

Лекция 3. Бюджетно-финансовая система республики

1. Бюджетно-финансовая система Российской Федерации

2. Бюджетно-финансовая система КЧР

1. Бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с регионами. От качества федерального бюджета, заложенных в него параметров зависят уровень социальной защиты граждан, а также инвестиционные возможности государства и его регионов.

В ноябре 2017 года Госдума РФ приняла с третьего чтения бюджет Российской Федерации на 2018-2020 г.г. Доходы бюджета составили 15,3 трл.руб.,расходы- 16,5, дефицит бюджета составил 1,2 трл.руб. Входные показатели бюджета: рост ВВП-2,1%, курс \$-64,7 руб, цена нефти -40\$ за баррель. Разница 24,7 руб. будет зачислена, как правило, в резервный фонд.

В Бюджетном кодексе (Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ) дано следующее определение бюджета: это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций органов государства и местного самоуправления. Бюджетное устройство - это структура и принципы построения бюджетной системы. Бюджетная система РФ - это совокупность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права. 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.

Помимо вышеперечисленных видов бюджетов также существует консолидированный бюджет, который представляет собой свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории. Например, консолидированный бюджет РФ включает в себя федеральный бюджет плюс бюджеты субъектов Российской Федерации.

Финансовая система субъектов Российской Федерации — это совокупность денежных отношений по поводу формирования и исполнения бюджетов субъектов РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов. Основными принципами организации финансовой системы субъектов РФ являются самостоятельность, сбалансированность бюджетов, принцип равенства бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, принцип адресности, целевого и эффективного использования бюджетных средств, полноты отражения доходов и расходов бюджета, а также достоверности и гласности бюджета. Принцип равенства бюджетов субъектов РФ предполагает:

- установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ и единого порядка их уплаты;

- использование единой методики для расчета финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на предоставление государственных услуг и др.

Формирование и исполнение финансовой системы субъектов РФ осуществляется на основе Конституции, Бюджетного кодекса и других законодательных актов РФ. В решении вопросов организации финансов субъектов РФ участвуют законодательные и исполнительные органы этих субъектов.

Действующий сегодня в рамках бюджетной системы РФ механизм межрегионального бюджетного регулирования позволяет частично снизить и предотвратить социальное напряжение на территориях с экстремальными условиями, поддержать регионы, центры, лидирующие в научно-техническом прогрессе, стимулировать структурные изменения хозяйственных комплексов отдельных регионов. В России очень сложно, с большими издержками идет процесс формирования бюджетного федерализма. Согласно Конституции Российской Федерации полномочия государственных (федеральных и региональных) властей и финансовые источники на их выполнение распределяются между двумя уровнями – Правительством РФ и правительствами субъектов Федерации. Последние в свою очередь распределяют управленческие функции в области экономики между собой и органами местного самоуправления – муниципальными образованиями. Для выполнения своих экономических функций каждый из названных уровней должен располагать достаточным объемом финансовых ресурсов, которые и являются предметом жесткой борьбы. Под давлением регионов центр отказался от одноканального поступления налогов и платежей (сначала все они поступали из регионов в центр, а уже затем передавались на территории) и перешел к многоканальному распределению финансовых поступлений, когда каждый уровень

непосредственно от хозяйствующих субъектов, населения получает предназначенные ему по закону платежи, налоги.

Удельный вес собственных средств регионов в их суммарных бюджетных доходах постоянно увеличивается. Однако при этом объем налоговых поступлений в региональные бюджеты не становится больше. Дело в том, что центр получает налоги довольно устойчивые, легко собираемые: НДС, акцизы, платежи за природные ресурсы, а регионы – налоги на прибыль, подоходный, которые зависят от объемов производства. При падении последнего, естественно, уменьшаются поступления названных налогов в бюджеты территорий. В итоге доходная часть региональных бюджетов снижается, а самообеспеченность бюджетов в их суммарных бюджетных доходах постоянно увеличивается.

Каждый из 85 субъектов РФ разрабатывает и принимает свой бюджет, исходя из общефедеральной методики разработки бюджетов и своей конституции, устава. Бюджет региона (субъекта Федерации) объединяет бюджет непосредственно правительства субъекта Федерации и бюджеты муниципальных образований, т. е. является консолидированным.

Необходимо отметить, что в последние годы возрастает уровень самостоятельности субъектов-регионов в планировании доходной и расходной частей своего бюджета. Одновременно происходит реальное уменьшение финансовых ресурсов, которыми располагают и на которые могут рассчитывать территории при планировании бюджетных расходов. Получается замкнутый круг: инвестиционный потенциал территории формируется за счет десятка источников, важнейшими по значимости для экономического роста и структурных

преобразований являются бюджетные инвестиции, доля которых в региональных бюджетах ничтожно мала. Следовательно, ожидать перелома и ощутимого роста в реальном секторе экономики не приходится, что вряд ли будет способствовать расширению инвестирования.

В последние годы наблюдается активная регионализация социально-экономических процессов, все больше функции их регулирования переходят от центральных уровней государственной власти к региональным. Усиливается роль региональных финансов, расширяется сфера их применения. Роль региональных финансов в экономическом и социальном развитии территорий заключается в том, что, во-первых, через региональные финансы государство проводит социальную политику. На основе предоставления региональным органам власти средств для их бюджетов осуществляется финансирование образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения. Круг финансируемых предприятий постоянно расширяется. За счет средств региональных бюджетов финансируются общеобразовательные школы, высшие учебные заведения, крупные объекты здравоохранения, мероприятия по охране окружающей среды, охране общественного порядка и др. Во-вторых, с помощью региональных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития регионов, которые в результате исторических, географических, этнических, военных и других условий отстают в своем развитии от других территорий. Для преодоления таких диспропорций разрабатываются региональные программы, средства на осуществление которых формируются за счет источников доходов

бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц и налогов вышестоящих бюджетов. При этом региональным бюджетам выделяются субвенции (финансовые ресурсы, предоставляемые из вышестоящих бюджетов на определенные цели: развитие здравоохранения, капитальное или дорожное строительство, содержание коммунальных объектов и др.). В-третьих, изменения во всех сферах жизни страны в целом и регионов в частности, связанные с переходом к рыночным отношениям, привели к повышению координационных функций региональных органов власти в социально-экономическом развитии регионов, которые должны обеспечивать их комплексное развитие, пропорциональное формирование производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях.

Для выполнения всех перечисленных функций необходимо расширять и укреплять финансовую базу регионов. Региональные финансы обеспечивают финансирование мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения. Таким образом, региональные финансы представляют собой систему экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий.

Одной из важнейших составных частей финансовой системы государства являются региональные финансы, которые охватывают региональные бюджеты, бюджеты административно-территориальных образований и финансы хозяйствующих субъектов, используемые для удовлетворения потребностей регионов. Финансовой базой региональных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и

имущественные права, предоставленные региональным органам власти, дают возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы. Именно региональные бюджеты являются одним из главных каналов доведения до населения конечных результатов общественного производства. Через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными административно-территориальными единицами и социальными группами населения. Также из них финансируется развитие таких отраслей производственной сферы, как местная и пищевая промышленность, коммунальное хозяйство, обеспеченность продукцией и услугами которых является важным условием повышения уровня жизни населения региона.

Экономическая сущность региональных финансов проявляется в тех функциях, которые выполняют бюджеты: формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности региональных органов власти; распределение и использование этих фондов между отраслями хозяйства региона; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий и учреждений, подведомственных этим органам власти.

На региональные органы власти возложена важная задача по претворению в жизнь государственных социально-экономических программ. Это требует больших материальных и финансовых ресурсов, ибо финансирование мероприятий, связанных с реализацией государственных социально-экономических программ в значительной степени осуществляется за счет средств региональных бюджетов. Поэтому особую значимость приобретают проблемы формирования

бюджетов регионов и совершенствования методов использования их финансовых ресурсов.

В основе механизма формирования доходной части территориальных бюджетов лежат закрепленные и регулируемые доходы. Закрепленными(или собственными) являются доходы, которые полностью или в фиксированной доле в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет, минуя вышестоящие бюджеты. Основу закрепленных доходов региональных бюджетов составляют налоги субъектов РФ, местные налоги, но роль большинства этих налогов незначительна. Региональные органы власти должны быть заинтересованы в закрепленных источниках доходов, так как они позволяют проявлять хозяйственную инициативу, добиваться увеличения платежей в бюджет, оказывать экономическое влияние на предприятия.

Под регулируемыми понимаются доходы, которые в целях сбалансированности расходов и доходов поступают в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по нормативам, утвержденным на очередной финансовый период. К основным видам регулируемых доходов относятся: процентные отчисления от налогов на прибыль предприятий, на добавленную стоимость, походный налог с физических лиц, акцизы; дотации; субвенции; средства, полученные из вышестоящего бюджета в процессе исполнения бюджета. По объему и экономическому значению регулирующие доходы занимают ведущее положение в доходах региональных бюджетов.

По основным источникам поступлений структура доходной части бюджета складывается из следующих составляющих:

- налоговые доходы, включающие в себя налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный налог с населения, транспортный налог, налоги на имущество, налог на добавленную стоимость, акцизы, платежи за использование природных ресурсов и налоги от внешнеэкономической деятельности;

- неналоговые доходы, формирующиеся в основном за счет доходов от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или деятельности, административные платежи и сборы, штрафные санкции, возмещение ущерба и т.п. Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, а именно дотации, субвенции, средства, полученные по взаимным расчетам, трансферты.

В бюджеты субъектов РФ помимо федеральных налогов поступают региональные налоги и сборы. На региональные нужды направляется около 10% федерального бюджета:

- 1) ФФПР (федеральный фонд финансовой поддержки регионов - около 8 %);
- 2) ФРР (фонд регионального развития - около 1 %);
- 3) ФРРФ (фонд развития региональных финансов- 0,5 %);
- 4) ассигнования на региональное гостелерадио – 0,5 %. Главный источник финансовой поддержки субъектов Федерации – это ФФПР.

Расходы региональных бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные. Капитальные расходы – часть расходов бюджета, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. Они являются основой бюджета развития территории. Текущие расходы – часть расходов бюджета, обеспечивающая текущее функционирование

органов государственной власти, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки местным бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий, субвенций на текущее финансирование.

Спецификой расходов региональных бюджетов является значительное преобладание в них расходов на социально-культурные мероприятия. Прежде всего, это связано с тем, что региональным и муниципальным органам власти подведомственна подавляющая часть социально-культурных учреждений и в первую очередь учреждения образования и здравоохранения. В период формирования рыночных отношений даже потенциально коммерческие объекты социально-культурной сферы не могут функционировать на принципах самофинансирования и самоокупаемости, а связано это в основном со значительной долей низкодоходных групп населения, которое не в состоянии оплачивать большинство услуг, необходимых для создания нормальных, комфортных условий своей жизнедеятельности.

Учитывая, что темпы роста расходов региональных бюджетов превышают темпы роста их доходов, возникает необходимость в дотациях из вышестоящего бюджета. Они могут иметь место в тех регионах, где в силу исторических условий экономический потенциал не в состоянии расширяться, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Несмотря на то, что дотации и субвенции как метод наделения финансовыми ресурсами региональных бюджетов несовершенны, поскольку лишены стимулирующих качеств и создают у региональных властей иждивенческие настроения, отказаться от них сегодня нельзя. Вторая важнейшая составная часть финансового обеспечения территорий разного ранга – средства субъектов

хозяйствования (предприятий, фирм, организаций), которые используются ими на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов. Существенное значение имеет и долевое участие предприятий и организаций различных форм собственности в создании и содержании объектов региональной инфраструктуры, потребность в которой возрастает по мере развития рыночных отношений.

Третьим компонентом являются территориальные отделения государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования). Эти фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий: государственного пенсионного обеспечения, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, санаторно-курортного обслуживания и т.д.

Спецификой государственных внебюджетных фондов является четкое закрепление за ними доходных источников и, как правило, строго целевое использование средств. Средства государственных внебюджетных фондов формируются за счет сумм единого социального налога, включаемого в себестоимость продукции (работ, услуг), страховых взносов работодателей и работающих, добровольных взносов юридических и физических лиц, средств федерального бюджета, пени, финансовых санкций и др.

2. В последние годы роль региональных бюджетов возрастает, расширяется сфера их применения в связи с расширением прав региональных и местных органов власти в соответствии с законодательством Российской Федерации. Региональный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта РФ.

Доходная часть регионального бюджета включает :

1) налоговые доходы:

- налог из имущества организаций (100%);
- транспортный налог (100%);
- налог на прибыль предприятий (100%);
- акцизы (100%);
- госпошлины (100%);
- налог НДС (80 %);
- налог на добычу полезных ископаемых (60%);
- единый сельхозналог (30%).

2) неналоговые доходы:

- доходы от использования имущества в госсобственности (100%);
- доходы от продажи имущества в госсобственности (100%);
- плата за использование лесов (100%);
- плата за использование водных ресурсов (100%);
- доходы от продажи земельных участков (20 %);
- плата за негативное воздействие на окружающую среду (40 %).

3) безвозмездные перечисления:

- дотации от других бюджетов РФ;
- субсидии из других бюджетов РФ;

- субвенции из федерального бюджета;
- иные межбюджетные трансферты;

В настоящее время в доходах бюджетов многих субъектов Российской Федерации основную долю (до 75 %) занимают безвозмездные поступления из федерального бюджета в форме дотаций. В Карачаево-Черкесской Республике: 2012 г.- 79,8 %, 2013 г.- 76,3%, 2014 г. - 71,2%, 2015 г.- 73, 6 %, 2016 г.- 77% (дотации - 40, субсидии - 15, субвенции - 22%). Соответственно изменяется доля налоговых и неналоговых поступлений в бюджет региона.

Рассмотрим в качестве примера бюджет КЧР на 2015-2017 гг. в таблице 16:

Таблица 16

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доходы, всего	22558 (100%)	21234 (100%)	24039 (100%)
в т.ч. налоговые и неналоговые доходы	7750 (34,4%)	8643 (40,7%)	8300 (34,5%)
безвозмездные перечисления	14808 (65,6%)	12591 (59,3%)	15739 (65,5%)
Расходы, всего	23235	21896	23993
Профицит (+), дефицит (-)	-677	-662	+47

На состоявшейся ноябрьской 2017 года сессии Народного Собрания Карачаево-Черкесии во втором и окончательном чтении депутаты приняли закон «О республиканском бюджете Карачаево-Черкесской республики на 2018 год». Примечательно, что бюджет на 2018 год имеет большую социальную направленность, чем бюджет 2017 года, т.к. основная часть бюджетных ассигнований направлена

на функционирование и развитие социальной сферы, сообщает пресс-служба Главы КЧР.

Главный финансовый документ представил министр финансов Карачаево-Черкесии. Он отметил, что бюджет республики на 2018 год разработан в соответствии с действующим в стране законодательством и на основе прогноза социально-экономического развития, основных направлений налоговой и бюджетной политики на 2018 год. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ расходы бюджета представляют собой выплачиваемые из бюджета денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение выполняемых функций и задач субъекта Российской Федерации.

Рассмотрим структуру расходов бюджета КЧР за 2018 г. в таблице 17:

Таблица 17

№	Статьи расходов бюджета	% от «всего»
1.	Здравоохранение	22,25
2.	Образование	21,94
3.	Социальная политика	21,10
4.	Национальная политика	14,05
5.	Межбюджетные трансферты	8,81
6.	Общегосударственные вопросы	4,93
7.	Жилищно-коммунальное хозяйство	2,77
8.	Физическая культура и спорт	1,22
9.	Культура, кинематография	1,08
10.	Обслуживание государственного и муниципального долга	0,75
11.	Национальная безопасность и право- охранительная деятельность	0,38
12.	Средства массовой информации	0,37
13.	Охрана окружающей среды	0,27
14.	Национальная оборона	0,08
	Всего	100,0

Расходная часть бюджета на 2018 год повысилась по сравнению с бюджетом 2017 года на 3,9 млрд. руб. В расходной части республиканского бюджета предусмотрены средства на: формирование регионального дорожного фонда; предоставление субвенции на осуществление государственных полномочий в сфере здравоохранения; погашение задолженности по оплате коммунальных

услуг педагогическим работникам на селе; значительное увеличение расходов на обеспечение жильем детей-сирот; увеличение фонда оплаты труда учителей образовательных учреждений с целью доведения среднего размера оплаты их труда до средней заработной платы по экономике республики; увеличение фонда оплаты труда работников республиканских бюджетных учреждений; стипендиального фонда обучающихся в республиканских образовательных учреждениях. Повышение доходной части республиканского бюджета на 3,9 млрд. руб. ожидается за счет налоговых и неналоговых поступлений, которые с учетом поправок составили около 5 млрд. руб., а также - за счет безвозмездных поступлений из федерального бюджета в бюджет республики более 17 млрд. рублей, в том числе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности 5,8 млрд. рублей.

По состоянию на 01.07.2019 консолидированный бюджет КЧР исполнен с дефицитом 286 млн.руб. при доходах 13260 млн.руб. и расходах 13 546 млн.руб. Основными источниками доходов являются безвозмездные поступления – 69,8%, налоговые и неналоговые доходы составляют 30,2%.

На территории Карачаево-Черкесской Республики на 01.07.2019 г. функционировали 40 банковских учреждений:

ООО «ХКФ Банк» - 1 ед.

ПАО «СКБ - банк» - 1 ед.

ПАО «Мин Банк» - 4 ед.

ПАО «Ставрополь - промстройбанк» -1 ед.

ПАО «Сбербанк» - 22 ед.

ПАО «Связь - БАНК» 2 ед.

АО «Народный банк» - 1 ед.

АО «ОТПбанк» - 1 ед.

АО «Тексбанк» - 1 ед.

АО «Россельхозбанк » - 4 ед.

ООО «Сетелем банк» -1 ед.

КБ « Ренесанс Кредит» (ООО) – 1 ед.

Число пунктов банковского обслуживания, приходящихся на 100 тыс. жителей республики, составило 8,4 единиц. Их удельный вес составляет в РФ только 0,1% , в СКФО – 4, 8%. Поэтому доступность и обеспеченность банковскими услугами как населения, так и экономики республики пока остается на недостаточно высоком уровне.

Объём привлеченных на территории республики клиентов за январь – июнь 2019 г. в сравнении с соответствующим периодом 2018 г. снизился на 1,07%, составив 19,6 млрд.руб. (по России рост на 9,72%).

Объём кредитов, предоставляемых предприятиям и населению республики за январь – июнь 2019 г. в сравнении с соответствующим периодом 2018 г. снизился на 0,7% и составил 15,7 млрд.руб. (по России рост на 12, 9%).