

Организационные основы построения бюджетной системы

1. Понятие бюджетного устройства, факторы, его определяющие.
2. Государственное и административно-территориальное деление страны как основа построения бюджетной системы.
3. Сущность и модели бюджетного федерализма.

1. Понятие бюджетного устройства включает в себя:

- 1) Состав и структуру бюджетной системы страны (кол-во уровней БС, процедурные стороны формирования и исполнения бюджетов разных уровней);
- 2) Организационные принципы построения БС (правовые основы функционирования бюджетов разных уровней; взаимосвязи между звеньями бюджетной системы)

Бюджетное устройство Российской Федерации — это организация бюджетной системы, принципы ее построения. (Гришанова О.А.)

Бюджетное устройство представляет собой организацию бюджетной системы на основе единой бюджетной классификации в соответствии с принципами построения, регламентированными БК РФ. (Дементьев Д.В., Щербаков В.А., с. 11).

Факторы, определяющие бюджетное устройство страны:

- 1) форма гос. устройства страны;
- 2) особенности законодательства страны;
- 3) роль бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах;
- 4) господствующая модель экономических отношений.

Бюджетная система (ГК) – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая нормами права, совокупность бюджетов различных территориальных уровней страны.

2. Формы гос. устройства.

Структура бюджетной системы обусловлена формой государственного устройства, под которой понимаются внутреннее строение государства, деление его на составные части и система взаимоотношений между ними на основе распределения властных полномочий и суверенитета между центром и территориальными образованиями.

По форме гос. устройства страны подразделяются на две группы: простые (унитарные) и сложные. Простое государство – это единое, централизованное государство, состоящее из различных административно-территориальных единиц (округов, областей, краев и т.п.), не имеющих в своем составе других государств или государственных образований. Сложные – это государства, которые представляют собой либо союз государств,

либо общность относительно самостоятельных территориальных образований. Примерами сложных государств служат федерация, конфедерация, империя (наиболее распространенной формой является федерация).

Унитарная форма государственного устройства рассматривается как наиболее распространенная форма государственной организации. Не случайно большая часть современных государств являются унитарными.

Можно выделить следующие основные особенности унитарного государства: 1) степень зависимости различных административно-территориальных образований от центральной власти может быть различной. С этой точки зрения они подразделяются на централизованные и децентрализованные. В централизованном государстве существует достаточно высокая степень зависимости регионов от центральной власти (Франция, Турция). В децентрализованном – структурные образования наделяются значительно более высокой компетенцией (круг вопросов, которые они могут решать без вмешательства центральной власти), однако собственным суверенитетом не обладают (Италия, Япония и др.). В ряде современных унитарных государств допускается существование административной автономии (напр. В Великобритании – автономии: Шотландия и Северная Ирландия (Ольстер); в Испании – страна Басков и Каталония). Объем полномочий автономий в простых государствах, как правило, меньше чем объем полномочий соответствующих образований в федерациях. 2) существует единая для всей страны система высших представительных, исполнительных, судебных и контрольных органов. Степень подконтрольности органов административно-территориальных образований органам центральной власти зависит от степени централизованности унитарного государства.

В отличие от унитарного государства федерация характеризуется следующими чертами:

1) она состоит из различных государственных образований (республики, штаты, провинции, земли, кантоны и др.), являющихся субъектами федерации и имеющих свое собственное административно-территориальное деление;

2) предполагается существование двух систем высших органов гос. власти: федеральных органов и соответствующих органов членов федерации. Федеральные органы осуществляют свои полномочия и функции на всей территории страны; органы субъектов федерации – лишь в пределах своей территории. Разграничение предметов ведения и полномочий центра и субъектов осуществляется, как правило, путем их закрепления в конституции. Подобное разграничение осуществляется двояким образом: в одних государствах (Бразилия, Мексика, Канада) закрепляется исключительная компетенция федерального центра и исключительная компетенция субъектов; в других (Россия, Индия Германия) наряду с исключительной компетенцией закрепляется также совместная компетенция центра и регионов. Кроме того, в отдельных государствах, в частности в РФ, имеют место двусторонние договоры о разграничении экономических полномочий между центром и конкретным субъектом федерации.

3) субъекты федерации могут иметь свою конституцию, систему законодательства; иногда – судебную систему (в России – не допускается). При этом запрещается создавать свои вооруженные силы и вводить рег. Деньги.

4) госуправление осуществляется, как правило, двухпалатным федеральным парламентом, верхняя палата которого формируется из представителей субъектов федерации и призвана выражать их интересы.

5) федерации могут строиться по 3-м признакам: нац., нац-территориальному, территориальному. При этом в основе их построения может лежать как один признак, например, территориальный (США, ФРГ) или национальный (СССР), так и совокупность (Рос. Федерация).

Согласно Конституции, Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст.1). Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации (ст.11).

Президент Российской Федерации является главой государства, избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст.80, 81).

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избирается сроком на четыре года (ст.94-96).

В состав Российской Федерации входят 85 субъектов Российской Федерации.

Все эти черты определяют структуру и особенности функционирования бюджетной системы страны.

В унитарных государствах бюджетная система состоит их 2-х уровней: государственный бюджет и местные бюджеты (их доходы и расходы не входят в федеральный бюджет, формируются и используются территориями самостоятельно).

В федеративном государстве бюджетная система является, как правило, трехуровневой:

1) государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства)

2) бюджеты членов федерации (штатов в США, земель в ФРГ, провинций в Канаде)

3) местные бюджеты.

Все бюджеты существуют самостоятельно и не входят по доходам и расходам в вышестоящие бюджеты. За бюджетами различных уровней закрепились и свои источники доходов. В государственный бюджет традиционно направляются крупнейшие налоги- подоходный налог с населения, налог на прибыль корпораций, акцизы, НДС (кроме США), таможенные пошлины и др.

Доходы местных бюджетов формируются, как правило, из второстепенных, в основном поимущественных налогов, а также за счет отдельных акцизов и сборов. Неналоговые поступления традиционно складываются из доходов от эксплуатации муниципальной собственности, от различных административных сборов и проч.

В бюджетах субфедерального уровня в различных странах преобладают те или иные виды налогов – косвенные налоги в бюджетах штатов США (налог на продажи, налог на валовую выручку), прямые налоги в бюджетах земель ФРГ (подходный налог, налог на прибыль корпораций, на имущество, налог с наследства).

Конфедерация представляет собой союз суверенных государств, созданный для достижения политических, военных целей (СНГ). Бюджетная система состоит из бюджета союзного государства и бюджетов стран-ее членов. На территории каждого члена конфедерации действует своя бюджетная система и налоговая система. Члены конфедерации сохраняют свой суверенитет.

3.

Выделяют 3 типа организации бюджетной системы в федеративных государствах:

1) Централизованный тип:

- расходные полномочия разграничены по уровням бюджетной системы;
- собственные доходные источники отдельных уровней недостаточны для финансирования расходов этих уровней;
- непокрытые расходы финансируются из федерального бюджета через механизм межбюджетных отношений.

Отрицательные стороны такого типа организации БС:

- 1) низкая самостоятельность регионов
- 2) отсутствие стимулов у них к увеличению собственной доходной базы.

2. Децентрализованный тип.

- доходные источники отдельных уровней БС полностью соответствуют их расходным полномочиям;
- финансовая помощь из центра нижестоящим бюджетам минимальна;
- регионы ответственные за социально-экономическое развитие своей территории.

Отрицательные стороны такого типа организации БС:

- 1) сложность в построении на практике;
- 2) трудности в проведении единой политики.

3. Комбинированный тип.

- расходные полномочия разграничены по уровням БС и по большей части покрываются доходными источниками соответствующих уровней;

- федеральный центр несет ответственность за социально-экономическое развитие регионов;
- используется механизм горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания.

Взаимосвязи различных звеньев БС реализуются через механизм межбюджетных отношений. **В основу организации системы межбюджетных отношений в федеративных государствах положены принципы бюджетного федерализма.**

Федерализм как способ управления предполагает сочетание интересов всего государства с интересами отдельных его частей при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию, и соблюдение единства и целостности страны.

Экономические принципы федерализма состоят в разграничении полномочий в отношении собственности, разработки и реализации бюджетной, налоговой, структурной, инвестиционной политики между федерацией и ее субъектами.

Финансово-бюджетный федерализм – разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов федерации и органами МСУ в области финансов, в т.ч. в бюджетной сфере.

Принципы бюджетного федерализма.

- 1) Законодательное разграничение расходных полномочий между органами власти всех уровней управления.
- 2) Обеспечение органов власти всех уровней финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных на них функций.
- 3) Обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы.

Вертикальное выравнивание – закрепление за каждым уровнем власти доходов, соответствующих их финансовым потребностям.

Горизонтальное выравнивание – перераспределение доходов из вышестоящего бюджета нижестоящим для выравнивания социально-экономического уровня развития территории.

- 4) Самостоятельность и равноправие каждого бюджета, входящего в бюджетную систему страны.

Модели бюджетного федерализма

- 1) Идеальная модель: бюджеты органов власти разных уровней функционируют автономно в соответствии с законодательно закрепленными нормами. Объем доходов субъекта федерации равен объему их расходных полномочий. Какие-либо перераспределительные процессы отсутствуют.
- 2) Американская модель:
 - большая самостоятельность отдельных штатов;
 - отсутствует горизонтальное доленое распределение доходов;

- финансовая помощь из федерального центра определяется объемом долевого финансирования расходных полномочий, установленных для центрального правительства и соответствующего штата;
- федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные непересекающиеся налоги, проводят самостоятельную налоговую политику;
- бюджетная политика федерального центра не направлена на выравнивание соц-эк развития регионов.

3) Германская модель

- бюджетная система базируется на общих налогах, поступления которых распределяются между всеми ее уровнями;
- существует единообразный принцип распределения финансовых ресурсов между землями;
- финансовые ресурсы для выравнивания соц-эк развития регионов поступают в нижестоящие бюджеты в рамках реализации совместных программ развития.