Негосударственное Образовательное Учреждение Высшего Профессионального Образования

**«Столичная финансово – гуманитарная академия»**

филиал в г. Омске.

**Специальность: Финансы и кредит**

 **Курсовая работа**

**по дисциплине «Финансы».**

**Тема: «Бюджетная система РФ».**

 **Выполнила:**

 **Проверил (а):**

**г. Омск.**

**2007 год.**

**Содержание.**

**Введение**……………………………………………………………………………….3

**Глава 1. Бюджетная система и бюджетное устройство Российской**

 **Федерации**…………………………………………………………………4

* 1. **Бюджет. Основные черты бюджетной системы и бюджетного**

 **устройства Российской Федерации**………………………………...4

**1.2. Принципы бюджетной системы**……………………………………6

**Глава 2. Структура бюджетной системы страны**……………………………..12

 **2.1. Изменение структуры**………………………………………………….12

 **2.2. Бюджетный процесс: сущность и содержание бюджетного**

 **Процесса**……………………………………………………………...19

**Глава 3. Бюджетный федерализм**……………………………………………….25

 **3.1. Сущность бюджетного федерализма**……………………………25

**Заключение**…………………………………………………………………………..37

**Список использованной литературы**…………………………………………….38

**Введение.**

В формировании и развитии экономической структуры любого современного общества ведущую, определяющую роль играет государственное регулирование, осуществляе­мое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих го­сударству осуществлять экономическое и социальное регу­лирование, является финансовая система общества, глав­ное звено которой — бюджетная система. Именно посред­ством финансовой системы государство образует центра­лизованные и воздействует на формирование децентрали­зованных фондов денежных средств, обеспечивая возмож­ность выполнения возложенных на государственные органы функций.

Экономические и политические реформы, проводимые в России с начала 90-х годов, не могли не затронуть сферу государственных финансов, и в первую очередь бюджетную систему Российской Федерации, которая в 1991 г. претер­пела кардинальные изменения. До этого государственный бюджет России включался в государственный бюджет СССР, в котором отражались все бюджеты на территории страны, в том числе сельские и поселковые.

**Глава 1. Бюджетная система и бюджетное устройство**

###  **Российской Федерации.**

**1.1. Бюджет. Основные черты бюджетной системы и бюджетного устройства Российской Федерации.**

**Бюджетная система государства — это совокупность всех видов бюджетов.**

Бюджетный кодекс РФ определяет **бюджетную систему Российской Федерации как основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Фе­дерации, регулируемую нормами права совокупность феде­рального бюджета, бюджетов субъектов Российской Феде­рации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.**

В настоящее время государственная бюджетная систе­ма Российской Федерации состоит из трех звеньев:

* федерального бюджета;
* 21 республиканского бюджета, 55 краевых и област­ных бюджетов, городских бюджетов Москвы и Санкт-Пе­тербурга, 10 бюджетов автономных округов, бюджета Ев­рейской автономной области;
* около 29 тысяч местных бюджетов (городских, рай­онных, поселковых, сельских).

Все эти бюджеты функционируют автономно. Местные бюджеты со своими доходами и расходами не входят в бюд­жеты территорий, а последние не включаются в федераль­ный республиканский бюджет.

Бюджетная система представляет собой центральное звено финансовой системы страны. С момента, когда госу­дарство начинает регулярно составлять бюджет, финансы приобретают всеобщий характер.

Через федеральный бюджет образуется и использует­ся общегосударственный централизованный фонд денежных средств, а государство организует перераспределение средств между производственной и непроизводственной сфе­рами народного хозяйства, между регионами государства, между отраслями народного хозяйства.

Выступая, как система денежных отношений, федераль­ный бюджет, будучи экономической категорией, выражает экономические отношения в обществе — отношения между социальными слоями и группами.

***По* *форме федеральный бюджет выступает как рос­пись доходов и расходов государства на определенный срок, утверждаемая в законодательном порядке.***Утверждение бюджета парламентом придает бюджету силу закона.

Федеральный бюджет, являясь главным средством мо­билизации и расходования ресурсов государства, дает по­литической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее за­щищенным слоям населения.

Очевидно, что успех экономического реформирования в нашей стране в большой степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства бу­дет отвечать требованиям времени.

В первую очередь это касается регионов Российской Федерации, так как финансово-бюджетный кризис, обострив­шийся летом 1998 г., оказал чрезвычайно неблагоприятное воздействие на их экономику. В отличие от федерального центра последние не имеют возможности решать свои бюд­жетные проблемы за счет рублевой эмиссии или масштаб­ного привлечения спекулятивного финансового капитала. В результате региональные бюджеты оказываются неспо­собными исполнять взятые на себя финансовые обязатель­ства, а их дефицит покрывается путем необеспеченных заимствований и возрастающей эмиссии денежных суррога­тов, представляющих собой различные формы территори­альных взаимозачетов и налоговых освобождений.

Прямое воздействие августовского валютно-финансового кризиса на экономику регионов выразилось в резком изменении соотношений между объемами рублевых поступ­лений в территориальные бюджеты и размерами их валют­ных обязательств перед иностранными инвесторами и кре­диторами.

Резкое удорожание цены валютных заимствований и последующий уход инвесторов *с* рынка субфедеральных ценных бумаг, номинированных в рублях, усугубили про­блему дальнейшего обслуживания региональных займов. Это заставило ряд субъектов Федерации принудительно рест­руктурировать выплаты по внутреннему долгу. Как след­ствие бюджеты субъектов Федерации лишились возмож­ности рефинансирования своих долговых обязательств за счет эмиссии ценных бумаг, а значит, потеряли важный источник покрытия бюджетного дефицита.

Поиск выхода из глубочайшего экономического кризи­са, в котором оказалась Россия, потребовал радикального обновления финансовой системы общества, в том числе и бюджетной системы.

Создавшаяся и изменяющаяся крайне медленно ситуа­ция в бюджетной сфере во многом была связана с тем, что фактически отсутствовали нормативные положения и акты, основным назначением которых являлось бы регулирова­ние бюджетных правоотношений.

Составной частью пути выхода из кризиса явилось принятие Государственной Думой 17 июля 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации, установившего общие прин­ципы бюджетного законодательства и правовые основы функционирования бюджетной системы и бюджетного ***про­цесса***Российской Федерации.

**1.2. Принципы бюджетной системы.**

Характер бюджетного устройства зависит не только от социально-экономического устройства общества, но и от национально-государственного устройства страны. Поэтому бюджетное устройство Российской Федерации основы­вается на модели бюджетного федерализма, который по существу представляет собой определенный тип бюджет­ного устройства федеративного государства.

Бюджетным кодексом РФ (гл. 5) законодательно закреп­лено, что ***бюджетная система Российской Федерации ос­нована на следующих принципах:***

* единство бюджетной системы Российской Федерации; 4 разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
* самостоятельность бюджетов;
* полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
* сбалансированность бюджета;
* эффективность и экономность использования бюджет­ных средств;
* общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; 4 гласность;
* достоверность бюджета;
* адресность и целевой характер бюджетных средств.

**Принцип единства бюджетной системы** заключается как в единообразном порядке составления бюджета, так и в еди­ном бюджетном документе. Бюджет должен быть только один, и в нем отражаются все доходы и расходы государ­ства.

Единство предполагает сопоставимость частей бюдже­та между собой. Для этого применяется единая бюджетная классификация, т. е. группировка доходов и расходов бюд­жета по однородным признакам.

Взаимодействие бюджетов всех уровней обеспечивает­ся единством правовой базы, форм бюджетной документа­ции, денежной системы, принципов организации бюджет­ного процесса, гарантирующими единый порядок примене­ния санкций за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Единство бюджетной сис­темы обеспечивается управлением государственным бюдже­том и реализуется через единую социально-экономическую, включая бюджетную, налоговую и фискальную политику государства.

В современных условиях единство бюджета нарушает­ся путем выделения из бюджета специальных фондов, це­левых программ и т. п.

**Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы** означает закрепление соот­ветствующих видов доходов (полностью или частично) и пол­номочий по осуществлению расходов за органами государ­ственной власти Российской Федерации, ее субъектов, орга­нами местного самоуправления.

**Принцип самостоятельности бюджетов** означает:

* право законодательных органов государственной вла­сти и органов местного самоуправления на соответствую­щем уровне бюджетной системы самостоятельно осуществ­лять бюджетный процесс;
* наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня;
* законодательное закрепление регулирующих дохо­дов бюджетов, полномочий по формированию доходов со­ответствующих бюджетов;
* право органов государственной власти и органов ме­стного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством определять направления расходования средств и источники финансирования дефицитов соответ­ствующих бюджетов;
* недопустимость изъятия доходов, дополнительно по­лученных при исполнении законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;
* недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней потерь в доходах и дополнительных расходов, возник­ших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за ис­ключением случаев, связанных с изменением законодательства.

**Принцип полноты учета бюджетных доходов и расхо­дов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов** означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюд­жетов внебюджетных фондов и иные определенные зако­ном обязательные поступления, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах внебюджетных фондов в обязатель­ном порядке и в полном объеме. Все государственные и му­ниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств внебюджетных фондов, акку­мулированных в бюджетной системе Российской Федера­ции. Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учиты­ваются отдельно по доходам и расходам бюджетов, бюд­жетов государственных внебюджетных фондов, за исклю­чением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обя­зательных платежей, предоставляемых в пределах теку­щего финансового года.

Различают бюджеты брутто и нетто. В бюджет брутто включаются все валовые доходы и расходы государства, а в бюджет нетто — только чистые расходы и доходы. Расходы на государственные предприя­тия включаются в бюджет брутто, а в бюджете нетто от­ражается только разница между доходами и расходами.

**Принцип сбалансированности бюджета** предполагает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета упол­номоченные органы должны исходить из необходимости ми­нимизации размеров дефицита бюджета. Доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюдже­та, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов дру­гих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

**Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств** означает, что при составлении и испол­нении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюд­жетных средств должны исходить из необходимости дости­жения заданных результатов с использованием наименьше­го объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

**Принцип общего (совокупного) покрытия расходов** оз­начает, что все расходы бюджета должны покрываться об­щей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы и поступления не могут увязываться с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае центра­лизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

**Принцип гласности** означает:

* обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту информации о ходе исполнения бюджетов, доступность иных сведений;
* обязательную открытость для общества и средств мас­совой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызы­вающим разногласия внутри законодательного (представи­тельного) органа или между исполнительным и законодатель­ным (представительными) органами государственной власти.

Секретные статьи могут утверждаться только в соста­ве федерального бюджета. На практике этот принцип реа­лизуется формально: бюджет публикуется и утверждается в укрупненных цифрах, что искажает его действительную сущность.

**Принцип достоверности бюджета,** т. е. его реальности, предполагает, что все суммы доходов и расходов должны быть обоснованны и правильны.

Для современных бюджетов характерны затушевыва­ние направлений расходов и сокрытие реального участия различных слоев общества в формировании доходной части бюджета, т. е. принцип реальности бюджета не соблюдает­ся в настоящее время ни в одной стране (и Россия не ис­ключение), хотя бюджеты большинства стран пропаганди­руются как реальные.

**Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств** означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных бюджетополучателей с обозначе­нием направления их на финансирование конкретных целей.

В экономической литературе последних лет не все принципы, указанные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, называют в качестве принципов бюджетной системы. В финансово – кредитном энциклопедическом словаре сказано, что бюджетная система строится трех принципах: самостоятельность бюджетов, разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом. В словаре отмечено: «Указанные в статье 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации другие принципы не относятся к построению бюджетной системы Российской Федерации, а характеризуют либо бюджетный процесс, либо механизм бюджетного финансирования». С этим утверждением следует согласиться. Так, например, принцип эффективности и использования бюджетных средств следует отнести к принципам бюджетного финансирования, а не организации бюджетной системы.

**Глава 2. Структура бюджетной системы.**

 Структуру объекта можно рассматривать как его состав (строение), совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность, и со статистической точки зрения как величины удельных весов отдельных показателей в их общей сумме. В данном разделе будет рассмотрено изменение состава бюджетной системы, а также долей разных видов бюджетов в консолидированном бюджете.

**2.1.Изменение структуры.**

Бюджетная система страны, ее состав и структура изменялись в разные временные периоды. После установления советской власти в России первые полугодовые, а затем и годовые бюджеты составлялись как единые без выделения республиканских и местных 6юджетов. Система местных бюджетов была упразднена в июле 1920 г. постановлением сессии ВЦИК. Объединение общегосударственного и местных бюджетов было отменено декретом ВЦИК в октябре 1921 г.. Декретом устанавливалось, что по расходам, имеющим местный характер, и по доходам, покрывающим эти расходы, должны составляться особые финансовые сметы на началах покрытия местных расходов местными доходами, причем эти сметы не должны включаться в роспись доходов и расходов общегосударственного бюджета. Окончательно выделение системы местных бюджетов было оформлено соответствующими декретами ВЦИК и СНК в декабре 1921 г. В 1922 г. был увеличен перечень расходов, переносимых с общегосударственного бюджета на местный, а также расширена доходная база местных бюджетов.

 Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик послужило основанием для создания новой бюджетной системы государства. В бюджетной системе были выделены: союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты. В августе 1923 г. были приняты бюджетные правила, разграничившие доходы и расходы между тремя вышеуказанными звеньями бюджетной си­стемы. В 1924 г. Положением о бюджетных правах Союза и союзных республик было установлено, что каждой союзной республике долж­ны быть предоставлены доходы в размерах, которые могут обеспечить самостоятельный баланс их бюджетов. В тех случаях, когда такое сбалансирование оказывается невозможным, дефицит покрывается из союзного бюджета. В этом же году были внесены изменения в фор­мирование и расходование средств местных бюджетов с целью их укрепления, было положено начало формированию самостоятель­ных сельских бюджетов. Местные бюджеты получали из госбюджета субвенции на финансирование некоторых видов расходов и другие виды финансовой поддержки. Укрепление местных бюджетов при­вело к росту их доли в общегосударственном бюджете и к изменению доли отдельных звеньев системы местных бюджетов: удельный вес городских бюджетов повысился с 31,4 % в 1923-1924 гг. до 43,7% в 1925-1926 гг., а удельный нес волостных и сельских бюджетов – с 8,5 до 22,5% соответственно. В середине 20-х годов в общегосудар­ственном бюджете довольно большой удельный вес занимали госу­дарственные бюджеты союзных республик, их доля превышала 40%.

 С целью усиления доходной базы республиканских бюджетов в 1927 г. было утверждено новое Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик. В соответствии с этим Положением бюджеты союзных республик должны быть сбалансированы без дефицита путем покрытия расходов за счет своих доходных источников. За союзными республиками закреплялось 99% поступлений от сельскохозяйственного, промыслового и подоходного налогов, доходы от предприятий республиканского значении, лесной доход; доходы от реализации государственного имущества и другие поступления: гербового сбора, от налога с обращения ценностей и от реализации общесоюзных государственных займов были превращены в регулирующие (балан­сирующие) статьи бюджетных доходов, размеры отчислений от этих поступлений в бюджеты союзных республик должны были ежегодно устанавливаться общесоюзным законодательством.

 В 1928 г. сессией ВЦИК было принято Положение о бюджетных правах Автономной Советской Социалистической Республики. Это Положение устранило параллельное существование в АССР двух республиканских бюджетов - республиканского государственного бюджета и республиканского местного бюджета - и усилило доходы государственных бюджетов АССР.

 В 1931 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР «О республиканских и местных бюджетах» была усилена доходная часть бюджетов, за ними были закреплены отчисления от налога с оборота предприятий республиканского и местного значения и часть отчислений налога с оборота предприятий общесоюзного значения, а также некоторые другие платежи. В итоге проведенной перестройки 6юджетной системы сильно возросли роль и значение районных и сельских бюджетов. Удельный вес районных бюджетов в общем своде местных бюджетов поднялся с 20,2% в 1929 г. до 23,6% в 1934 г, удельный вес сельских бюджетов - с 7,8 до 18,1%.

 Формирование бюджетной системы страны завершилось к 1938 г., когда местные бюджеты и бюджет социального страхования были официально включены в состав единого государственного бюджета. В состав государственного бюджета входили союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик. В государственные бюджеты союзных республик включались: республиканский бюджет союзной республики, государственные бюджеты автономных республик и бюджеты местных органов власти. Государственные бюджеты автономных республик в свою очередь включали республиканский бюджет республики и бюджеты местных органов власти. В 1940 г. государственный бюджет СССР имел структуру представленную в табл.1.

 **Таблица 1.**

 **Структура государственного бюджета СССР в 1940 г. \***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Уровень бюджетов бюджетной системы СССР. |  Сумма, млн. руб. | Удельный вес, %. |
| Союзный |  137 054 |  76,2 |
| Республиканские |  12 368 |  6,9 |
| Автономных республик и местные |  30 491 |  16,9 |
| **Итого** |  **179 913** |  **100,0** |

 **\*** Финансы и кредит СССР: учебное пособие. С. 429.

Как видно из табл. 1, бюджеты союзных республик занимали
небольшой удельный вес в государственном бюджете, более трех
четвертей бюджетных средств центрaлизовалось в союзном бюджете,
являющемся централизованным фондом ресурсов всего государства.
 По данным отчета о6 исполнении местных бюджетов за 1938 г. доли местных бюджетов в общем их объеме были следующими (табл.2).

**Таблица 2.**

 **Структура местных бюджетов в 1938 г.** **\***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид бюджетов | Сумма, млн. руб. | Удельный вес, % |
| Республиканские (АССР), краевые, областные и окружные |  6 627 |  24,5 |
| Городские и рабочих поселков |  10 460 |  38,4 |
| Районные |  8 400 |  30,8 |
| Сельские |  1 696 |  6,3 |
| **Итого** |  **27 223** |  **100,0** |

 **\*** Финансы и кредит: учебное пособие. С. 429.

Наибольший удельный вес в структуре местных бюджетов за­нимали городские бюджеты вместе с бюджетами рабочих поселков, а наименьший – сельские. Невысокая доля сельских бюджетов объяс­няется соответствующей структурой распределения бюджетных рас­ходов. Из бюджета сельского совета финансировались лишь те ме­роприятия, значение которых не выходило за пределы территории данного сельского совета. В доходах сельских 6юджетов наибольший удельный вес занимали отчисления от государственных налогов и государственных доходов (более 70%), доля местных доходов не пре­вышала 10%. Отчисления от государственных налогов и государствен­ных доходов занимали 6ольшую долю во всех местных бюджетах. Так, в республиканских (АССР), краевых, областных и окружных бюджетах их доля составляла около 65%, в бюджетах городов - око­ло 50, в районных бюджетах - более 70%. Таким образом, при высокой степени централизации средств в союзном бюджете имели место широкие перераспределительные процессы.

 В годы Великой Отечественной войны в структуре бюджетной системы вновь произошли изменения в сторону увеличения доли союзного бюджета и уменьшения удельного веса бюджетов союзных республик. Централизация средств объяснялась необходимостью концентрации средств для финансирования военных нужд.

 После войны бюджетные права союзных республик были расши­рены. С 1955 г. распределение средств между республиканскими и местными бюджетами осуществлялось самой республикой. Союзным республикам было предоставлено право самостоятельно распоряжаться дополнительно выявленными в течение года доходами, вырос объём закрепленных доходов республиканских бюджетов. В 1960 г. удельный вес бюджетов союзных республик составлял около 60%, однако затем он постепенно снижался и к концу 80-х годов составлял около 50%, из которых приблизительно две трети оставалось в республиканских бюджетах и одна треть – в местных. Структура государственного 6юджета СССР за период с 1970 по 1980 гг. представлена в табл. 3.

**Таблица 3.**

 **Структура государственного бюджета СССР в 1970-1980 гг.**\*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Вид бюджета | 1970г. | 1975г. | 1976г. | 1977г. | 1978г. | 1980г. |
| Союзный  | 52,1 | 51,1 | 52,8 | 52,0 | 50,9 | 53,6 |
| Союзных республик, в том числе: | 47,9 | 48,9 | 47,2 | 48,0 | 49,1 | 46,4 |
| Республиканские | 29,2 | 31,0 | 29,7 | 30,5 | 32,0 | 30,3 |
| АССР и местные | 18,7 | 17,9 | 17,5 | 17,5 | 17,1 | 16,1 |

\* Финансовые ресурсы народного хозяйства / под ред. В.К. Сенчагова. М.: Финансы и статистка, 1982 г. С. 123.

 На протяжении всего десятилетия более половины всех средств госбюджета было сосредоточено в союзном бюджете, доли республиканских и местных бюджетов в госбюджетах союзных республик варьируются в небольших пределах: 29-32 и 16-19% соответственно.

Формирование независимого государства в начале 90-х г. привело к реформированию бюджетной системы. В 1991 г. бюджетная система РСФСР представляла собой часть бюджетной системы Советского Союза, и только принимая в 1993 г. Конституция РФ обусловила создание современной бюджетной системы России с выделением федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Доля консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации изменялась с 1990 по 2000 г более чем на 10 процентных пунктов. Так, в 1990 г. их доля составляла 41%, в 1993 – 58%, в 1995 г. – 48%, в 1998 г. – 54%, в 2001г. – 42%. При этом доля расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны увеличилась с третьей части до половины всех расходов или более 60% непроцентных расходов, что видно из табл. 4.

**Таблица 4.**

 **Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации
 в консолидированном бюджете Российской Федерации \***

 **(%)**

|  |  |
| --- | --- |
| Год |  Показатель |
| налоговые доходы | доходы | расходы | Финансовая помощь из федерального бюджета,% к доходам субнациональных бюджетов |
| 1992 | 44,2 | 44,0 | 34,0 | 11,8 |
| 1993 | 53,1 | 58,0 | 40,3 | 20,1 |
| 1994 | 53,4 | 53,9 | 37,7 | 19,9 |
| 1995 | 52,6 | 47,6 | 49,5 | 12,4 |
| 1996 | 53,8 | 49,5 | 52,5 | 14,3 |
| 1997 | 57,5 | 53,1 | 55,4 | 12,0 |
| 1998 | 56,6 | 54,0 | 54,1 | 10,8 |
| 1999 | 49,2 | 48,9 | 51,9 |  9,6 |
| 2000 | 43,5 | 45,8 | 54,4 |  9,6 |
| 2001*\*\** | 37,3 | 41,5 | 54,1 | 17,5 |
| 2002*\*\*\** | 42,0 | 41,0 | 47,9 | 16,8 |

 *\* Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональ­ными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002 г. С. 74.

\*\* За пять месяцев.

\*\*\* Проект бюджета.

*Примечание.* Данные за 1992 – 1994 гг. не полностью сопоставимы с данными за период 1995 – 2002 гг.; данные за 1992 –1994 гг. рассчитаны ИЭПП, за 1995 – 2002 гг. – ЦФП.

Период 1991-1993 гг. характеризовался процессами децентра­лизации. Затем до 1998 г. не наблюдалось крупных изменений в темпах роста доли субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации. В конце 90-х г. – начале XXI в. удельный вес расходов этих бюджетов относительно стабилизировался, а доля их доходов снизилась.

В таблице 5 приведены некоторые показатели, характеризую­щие состояние бюджетной сферы в 2002 и 2003 гг.

 **Таблица 5.**

 **Некоторые показатели, характеризующие состояние бюджетной**

 **системы России**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Год | Консолидированный бюджет | Федеральный бюджет | Консолидированные бюджеты субъектов РФ |
| доходы | сальдо дохо-дов и расхо-дов  | доходы | сальдо дохо-дов и расхо-дов  | доходы | сальдо дохо-дов и расхо-дов |
| нало-го- вые | нена-лого-вые | нало-го-вые | ненало-говые | нало-го-вые | ненало-говые |
| 2002 | 2796,3 | 263,5 | 111,9 | 1696,1 | 150,5 | 156,2 | 1100,2 | 112,9 | -44,3 |
| 2003 | 3357,7 | 330,4 | 180,2 | 2029,6 | 173,7 | 228,2 | 1328,2 | 156,7 | -48,0 |

 Соответствующие расчеты показывают, что доля доходов федерального бюджета в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации составила в 2002 г. 62,64%, а доля расходов – 60,11%, в 2003 г. – 62,46% и 59,54% соответственно. Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом финансовой помощи из федерального бюджета в общем объеме консолидированного бюджета страны в 2002 г составила 46,44%, доля расходов – 49,26%, в 2003 г. – 46,67%и 50,01% соответственно.

В 2002-2004 гг. в стране проводилась интенсивная работа по реформированию бюджетной системы и межбюджетных отношений. Предлагались разные варианты реформирования. В частности, предусматривалось обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах. В 2004 г. была начата работа по совершенствованию бюджетного процесса. Суть нового подхода можно кратко сформулировать как переход к 6юджетированию по результатам, т.е. финансирование государственных расходов не ради расходов, а ради дос­тижения конкретных результатов в тех сферах, где государство является более эффективным, чем рыночный сектор. Существует мнение, что для достижения этой цели необходимо:

– оптимизировать сеть бюджетных учреждений;

– провести реорганизацию бюджетных учреждений;

– внедрить новые формы финансирования;

– разработать и использовать методы финансирования, ори­ентированные на результат.

**2.2. Бюджетный процесс: сущность и содержание бюджетного процесса.**

**Бюджетный процесс представляет собой регламенти­рованную законодательством деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполне­нию федерального и региональных (местных) бюджетов.**

Его содержание определяется государственным и бюджет­ным устройством страны.

В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ дано следующее его определение: "Бюджетный процесс — регламентируемая нормами права деятельность органов государственной влас­ти, органов местного самоуправления и участников бюд­жетного процесса по составлению и рассмотрению проек­тов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюд­жетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а так­же по контролю за их исполнением".

***Задачами бюджетного процесса являются****:*

* максимальное выявление всех материальных и фи­нансовых резервов в целях достижения существенного про­гресса на пути к развитому рыночному хозяйству;
* определение доходов бюджета по отдельным нало­гам и другим платежам, а также общего объема в соответ­ствии с прогнозами и целевыми программами социально-экономического развития;
* установление расходов бюджета по целевому назна­чению, а также общего объема, исходя из потребности бес­перебойного финансирования всех мероприятий общегосударственного значения, предусмотренных бюджетом;
* согласование бюджета с общей программой финан­совой стабилизации, направленной на преодоление инфля­ционных тенденций в экономике и обеспечение устойчивос­ти национальной денежной единицы;
* сокращение и ликвидация бюджетного дефицита за счет экономически оправданных источников;
* осуществление бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов разного уровня путем пере­распределения источников доходов государства между ними, а также между сферами хозяйства, экономическими регио­нами;
* повышение роли перспективного бюджетного пла­нирования, что должно обеспечить пропорциональность и сбалансированность всех крупномасштабных социально-эко­номических программ;
* усиление контроля за финансовой деятельностью юри­дических лиц и доходами отдельных граждан при выполне­нии ими налоговых обязательств;
* автоматизация процесса составления и исполнения бюджетов через систему автоматизации финансовых расче­тов с широким использованием электронно-вычислительной техники.

Согласно ст. 151 Бюджетного кодекса РФ ***в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят****:* финансовые органы, органы денежно-кредитного регули­рования (Банк России), органы государственного (муници­пального) финансового контроля (Счетная палата Российс­кой Федерации, контрольные и финансовые органы испол­нительной власти, контрольные органы региональных и ме­стных представительных органов).

***Участниками бюджетного процесса***являются:

* Президент Российской Федерации;
* органы законодательной (представительной) власти;
* органы исполнительной власти (высшие должност­ные лица субъектов Российской Федерации, главы местно­го самоуправления, финансовые органы, органы, осуще­ствляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномочен­ные органы);
* органы денежно-кредитного регулирования;
* органы государственного и муниципального финан­сового контроля;
* государственные внебюджетные фонды;
* главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
* иные органы, на которые законодательством Россий­ской Федерации, субъектов Российской Федерации возло­жены бюджетные, налоговые и иные полномочия;
* бюджетные учреждения, государственные и муни­ципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осу­ществляющие операции со средствами бюджетов.

***Организация бюджетного процесса***на всех уровнях бюджетной системы включает в себя следующие его эле­менты:

* составление проектов бюджетов и представление их на рассмотрение в соответствующие законодательные орга­ны (Федеральное Собрание Российской Федерации, зако­нодательные собрания субъектов Федерации, представи­тельные органы местного самоуправления);
* аудит и оценка бюджета;
* рассмотрение бюджетов органами законодательной (представительной) власти и их утверждение в форме при­нятия соответствующего законодательного акта;
* исполнение утвержденных бюджетов;
* составление отчетов об исполнении бюджетов;
* утверждение отчетов об исполнении бюджетов в фор­ме принятия соответствующих законодательных актов;
* составление сводов об исполнении консолидирован­ных бюджетов и представление их в вышестоящие органы исполнительной государственной власти (Министерство финансов РФ, Государственный комитет РФ по статистике) для последующего представления в Правительство РФ.

Соответственно составление проектов бюджетов, ис­полнение бюджетов, составление отчетов об их исполне­нии, а также составление консолидированных бюджетов относится к компетенции Правительства РФ, органов ис­полнительной власти субъектов Федерации и соответству­ющих органов местного самоуправления. Рассмотрение и утверждение бюджетов, а также утверждение отчетов об их исполнении — это прерогатива органов государственной законодательной власти и представительных органов мест­ного самоуправления.

Все элементы бюджетного процесса взаимообусловле­ны и взаимосвязаны и являются прямым отображением не только экономической жизни общества, но и политической культуры.

Составной частью бюджетного процесса является ***бюд­жетное регулирование*** *—* перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней.

До принятия Бюджетного кодекса РФ основным право­вым актом, регламентирующим бюджетный процесс Рос­сии, являлся Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процес­са РСФСР". В настоящее время нормы, касающиеся осуще­ствления бюджетного процесса, помимо Бюджетного ко­декса, содержатся в ряде других законов Российской Фе­дерации, законах (решениях представительных органов) субъектов Федерации, нормативно-правовых актах, изда­ваемых исполнительной властью (например, в Правилах о порядке составления и исполнения бюджетов, разрабаты­ваемых Министерством финансов РФ и субъектов Феде­рации).

Как было уже отмечено, все этапы бюджетного про­цесса тесно увязаны между собой. Например, качество новых методов составления бюджета на этапе его подготовки зависит от качества аудита и оценки бюджета, а оно, в свою очередь, зависит от качества данных, полученных в систе­ме бухгалтерского учета.

Бюджет любого уровня принимается как законодатель­ный акт, срок действия которого определяется финансовым (бюджетным) годом. Во многих странах бюджетный год не совпадает с календарным годом и продолжительность всех стадий по ним различна, но для большинства из них бюджетный процесс длится более трех лет, и для этого суще­ствует свое экономическое обоснование. На территории Российской Федерации финансовый (бюджетный) год устанавливается в 12 месяцев — с 1 января по 31 декабря. Счетный период включает в себя финансовый год и дополнительный (льготный) период после его завершения, составляющий один месяц, в течение которого завершаются операции по обязательствам, принятым в рамках бюджета.

Обобщая рассмотренные аспекты содержания бюджет­ного процесса, можно отметить, что он охватывает *четы­ре стадии бюджетной деятельности:*

* составление проекта бюджета;
* рассмотрение и утверждение бюджета;
* исполнение бюджета;
* составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

При этом продолжительность бюджетного процесса по первой и второй стадиям — более года; по третьей — 1 год (с 1 января по 31 декабря); по четвертой — более полугода.

Определение периодичности, сроков представления и форм бюджетной отчетности возлагается на Министерство финансов РФ.

**Глава 3. Бюджетный федерализм.**

Утверждение демократических принципов в государ­ственном устройстве и управлении России способствовало тому, что органы местного самоуправления, наделенные управленческими и финансово-бюджетными правами, ста­ли обязательным компонентом системы государственного уп­равления. Важную роль стали играть территориальные финансы в общегосударственной финансовой системе, воз­растает роль местных бюджетов. Доля местных финансов растет во многих странах: они становятся превалирующей частью финансовых ресурсов государства. Но при этом возникает множество вопросов. Как осуществить справедли­вое распределение доходов и расходов между бюджетами различных уровней? Как определить приоритетность це­лей бюджетного регулирования, проводимого на одном из уровней? Как добиться одинаковой направленности бюджет­ной политики всех уровней?

Одной из основных характеристик федеративного госу­дарства является соответствие базовых направлений эко­номической политики в действиях федерального правитель­ства и в действиях правительств субъектов Федерации. Так, если действия центра направлены на сокращение государ­ственных расходов, то и вся региональная политика долж­на быть направлена на стимулирование сокращения расхо­дов на уровне субъектов федеративного государства. Одна­ко добиться такой сбалансированности, особенно в россий­ских кризисных условиях, — задача более чем непростая.

Необходимо установление новых межбюджетных отноше­ний, основанных на принципах бюджетного федерализма, что является важнейшим условием создания в России ис­тинно рыночного бюджетного устройства.

**3.1. Сущность бюджетного федерализма.**

Для обновления бюджетного устройства Российской Федерации необходим пересмотр сложившихся отношений между бюджетами различных уровней. России — федераль­ному государству с трехуровневой бюджетной системой

— необходимо бюджетное устройство, основанное ***на прин­ципах бюджетного федерализма,***под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов вла­сти и управления различных уровней на всех стадиях бюд­жетного процесса. Для этой системы характерны:

* самостоятельность бюджетов разных уровней (зак­репление за каждым уровнем власти и управления собствен­ных источников доходов и права самостоятельно опреде­лять направления их расходования; недопустимость изъя­тия дополнительных доходов, неиспользованных или допол­нительно полученных средств в вышестоящие бюджеты; право на компенсацию расходов, возникающих в результа­те решений, принятых вышестоящими органами власти и управления; право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов и т. д.);
* законодательное разграничение бюджетной ответ­ственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;
* соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям (обеспечение вер­тикального и горизонтального выравнивания доходов ни­жестоящих бюджетов);
* нормативно-расчетные (формализованные) методы ре­гулирования межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи;
* наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями вла­сти и управления, достижение взаимосогласованных реше­ний по вопросам налогово-бюджетной политики.

Реализация концепции бюджетного федерализма осно­вана на сочетании двух взаимодополняющих тенденций — конкуренции между региональными органами на рынке со­циальных услуг и выравнивании условий этой конкуренции и обеспечении на всей территории страны общенациональ­ных минимальных стандартов. Таким образом, бюджетный федерализм — одно из сложнейших направлений экономических реформ, охваты­вающих область экономических, финансовых и политичес­ких отношений.

С полным правом можно сказать, что в Российской Федерации установлена ***конституционная модель бюджет­ного федерализма****,* так как именно Конституция определя­ет такие общие принципы бюджетной системы, как разгра­ниченность и самостоятельность бюджетов всех уровней. Особым звеном конституционной модели бюджетного феде­рализма являются совместные бюджетные и налоговые пол­номочия Федерации и ее субъектов. С одной стороны, они взаимно ограничивают полномочия центра и регионов, а с другой — устанавливают их взаимосвязь и взаимозависи­мость, определяя единство бюджетной и налоговой систе­мы. Конституцией предоставлено в совместное ведение Федерации и ее субъектов установление общих принципов налогообложения и сборов, но в то же время субъекты Федерации могут вводить собственную систему налогов и сборов на основе общих принципов налогообложения. По Конституции действует три системы налогообложения, од­нако это не означает полного отделения бюджетов и нало­говых систем: ведь Федерация и ее субъекты совместно ведают экономической, налоговой базой в виде государственной собственности, земли, недр, водных и других природных ресурсов. Предусмотрены также федеральные фонды регионального развития; следовательно, возникают межбюджетные связи и взаимодействие налоговых систем.

Таким образом, конституционные основы формирова­ния эффективной модели бюджетного федерализма уже существуют. Однако реальная его сущность значительно сложнее и представляет собой взаимодействие экономичес­ких и политических интересов властных структур государ­ства разных уровней, направленных на формирование, при­своение, распоряжение и использование денежных ресур­сов общества посредством системы налогов, платежей, сбо­ров и системы бюджетных ассигнований и расходов. Именно в рамках данной системы заключен процесс финансового обращения внутри государства, выражающийся в специ­фических финансовых кругооборотах бюджетных денежных ресурсов между их источниками (юридическими и физичес­кими лицами), органами власти и субъектами присвоения ресурсов. Бюджетный федерализм выступает неким посред­ником обмена в системе "экономика — государство — эко­номика", где государство само по себе является целой си­стемой субъектов.

Бюджетный федерализм принято разделять на две сфе­ры: внутреннюю и внешнюю. ***Внутренняя сфера***выполняет функции централизации, распределения и перераспреде­ления бюджетных средств между уровнями государствен­ной власти. ***Внешняя***сфера отражает конечную предназна­ченность бюджетных отношений, осуществляя "обслужи­вание" государством общества, при этом, чем это "обслу­живание" дешевле, тем эффективнее система бюджетного федерализма.

Следовательно, исходя из изложенного выше, ясно, что переход к рыночным отношениям требует создания прин­ципиально новой системы управления экономическими про­цессами, и прежде всего процессами взаимодействия между тремя уровнями власти: федеральным, субъектов Феде­рации и местного самоуправления.

Как уже было сказано, региональная политика в пос­леднее время стала одной из самых острых проблем России. Она осложняет экономические реформы, усугубляет ост­роту национального вопроса, обостряет политические про­тиворечия и из фактора потенциального могущества госу­дарства может превратиться в фактор дезинтеграции. Мно­гое говорит о том, что необходимо в корне перестраивать и формировать государственную региональную политику, адекватную сегодняшней ситуации.

Очевидно, что проблема регионального развития стра­ны требует к себе особенно пристального внимания, одна­ко она в принципе не может быть решена раз и навсегда принятием единого волевого законодательного акта или целого пакета законов. Вместе с тем эту проблему можно и должно минимизировать с помощью разработки региональ­ной стратегии — системы мероприятий, воздействующих на территориальную структуру общества ради обществен­но важных целей.

Один из парадоксов политической жизни Российской Федерации заключается в том, что это в недавнем про­шлом сугубо унитарное, по сути, государство имело весь­ма развитую федеральную форму взаимоотношений, отлич­ную от общепринятого понимания федерализма (например, эффективная система бюджетных отношений между всеми уровнями власти). Одной из наиболее болезненных проблем, серьезно затрудняющих становление России как федера­тивного государства, является очевидное несовершенство системы межбюджетных отношений.

***Сущность бюджетного федерализма***как концепции бюджетно-налогового устройства государства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двух равноправных сторон — феде­ральных и региональных органов власти и управления, пра­вил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного про­цесса (составление, рассмотрение, утверждение и испол­нение бюджетов), методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами.

Главным в понимании проблем бюджетного федерализ­ма является то, что они не ограничиваются сферой меж­бюджетных отношений, а естественным образом пронизы­вают всю бюджетную систему страны. По существу, бюд­жетный федерализм есть не что иное, как форма бюджет­ного устройства в федеративном государстве, которая пред­полагает реальное участие всех звеньев бюджетной систе­мы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориен­тированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Федерации.

Бюджетный федерализм реализуется через единую со­циально-экономическую и бюджетно-финансовую политику государства. Такая организация бюджетных отношений по­зволяет в условиях самостоятельности, автономии каждо­го бюджета органично сочетать фискальные интересы Фе­дерации с интересами ее субъектов и органов самоуправления. Проблема бюджетного федерализма не столько про­блема взаимоотношения бюджетов различных уровней бюд­жетной системы, сколько проблема взаимоотношений го­сударства и его граждан на основе организации рацио­нального движения потоков финансовых ресурсов.

При таком понимании бюджетного федерализма меня­ется толкование доходной базы государства. Услуги власти все более приобретают смысл платного служения гражда­нам в рамках ясного двустороннего контракта.

Отличительной особенностью проблемы бюджетного федерализма является то, что она фокусирует в себе общечеловеческие интересы и трансформирует их в систему координат денежных отношений. Соответственно в зависимости от степени развития денежных отношений каждое государство ищет и находит свои решения этой проблемы, оптимальные в конкретной исторической и экономической ситуации. Вместе с тем бездумный перенос найденных ре­шений в другие условия дает совершенно бессмысленные, а подчас и просто опасные результаты. Поэтому Россия, используя богатый опыт мировой экономической теории и Практики, должна найти свои собственные пути решения проблемы бюджетного федерализма.

Модель бюджетного федерализма в России во многом уникальна. Наличие 89 субъектов Федерации определяет сложность конструкции, которая должна учесть различия не только экономического, но и исторического, географи­ческого, климатического, национального характера. Кроме того, полная и последовательная реализация механизма бюджетного федерализма осложнена в настоящее время общей нехваткой бюджетных средств, обусловленной тя­желыми последствиями экономических и финансовых кри­зисов. Поэтому главная задача государственной власти — выбрать оптимальную модель бюджетных отношений в стра­не и, реализуя ее, устранять возникающие противоречия, диспропорции. При этом, конечно, желательно принимать упреждающие меры.

Российский бюджетный федерализм проходит сложный, болезненный этап становления, для которого характерны, с одной стороны, неизбежная борьба регионов с бюджетными "традициями" тоталитарного государства, а с другой — стремление сохранить Россию как единое государство, не допустить превалирования местных интересов над общенациональными. Данный этап осложняется ускорившимися темпами разбалансирования бюджетной системы как по вер­тикали (т. е. на разных бюджетных уровнях), так и по гори­зонтали (т. е. на одном уровне).

Если еще в 1992 г. совокупные бюджетные доходы ре­гионов превышали их расходы, то в 1993 г. дефицит консо­лидированного регионального бюджета достиг примерно 3 трлн. неденоминированных руб., или 10% их расходов. В 1994 г. совокупный дефицит составил уже 18,6 трлн. не­деноминированных руб., или 17,5% расходов. В период с 1994 по 1998 г. дефицит консолидированного регионального бюджета продолжал расти, но в последние годы сократил­ся, хотя до сих пор вызывает определенные опасения.

Одновременно с этим растут и горизонтальные диспро­порции. Так, за 1991—1998 гг. коэффициент вариации ду­шевых доходов региональных бюджетов увеличился с 0,6 до 0,8, а душевых расходов — с 0,5 до 1,4. На фоне общего давления на федеральный бюджет с целью увели­чения финансовой помощи происходит дифференциация регионов по бюджетным возможностям и потребностям, что делает необходимой выработку подходов к решению про­блем горизонтального выравнивания разных звеньев бюд­жетной системы.

Различия в положении регионов затрудняют решение проблем бюджетного выравнивания, требуют выработки комплексного подхода и использования различных инстру­ментов. При этом разрабатывать оптимальную систему бюд­жетного выравнивания нужно с учетом характера избран­ной страной модели бюджетного федерализма.

Можно с сожалением констатировать, что целостной концепции бюджетного федерализма в России до сих пор нет, хотя некоторые общие принципы и механизмы меж­бюджетных отношений широко обсуждаются.

Данная концепция должна обеспечить реализацию прав, как каждого индивида, так и различных общностей людей на получение определенного, соответствующего их запро­сам качества и в отвечающих их интересам и потребностям формах объема социальных услуг.

Сегодня речь должна идти именно о создании нового, а не о корректировке существующего механизма межбюд­жетных взаимосвязей. Этот механизм должен быть сфор­мирован как система взаимосвязанных форм межбюджет­ных отношений, охватывающая все три уровня бюджетной системы "Российская Федерация — субъект Федерации — орган местного самоуправления", обеспечивающая законо­дательное закрепление между ними бюджетных полномо­чий, основанная на принципах бюджетного федерализма. Помимо целей общего порядка система межбюджетных отношений в России должна способствовать формированию такой экономической политики государства, которая соот­ветствовала бы рыночным реформам.

Отсюда следует, что насущно необходимым для Рос­сии является не только создание принципиально новой си­стемы межбюджетных отношений, но и осознание того, что эта система должна быть ориентирована на реализацию со­вокупности интересов государства в целом, его субъектов и граждан. Иначе говоря, идеология современной бюджет­ной реформы основывается на том, что принципы бюджет­ного федерализма должны пронизывать не столько рас­пределение доходов и расходов между уровнями бюджет­ной системы, сколько весь бюджетный процесс, все его стадии и все уровни бюджетной системы. Новая система межбюджетных отношений должна заменить существующий сегодня набор разрозненных методов перераспределения бюджетных средств.

Проблема взаимоотношений бюджетов различных уров­ней в условиях российской экономики имеет два аспекта: во-первых, речь должна идти о взаимоотношениях между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, во-вторых, о финансовых отношениях между органа­ми государственного управления (в том числе и субъектов Федерации) и структурами местного самоуправления.

Безусловно, в настоящее время роль бюджетов субъек­тов Федерации в бюджетной системе возросла. Это связано, прежде всего, с федерализацией властных отношений, что соответственно предполагает повышение ответствен­ности органов власти субъектов Федерации. При этом не менее, а может быть, и более важную роль продолжают играть местные (в том числе и муниципальные) бюджеты. Однако трудности в отношениях между бюджетами субъек­тов Федерации и местными бюджетами, которые все более усугубляются, продолжают оставаться вне поля зрения политиков и экономистов.

Экономическое развитие региона — хороший способ сбалансировать бюджет, оно связано с деятельностью вла­стей по привлечению инвестиционного капитала из других регионов путем организации новых предприятий или созда­ния филиалов, в результате чего создаются дополнитель­ные рабочие места, а администрация может получать боль­ше доходов от налогов. Однако не следует забывать, что при создании стимулов для предприятий с тем, чтобы они работали в данном регионе, может оказаться, что затраты на создание подобных стимулов превысят конечные доходы. Здесь имеют место ***налоговые издержки*** *—* издержки, об­разующиеся в результате особого налогового подхода к предприятиям или отдельным лицам. Степень налоговых издержек определяет действующая в регионе система на­логового льготирования. Поэтому деятельность региональных властей должна опираться на объективную и независи­мую оценку реального экономического потенциала и воз­можности его развития.

Не менее важной функцией бюджетов субъектов Фе­дерации является ***формирование инфраструктурного кар­каса территории***как важнейшего исходного условия со­здания и поддержания внутрирегиональных связей. Так, в ведении областей находятся областные дороги, речной транспорт, экологический контроль на территории облас­ти, функционирование профессиональных училищ, облас­тных больниц и специализированных клиник и т. д. Субъек­тами Федерации финансируются также отрасли "местного хозяйства". Однако они все чаще стремятся передать та­кие предприятия в ведение районов. В этой связи особое значение приобретает стимулирование определенных цен­ностных региональных ориентиров населения, создание ус­ловий для его деловой активности, для структурных пре­образований и инвестиционной привлекательности регио­на, так как от этого будет зависеть его будущее бюджетно-налоговое благополучие.

Как только построение и функционирование региональ­ных бюджетов начинает определяться политическими при­страстиями государственных и региональных властей, за­дачами общей перестройки экономики, ни о каком сущностном смысле этих систем говорить уже не приходится.

Помимо сказанного, бюджеты субъектов Федерации должны быть:

1) простыми (требование доступности для исполнения);

2) понятными (требование логической ясности построе­ния, обоснованности принципов формирования и расходо­вания средств и т. д.);

3) справедливыми (требование взаимного учета регио­нальных и государственных интересов, потребностей отдель­ных социальных групп населения).

Для того чтобы региональные бюджеты выполняли все указанные функции, они должны соответствовать их целевой региональной ориентации, без которой они превраща­ются просто в низший уровень тоталитарно-государствен­ного бюджетно-налогового хозяйства.

Действительно, у каждого региона имеются свои спе­цифические социально-экономические интересы, заключа­ющиеся в создании и развитии социальной среды обитания, нормальном функционировании территориальной инфра­структуры. В соответствии с этими интересами органы вла­сти субъектов Федерации должны проводить свою социаль­но-экономическую политику, рационально расходовать фи­нансовые средства, в первую очередь собственные сред­ства региональных бюджетов.

Вместе с тем существует несколько причин дополни­тельного увеличения расходов региональных властей. Речь идет о том, что один уровень власти гарантирует населе­нию предоставление определенной услуги, но обязывает нижестоящий уровень платить за нее. Это вызывает осо­бые трудности по сведению баланса территориального бюджета.

Программа структурной перестройки экономики потре­бовала значительного сокращения масштабов государственного вмешательства в хозяйственную деятельность производителей. Перестройка экономики основывается на прин­ципе ухода государства из тех сфер деятельности, кото­рые более эффективно могут обслуживаться частными, финансово независимыми фирмами и предприятиями. В кон­це концов, правительство полностью устранится от прямо­го вмешательства в хозяйственную деятельность произво­дителей и уступит функцию финансирования капиталовло­жений финансовому сектору.

В то же время к государству переходит ответствен­ность за предоставление тех общенациональных услуг, ко­торые раньше предоставляли предприятия. Это относится ко многим производственным услугам, таким, как строи­тельство дорог, зданий, школ, больниц, культурных цент­ров, детских садов и т. д. Фактически же в условиях тотального огосударствления попытка "обвального ухода го­сударства из экономики" привела к тому, что реальная от­ветственность за положение дел в производстве и за уро­вень жизни населения была лишь переложена внутри само­го государства с федерального уровня на региональный и местный.

Повышение удельного веса расходной части бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете в пер­вую очередь обусловлено передачей на территориальный уровень целого ряда расходов, финансировавшихся ранее за счет средств федерального бюджета (прежде всего это относится к системе социальной защиты населения).

При этом практически отсутствуют системы оценок по­требностей бюджетных расходов на уровне региональных и местных властей, что создает противоречия между разны­ми властными уровнями при обсуждении бюджетных про­блем и приводит к негативным последствиям для внутриго­сударственных бюджетных отношений.

Дополнительные расходы территориальных бюджетов связаны также и с постоянным ростом потребностей и зап­росов населения. Граждане требуют расширения сферы ус­луг, дабы их жизнь менялась к лучшему. При этом они, как правило, хотят, чтобы услуги были более качественными, а налоги или тарифы при этом не повышались.

Один из наилучших путей получить больше услуг и денег из бюджета — добиться большей отдачи от имею­щихся ресурсов. Действующие в России системы наполне­ния и расходования бюджетов всех уровней практически нигде не позволяют осуществить в полном объеме и с нуж­ным качеством весь перечень услуг, которые в настоящее время возложены на государственные органы и учрежде­ния. Причины очевидны: денег не может быть достаточно, если производство падает, а собираемые средства исполь­зуются неэффективно.

Для увеличения самостоятельности региональных бюд­жетов необходимо провести инвентаризацию региональных расходов и четкое разграничение направлений расходова­ния бюджетных средств, в соответствии с кругом полномочий федеральных органов власти и органов власти субъек­тов Федерации.

Бюджетная система любого государства существует в условиях несбалансированности бюджетов. Для нормального функционирования бюджетной системы в федеративном государстве необходим "перелив" бюджетных ресурсов, который, однако, не может быть произвольным. Механизм его реализации должен быть четко отработан и отлажен.

**Заключение.**

Думается, что новый Бюджетный кодекс должен изме­нить создавшееся положение и усовершенствовать многие аспекты финансовой деятельности, связанные с бюджетны­ми отношениями.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что изуче­ние бюджетной системы, бюджетного процесса, теорети­ческих и законодательных основ и практики функциониро­вания бюджетного механизма обрело в настоящее время особую актуальность.

В этой работе было рассмотрено следующие:

бюджетная система как важнейший элемент фи­нансовой системы общества, основных черт бюджетной сис­темы и бюджетного процесса, выявление наиболее значи­тельных проблем в функционировании бюджетного меха­низма и соответственно рассмотрение возможных путей их решения.

Данная работа базируется на таких составных частях бюджетной системы, как бюджетный процесс, бюджетное устройство Российской Федерации, принципы бюджетной системы, структура бюджетной системы, бюджетный федера­лизм.

**Список использованной литературы.**

1. Федулова С. Ф. Финансы. Учебное пособие. 2 – е издание. М.,2005г.

2. Годин А. М., Подпорина И. В. Бюджет и бюджетная система Российской

Федерации. Учебное пособие. М.: Издательско – торговая корпорация «Дашков и К°», 2002 г.

3. Сенчагова В.К. М.: Финансы и статистика. 1982 г.

4. Поляк Г.Б. Бюджетная система России. Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 1999 г.

5. Петров В.А*.* Основные направления бюджетной по­литики до 2001 года // Финансы. 1998. № 5.

6. Лексин В., Швецов А*.* Бюджетный федерализм в пе­риод кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. № 3.

7. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Фе­дерации / Под ред. М. В. Рожановского. М.: Юрайт, 1999.

8. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб­ник для вузов / Под ред. М. В. Романовского*.* М.: ЮНИТИ, 1999