

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 46



Издательство
Томского университета
2010

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

В.М. Зуев

Бюджетная политика Российской Федерации, ее цели, задачи и конечный результат должны быть ориентированы на устойчивый экономический рост и национальную безопасность всего государства, на эффективное функционирование всей бюджетной системы. Одним из активных инструментов ее реализации, позволяющих увидеть полную информацию о многоуровневой бюджетной системе в целом, является консолидированный бюджет.

Отказ от единого неделимого государственного бюджета, который представлял собой и бюджетную систему и свод ее показателей, обусловил необходимость для многоуровневой бюджетной системы Российской Федерации введения нового инструмента консолидации бюджетов и сведения их в единое целое. Консолидированный бюджет – это свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами (ст. 6 БК РФ). С одной стороны, это механическое объединение бюджетов (свод информации о бюджетных характеристиках) в единое целое, с другой – инструмент бюджетной политики, позволяющий иметь обобщенную информацию, производить экономический анализ и расчеты, необходимые для перспективного планирования, бюджетной отчетности и других видов бюджетной деятельности.

В Законе РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» консолидированные бюджеты представляли собой свод бюджетов соответствующей территории, ежегодно составляемые исполнительными органами власти. Предоставление необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных бюджетов являлось одним из факторов, обеспечивающих единство бюджетной системы. Более того, проект консолидированного бюджета

РСФСР являлся составной частью Бюджетного послания Президента РСФСР.

Дальнейшее развитие консолидированный бюджет получил в Законе РФ от 15.04.1993 г. № 4807-1¹ как свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней и бюджета соответствующего национально-государственного и административно-территориального образования, используемый для расчетов и анализа. Интересно и то, что в Законе (ст. 3) консолидированные бюджеты получили собственные названия. Так, бюджет города, в отличие от городского бюджета, это консолидированный бюджет. Бюджеты района, округа, области, края, республики, в отличие от районного, окружного, областного, краевого и республиканского бюджетов, назывались консолидированными бюджетами.

К сожалению, Бюджетный кодекс РФ не воспринял такие наименования для современных консолидированных бюджетов, хотя их ныне всего три уровня. Между тем объективно бюджет Российской Федерации – это консолидированный бюджет, включающий в себя федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Каждый бюджет субъекта Российской Федерации – это свод регионального бюджета и местных бюджетов в составе субъекта Федерации. Бюджет муниципального района – это свод районного бюджета и бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района. Таким образом, в ст. 10 БК РФ второй уровень структуры бюджетной системы («бюджеты субъектов Федерации») скорее означает консолидированные бюджеты, а не виды региональных бюджетов. Называя так бюджеты второго уровня, Закон должен включать в него и местные бюджеты. Не случайно и сам законодатель, применяя такое название бюджета в нормах БК РФ, вынужден оговариваться, что речь идет о региональном бюджете (ст. 14 БК РФ). Не логично и отождествление в ст. 31 БК РФ бюджета муниципального района с районным бюджетом.

Таким образом, в современной бюджетной политике появился новый инструмент прогнозирования, планирования и отчетности в виде консолидированного бюджета. Прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории ныне является необходимым документом, представляемым одновременно с проектом бюджета в законодательный (представительный) орган при бюджетном плани-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

ровании. Среднесрочный финансовый план должен содержать прогнозируемый общий объем доходов и расходов консолидированного бюджета. Одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета ныне представляется и бюджетная отчетность об исполнении соответствующего консолидированного бюджета.

В условиях финансового кризиса особо важен мониторинг исполнения консолидированных бюджетов регионов. Установление порядка составления отчета и составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации, составления и представления в федеральные органы исполнительной власти отчетов об исполнении других консолидированных бюджетов отнесено к бюджетным полномочиям Российской Федерации. Если первоначально консолидированный бюджет применялся в основном для расчета минимального бюджета, то ныне этот инструмент необходим для установления многих показателей (ст. 58, 130, 131, 137, 194, 236 БК и др.). Вместе с тем недопустимо установление и исполнение расходных обязательств публично-правовых образований за счет средств консолидированных бюджетов; использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов.

Таким образом, консолидированный бюджет как инструмент бюджетной политики в Российской Федерации не подменяет собственные бюджеты публично-правовых образований, не принимает их правовую форму и носит вспомогательный характер. Но от него зависит качество управления бюджетными средствами, принятие точного и обоснованного решения участниками бюджетного процесса, полная информация о состоянии финансово-бюджетной системы страны в целом, выработка долгосрочных прогнозов о перспективах развития экономики.

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

И.Н. Мальцева

Бюджетное устройство определяет организацию бюджетной системы, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы и принципы функционирования бюджетов, их состав и