КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

По дисциплине: «Бюджетная система РФ»

На тему «Бюджетная система РФ»

ВВЕДЕНИЕ

Налогово – бюджетные взаимоотношения между федеральными, региональными и местными органами власти являются одним из ключевых факторов экономического и политического развития России как федерального государства. В концепции реформирования межбюджетных отношений Российской Федерации в 1999-2001 гг. отмечалось, что действующая к тому времени система этих отношений не имела в полной мере обоснованных и закрепленных расходных полномочий на каждом уровне бюджетной системы, не обеспечивала усиления заинтересованности территориальных органов власти в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. Несмотря на проведенные в 1999 году мероприятия по реформированию межбюджетных отношений, начало которому было положено в 1994 году, и имеющийся прогресс в методологии расчетов финансовой поддержки регионов, указанные выше проблемы остаются актуальными, и действующая система таких отношений еще в значительной степени не отвечает основополагающим требованиям.

В первом вопросе контрольной работы кратко описана эволюция бюджетной системы РФ, принципы ее функционирования и правовые основы. В третьей части первого вопроса рассмотрено бюджетное право, его источники, субъекты и нормы. Второй вопрос посвящен межбюджетным отношениям, раскрыты понятие, принципы, этапы и направления реформирования межбюджетных отношений, а также перечислены несколько форм оказания прямой финансовой поддержки и рассмотрена основная деятельность Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

1 БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РФ

* 1. Эволюция бюджетной системы

Бюджетная система Российской Федерации – совокупность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, которая регулируется нормами права и основана на экономических отношениях и государственном устройстве РФ. Она состоит из бюджетов трех уровней:

I уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; II уровень – бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; III уровень – местные бюджеты.

Развитие бюджетной системы началось еще IV- VII вв, с момента образования княжеств, когда основным источником княжеской казны были военная добыча, выкуп или дань, собираемая с народа. Вначале они носили натуральную форму (птица, скот, меха, мед и др. товары), а затем приобрели и денежную.

Первое устойчивое государственное образование исторически сложилось к концу 882 года вокруг города Киева. Во главе стоял князь, который имел свой совет (думу) и аппарат управления. Казна формировалась за счет средств собираемых с покоренных народов в виде дани и иных платежей. Средства казны расходовались на нужды княжества.

Начиная с ХIII в единицей обложения . на Руси являлись соха, двор, тягло. Все собранные средства расходовались на содержание войска, строительство городов – крепостей, содержание аппарата управления и семьи князя – феодала. С образованием Московского княжества (ХVв.) начала складываться двухзвенная бюджетная система, состоящая из княжеской казны и местных бюджетов. Доходы составляли посошная подать, таможенные, соляные, кабацкие и другие сборы. С местного населения собирались денежные и натуральные сборы: конское пятно (за клеймение), тамга (за продажу товара), весче (за взвешивание), гостиное (за пользование торговым помещением) и др. За счет казны содержались царские наместники, уездные и другие служащие.

С укреплением Московского княжества в ХVIIв. были введены откупы, стрелецкая подать, оброки с лавок, кузниц, мастерских, мельниц, с народов Урала, Поволжья и Сибири стал собираться ясак (мехами). В 1722 году стрелецкая подать была заменена на подушную подать (взималась со всех лиц мужского пола).

В начале ХIХв. в результате реформ Петра I Россия была разделена на 9 губерний, губернии на 50 провинций, которые разделялись на уезды. Был создан ряд министерств, в губерниях – казенные палаты, в уездах – казначейства. Казенные палаты распределяли налоги на население, вели учет поступлений и расходов, выдавали средства на мероприятия.

В ходе реформ в 1861 году были созданы органы местного самоуправления – земства. Мирские повинности были переоформлены в земские, подушная подать с мещан заменена на поземельный налог, для кочевников введена кибиточная подать, введен акциз на производство спиртных напитков, промысловый налог.

В 1862 году впервые были разработаны правила государственной отчетности финансовых средств – произошла бюджетная реформа. Земства ведали местными хозяйственными делами (школами, больницами, дорогами). 25% земского бюджета составляли пособия из государственного бюджета. Городские бюджеты формировались за счет налогов с городских предприятий, сдачи в аренду земли, сбор с недвижимого имущества, сбор с владельцев лошадей. Местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета.

После февральской революции в 1917 г. бюджетная система пришла в расстройство. Доходы и расходы формировались на основании иностранных займов. В январе 1918 правительство составило первый советский бюджет на полгода. Конституцией 1918 г. было установлено федеральное устройство и заложены основы бюджетного устройства. Предусматривалось разделение государственного и территориальных бюджетов, которые формировались за счет: поступлений от налогов, устанавливаемыми губернскими, уездными, городскими советами; надбавок в размере 40% к подоходному налогу; доходов от местных предприятий и имущества; ссуд и пособий из государственного бюджета. Однако в условиях военного времени реальными были только ежемесячные бюджеты.

К концу 1920г. произошло слияние государственного и территориальных бюджетов. По окончании гражданской войны утверждались квартальные и годовые бюджеты. С образованием СССР в состав государственного бюджета вошли бюджеты союзных республик. Все предприятия и организации вносили отчисления в бюджеты различных уровней. Принятие конституции СССР 1936 г. усилило централизацию управления народным хозяйством и окончательно сформировало бюджетную систему. Бюджетная система состояла из Союзного бюджета, бюджетов 15 республик и бюджета государственного социального страхования. Государственный бюджет СССР оставался неизменным вплоть до распада СССР в 1991г.

1.2 Принципы функционирования бюджетной системы, ее правовые основы

К общим принципам, характеризующим бюджет, можно отнести следующие принципы:

* принцип единства бюджетной системы – означает единство законодательства, организации, функционирования, документации и отчетности, санкций за нарушение, единый порядок исполнения, формирования доходов и расходов.
* принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов – закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов, определение полномочий органов государственной власти по формированию доходов.
* принцип самостоятельности – право и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления самостоятельно балансировать бюджетные средства; осуществлять бюджетный процесс; устанавливать налоги и сборы, самостоятельно определять направление расходов в соответствии с кодексом.
* принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ – определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование доходов, определение объема, форм и порядка предоставления трансфертов.
* принцип полноты отражения - означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.
* принцип сбалансированности – означает, что объем расходов должен соответствовать объему доходов, уменьшенных на суммы выплат из бюджета.
* принцип результативности и эффективности – означает, что при составлении и исполнении бюджетов необходимо достигать наилучших результатов.
* принцип общего покрытия расходов бюджетов – расходы бюджетов не могут быть связаны с определенными доходами, если иное не предусмотрено законом о бюджете.
* принцип прозрачности – означает обязательное опубликование в СМИ утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту предоставления информации, открытость для общества проектов бюджета.
* принцип достоверности – означает надежность показателей прогноза социально – экономического развития.
* принцип адресности и целевого характера – означает, что бюджетные средства доводятся до конкретных получателей с указанием цели их применения.
* принцип подведомственности расходов – получатели бюджетных лимитов вправе получать средства от главного распорядителя, в ведении которого они находятся.
* принцип единства кассы – означает зачисление всех поступлений и выплат с единого счета бюджета.

Бюджетные отношения в государстве осуществляются на базе определенных правовых норм, совокупность которых образует бюджетное право.

1.3 Бюджетное право, его источники, субъекты и нормы

Отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования бюджетов государства и местных бюджетов, чрезвычайно разнообразны и сложны. Они возникают в процессе установления бюджетной системы, распределения доходов и расходов между отдельными видами бюджетов, закрепления прав РФ и ее субъектов, а также в процессе составления и утверждения отчетов об их исполнении. Указанные отношения регламентируются нормами финансового права, которые в своей совокупности образуют бюджетное право. Поэтому бюджетное право Российской Федерации можно определить как совокупность финансово – правовых норм, регулирующих общественные (финансовые) отношения, возникающие в связи с образованием, распределением и использованием государственного и местных бюджетов на территории России.

 В основе бюджетной системы РФ лежит бюджетное законодательство, в составе которого представлены бюджетный кодекс РФ и принимаемые в соответствии с ним федеральные законы, законы субъектов РФ и нормативно правовые акты представительных органов местного самоуправления.

Основным источником бюджетного права в РФ являются:

1) Конституция РФ;

2) Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

3) Налоговый кодекс РФ.

4) законы, принятые на соответствующий год: ФЗ «о федеральном бюджете», Законы субъектов РФ о бюджете субъектов РФ; Правовые акты органов местного самоуправления о местных бюджетах.

5) Законы, регулирующие бюджетные отношения: Федеральные законы; Правовые акты органов местного самоуправления.

Особое место в бюджетном праве занимают нормы, которые подразделяются на материальные нормы и процессуальные. Бюджетные материальные нормы закрепляют структуру бюджетной системы РФ, перечень доходов и расходов бюджетов, распределение их между различными бюджетами и т.д. к бюджетным процессуальным нормам относятся нормы, регламентирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государства и местных бюджетов, а также порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

1. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

2.1 Понятие, принципы, этапы и направления реформирования межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления. Они строятся на следующих принципах:

* сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;
* самостоятельность бюджетов всех уровней;
* законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между бюджетами всех уровней;
* объективное перераспределение средств между бюджетами для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
* единство бюджетной системы;
* равенство всех бюджетов.

 Отличительной чертой в РФ является предоставления субъектам право самостоятельно формировать свои отношения с местными органами власти. Федеральные органы власти заинтересованы в том, чтобы общая стратегия развития бюджетной системы была поддержана субъектами.

Для каждого органа власти формирование и исполнение бюджета заключается в привлечении доходных источников. Соответственно отношения между ними направлены на установление разграничения расходных полномочий и доходных источников, а также необходимого объема межбюджетных финансовых потоков. Перечислим основные направлениями в реформировании межбюджетных отношений.

Разграничение расходных полномочий между региональными и местными уровнями власти регламентируются законодательством РФ: предметы ведения местного самоуправления перечислены в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления»; список расходов, финансируемых из местных бюджетов приводиться в БК РФ. Однако эти законы не полностью разграничивают расходные полномочия и не всегда позволяют однозначно трактовать, какие расходы должны лечь на плечи региональных властей, а какие – стать ответственность местных. Другими словами, оба документа позволяют, скорее, разделить собственность (социальную инфраструктуру), а не возложить ответственность за объем и качество.

Для того чтобы каждый уровень нес ответственность перед населением за качество и количество предоставляемых услуг, законодательство должно сформулировать

1. какие именно услуги будут предоставляться бюджетными учреждениями, а какие передаваться для исполнения в частный сектор;

2. какие услуги и в каком объеме будут дотироваться из бюджета;

3. какой уровень власти будет нести ответственность за нормативно – правовое регулирование и стандарты;

5. какой уровень власти будет нести ответственность за организацию предоставления бюджетных услуг.

Решение по каждому пункту должно основываться на принципах экономической эффективности и социальной значимости бюджетных услуг каждого вида.

Разграничение доходных источников – направление, которое основывается на закреплении доходных источников за уровнями бюджета, а также механизме. Это необходимо для того, чтобы обеспечить каждому уровню финансирование, адекватное его задачам. Следует также учитывать сбалансированность и минимизацию экономических потерь, придерживаясь принципов разграничения:

За местными бюджетами рекомендуется закреплять

1. налоги, являющиеся наиболее стабильными источниками доходов;

2. налоги, база которых наиболее мобильна;

3. налоги, связанные с уровнем благосостояния населения данной территории.

За бюджетами субъектов Федерации рекомендуется закреплять

1. наименее стабильные налоги;

2. налоги, база которых неравномерно распределена по территории региона;

3. налоги, оплачиваемые населением других территорий;

4. прогрессивная составляющая налогов;

5. налоги, поступления от которых зависят от места регистрации налогоплательщика.

Межбюджетные финансовые потоки – разграничение перечисленных выше принципов позволяет приблизиться к решению проблемы несбалансированности бюджетной системы в регионе и сократить масштабы необходимого межбюджетного регулирования. Перераспределение средств из регионального бюджета между местными направлено на преодоление отрицательных средств действующей системы:

- субъективизм (необъективный подход) в распределении финансовой помощи;

- унитарный (единый) подход к формированию бюджетов на региональном уровне;

- нежесткость бюджетных ограничений;

- отсутствие заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении доходов и рационализации расходов

2.2 Финансовая поддержка субъектов Федерации

Одним из методов бюджетного регулирования является оказание прямой финансовой помощи из вышестоящего бюджета нижестоящему. Определяю несколько форм оказания прямой финансовой поддержки:

Субвенция – фиксированный объем государственных средств, выделяемых на безвозмездной и безвозвратной основе для целевого финансирования расходов бюджетов. Субвенция имеет две особенности: используется в течение оговоренного срока, при просрочке субвенция подлежит возврату, ее используют для выполнения конкретных целей.

Дотация – выдается единовременно и без целевого назначения в случаях, когда закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для покрытия расходов.

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования.

Бюджетный кредит – форма финансирования бюджетных расходов. Предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и безвозмездной основе.

Бюджетная ссуда – бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной основе на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года.

2.3 Деятельность Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР)

 Регулирование межбюджетных отношений осуществляется на основе формирования и распределения Фонда финансовой поддержки регионам (ФФПР) который был создан в Указом Президента РФ от 22 декабря 1993г. № 2268 для финансовой помощи бюджетам субъектов РФ в форме трансфертов. ФФПР формирует средства за счет федерального бюджета. Средства фонда распределяются в виде трансфертов между регионами, нуждающимися в поддержке, т.е. в которых среднедушевой уровень доходов ниже среднедушевого дохода по бюджетам всех субъектов РФ. Распределение средств осуществляется по единой методике и формуле, учитывающей бюджетные доходы и численность населения.

Средства ФФПР распределяются таким образом, чтобы сопоставить среднедушевые бюджетные доходы субъектов РФ, до одного и того же, максимально возможного уровня. Для этого среднедушевые доходы делятся на величину индекса бюджетных расходов.

Средства ФФПР РФ формируются за счет отчислений от федеральных и региональных налогов. Предоставления финансовой помощи регламентируется законодательно. В Бюджетном кодексе зафиксирован рад условий предоставления такой помощи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений не в полной мере отвечает стратегии развития страны на долгосрочную перспективу и, несомненно, нуждается в дальнейшем реформировании и развитии.

В настоящее время по уровню децентрализации (передача функций управления от центральных органов власти местным органам) бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеральных государств, однако, формально сохраняет крайне высокую централизация налогово–бюджетных полномочий. При этом федеральным законодательством установлены крайне ограниченные налогово–бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Кроме того, противоречия между децентрализацией и формальной централизацией налогово–бюджетных полномочий усугубляются наличием ряда макроэкономических проблем, резким различием в бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований. С проблемой межбюджетных отношений неразрывно связана и проблема социальных обязательств государства и необеспеченности социальных обязательств. Бюджеты субъектов РФ и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством, и зачастую без предоставления соответствующих источников финансирования. Основная часть расходов региональных и местных бюджетов это, прежде всего, расходы на заработную плату в бюджетной сфере и на финансирование сети бюджетных учреждений.

В последние годы предпринимаются определенные меры по решению проблем, в основном путем отмены ряда федеральных нормативных правовых актов. Однако этого недостаточно, необходимо внесение изменений в действующее налоговое и бюджетное законодательство, разграничение полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998), с изменениями и дополнениями.
2. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550 – 1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (с изменениями).
3. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации. 2-е издание. М., 2007 – 486с.
4. Афанасьев М.П., Кривоногов И.В. Модернизация государственных финансов: учебное пособие. 2-е издание. М., 2007. 440с.
5. Врублевская О.В. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник для вузов. Издание 4. С-П., 2009 – 576с.
6. Нешитой А.С. Бюджетная система Российской Федерации. М., 2007 – 255с.
7. Свищева В.А. Краткий курс по бюджетной системе России. М., 2008 – 174с.
8. Давыдова Л.В. Направление повышения качества межбюджетных отношений. // Финансы и кредит. – 2007. - № 10(250).