, создаваемых на уровне субъекта Российской Федерации, выступают, во-первых, его величина – бюджет является крупнейшим и основным денежным фондом в данном субъекте, во-вторых, его предназначение – бюджет призван финансировать общие задачи и функции субъекта Российской Федерации, т. е. бюджет субъекта Российской Федерации выступает в качестве универсального денежного фонда субъекта Российской Федерации.