

Управление государственными и муниципальными финансами



Управление государственными и муниципальными финансами

Тема 3. Бюджетное устройство и бюджетная система

- 3.1. Бюджетное устройство и его типы
- 3.2. Бюджетный федерализм
- 3.3. Основы межбюджетных отношений в РФ

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Бюджетное устройство — это организация бюджетной системы, которая включает три важных характеристики:

- 1) структуру бюджетной системы;**
- 2) организационные принципы построения бюджетной системы;**
- 3) взаимосвязи бюджетов, объединенных в бюджетной системе.**

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

В унитарных государствах бюджетная система представлена двумя уровнями:

- государственным бюджетом
- местными бюджетами.

При этом местные бюджеты не входят своими доходами и расходами в государственный бюджет.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

В федеративных государствах бюджетная система включает три звена:

- федеральный бюджет (бюджет центрального правительства);
- бюджеты членов федерации (штаты, земли, провинции и т.п.);
- местные бюджеты.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Согласно статье 10 Бюджетного кодекса РФ бюджетная система Российской Федерации с 1 января 2006 г. состоит из бюджетов следующих уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
 - бюджеты городских и сельских поселений .

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, образуют *консолидированный бюджет муниципального района*.

Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют *консолидированный бюджет субъекта РФ*.

В свою очередь, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ в сумме составляют *консолидированный бюджет РФ*.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Бюджетная система РФ основана на следующих принципах:

- 1) единства бюджетной системы РФ;
- 2) разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;
- 3) самостоятельности бюджетов;
- 4) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- 5) полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

- 6) сбалансированности бюджета;
- 7) эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- 8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- 9) гласности;
- 10) достоверности бюджета;
- 11) адресности и целевого характера бюджетных средств.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Принцип единства бюджетной системы предполагает наличие единой правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, использование единых бюджетных классификаций, статистической и бюджетной информации, согласованные принципы построения бюджетного процесса.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

- Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Принцип самостоятельности бюджетов означает право законодательных (представительных) органов государственной власти на каждом уровне бюджетной системы:

- самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- иметь собственные источники доходов бюджетов;
- иметь законодательно закрепленные регулирующие доходы и налоги;
- самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств;
- определять источники финансирования дефицитов бюджетов;
- получить компенсацию расходов, возникших в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов и расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов предполагает обязательность и полноту отражения всех доходов и расходов, а также расходов государственных внебюджетных фондов в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны стремиться к экономному использованию бюджетных средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Принцип гласности предполагает:

1) обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;

2) полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов;

3) открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, главным образом по вопросам, вызывающим разногласия;

4) федеральный бюджет может содержать секретные статьи, но они должны утверждаться только в его составе.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.1. Бюджетное устройство и его типы

Принцип достоверности бюджета означает надежность и достоверность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории, на основании которого разрабатываются бюджеты разных уровней, а также реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств предполагает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением их конкретного использования.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Бюджетный федерализм — это система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса.

Базовыми принципами бюджетного федерализма являются:

- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;
- сочетание централизма и децентрализации в разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов по вертикали бюджетной системы, распределение и перераспределение их между бюджетами различных уровней на объективной основе;

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственность органов власти каждого уровня за его сбалансированность, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала соответствующих территорий при наделении властных структур необходимой для этого налоговой инициативой;
- активное участие членов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Бюджетный федерализм может эффективно претворяться только при законодательном распределении бюджетных полномочий, которое должно включать три аспекта:

- 1) разграничение доходных (налоговых) полномочий;
- 2) разграничение расходных полномочий;
- 3) выравнивание бюджетов.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Бюджетная система считается **вертикально сбалансированной**, если объем поступлений в совокупных бюджетах на каждом уровне власти в целом достаточен для осуществления их функций.

Под **горизонтальной сбалансированностью** понимается общее соответствие доходов расходам бюджетов разных уровней.

Вертикальное выравнивание бюджетной системы происходит за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетной ссуды, бюджетного кредита.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Дотации — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах на покрытие расчетных минимально необходимых текущих расходов без определения конкретных направлений расходов по их видам, при недостаточности у них собственных доходов и отчислений от регулирующих налогов.

Субсидии — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Субвенции — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах с указанием конкретной цели и на определенный срок.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Различают текущие и инвестиционные субвенции в зависимости от их целевого характера и условий предоставления.

К текущим относят субвенции, направленные на финансирование текущих расходов (расходы на социально-культурные мероприятия, содержание бюджетных организаций и социальную защиту населения, подлежащие первоочередному бюджетному финансированию).

К инвестиционным относятся субвенции, связанные с расширенным воспроизводством, финансированием инвестиционной и инновационной деятельности (капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территории и т.п.).

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Бюджетный кредит — это сумма денежных средств, выделяемых бюджету другого уровня на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный кредит как форма выравнивания используется значительно реже, чем другие формы.

Важную роль в вертикальном выравнивании играют также собственные и регулирующие налоги и доходы.

Собственные доходы — это **налоги** или доходы, закрепленные за соответствующим бюджетом полностью или частично (в определенной доле или по разделенной налоговой ставке) **на** постоянной (долговременной без указания срока) основе в соответствии с действующим законодательством.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Регулирующие доходы — это доходы или налоги, по которым законодательными (представительными) органами власти вышестоящего территориального уровня, при утверждении бюджета на очередной финансовый год, устанавливаются на временной (не менее чем на год) и на долговременной с указанием срока (не менее трех лет) основе нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты нижестоящего уровня.

Выравнивание может осуществляться также за счет предоставления отдельным регионам особого экономического режима.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Используются два основных способа межбюджетного выравнивания:

1. Выравнивание региональных бюджетных доходов.

2. Выделение финансовой помощи для покрытия разницы между прогнозным объемом доходов и нормативным объемом расходов.

Часто первый способ называют доходным, а второй — расходно-доходным выравниванием.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Доходное выравнивание традиционно считается самым простым и наиболее прозрачным методом распределения средств федеральной финансовой помощи регионам. Он подразумевает предоставление ресурсов только в зависимости от дифференциации по регионам среднедушевых налоговых доходов (или всех среднедушевых доходов).

При **расходно-доходном выравнивании** учитывается потребность региона в осуществлении бюджетных расходов, а главной проблемой становится определение обоснованных расходных потребностей региональных и местных органов власти.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Существуют две основные модели бюджетного федерализма: децентрализованная и кооперативная.

Особенностями *децентрализованной модели* (Канада, США, Великобритания, Япония) являются следующие:

1) региональные власти получают высокую степень финансовой самостоятельности;

2) финансовым обеспечением независимости и самостоятельности является право регионов (штатов и т.п.) устанавливать собственные налоги или определять порядок налогообложения;

3) четкое разделение и закрепление соответствующих налогов и доходов за каждым уровнем бюджетной системы;

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

4) центральное правительство не контролирует бюджетную деятельность региональных органов и безразлично относится к проблеме горизонтальных дисбалансов;

5) система бюджетного выравнивания развита слабо. Как правило, федеральные средства предоставляются в виде целевых перечислений на финансирование конкретных программ;

6) центральное правительство снимает с себя ответственность

по долгам региональных правительств и не отвечает за дефицит их бюджетов. Региональные правительства самостоятельно изыскивают средства для погашения дефицита бюджета.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

Кооперативная модель существует в большинстве европейских стран и характеризуется следующими основными чертами:

1) широким участием региональных властей в перераспределении национального дохода;

2) наличием собственных и регулирующих налогов и доходов

для каждого уровня бюджетной системы;

3) введением местных ставок к федеральным и территориальным налогам;

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.2. Бюджетный федерализм

4) повышенной ответственностью центра за состояние региональных финансов (дефицит бюджета, наличие долга);

5) ограничение самостоятельности региональных властей в вопросах внешних заимствований. Как правило, внешними заимствованиями могут заниматься только органы федеральной власти, тогда как региональные власти — внутренними заимствованиями;

6) наличие развитого механизма перераспределения денежных средств между уровнями бюджетной системы через субсидии, дотации, субвенции и т.п.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Организация межбюджетных отношений предполагает существование единых подходов к организации всех видов финансовой помощи. Она должна в максимальной степени способствовать реализации потенциала их совокупного целенаправленного воздействия на экономику региона.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Разработка механизмов бюджетного выравнивания посредством оказания финансовой помощи регионам должна осуществляться таким образом, чтобы способствовать повышению заинтересованности государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

В настоящее время в России используется несколько инструментов для бюджетного выравнивания финансовой обеспеченности субъектов РФ:

1. Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — образован в 1994 г.
2. Федеральный фонд компенсаций — образован в 2001 г.
3. Федеральный фонд софинансирования социальных расходов - образован в 2002 г.
4. Федеральный фонд регионального развития — образован в 2001 г.
5. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов — образован в 2001 г.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Все перечисленные фонды создаются в составе федерального бюджета, их размеры, а также порядок распределения средств определяются при принятии федерального бюджета на очередной финансовый год.

Система межбюджетных отношений в России включает в себя не только взаимоотношения федерального и региональных бюджетов, но и отношения региональных и местных бюджетов, которые представляют собой межбюджетные отношения на субрегиональном уровне.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы Российской Федерации. Они представляют собой часть консолидированного бюджета РФ, сосредоточивают около 50% бюджетных средств субъектов Федерации.

Местные бюджеты аккумулируют финансовые средства, поступающие по различным каналам, на соответствующей территории для использования их органами местного самоуправления в соответствии со своими функциями и задачами.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Местные бюджеты пополняются за счет не только местных налогов и сборов, но и части региональных и местных налогов и сборов, перераспределяемых в порядке бюджетного регулирования.

Будучи частью бюджетной системы РФ, наиболее приближенной к населению, именно местные бюджеты призваны обеспечивать удовлетворение самых насущных потребностей граждан

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Таблица 1 - Пропорции распределения основных видов расходов между уровнями бюджетной системы РФ, в %

Виды расходов	Виды бюджетов		
	федеральный	региональный	местный
1 Государственное (муниципальное) управление	33,9	23,1	43,0
2 Международная деятельность	100,0	-	-
3 Национальная оборона	100,0	-	-
4 Правоохранительная деятельность	75,9	16,8	7,3
5 Наука	94,1	5,9	-
6 Реальный сектор экономики	20,7	35,0	44,3
7 Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	89,3	8,0	2,7
8 Социально-культурные мероприятия	18,8	26,1	55,1

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Вместе с тем современное состояние большинства местных бюджетов является неудовлетворительным, что во многом обусловлено неравномерным распределением налогов между уровнями бюджетной системы.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Таблица 2 – Структура распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы, в %

Виды бюджетов	1997	2000	2018	2019	2020
Консолидированный бюджет России	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Федеральный бюджет	46,3	52,0	58,91	62,69	63,8
Бюджеты субъектов Федерации, в т ч:	53,7	48,0	41,09	37,31	36,2
региональные	27,4	24,32	21,05	19,47	20,1
местные	26,3	23,68	20,04	17,84	16,1

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Как видно из таблиц доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Федерации снизилась с 23 до 18%. В то же время доля расходов местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ возросла с 30 до 32%.

В настоящее время бюджет каждого второго города или района имеет превышение фактических расходов над доходами, т.е. является дефицитным.

Ключевой задачей по реформированию межбюджетных отношений является приведение в соответствие расходных обязательств и финансовых ресурсов, усиление самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти за эффективное управление общественными финансами.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Для этого необходимо:

1. Четко разграничить расходные и доходные полномочия между уровнями бюджетной системы.
2. Повысить заинтересованность органов местного самоуправления в максимальной собираемости налогов через механизм долгосрочного закрепления доходных источников.
3. Повысить заинтересованность муниципалитетов в оптимизации расходной части местных бюджетов через укрепление их самостоятельности.
4. Создать эффективный механизм перераспределения доходов между муниципалитетами за счет совершенствования механизма распределения средств региональных фондов финансовой поддержки муниципалитетов.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса РФ для целей выравнивания местных бюджетов на региональном уровне могут быть образованы следующие фонды:

1. Региональный фонд финансовой поддержки поселений (региональный ФФПП).

2. Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (региональный ФФПР).

3. Районный фонд финансовой поддержки поселений (районный ФФПП).

Объектом бюджетного выравнивания на субрегиональном уровне является бюджетная обеспеченность муниципальных образований.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

3.3 Основы межбюджетных отношений в РФ

Бюджетная обеспеченность (налоговыми доходами) определяется как отношение расчетных налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены муниципальным образованием исходя из уровня его развития и структуры экономики (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по муниципальным образованиям того же типа с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

3. Бюджетное устройство и бюджетная система

Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение понятию «бюджетное устройство».
2. Чем определяется бюджетное устройство страны?
3. Что такое консолидированный бюджет РФ и консолидированный бюджет субъектов РФ и какова их роль в бюджетном процессе?
4. Назовите основные принципы построения бюджетной системы РФ.
5. Что такое бюджетный федерализм? Назовите основные модели бюджетного федерализма.
6. Что следует понимать под вертикальным и горизонтальным выравниванием бюджетных систем? Какие механизмы используются в процессе вертикального выравнивания?
7. Что является главной отличительной особенностью системы межбюджетных отношений в РФ?