

Учреждение образования “Белорусский государственный экономический университет”

УТВЕРЖДАЮ

Ректор Учреждения образования  
“Белорусский государственный  
экономический университет”

В.Н.Шимов

“ 30 ”  2012 г.

Регистрационный № УД 957-12 /баз.

## **МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

Учебная программа для специальности  
1-25 01 04 «Финансы и кредит»

2012

## **СОСТАВИТЕЛЬ**

*Жук И.Н.*, заведующий кафедрой бюджета и финансов внешнеэкономической деятельности Учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет», кандидат экономических наук, доцент;

*Дорофеев В.Г.*, доцент кафедры бюджета и финансов внешнеэкономической деятельности Учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет», кандидат экономических наук, доцент;

*Заяц А.Н.*, доцент кафедры бюджета и финансов внешнеэкономической деятельности Учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет».

## **РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

*Быков А.А.*, заведующий кафедрой экономики и управления Учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет», доктор экономических наук, профессор;

*Астрейко Т.А.*, начальник управления местных бюджетов Главного управления бюджетной политики Министерства финансов Республики Беларусь.

## **РЕКОМЕНДОВАНА К УТВЕРЖДЕНИЮ:**

Кафедрой бюджета и финансов внешнеэкономической деятельности Учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет» (протокол № 11 от 24.05. 2012 г.)

Научно-методическим советом Учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет» (протокол № 6 от 06.06 2012 г.)

Ответственный за редакцию: Жук И.Н.

Ответственный за выпуск: Жук И.Н.

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Местные бюджеты являются частью государственных финансов и науки о финансах. В отличие от дисциплины «Государственный бюджет», которая рассматривает распределительные отношения через бюджет сектора государственного управления, данный курс сфокусирован на вопросах бюджетного федерализма и децентрализации, которые являются сравнительно новыми и весьма актуальными для Республики Беларусь.

Под бюджетным федерализмом понимается устройство бюджетной системы государства, при котором каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах четко закрепленных за ним законодательством бюджетных полномочий. В свою очередь, бюджетная децентрализация в целом предполагает передачу более значительных полномочий местным органам власти, чтобы они могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов и расходов своих бюджетов в интересах проживающего на данной территории населения. Задачами бюджетного федерализма и децентрализации является повышение эффективности распределения ресурсов и производительной эффективности.

Как правило, ресурсы и блага распределены по территориям государств неравномерно. В то же время, законодательство большинства стран предоставляет своим гражданам права доступа к набору общественных услуг (например, среднему образованию, неотложной медицинской помощи, т.п.). С помощью межбюджетных отношений государство обеспечивает соответствие полномочий местных органов власти и бюджетными ресурсами, которые должны обеспечить реализацию этих полномочий.

В определении бюджетного законодательства Республики Беларусь местные бюджеты включают в себя областные, городские, районные сельские и поселковые бюджеты.

Дисциплина «Местные бюджеты и межбюджетные отношения» является частью современных экономических знаний и связана с рядом других дисциплин учебного плана: «Государственный бюджет», «Теория финансов», «Бюджетный учет и отчетность», «Налоги и налогообложение», «Финансово-кредитные системы зарубежных стран» и др.

Для успешного прохождения данного курса студентам необходимо изучить курсы по «Экономической теории (микро- и макроэкономика)», «Общей теории статистики», а также учесть, что:

порядок исчисления налогов и расчетов с бюджетом по налогам изучается в дисциплине «Налоги и налогообложение»;

бюджетный процесс, функции распорядителей бюджетных средств, вопросы осуществления контроля исполнения бюджетов и применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства рассматриваются в курсе «Государственный бюджет».

**Цель курса:** формирование у студентов теоретических и практических знаний о местных бюджетах и межбюджетных отношениях как инструментах

эффективной реализации функций местных исполнительных и распорядительных органов.

***Задачи изучения дисциплины:***

- сформировать знания о критериях эффективного выполнения государственных функций (предоставления услуг населению) на местном уровне;
- раскрыть содержание концепций бюджетного федерализма и децентрализации;
- дать представление о подходах к оптимальному распределению функций между уровнями государственной власти и закреплению соответствующих расходных полномочий за местными бюджетами;
- обучить инструментам анализа доходов, расходов, сбалансированности и долга местных бюджетов;
- предоставить студентам информацию о теориях и моделях выравнивания бюджетной обеспеченности с использованием межбюджетных трансфертов;
- раскрыть слушателям особенности функций, прав и обязанностей участников бюджетного процесса на местном уровне.

***В результате изучения дисциплины студенты должны***

**ЗНАТЬ:**

- концепцию бюджетного федерализма и децентрализации;
- содержание моделей и теорий эффективного распределения функций и ресурсов между уровнями и территориальными единицами (вертикальная и горизонтальная сбалансированность);
- подходы к управлению долгом местных органов власти;
- содержание концепции бюджетирования, ориентированного на результат, и основ планирования расходов по государственным функциям и экономическим категориям;
- принципы межбюджетных отношений, формы межбюджетных трансфертов, их содержание,
- цели, подходы, критерии для выравнивания бюджетной обеспеченности;
- источники данных для проведения анализа.

**УМЕТЬ:**

- проводить анализ степени децентрализации, структуры местных бюджетов, их сбалансированности в абсолютном и относительном выражении;
- анализировать и прогнозировать доходы местных бюджетов;
- рассчитывать и анализировать показатели сбалансированности бюджетов и долга местных органов власти;
- рассчитывать размер межбюджетных трансфертов.

В качестве методов обучения рекомендуется проведение семинарских и практических занятий, решением задач и тестов, выполнение контрольных заданий, самостоятельная работа и контроль за ее выполнением.

Всего часов по дисциплине 226, из них всего часов аудиторных 100, в том числе 52 часа – лекции, 48 часов – практические занятия.

Рекомендуемые формы контроля – зачет, курсовая работа, экзамен.

## Примерный тематический план

№ п/п	Тема	Стационар	
		Лекции	Практические занятия
<b>Раздел I. Предмет, цели и задачи курса</b>			
1	Цель курса. Введение	1	-
2	Местные бюджеты и коммунальная собственность	2	2
3	Бюджетный федерализм и децентрализация	2	2
4	Международные нормы и практика, применяемые к местным бюджетам и межбюджетным отношениям	2	2
5	Бюджетно-налоговая координация и гармонизация: функции и задачи	5	4
6	Принципы построения и структура бюджетной системы в контексте предмета курса	2	2
7	Децентрализация на примере Республики Беларусь	2	2
8	Подходы к анализу: размер, структура, сбалансированность местных бюджетов	2	2
<b>ИТОГО:</b>		<b>18</b>	<b>16</b>
<b>Раздел II. Расходы местных бюджетов</b>			
9	Функции органов местного управления и самоуправления: подходы к распределению государственных функций между уровнями власти, критерии закрепления. Закрепленные и делегированные функции	4	2
10	Финансирование отдельных государственных функций из местных бюджетов (на примере образования, здравоохранения, жилищно-коммунальных услуг, местного хозяйства)	8	8
<b>ИТОГО:</b>		<b>12</b>	<b>10</b>
<b>Раздел III. Доходы местных бюджетов</b>			
11	Структура доходов и принципы их закрепления за бюджетами	1	-
12	Источники данных для анализа и прогнозирования доходов местных бюджетов	1	2
13	Налоговые доходы местных бюджетов, их анализ и прогнозирование	3	5
14	Неналоговые доходы местных бюджетов	1	2
<b>ИТОГО:</b>		<b>6</b>	<b>9</b>
<b>Раздел IV. Сбалансированность местных бюджетов</b>			

15	Основы сбалансированности бюджета. Заимствования и долг местных органов управления и самоуправления	2	2
16	Классификация долга. Анализ долга и показатели экономической безопасности. Управление долгом	3	4
<b>ИТОГО:</b>		<b>5</b>	<b>6</b>
<b>Раздел V. Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты</b>			
17	Теоретические основы межбюджетных отношений в контексте бюджетного федерализма. Принципы межбюджетных отношений	1	1
18	Межбюджетные трансферты: классификация, проблема институционального выбора	4	2
19	Система бюджетного выравнивания как реализация принципа фискальной справедливости при выравнивании между территориями	6	4
<b>ИТОГО:</b>		<b>11</b>	<b>7</b>
<b>ВСЕГО:</b>		<b>52</b>	<b>48</b>

## **СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ «МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»**

### **Раздел I. Предмет, цели и задачи курса**

#### **Тема 1. Цель курса. Введение**

Место местных бюджетов в науке о финансах и в системе государственных финансов. Межбюджетные отношения, как особый род финансовых распределительных отношений между институциональными единицами сектора государственного управления.

#### **Тема 2. Местные бюджеты и коммунальная собственность**

Место местных бюджетов в бюджетном учете. Активы и обязательства местных исполнительных и распорядительных органов власти и других распорядителей средств местных бюджетов. Местные бюджеты как движение активов и обязательств в течение отчетного периода. Руководство МФ по статистике государственных финансов 2003 года как международный стандарт финансовой отчетности по сектору государственного управления.

#### **Тема 3. Бюджетный федерализм и децентрализация**

Бюджетный федерализм и децентрализация. Элементы бюджетного федерализма, как единой концепции распределения государственных функций

в федеративных и унитарных государствах. Аргументы в пользу централизации и децентрализации.

#### **Тема 4. Международные нормы и практика, применяемые к местным бюджетам и межбюджетным отношениям**

Международные соглашения, регулирующие местные бюджеты и межбюджетные отношения. Римское соглашение (1957 г.), Европейская хартия о местном самоуправлении (1985 г.). Реформа межбюджетных отношений и наличие рыночных институтов, механизмов. Готовность участников бюджетного процесса к ее реализации. Роль институциональных ограничений.

#### **Тема 5. Бюджетно-налоговая координация и гармонизация: функции и задачи**

Концепция бюджетно-налоговой координации и гармонизации, функции и задачи: распределительная эффективность, бюджетная сбалансированность, справедливость, фискальный суверенитет. Бюджетно-налоговая координация и ее составляющие: вертикальная бюджетная сбалансированность и горизонтальная бюджетная сбалансированность.

#### **Тема 6. Принципы построения и структура бюджетной системы в контексте предмета курса**

Универсальные принципы построения бюджетной системы, их применение к местным бюджетам и межбюджетным отношениям.

#### **Тема 7. Децентрализация на примере Республики Беларусь**

Процессы децентрализации в Республике Беларусь. История вопроса. Анализ соответствующих положений Бюджетного кодекса Республики Беларусь, ретроспективная оценка законодательства

#### **Тема 8. Подходы к анализу: размер, структура, сбалансированность местных бюджетов**

Источники данных для анализа. Проверка данных на сопоставимость. Консолидация данных местных бюджетов. Анализ размера, доли, динамики показателей местных бюджетов.

### **Раздел II. Расходы местных бюджетов**

**Тема 9. Функции органов местного управления и самоуправления: подходы к распределению государственных функций между уровнями власти, критерии закрепления. Закрепленные и делегированные функции**



Экономические критерии для распределения функций: основные теории и модели (модель оптимального размера групп Оутса, теория «голосования ногами» Тибаута). Другие критерии, которые могут использоваться для закрепления функций.

Правовые аспекты закрепления функций. Делегирование функций, финансовые последствия решений о делегировании функций. Права и обязанности распорядителей бюджетных средств.

#### **Тема 10. Финансирование отдельных государственных функций из местных бюджетов**

Финансирование отдельных государственных функций из местных бюджетов (на примере образования, здравоохранения, жилищно-коммунальных услуг, местного хозяйства). Нормирование расходов и смета бюджетной организации. Программное составление бюджета. Бюджетирование, ориентированное на результат. Минимальные стандарты, проблемы формулирования и применения, региональные особенности.

### **Раздел III. Доходы местных бюджетов**

#### **Тема 11. Структура доходов и принципы их закрепления за бюджетами**

Структура доходов местных бюджетов, принципы их закрепления за бюджетами разного уровня.

#### **Тема 12. Источники данных для анализа и прогнозирования доходов местных бюджетов**

Категории статистики государственных финансов и системы национальных счетов. Достоверность и сопоставимость рядов данных.

#### **Тема 13. Налоговые доходы местных бюджетов, их анализ и прогнозирование**

Анализ налоговых доходов в разрезе групп (налоги на доходы и прибыль, налоги на собственность, налоги на товары и услуги). Прогнозирование налоговых баз.

#### **Тема 14. Неналоговые доходы местных бюджетов**

Неналоговые доходы. Доходы от собственности или поступления от продажи имущества: бюджетно-налоговый и экономический аспекты. Роль доходов от оказания платных услуг.

## **Раздел IV. Сбалансированность местных бюджетов**

### **Тема 15. Основы сбалансированности бюджета. Заимствования и долг местных органов управления и самоуправления**

Подходы к сбалансированности бюджетов (основные теории). Уровень дефицита, нейтральный по отношению к уровню долга. Классификация источников финансирования дефицита бюджета. Права местных органов власти по заимствованию.

### **Тема 16. Классификация долга. Анализ долга и показатели экономической безопасности. Управление долгом**

Виды долга. Анализ долга в увязке с показателями экономической безопасности. Долговая стратегия. Контроль уровня долга и заимствований (национальная и международная практика).

## **Раздел V. Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты**

### **Тема 17. Теоретические основы межбюджетных отношений в контексте бюджетного федерализма. Принципы межбюджетных отношений**

Содержание и принципы межбюджетных отношений. Их роль в концепции бюджетного федерализма.

### **Тема 18. Межбюджетные трансферты: классификация, проблема институционального выбора**

Межбюджетные трансферты: основные определения, формы межбюджетных трансфертов. Правовые аспекты отдельных форм межбюджетных трансфертов.

### **Тема 19. Система бюджетного выравнивания как реализация принципа фискальной справедливости при выравнивании между территориями**

Определение размера целевого гранта (субвенции). Расчет влияния решений для определения размера трансферта. Эффект межбюджетных трансфертов: базовая модель и ее расширение, проблемы расчета нормативов. Выравнивание бюджетной обеспеченности. Критерии выравнивания. Расчет межбюджетного трансферта выравнивания. Влияние механизма выравнивания на развитие территории. Дискуссионные вопросы выравнивания.

## Учебно-методические материалы по дисциплине

### Законодательные и нормативные акты

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). – Минск : Амалфея, 2004.
2. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-3 // НРПА РБ. 2008. № 2/1509 (с изменениями и дополнениями).
3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г., № 108-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 83, 2 / 1852. – 2012. – № 2, 2/1880.

### Основная литература

1. Сорокина, Т.В. Государственный бюджет : учеб. пособие / Т.В. Сорокина. – Минск : БГЭУ, 2004.
2. Сорокина, Т.В. Бюджетный процесс в Республике Беларусь / Т.В. Сорокина. – Минск : БГЭУ, 2000.
3. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под общ. ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М. : Юрайт, 2008.

### Дополнительная литература

1. Афанасьев, М., Кривоногов, И. Модернизация государственных финансов. – М. : ГУ ВШЭ, 2007.
2. Афанасьев, М., Беленчук, А. А., Кривоногов, И.В. Бюджет и бюджетная система. М. : Юрайт, 2009.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М. : Ось-89, 2007.
4. Болтинова, О.В. Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах : учеб. пособие. – М. : Профобразование, 2002.
5. Годин, А.М, Максимова, Н.С., Подпорина, И.В. Бюджетная система Российской Федерации. – М. : ИТК Дашков и К, 2006.
6. Государственные и муниципальные финансы : учебник / под общей редакцией И.Д. Мацуляк. – М. : РАГС, 2004.
7. Кадомцева, С.В. Государственные финансы : учеб. пособие / С.В. Кадомцева. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 351 с.
8. Леутина, Л.И. Финансовая система Республики Беларусь : курс лекций / Л.И. Леутина, Т.Г. Струк. – Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2010. – 142 с.
9. Малиновская, О.В. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие. – М. : КноРус, 2010. – 427 с.
10. Мысляева, И.Н. Государственные и муниципальные финансы : учеб. – М. : ИНФРА-М, 2011. – 360 с.
11. Сорокина, Т.В. Бюджет Беларуси: генезис и развитие / Т.В. Сорокина. – Минск : Маладзічок, 2000.
12. Фисенко, М.К. Финансовая система Беларуси : учеб. пособие / М.К. Фисенко. – Минск : Совр. школа, 2008. – 178 с.
13. Христенко, В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами / В.Б. Христенко. – М : Дело, 2002.