# 1. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах. Предпосылки реформирования бюджетного процесса

**1.1 Понятие бюджетного процесса**

Согласно ст. 6 Бюджетного Кодекса РФ бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. [1]

Деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от начала составления проекта бюджета до утверждения отчета о его исполнении занимает около пяти лет. Этот срок в научной литературе именуется бюджетным циклом. Данный процесс протекает в несколько стадий: составление проекта бюджета; исполнение бюджета; подготовка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. Все стадии жестко регламентированы процессуальными нормами бюджетного права, призванными обеспечить четкое бюджетное планирование и соблюдение бюджетной дисциплины. [6]

Бюджетный процесс протекает строго последовательно во времени. Это связано с тем, что на каждой стадии можно решить только те вопросы, ставить которые в будущем нет необходимости, поэтому изменить указанный порядок протекания бюджетного процесса не представляется возможным.

Бюджетный процесс строится на определенных принципах, что позволяет наиболее эффективно использовать средства государства. Помимо общих принципов построения бюджетной системы Российской Федерации, можно назвать такие принципы бюджетного процесса, как ежегодность и специализация бюджетных показателей.

Ежегодность бюджета означает, что бюджет должен содержать обязательную годовую часть, принимаемую сроком на один год – с 1 января по 31 декабря, и плановую – на два года. Это важный основополагающий принцип, подразумевающий обязательное ежегодное принятие бюджета до начала финансового года, что позволяет более рационально подходить к распределению бюджетных средств. Для обеспечения этого принципа в Бюджетном Кодексе РФ предусмотрена норма, регламентирующая срок представления Правительством РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 26 августа текущего года (ст. 192 Бюджетного Кодекса РФ). [1]

Специализация бюджетных показателей означает, что бюджеты бюджетной системы Российской Федерации составляются по единой бюджетной классификации: с обязательной группировкой доходов и расходов по общим признакам, присвоением отдельным разделам бюджета точных наименований и порядковых номеров.

**1.2 Предпосылки реформирования бюджетного процесса**

В 1990-х – начале 2000-х годов в бюджетной сфере Российской Федерации были проведены крупные структурные реформы. В основном была решена задача обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности. Принятый в 1998 году и вступивший в силу с 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов «сверху вниз» в рамках жестких бюджетных ограничений. Завершен переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета. Упорядочена система финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В то же время, несмотря на осуществляемые в последние годы мероприятия по совершенствованию бюджетного процесса, в нем имелся главный недостаток – отсутствие механизма обеспечения результативности использования бюджетных средств.

Этот недостаток выразился:

1. В разработке среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, годовом периоде планирования бюджетных расходов, неопределенности объема и структуры ассигнований, выделяемых главными распорядителями распорядителям и получателям бюджетных средств, то есть администраторам бюджетных средств.
2. Предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизмов перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствия четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;
3. Отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;
4. Ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;
5. Преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств.
6. Отсутствии системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенными органами государственной власти и органами местного самоуправления активов и обязательств соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;
7. Затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета представительными органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;
8. Нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между представительными и исполнительными органами власти. Все это ограничивало возможности и стимулы повышения эффективности управления общественными финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных значимых и измеримых результатов. [5]

Для изменения сложившейся ситуации Министерство финансов подготовило, а Правительство РФ Постановлением от 22 мая 2004 года №249 одобрило «Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах».

**1.3 Цель и основные направления Концепции реформирования бюджетного процесса**

Главная задача реформирования бюджетного процесса – создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления общественными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. [2]

Одна из задач этой реформы заключается в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Необходимость перехода к «управлению результатами» обусловливает формирование бюджета исходя из целей планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании главное внимание необходимо уделять обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств. При этом устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов. Приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Основой новой организации бюджетного процесса должна стать модель «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Эта модель предполагает также создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов, переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которыми управляют администраторы бюджетных средств. В связи с этим возникает необходимость в группировке расходных обязательств в зависимости от степени их предопределенности и правил планирования ассигнований на их выполнение. Процедура составления и утверждения бюджета должна быть переориентирована на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации (что влечет за собой укрупнение планируемых позиций и изменение перечня и формата бюджетных документов) с существенным расширением полномочий органов исполнительной власти при исполнении бюджета. [4]

Реформирование бюджетной системы и бюджетного процесса требует осмысления накопленного собственного и зарубежного опыта в сфере бюджетов, выделения тенденций развития бюджетов и реализации в практику бюджетного процесса мероприятий, направленных на разрешение наиболее важных, первоочередных проблем в бюджетной сфере. Направленность преобразований в бюджетной сфере должна осуществляться с учетом требования быстрой адаптации реализуемых мероприятий в этой сфере. В сфере бюджетного процесса следует осуществить следующие мероприятия:

* реформировать бюджетную классификацию и бюджетный учет;
* усовершенствовать систему обсуждения и принятия бюджетов на всех уровнях бюджетной системы с учетом упрощения процедур на основе законодательных актов;
* выделить бюджеты действующих и принимаемых обязательств;
* совершенствовать среднесрочное финансовое планирование;
* совершенствовать и расширить сферу применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
* повышать эффективность системы контроля за формированием бюджетов всех уровней и их исполнением со стороны органов власти.

Этим предусматривается приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам. Кроме того, эти направления должны обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики. Совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов планирования предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измерительных результатов. [5]

**1.4 Расходные обязательства. Бюджеты действующих и принимаемых обязательств**

В соответствии с бюджетной реформой в практику бюджетного процесса вводятся новые понятия: «расходные обязательства», «реестр расходных обязательств», «действующие расходные обязательства» и «принимаемые расходные обязательства».

Расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета.

Реестр расходных обязательств – свод указанных законов, нормативных правовых актов и договоров, соглашений и (или) их отдельных положений, который должны вести органы исполнительной власти каждого уровня.

Бюджет действующих обязательств – это объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами.

К действующим обязательствам, в частности, относятся:

* трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);
* обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации;
* обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования);
* погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;
* обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;
* средства, подлежащие перечислению в соответствии с законодательством Российской Федерации либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. [4]

Под бюджетом принимаемых обязательств понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предполагаемыми) к введению в плановом периоде.

К принимаемым обязательствам, в частности, относятся:

* увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;
* увеличение заработной платы, денежного довольствия;
* досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
* предоставление (оплата) государственных (муниципальных) услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства Российской Федерации);
* увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;
* новые бюджетные инвестиции;
* предоставление бюджетных кредитов.

Разделение обязательств на действующие и принимаемые позволяет:

* существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета в основном на принимаемых обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;
* поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения или отмены;
* Удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);
* Ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении между администраторами бюджетных средств бюджетных ресурсов с целью направления их на реализацию наиболее эффективных бюджетных программ.

Конкретный состав бюджетов действующих и принимаемых обязательств, порядок и методика определения их объемов устанавливаются органами исполнительной власти соответствующего уровня.

Основным принципом бюджетного планирования становится гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образовываться за счет:

* Сокращения части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ в отношении непринятых обязательств, реструктуризации бюджетного сектора и тому подобное);
* Применения консервативных (например, ниже уровня инфляции) методов корректировки действующих обязательств в зависимости от условий планируемого периода;
* Опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов (для региональных и местных бюджетов, прежде всего налоговых и неналоговых доходов).

Исходя из этого объем бюджета действующих обязательств не может превышать планируемого объема доходов и сальдо источников покрытия дефицита соответствующего бюджета при консервативном сценарии социально-экономического прогноза на соответствующий год, условия (внешние параметры) формирования которого должны быть определены нормативными правовыми актами соответствующих органов власти. В случае невыполнения указанного условия действующие обязательства подлежат сокращению. [5]

Соответственно объем бюджета принимаемых обязательств определяется разницей между доходами бюджета и сальдо источников финансирования дефицита при консервативном сценарии социально-экономического прогноза, с одной стороны, и объемом бюджета действующих обязательств – с другой. Формирование конкретных направлений использования средств бюджета принимаемых обязательств осуществляется в соответствии с приоритетами бюджетной политики на основе оценки их эффективности. При этом раздельно рассматриваются и планируются следующие мероприятия:

1) мероприятия, требующие выделения ассигнований только в очередном финансовом году, в том числе:

* Приводящие к сокращению действующих обязательств последующих лет (досрочное погашение государственного или муниципального долга, реорганизация, передача бюджетных учреждений на соответствующий уровень бюджетной системы, сокращение штата работников и другое);
* Не включаемые в состав действующих обязательств последующих лет (реализация краткосрочных, не выходящих за пределы финансового года, программ и проектов, выплаты единовременных / разовых надбавок к заработной плате, пособиям и так далее).

2) мероприятия, включаемые с очередного финансового года в состав действующих обязательств или приводящие к увеличению объема действующих обязательств последующих лет (увеличение размеров трансфертов населению, заработной платы государственным или муниципальным служащим, работникам бюджетных учреждений, создание новых бюджетных учреждений, принятие новых бюджетных программ, нормативных правовых актов, устанавливающих новые расходные обязательства и так далее). [6]

Пропорции распределения средств между указанными мероприятиями определяются в рамках бюджетного процесса исходя их стратегических приоритетов государственной политики и обеспечения сбалансированности бюджета в среднесрочной перспективе.

В ближайшей перспективе разделение бюджета действующих и принимаемых обязательств трудно реализуемо, поскольку отсутствует прозрачная методология определения и корректировки (пересчета) объема действующих обязательств, хотя по общим оценкам, он существенно превышает прогнозируемые ресурсы бюджетов всех уровней, требуя принятия ежегодно мер по оптимизации и реструктуризации финансируемых расходов. В то же время на аналитическом уровне такое разделение частично уже осуществляется и требует лишь более четкого отражения в обоснованиях среднесрочного финансового плана и бюджета.

**1.5 Итоги реформирования**

Если оценивать ход преобразований по факту принятия нормативных актов, предусмотренных планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., то указанный план можно считать в значительной степени выполненным. Выполнение плана мероприятий по реализации «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.».

Таблица 1

|  |  |
| --- | --- |
| **Запланированные мероприятия** | **Статус выполнения** |
| Внесение изменений в бюджетную классификацию Российской Федерации | Выполнено с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации» №174-ФЗ 23 декабря 2004 г. |
| Уточнение порядка разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ | Выполнено с внесением изменений в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (постановление Правительства РФ от 25 декабря 2004 г. №824) |
| Определение порядка составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета | Выполнено с утверждением Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год (постановление Правительства РФ от 6 марта 2005 г. №118) |
| Определение порядка ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации | Выполнено с утверждением Положения о ведении реестра расходных обязательств Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. №440) |
| Определение порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ | Выполнено с утверждением Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ (постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. №239) |
| Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса | Законопроект о внесении соответствующих изменений в Бюджетный кодекс разрабатывается Минфином России |

Вместе с тем реализуемая в соответствии с Концепцией реформа в основном ограничивалась стадией составления проекта бюджета и не затрагивала этапы исполнения бюджета, составления отчетности и оценки достигнутого. Впервые подготовленные в 2004 году доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования дают общее представление о целях и задачах ведомств, но не конкретизируются до прикладного уровня, на котором исполняется бюджет.

Вышесказанное означает, что реформу нельзя считать завершенной. Действительно, полноценное бюджетирование, ориентированное на результаты, возможно лишь при условии его включения в систему, охватывающую и другие составные части «управления результатами»: стратегическое планирование, исполнение бюджета, мониторинг результатов и оценку результативности.

При осуществлении дальнейших шагов необходимо обеспечить разумный баланс между потенциалом субъектов бюджетного планирования и масштабами ожидаемых от них инноваций. Успех реформы в целом и отдельных ее компонентов будет во многом зависеть от своевременного предоставления субъектам бюджетного планирования надлежащей методологической поддержки. [5]

# 2. Местные бюджеты зарубежных стран

бюджет местный реформирование

**2.1 Понятие местных бюджетов**

Местное самоуправление *–* обязательный компонент демократического государственного строя. Оно осуществляется самим населением через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на местные представительные и исполнительные органы, они наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы.

Местные бюджеты – один из главных каналов доведения до населения конечных результатов производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными группами населения. Из этих бюджетов в известной мере финансируется и развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь местной и пищевой промышленности, коммунального хозяйства, объем продукции и услуги которых также являются важным компонентом обеспечения жизнедеятельности населения.

Местный бюджет – это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которой осуществляются органом местного самоуправления самостоятельно. [9]

**2.2 Функции местных бюджетов**

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции:

* формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
* распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
* контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Важное значение имеют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач – в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества. Эти средства проходят через систему местных бюджетов. Осуществление государством социальной политики требует больших материальных и финансовых ресурсов.

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки. Исходя из этих принципов доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов. [8]

**2.3 Бюджетное устройство зарубежных стран**

В разных странах бюджетное устройство отличается своими особенностями, обусловленными государственным устройством, территориально-административным делением, уровнем развития экономики, ее структурными чертами. Известны две формы государственного управления: единое (унитарное) и федеративное. В унитарных государствах (Великобритания, Франция, Италия, Япония и др.) имеются два звена управления – центральное и местное; в федеративных государствах (США, Канада, ФРГ, Швейцария и др.) – три звена управления: центральное, членов федерации и местное.

Главное место в бюджетном устройстве занимает бюджетная система, представляющая собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность всех видов бюджетов страны. Бюджетные системы разных стран отличаются своей структурой, количеством отдельных видов бюджетов, т. к. во многом зависят от их государственного устройства и ее территориального деления. Особенно это касается структуры государственного бюджета, имеющего свои национальные особенности в каждой стране. Например, в США федеральный бюджет состоит из двух частей: собственно правительственный бюджет (или федеральные фонды) и доверительные (траст) фонды. [7]

В унитарных государствах местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в государственный бюджет, в федеративных государствах – не включаются в бюджет членов федерации, доходы и расходы которых не входят в федеральный бюджет.

На первых этапах развития бюджета бюджетная система многих стран характеризовалась зависимостью государственного бюджета от местных финансов. Например, правительство США до принятия конституции 1787 г. не имело собственных источников доходов и покрывало свои расходы за счет взносов отдельных штатов. С усилением центральной власти значение государственного бюджета стало возрастать. После второй мировой войны процесс централизации бюджетной системы как в федеративных, так и в унитарных государствах резко усилился, что повлекло за собой значительное увеличение объема государственного бюджета и изменение соотношения между отдельными звеньями бюджетной системы. В результате опережающих темпов роста доходов центральных бюджетов по сравнению с темпами роста доходов местных бюджетов существенно возрос удельный вес государственного бюджета в общем объеме ресурсов бюджетной системы. По расходам, наоборот, наблюдается другая тенденция – увеличение удельного веса в общей сумме расходов бюджетной системы местных бюджетов, на которые правительство перекладывает значительную часть затрат на развитие экономической и социальной инфраструктуры, а также часть расходов на воспроизводство квалифицированной рабочей силы. [7]

**2.4 Местные бюджеты унитарных государств**

В унитарных государствах система местных бюджетов определяется государственным устройством и соответствующим административным делением. В 1960–1970 гг. во всех западных странах произошел процесс укрупнения местных административных единиц и, следовательно, усиление централизации местных финансов. Так, в Великобритании в 1973–1975 гг. была проведена реформа местных органов власти, в результате которой введена двухзвенная система управления местными органами (деление на графства и округа); были упразднены мелкие административные единицы (сельские округа и приходы). В результате территория Англии и Уэльса (центральная часть, где проживает 87% населения страны) стала подразделяться на 53 графства, включающие 369 округов (вместо 1400 до реформы). Это вызвало сокращение числа местных бюджетов и увеличение их объема. Финансовые взаимоотношения центральных и местных органов стали более тесными, усилилась регулирующая роль местных финансов и их воздействие на процесс воспроизводства и сферу социальных отношений.

Местные бюджеты обособлены и функционируют автономно. Они составляются, утверждаются и исполняются соответствующими местными властями и формально не связаны с государственным бюджетом. Однако в действительности по-прежнему имеет место зависимость местных властей от центрального правительства. Эта зависимость обусловлена дефицитами местных бюджетов и имеет в различных странах свои особенности.

Например, в Великобритании местные органы власти получают на финансирование текущих расходов значительные средства из обычного бюджета в форме дотаций и целевых субсидий и из национального фонда займов – кредиты на финансирование капитальных затрат. Кредиты имеют долгосрочный характер и предоставляются, исходя из рыночного процента в строго лимитированных размерах, В Японии связь государственного бюджета с местными осуществляется по линии выдачи, как правило, субсидий строго целевого назначения (строительство портов, ликвидация последствий стихийных бедствий, постройка гидроэлектростанций и т.п.). Во Франции местные власти получают из государственного бюджета средства в виде дотаций и субвенций. [8]

В результате взаимодействия центральных и местных властей местные бюджеты выступают проводниками экономической и социальной политики правительства, служат вспомогательным звеном в финансовой системе зарубежного государства. Они используются для реализации задач, которые центральные власти перекладывают на местные органы управления в целях большего маневрирования, освобождения от второстепенных проблем, вовлечения местных финансов в решение общенациональных задач.

Доходы местных бюджетов формируются за счет закрепления за ними второстепенных налогов. К их числу относятся поимущественный, промысловый, поземельный, некоторые виды косвенных налогов, надбавки к государственным, различные сборы, поступления от муниципальной собственности. Для покрытия бюджетных дефицитов региональные органы власти прибегают к местным займам, которые в современных условиях получили широкое распространение.

Расходы местных бюджетов, помимо затрат, связанных с административной деятельностью местных властей и управлением местным хозяйством, включают расходы по просвещению и здравоохранению. Кроме того, в настоящее время они все больше подключаются к финансированию развития производственной инфраструктуры, государственного регулирования размещения трудовой занятости. [9]

**2.5 Местные бюджеты федеративных государств**

В современных условиях, когда наблюдается тенденция к централизации власти и управления, роль членов федерации в формировании общенациональной политики, решении общегосударственных задач значительно уменьшается. Это находит отражение в бюджете членов федерации, которые по возлагаемым на них задачам, составу доходов и расходов приближаются к местным бюджетам. По этой причине в финансовой литературе бюджеты членов федерации нередко относят к категории местных. При федеративном бюджетном устройстве, как и при унитарном, каждое звено функционирует самостоятельно. Местные бюджеты своими расходами и доходами не входят в бюджеты членов федерации, а последние – в федеральный. Ведущая роль принадлежит федеральному бюджету, который является финансовой основой центрального правительства. В США на его долю приходится порядка 60% всех средств, проходящих через бюджетную систему, в Канаде – около 50, в ФРГ – более 40%. [7]

Функции местных органов власти, состав доходов и расходов их бюджетов остаются в условиях федерации такими же, как в унитарном государстве. Но взаимоотношения отдельных звеньев бюджетной системы в федеративных государствах также имеют свои особенности. Например, в США в основном имеет место одностороннее движение средств из вышестоящего бюджетного звена в нижестоящее. Из федерального бюджета средства поступают в бюджеты штатов и местные бюджеты главным образом в виде субвенций. Одной из форм финансовых связей между центральным правительством и местными органами власти стали «блоки» и программы «разделения доходов», получившие развитие в первой половине 70-х гг.

Блоки – это федеральные субсидии, предоставляемые штатам и местным органам власти с широким кругом функций для использования в определенной законом области (здравоохранение, обеспечение занятости, жилищное строительство и др.). Отличие блоков от субвенций состоит в том, что в пределах одной из указанных сфер получатели имеют право расходовать их самостоятельно. [7]

Программа разделения доходов определила принцип разделения полномочий между центральным правительством и властями штатов в сфере финансов, основанный на главенстве федерации. В ФРГ федеральный бюджет непосредственно связан с бюджетами земель, которым средства перечисляются в форме дотаций. Последние передают соответствующие суммы общинам. Особенность формирования ресурсов бюджетной системы ФРГ состоит в том, что поступления от подоходного налога делятся между федеральным бюджетом (42,5%), бюджетом соответствующей земли (42,5%) и местным бюджетом (15%), а от налогов на прибыль корпораций – между федеральным бюджетом (50%) и бюджетами земель (50%). [8]

# Список литературы

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.06.1998 г. №145-ФЗ. Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, №31, ст. 3823.
2. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Собрание Законодательства РФ, 31.05.2004, №22, ст. 2180.
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 09.03.2007 «О бюджетной политике в 2008–2010 годах». Финансовый вестник. «Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет», №7, апрель, 2007 г.
4. Александров И.М. Бюджетная система РФ: Учебник. – 2-е изд. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2007. – 486 с.
5. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающимся по экономическим специальностям/ Под ред. Г.Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 703 с. – (Серия «Золотой фонд российских учебников»).
6. Бюджетное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Юриспруденция» и «Экономика» / Под ред. Г.Б. Поляка, П.И. Кононова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 271 с.
7. Международные финансы: Учебное пособие, под ред. И.Н. Жук – М.: «Финансы», 2000. – 520 с.
8. Финансы: Учеб. для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. М.: Финансы, ЮНИТИ, 2000. – 215 с.