**Содержание**

стр.

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

1. Сущность бюджетного устройства РФ………………………………………5
   1. Основы бюджетного устройства и бюджетной системы…………………5
   2. Бюджетная классификация как элемент бюджетного устройства……....13
   3. Особенности построения бюджетной системы в

зарубежных странах……………………………………………………………..15

2.Формирование российской модели бюджетного федерализма…………….20

2.1. Сущность и содержание бюджетного федерализма……………………...20

* 1. Межбюджетные отношения и их формы…………………………………25

3.Совершенствование бюджетной системы и межбюджетных

отношений в РФ………………………………………………………………….30

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

Список использованной литературы…………………………………………...40

**Введение**

Проблемы финансирования бюджетных предприятий, растущая задолженность по заработной плате, дефицит бюджета – вот только некоторые проблемы, которые повторяются из года в год. В чём проблема? Как её решать? В России налицо сильная дифференциация регионов по природным условиям, уровню экономического развития. Отсюда вытекает проблема взаимодействия бюджет от разных уровней. Таким образом, каждое звено бюджетной системы РФ решает свои определенные задачи по социально-экономическому развитию соответствующей территории. Концептуальные положения построения новой бюджетной системы, отвечающей требованиям условий перехода к рыночным отношениям, должны быть законодательно закреплены в Бюджетном Кодексе, устанавливающем права и взаимные обязательства федеральных и региональных властей, основные принципы, правила и элементы бюджетного процесса, полномочия представительных и исполнительных органов власти в ходе составления, обсуждения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней.

Необходимо наметить пути решения проблем, которые целесообразно разбить на две группы. К первой следует отнести те из них, которые определяются федеративным устройством нашей страны: вопросы совершенствования меж бюджетных отношений и необходимости формирования системы бюджетного федерализма, что, руководствуясь вековым опытом ведущих западных стран, позволит стабилизировать и укрепить российскую государственность, повысит управляемость существующей рыночной системы и в конечном итоге оптимизирует структуру доходов и расходов как федерального бюджета, так и местных бюджетов. А отсюда вытекает и вторая группа проблем действующего бюджетного устройства - собственно финансовая. Повышение доходности бюджета и оптимизация его расходов, проблема сбалансированности государственного бюджета и необходимость управления государственным долгом - именно эти финансовые аспекты бюджетного устройства определяют уровень социально -экономического развития страны, качество жизни населения. В конечном итоге, именно эти показатели и определяют эффективность всей проводимой государством экономической политики.

Бюджетная система является частью финансовой системы государства. По сути – это совокупность всех бюджетов, действующих на территории страны. Центральным звеном бюджетной системы является государственный бюджет. Он имеет силу закона и представляет собой финансовый план государства. Государственный бюджет – это денежный фонд в руках государства, он выступает инструментом поведения социально-экономической политики.

Поиск выхода из глубочайшего экономического кризиса, в котором на сегодняшний день оказалась Россия, потребовал радикального обновления финансовой системы общества. Составной частью пути выхода из кризиса явилось принятие нового Бюджетного кодекса Российской Федерации, установившего общие принципы бюджетного законодательства и правовые основы функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса Российской Федерации. В связи с этим изучение бюджетной системы, бюджетного процесса, теоретических и законодательных основ и реальной практики функционирования бюджетного механизма обрело в настоящее время особую актуальность.

Целью настоящей работы является анализ основных черт бюджетной системы и бюджетного процесса, выявления наиболее значительных проблем в функционировании бюджетного механизма и рассмотрение возможных путей их решения на примере государственного бюджета (бюджетной системы и бюджетного процесса) Российской Федерации.

**1. Сущность бюджетного устройства РФ**

**1.2. Основы бюджетного устройства и бюджетной системы**

Прежде чем говорить о бюджетном устройстве Российской Федерации, выявлять его достоинства и недостатки необходимо определить, что, собственно, представляет собой бюджет государства. В самом общем виде им является план доходов и расходов государства на текущий год, составленный в форме баланса и имеющий силу закона. В любой стране государственный бюджет - ведущее звено финансовой системы, единство основных финансовых категорий: налогов, государственных расходов, государственного кредита - в их действии. Тем не менее, являясь частью финансов, бюджет можно выделить в отдельную экономическую категорию, отражающую денежные отношения государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с образованием и использованием бюджетного фонда, предназначенного на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, нужд обороны и государственного управления [3].

Именно с помощью бюджета государство имеет возможность сосредоточивать финансовые ресурсы на решающих участках социального и экономического развития, с помощью бюджета происходит перераспределение национального дохода между отраслями, территориями, сферами общественной деятельности. Ни одно из звеньев финансов не осуществляет такого многовидового и многоуровневого перераспределения средств, как бюджет. Вместе с тем, отображая экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики, бюджет дает четкую картину того, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, показывает, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей.

Таким образом, при правильном подходе бюджет объективно может быть не просто средством государственного экономического регулирования, он может реально влиять на рост экономики и социальной сферы, ускорение темпов научно-технического прогресса, обновление и совершенствование материально-технической базы общественного производства. Но здесь важно подчеркнуть, что проявление присущих бюджету свойств, его использование в качестве инструмента распределения и контроля возможно только в процессе человеческой деятельности, что находит свое выражение в создаваемом государством бюджетном механизме, который является конкретным выражением бюджетной политики, отражающим нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач.

Построение бюджетной классификации регламентируется Федеральным Законом от 05/08/2000г. №115-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” (принят ГД ФС РФ 07/07/2000г.) Этот документ обеспечивает общероссийскую сопоставимость показателей бюджетов.

Для России же в силу ее федеративного устройства важную роль приобретает не просто выработка грамотного бюджетного механизма, а правильное соотношение бюджетов различных уровней, действующих на территории страны, что и составляет понятие бюджетной системы. Даже грамотно построенный и сбалансированный федеральный бюджет не в состоянии в полной мере выполнять свои перераспределительные и контрольные функции при отсутствии надлежащего бюджетного механизма непосредственно на местах. Таким же образом не может проявляться эффект проводимой на местах бюджетной политики в условиях ее постоянного противостояния несбалансированному федеральному бюджету. Важное значение имеет единство бюджетной системы, которое основывается на принципах самостоятельности, гласности, полноты и реальности всех входящих в нее бюджетов [5].

Организационные принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь объединяемых в ней бюджетов определяет бюджетное устройство государства. Что же представляет собой бюджетное устройство Российской Федерации, как происходит взаимодействие бюджетов всех уровней? Ответ на этот вопрос во многом определит причины некоторых проблем современного бюджета, наметит пути к его совершенствованию.

Как уже упоминалось, бюджетная система в первую очередь определяется действующим государственным устройством. В унитарных (единых) государствах бюджетная система включает два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты. В федеративных же государствах, каковым является Россия, бюджетная система состоит из трех звеньев: государственный бюджет (или федеральный бюджет, или бюджет центрального правительства); бюджеты членов федерации (штатов - в США, земель - в ФРГ, провинций - в Канаде, субъектов Федерации - в России); местные бюджеты [4].

Важной самостоятельной частью бюджетной системы России как суверенного государства является республиканский (федеральный) бюджет. Именно он обеспечивает централизацию части бюджетных ресурсов общегосударственного характера. Через федеральный бюджет регулируется процесс распределения и перераспределения национального дохода между субъектами федерации, входящими в состав России, а также между экономическими районами.

Отдельное, не менее, а, может быть, и более важное звено бюджетной системы Российской Федерации составляют многочисленные местные бюджеты. Если в советские времена стремление к всеобщей централизации приводило к тому, что удельный вес местных бюджетов в государственном бюджете СССР не превышал 10-15 %, то с началом рыночных преобразований в ведение местных властей были переданы отрасли хозяйства, связанные с непосредственным обслуживанием населения, массовая сеть социально-культурных учреждений. За счет местных бюджетов в настоящее время обеспечивается финансирование более 80 % бюджетных расходов на здравоохранение, более 60 % расходов на просвещение, крупные бюджетные средства направляются на развитие производственной и социальной инфраструктуры [3].

Свод федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации образует понятие “Консолидированный бюджет” РФ. Этот бюджет используется для анализа показателей бюджетной системы и не утверждается законодательным органом власти.

Разработка и исполнение бюджетов любого уровня представляет собой чрезвычайно сложную процедуру, включающую его составление, рассмотрение, утверждение, собственно исполнение, а также контроль за исполнением, что получило название бюджетного процесса. Бюджетный процесс регулируется уже упоминавшимся Законом РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”, прочими законами РФ, законами республик в составе РФ, решениями государственных представительных органов власти субъектов Федерации, Правилами о порядке составления и исполнения бюджета, издаваемыми Министерством финансов РФ на основе бюджетного законодательства [4].

Бюджетный процесс - не просто сложный, но и чрезвычайно длительный процесс. Его составление и рассмотрение длится более года, год (с 1 января по 31 декабря) продолжается его исполнение, около полугода занимает составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение. Для завершение исполнения бюджета, кромебюджетного периода (финансового года) предоставляется еще и льготный период,составляющий один месяц, в течение которого заканчиваются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета [4].

Действующей конституцией определен круг органов государственной власти, участвующих в разработке и утверждении бюджета, а также в контроле за его исполнением. Первым этапом бюджетного процесса является его составление исполнительными органами власти. Составлению бюджета предшествует разработка планов - прогнозов развития территорий и целевых программ, на основе которых создается сводный финансовый баланс государства по территории России (СФБ). В денежной форме он выражает социально-экономическое развитие страны, позволяет полнее анализировать движение стоимости общественного продукта и национального дохода, учитывать объем и направления использования финансовых ресурсов. СФБ выражает финансовую программу в общем виде, задача же бюджета - ее конкретное, развернутое выражение. СФБ помогает органам исполнительной власти определять доходы бюджета и постатейно разрабатывать его расходы.

Непосредственная работа по составлению проектов бюджетов проводится Министерством финансов РФ, а также налоговыми и таможенными органами. При этом используются различные методы: метод экономического анализа, позволяющий, на основе анализа выполнения бюджета за прошлый год установить причины отклонений и соответствующем образом откорректировать проектируемый бюджет; нормативный метод, определяющий нормы всех статей расхода в общей сумме бюджета; экстраполяционный метод, определяющий бюджетные показатели исходя из их динамики за предыдущие годы. Полученные данные сообщаются вышестоящими органами исполнительной власти непосредственно нижестоящим или исполнительным органам власти в установленные сроки, обеспечивающие утверждение бюджета до начала финансового года.

Составленный и согласованный проект федерального бюджета РФ Правительство РФ до 1 сентября вносит на рассмотрение в Государственную Думу. Вместе с ним направляется ряд документов, отражающих прогнозы социально-экономического развития страны на предстоящий период, направления бюджетной и налоговой политики, федеральные целевые программы и т. п. Одновременно в Государственную Думу вносятся проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Следующая стадия бюджетного процесса - его рассмотрение и утверждение в законодательных органах: Федеральном Собрании (Парламенте) РФ, представительных органах субъектов Федерации и местных самоуправлениях. Проект Федерального бюджета и сопутствующие документы направляются в Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам Государственной Думы для принятия бюджета к рассмотрению Государственной Думой. Все материалы передаются Президенту РФ, Совету Федерации, комитетам Думы и в Счетную палату.

Получив заключения от комитетов, Государственная Дума начинает рассмотрение бюджета в нескольких чтениях (так, бюджет на 1997 г. принимался в четырех чтениях). Принятый Госдумой бюджет по Конституции в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. В случае его отклонения Федеральным Собранием бюджет передается в Госдуму для повторного голосования и считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее 2/3 от общего числа депутатов (ст. 105 Конституции РФ) [4].

Принятый Федеральный закон о бюджете в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания. После этого начинается непосредственное исполнение бюджета, организуемое Кабинетом министров РФ по согласованию с нижестоящими исполнительными органами.

Важнейшая задача исполнения бюджета - обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей и доходов в целом и по каждому источнику, а также финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того финансового года, на который утвержден бюджет. Непосредственная работа по исполнению федерального бюджета РФ проводится Минфином РФ, его подразделениями и органами, а также Государственной налоговой службой РФ и Государственным таможенным комитетом РФ и их органами на местах. Правительство РФ ежемесячно предоставляет в Государственную Думу информацию о ходе исполнения текущего федерального бюджета, консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Важнейшее значение в бюджетной системе играет не так давно созданная новая структура Минфина - Федеральное казначейство РФ, состоящее из Главного управления Федерального казначейства и подчиненных ему территориальных органов на местах. Казначейство непосредственно организует исполнение бюджета, а так же внебюджетных фондов: его органы управляют зачислением доходов и проведением взаиморасчетов между бюджетами, осуществляют контроль за исполнением федерального бюджета РФ. Казначейство регулирует финансовые отношения между федеральным бюджетом РФ и государственными внебюджетными фондами, обеспечивает финансовое исполнение этих фондов. В функции Казначейства входит краткосрочное прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах установленных на определенный период государственных расходов; именно Казначейство проводит сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных финансов, предоставляет высшим органам государственной власти отчетности о финансовых операциях Правительства РФ по федеральному бюджету, о государственных внебюджетных фондах, а также о состоянии всей бюджетной системы. Наконец, именно Казначейство осуществляет управление и обслуживание совместно с ЦБ РФ и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга РФ.

В своих действиях по обслуживанию бюджетных финансов Казначейство в первую очередь исходит из единства кассы. Переход от банковской к казначейской системе исполнения бюджета означает, что Казначейство должно осуществлять и учитывать все операции со всеми государственными федеральными ресурсами, находящимися в ведении правительства. С созданием казначейской системы все платежи из федерального бюджета или централизованных государственных финансовых ресурсов должны осуществляться с единого (главного) счета Федерального казначейства, и тем самым быть ему полностью подконтрольны. Все остальные счета, которые опосредуют движение средств федерального бюджета, открытые в учреждениях банковской системы, должны быть транзитными, то есть не иметь переходящих остатков. По существу, это означает закрытие счетов бюджета в банках и открытие их в системе Казначейства с перечислением средств непосредственно на расчетные счета хозяйствующих субъектов, выполнявших работы или оказывающих услуги для бюджетных единиц, финансирующих за счет федерального бюджета.

Казначейство, опираясь на Центробанк и его систему, освобождает его от функций ведения детального учета средств федерального бюджета и контроля за их целевым использованием. Одновременно осуществляется внедрение учета операций по фиксации денежных средств на каждой стадии исполнения бюджета.[[1]](#footnote-1)

Таким образом, вновь созданная система позволит на основе четко определяемых объемов реальных потребностей наиболее рационально проводить оптимизацию бюджетных потоков, сделать процесс исполнения бюджета более плавным, обеспечив учет и контроль каждого этапа исполнения федерального бюджета, а не только объема бюджетных назначений и сумм платежей.

Заключительным этапом бюджетного процесса является составление отчета об исполнении бюджета и утверждение его в законодательных органах власти. Вся работа по составлению отчетов возложена на Министерство финансов РФ и его финансовые органы, Государственную налоговую службу и налоговые инспекции, Государственный таможенный комитет и его органы. Эти отчеты направляются соответствующим органам государственной власти. Отчет о федеральном бюджете РФ докладывается Федеральному Собранию РФ, которое его утверждает. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета существует Счетная палата, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом.

Таким образом, бюджетная система Российской Федерации чрезвычайно сложна, как сложны и все ее составляющие: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты. Федеральный бюджет балансирует доходы и расходы государства в целом, осуществляет необходимое перераспределение доходов между социальными группами, между регионами. Территориальные же бюджеты способствуют осуществлению конкретных программ на местах. И то, и другое жизненно важно для функционирования экономики страны и успешного ее развития. И налицо вывод - оптимальное функционирование бюджетного механизма возможно лишь при двух основополагающих условиях: правильного построения межбюджетных отношений между бюджетами различных уровней и четкого, справедливого баланса его доходов и расходов. Именно тогда возможно говорить о стабильной и быстрорастущей экономике, эффективной бюджетной политике, ибо только тогда в полной мере проявятся основные принципы бюджета: единство, полнота, реальность, гласность и самостоятельность.

* 1. **Бюджетная классификация как элемент бюджетного устройства**

Бюджетная классификация является группировкой доходов и расходов

бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов, применяется при составлении проектов бюджетов и исполнении бюджетов всех уровней, обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Для составления и исполнения бюджетов и обеспечения сопоставимости показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации используется бюджетная классификация Российской Федерации. Бюджетная классификацияявляется группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и источников финансирования дефицитов этих бюджетов с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Бюджетная классификация дает возможность экономического и статистического анализа доходов и расходов бюджетов РФ, обеспечивает адресность выделения финансовых ресурсов.

Согласно БК РФ (Глава 4) бюджетная классификация включает:

* классификацию доходов бюджетов РФ;
* функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;
* экономическую классификации расходов бюджетов РФ;
* классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
* классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
* классификацию видов государственных внутренних долгов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;
* классификацию видов государственного внешнего долга РФ и государственных внешних активов РФ;
* ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Бюджетная классификация в части классификации доходов бюджетов Российской Федерации, функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, классификации источников финансирования дефицита бюджетов Российской Федерации является единой для всех уровней бюджетной системы и используется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней и составлении консолидированных бюджетов всех уровней. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе своими нормативными актами производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления при утверждении бюджетных классификаций соответствующих бюджетов вправе производить дальнейшую детализацию объектов бюджетных классификаций, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

Построение бюджетной классификации регламентируется Федеральным Законом от 05/08/2000г. №115-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” (принят ГД ФС РФ 07/07/2000г.) Этот документ обеспечивает общероссийскую сопоставимость показателей бюджетов.

* 1. **Особенности построения бюджетной системы в зарубежных странах**

Для выполнения своих функций государственные органы на всех уровнях управления должны располагать соответствую­щей финансовой базой. С этой целью в каждой стране создается разветвленная сеть бюджетов, обеспечивающая аккумуляцию денежных ресурсов регионов для финансирования их хозяй­ства, социальной сферы, благоустройства каждой администра­тивно-территориальной единицы, содержания законодатель­ной власти, аппарата управления и других мероприятий. В про­цессе формирования доходов и расходов отдельных видов бюд­жетов, их сбалансирования возникают определенные финансо­вые взаимоотношения, регламентируемые законодательством. Все эти элементы (организация и принципы построения бюд­жетной системы, бюджетного процесса, взаимоотношения меж­ду многочисленными видами бюджетов, соответственно и сово­купность бюджетных прав) представляют собой бюджетное ус­тройство.

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

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

За счет собственного правительственного бюджетафинан­сируются общенациональные экономические и социальные программы. Доверительные фонды,как правило, носят целе­вой характер и связаны с деятельностью отдельных видов про­изводственной инфраструктуры. Среди них: содержание феде­ральных автострад, аэропортов, гидроэлектростанций. Статус этих фондов носят фонды социального страхования, охватыва­ющие различные виды пенсионного обеспечения, а также посо­бия по безработице.

Государственный бюджет Великобритании состоит из так называемого обычного бюджета и национального фонда зай­мов.

Обычный бюджетфинансирует текущие затраты на оборо­ну, экономические и социальные цели, субсидии местным орга­нам власти, выплаты процентов по государственному долгу, взносы в бюджет и другие фонды ЕС, платежи по "цивильному листу", которые включают содержание королевы и королевско­го двора. Из национального фонда займовосуществляются пла­тежи по государственному долгу, долгосрочные кредиты на ка­питаловложения государственным предприятиям и местным органам власти.

Государственный бюджет Италии состоит из двух частей: счета текущих операций и счета движения капиталов. Расходы счета текущих операций образуются в основном из выплаты жалованья и пенсий государственным служащим, покупки то­варов и услуг, трансфертов государственным и частным пред­приятиям, учреждениям и населению, а также уплаты процен­тов по государственному долгу. За счет средств счета движения капиталовфинансируются прямые капиталовложения государства, трансферты государственным предприятиям и учреж­дениям, предоставление кредитов, приобретение акций, пога­шение государственного долга.

Более сложной по структуре является бюджетная система Франции, которая заключает в себе центральный бюджет, при­соединенные бюджеты различных государственных организа­ций и специальные счета казначейства. Ассигнования из цен­трального бюджетавыделяются на содержание администра­тивных служб, на обслуживание государственного долга, капиталовложения, на оборону, на экономические и социальные программы.

Присоединенные бюджетыфинансируют организации, не имеющие статуса юридического лица, но осуществляющие тор­гово-промышленную деятельность и обладающие финансовой автономией. К их числу относятся бюджеты: почты, телеграфа, телефона; национальной типографии; монетного двора; соци­альных сельскохозяйственных пособий; ордена Почетного ле­гиона; ордена Освобождения.

Специальные счета казначействаохватывают различные фонды, такие, как инвестиционно-дорожный, национально-спортивный, различные торговые счета казначейства.

В Японии наряду с центральным бюджетом, или так назы­ваемым счетом центрального правительства, имеется инвести­ционный бюджет, а также 57 специальных счетов. Из цен­трального бюджетафинансируются экономические, социаль­ные нужды, оборона, целевые перечисления местным бюдже­там, выплата процентов по государственному долгу.

Средства инвестиционного бюджетапредназначены для капиталовложений и займов государственным корпорациям и местным органам власти.

Специальные счетаоткрываются для государственных предприятий, корпораций, имуществ, фондов. Местные органы власти насчитывают около 7 тыс. подобных счетов.

Таким образом, структура бюджетов в зарубежных странах носит неординарный характер. Типичным же является отделе­ние текущих доходов и расходов государства от затрат капи­тального характера.

Построение бюджетных систем в развитых зарубежных странах основывается на специальных принципах. Важнейшие из них: единство, полнота, реальность и гласность.

Принцип единства бюджетной системыобеспечивается единой правовой базой, использованием единых бюджетных классификаций, согласованными нормами бюджетного процес­са, единой социально-экономической и налоговой политикой. Его задачей служит установление более эффективного контро­ля за финансами со стороны правительства. Принцип полнотыозначает, что в каждом звене бюджетной системы доходы и рас­ходы должны отражаться в их полном объеме. Принцип реаль­ностипредусматривает правдивое отражение в бюджете фи­нансовых операций государства, характера расходов и доходов, соответствие утвержденных по бюджету сумм их исполнению. Принцип гласноститребует публикации утвержденных бюд­жетов, а также отчетов об их исполнении.

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

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

**2.Формирование российской модели бюджетного федерализма**

**2.1. Сущность и содержание бюджетного федерализма**

Всякое государство обязано выработать свою систему распределе­ния доходов между центром и регионами; при этом каждая страна, безусловно, вольна в использовании чужого опыта. Однако, суть проблемы заключается не в этом; вопрос должен ставиться так: какие основополагающие структуры в других странах зарекомендовали себя с положительной стороны и заслуживают того, чтобы быть перенятыми в целях создания в будущем надлежаще организованного бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм — это разграничение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в формировании и исполнении бюджетов различных уровней.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами — основной принцип федерализма, предусмотренный в ст. 11

Конституции Российской Федерации, федеративных и иных (двусторонних) договорах между Российской Федерацией и ее субъектами.

Правовой формой разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов России является заключенный между ними федеративный договор и иные (двусторонние) договоры. В гл. 3 Конституции Российской Федерации перечислены все субъекты

Российской Федерации: 21 республика, 6 краев, 50 областей, в том числе одна автономная область, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 10 автономных округов. Статус республики определяется

Конституцией Российской Федерации и конституцией республики, статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом субъекта РФ.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся:

* федеральная государственная собственность и управление ею;
* установление основ федеральной политики и федеральные программы в

области государственного, экономического, экологического, социального,

культурного и национального развития Российской Федерации;

* установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное,

кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

* федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы;
* федеральные фонды регионального развития;
* внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ;
* внешнеэкономические отношения РФ;
* оборона и безопасность.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся (в соответствии со ст. 72 Конституции):

* вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
* разграничение государственной собственности;
* координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства,

отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

* установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
* установление общих принципов организации системы органов

государственной власти и местного самоуправления;

* координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Важную роль в бюджетной системе России играет местное самоуправление. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Одним из недостатков в реализации федерализма наблюдается несоответствие законов и решений субъектов РФ нормам федерального законодательства, несоблюдение федеральных законов в ряде регионов. В целях укрепления исполнительной вертикали, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и улучшения контроля за исполнением федеральных законов в России создано 7 федеральных округов. Каждый из них возглавляет полномочный представитель Президента Российской Федерации.

Согласно Указу Президента полномочный представитель федерального округа выполняет следующие функции:

* обеспечивает координацию деятельности федеральных органов

исполнительной власти в федеральном округе;

* организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными и религиозными объединениями;
* разрабатывает совместно с межрегиональными экономическими ассоциациями программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;
* организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и

распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

* согласовывает проекты решений федеральных органов государственной

власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ,

находящегося в пределах этого округа; принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа; вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушениям прав и свобод человека и гражданства РФ.

Бюджетный федерализм реализуется главным образом в ходе бюджетного

процесса, при формировании бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств.

Бюджетный федерализм основывается на следующих основных принципах:

1) законодательном разграничении полномочий между органами власти всех уровней по формированию доходов и расходов бюджетов;

2) обеспечении органов власти соответствующего уровня необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций;

3) обеспечении вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;

4) самостоятельности и равноправии каждого бюджета, входящего в

бюджетную систему. Этот принцип предполагает самостоятельность бюджетного процесса, в том числе в определении использования бюджетных средств, подконтрольности исполнения бюджета соответствующим представительным органом власти;

5) организации межбюджетных отношений в рамках бюджетной системы РФ.

В основе межбюджетных отношений лежат следующие положения:

* распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы — закрепление расходов за федеральным бюджетом, за бюджетами субъектов Федерации, исключительно за местными бюджетами;
* разграничение (закрепление на постоянной основе и распределение по

временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;

* равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенство бюджетных прав муниципальных образований;
* выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом;
* равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.
  1. **Межбюджетные отношения и их формы**

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения — это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов.

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

* распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным

уровням бюджетной системы Российской Федерации;

* разграничения (закрепления на постоянной основе и распределения

по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

* равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации,

равенства бюджетных прав муниципальных образований;

* выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности

субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

* равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с этими принципами отдельные виды бюджетных расходов

могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и из бюджетов субъектов РФ — в местные бюджеты.

В основе процесса распределения расходов и доходов между звеньями

бюджетной системы заложен принцип равенства бюджетов субъектов РФ во

взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов с региональными бюджетами, который предполагает использование единой методики расчета нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, а также единый порядок уплаты федеральных и региональных налогов.

Бюджетным кодексом РФ (ст.48) установлено, что при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета РФ.

Для обеспечения расходов территориальных бюджетов (республиканских, республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, окружных, местных) они должны иметь соответствующие доходы.

Доходы территориальных бюджетов состоят из собственных и регулирующих.

Собственные доходы бюджетов — виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации.

Это налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами,

бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством Российской Федерации, и неналоговые доходы, определенные нормативными актами, а также безвозмездные перечисления.

Собственные доходы составляют меньшую часть доходов территориальных

бюджетов. Для финансового обеспечения выполнения возложенных на

региональные и местные органы власти функций, экономического и социального

развития территорий, сбалансированности территориальных бюджетов им из

бюджетов вышестоящего уровня в порядке бюджетного регулирования передаются регулирующие доходы.

Регулирующие доходы бюджетов — это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года по разным видам таких доходов.

В соответствии со ст. 48 Бюджетного кодекса РФ нормативы отчислений

определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы.

К регулирующим доходам территориальных бюджетов относятся также

трансферты — средства, поступающие из федерального и региональных фондов финансовой поддержки регионов, размер которых рассчитывается по установленным правительством методике и формуле.

Кроме отчислений от федеральных и региональных налогов, средств,

поступающих из фондов финансовой поддержки для сбалансирования территориальных бюджетов, используются дотации, субвенции и субсидии.

Дотация — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня

бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Субвенция — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня

бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов.

В соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса в случае нецелевого

использования субвенций и субсидий и нарушения сроков их использования

сумма их может быть востребована органами власти, выдавшим эти средства.

Субсидия — это бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Нужно отметить, что дотация, субвенция и субсидия как методы наделения

финансовыми ресурсами территориальных бюджетов несовершенны. Эти источники бюджетов лишены стимулирующих свойств, они создают у местных администраций иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию хозяйственной инициативы местных администраций, снижает их воздействие на экономические процессы на территории и уменьшает на этой основе возможности перевыполнения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Тем не менее, отмечая все негативные стороны дотаций, субвенций и

субсидий, полностью исключить их как методы наделения территориальных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотации этих бюджетов и передаче им в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов их положение может быть ухудшено. Это приведет к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения за ссудами из вышестоящих бюджетов. В целом это осложнит финансирование плановых мероприятий.

Поэтому не везде и не всегда следует стремиться к замене дотаций, субвенций и субсидий любыми средствами. Они необходимы в тех населенных

пунктах, где в силу сложившихся условий и проводимой политики в области

охраны окружающей среды, наличия исторических памятников и других причин, экономический потенциал не может быть расширен в таких размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Местные же источники не в состоянии обеспечить покрытие необходимых расходов. Примером могут служить города и поселки-курорты, города — исторические и архитектурные заповедники, научные центры и др. Субвенции же следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на местах не хватает средств.

Помимо отчислений от государственных доходов и налогов, трансфертов,

дотаций, субсидий и субвенций, значительным источником формирования

доходной базы территориальных бюджетов являются средства, полученные из

других бюджетов. В порядке взаимных расчетов часть средств передается из вышестоящего бюджета в нижестоящий.

В значительной степени этот вид доходов в последние десятилетия

заменял прямую дотацию. Из всех регулирующих доходов этот источник наименее пригоден для обеспечения территориальных бюджетов финансовыми ресурсами.

Если отчисления от государственных доходов и налогов, трансферты, дотации, субвенции и субсидии заранее планируются в доходах этих бюджетов, то средства, передаваемые им в процессе исполнения бюджета, ставят их в еще большую зависимость от вышестоящих бюджетов.

**3.Совершенствование бюджетной системы и межбюджетных отношений в РФ.**

Совершенно очевидно, что проблемы, с которыми сегодня сталкиваются как федеральный бюджет Российской Федерации, так и многочисленные территориальные бюджеты, настоятельно требуют от органов государственной власти преобразований не только в качественном и количественном составе бюджетных показателей, но и в самих принципах организации бюджетной системы. И прежде всего с этой точки зрения возникает потребность в реформировании законодательной базы бюджетной системы.

Большие надежды возлагаются на разработанный проект Налогового кодекса, обсуждаемый в Государственной Думе: ведь именно налоги, формируя финансовую базу деятельности государства, создают предпосылки для успешного проведения бюджетного регулирования. Налоговый кодекс должен стать своего рода налоговой конституцией, определять основы построения налогов, принципы федерализма и т. п. Он вобрал в себя множество областей права: гражданское, административное, уголовное, налоговое. Все же детали, связанные с конкретным налогообложением - это предмет регулирования законодательства о бюджете, об отдельных видах налогов, о санкциях и т. п. С принятием Налогового кодекса и реальным разграничением налоговой базы в России может быть осуществлен переход к качественно новой системе бюджетного федерализма.

В президентском варианте основой являются федеральные налоги, которые остаются совместными налогами Федерации, субъектов Федерации и местных бюджетов. Центральным вопросом будет, как и сейчас, механизм разделения совместных налогов на квоты (доли).

По Налоговому кодексу, реализуется в большей мере американская система налогового федерализма, где федеральные налоги (федеральный подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль корпораций, на заработную плату, акцизы) на 100 % поступают в федеральный бюджет, налоги штатов - только в бюджеты штатов, а местные налоги - только в местные бюджеты. Налоговый федерализм США представляет собой сложнейшую систему взаимодействующих налогов: федеральная налоговая система - 69,7 % общей доходной массы, налоговые системы штатов - 19,9 %, налоговые системы местного уровня - 17,4 % [9]. При этом единство и эффективность бюджетного устройства обеспечивается доминированием федеральных налогов в сумме налоговых платежей, непререкаемостью полномочий федеральной власти в определении, установлении, взимании и обладании федеральными налогами; свободой движения капитала и доходов на всей территории и запретам штатам вмешиваться во внешнеэкономические связи территорий друг с другом, взимать таможенные налоги; четкой и жесткой системой администрирования федеральных налогов, включая эффективную систему мер принуждения подчиняться федеральным установкам.

Налоговый кодекс Российской Федерации допускает ряд особенностей: закон о федеральном бюджете или даже сам Кодекс может в порядке исключения разрешить зачисление части федерального налога в бюджеты других уровней; перечень региональных и местных налогов находится в компетенции федеральной власти и устанавливается сверху. Допускается зачисление региональных налогов с согласия субъекта Федерации в местные бюджеты (вне системы трансфертов); вводится совместная компетенция региональных и местных властей в отношении введения налога на недвижимость, прекращения налога на землю, налога на имущество физических лиц и регионального налога на имущество предприятий.

Вариант налогового федерализма, основанный на Налоговом кодексе, более соответствует Конституции РФ и позволяет оградить федеральный центр от все возрастающих запросов на федеральную налоговую базу со стороны регионов, кардинально подойти к вопросу финансовой самообеспеченности субъектов Федерации и местных органов самоуправления. Устанавливая для всех субъектов единый перечень налогов и вводя федеральную систему налогов, Налоговый кодекс решает и вопрос с налоговой асимметрией, которая на сегодняшний день отчетливо сложилась как по статусу субъектов федерации (преимущественное положение группы республик), так и по налогоплательщикам (влияние различия экономических потенциалов, географических условий, производительности труда).

К проблемам современного бюджетного устройства следует отнести и чрезвычайную бюджетную децентрализованность, что противоречит тенденциям формирования единого общероссийского рынка, осложняет проведение общенациональной денежно-кредитной (в том числе и эмиссионной) политики, подрывает политику ограничения бюджетного дефицита, устойчивость денежной системы. В США, к примеру, в бюджетном законодательстве действуют правила, предписывающие штатам и местным правительствам утверждать только сбалансированный, бездефицитный бюджет. Это правило желательно ввести ив Российской Федерации, чтобы предотвратить появление еще 89 эмиссионных центров.

Таким образом, сама жизнь настоятельно требует преобразования бюджетного устройства Российской Федерации. Большие надежды возлагаются на принятие Налогового кодекса, который должен упорядочить вопросы формирования доходной базы бюджета. В целом же обновление бюджетного устройства России должно вестись по следующим направлениям:

* обеспечение формирования сильного федерального бюджета как гаранта устойчивости всей бюджетной системы, мощного инструмента государственного регулирования рыночной экономики;
* переход к целевым финансовым трансфертам (грантам) территориям с аккумуляцией федеральных и региональных бюджетных ресурсов для совместного финансирования инвестиционных и социальных программ;
* отказ от предоставления бюджетно - налоговых преимуществ по признакам государственно-национального статуса субъектов Федерации;
* законодательное утверждение бюджетной асимметрии в соответствии с программами региональной экономической и социальной политики с использованием критериев “бедных” и “богатых” регионов и других утвержденных Федеральным Собранием группировок и критериев.

Все это в совокупности способно значительно усовершенствовать бюджетное устройство Российской Федерации, особенно с точки зрения формирования нормальных рыночных межбюджетных отношений, основанных на принципах бюджетного федерализма. Тем не менее это, являясь чрезвычайно важным аспектом реформирования всей бюджетной системы, затрагивает в основном лишь внутрибюджетные проблемы. Не менее важно и формирование рациональных “внешних” бюджетных отношений, то есть отношений бюджета с конечными объектами государственного бюджетного регулирования - с населением и предприятиями. А, следовательно, возникает необходимость рационализации бюджетных расходов, повышения их целевой направленности и, конечно, оптимизации доходных поступлений. Эта проблема выражается в Российской Федерации, как, впрочем, и во многих развитых государствах, в необходимости сбалансированности бюджета: проблеме управления бюджетным дефицитом и государственным долгом.

Налогово-бюджетные взаимоотношения между федеральными, региональными (субъекты Федерации) и местными органами власти и управления (межбюджетные отношения) являются одним из ключевых факторов экономического и политического развития России. Эффективная система межбюджетных отношений должна обеспечивать для региональных и местных властей стимулы повышать качество предоставляемых населению бюджетных услуг, ответственно управлять общественными финансами с учетом нужд и запросов местного населения, поддерживать экономическое развитие при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала территорий. Одновременно она является важнейшей предпосылкой развития в России реального федерализма - территориальной формы демократии. Сложившаяся, во многом стихийно, к середине 1990-х годов система межбюджетных отношений не обеспечивала решения этих задач. Необходимость ее коренного реформирования и создания в России реального бюджетного федерализма неоднократно подчеркивалась на самом высоком политическом уровне, в решениях органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации.

Полученные на первом этапе реформы межбюджетных отношений (1998-1999 гг.) результаты могут быть сгруппированы по следующим основным направлениям: 1) более четкое разграничение расходных полномочий и ответственности между властями разных уровней; 2) создание предпосылок для сокращения "нефинансируемых мандатов"; 3) упорядочивание налоговых полномочий и пропорций разделения доходов между уровнями бюджетной системы; 4) реформирование механизма распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации - регионов (ФФПР); 5) совершенствование механизмов инвестиционной поддержки регионов; 6) поддержка реформирования межбюджетных отношений в субъектах Федерации; 7) повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

Формирование эффективной системы бюджетного федерализма должно начинаться с четкого и понятного для граждан разграничения ответственности властей разных уровней за финансирование расходов. До 1998 г. эта важнейшая сфера оставалась неурегулированной. Вступивший в силу Бюджетный кодекс в определенной степени прояснил закрепление расходных полномочий и ответственности властей разных уровней, однако этого недостаточно для достижения целей реформы межбюджетных отношений. В связи с этим Минфин России впервые провел полную инвентаризацию нормативно-правовых актов, регламентирующих расходные обязательства и полномочия властей разных уровней, и на ее основе составил базовую схему закрепления расходных полномочий за федеральными, региональными и местными бюджетами на основе четких принципов (территориального масштаба, приближения расходов к населению, эффективности). Были подготовлены соответствующие поправки к Бюджетному кодексу, включенные в общий пакет поправок, вносимый в Правительство Российской Федерации в 2000 г.

Основным направлением реформы межбюджетных отношений на ее первом этапе (1998-1999 гг.) стал переход к новой методике распределения трансфертов ФФПР. После внедрения в 1999 году новой методики распределения трансфертов, на 2000 год она было значительно усовершенствована, предусматривая распределение трансфертов на основе индексов региональных расходов, определенных по региональным нормативам финансирования основных социально-значимых расходов, и оценок налогового потенциала регионов. По сравнению с методикой 1994-1998 гг., новая методика намного прозрачнее и объективнее, имеет четкие критерии выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, усиливает стимулы к оптимизации бюджетных расходов и повышению собираемости налогов на региональном и местном уровне. Новая методика позволяет сосредоточить средства ФФПР в наименее обеспеченных, по объективным причинам, регионам и тем самым повысить социальную эффективность финансовой помощи. Число регионов, не получающих трансферты ФФПР, возросло с 13 в 1997-1999 гг. до 18 в 2000 году. Впервые после 1995 года внесенное Правительством Российской Федерации распределение трансфертов ФФПР на 1999 и 2000 год не было изменено при утверждении соответствующих проектов федерального бюджета Государственной Думой.

С 2000 года в составе федерального бюджета создан Фонд регионального развития. Министерство экономики Российской Федерации, во взаимодействии с Минфином России, разработало методику и порядок использования средств данного Фонда (в части программ развития регионов), однако в полной мере реализовать их при рассмотрении и утверждении федерального бюджета на 2000 г. не удалось. Постановлением Правительства было утверждено Положение о предоставлении государственных гарантий под инвестиционные проекты социальной и народнохозяйственной значимости, Минэкономики приняло регламент работы по проведению конкурсов инвестиционных проектов на получение государственных гарантий.

Принятый в 1997 г. федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления" не оправдал возлагавшихся на него надежд. Взаимоотношения между региональными и местными бюджетами остаются неупорядоченными и непрозрачными при весьма низкой степени реальной финансовой самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления. В связи с этим Минфином России были подготовлен и разослан в федеральные министерства и в регионы проект Методических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации. После его доработки с участием заинтересованных министерств и ведомств, представителей региональных и местных финансовых органов, органов местного самоуправления данный проект предполагается утвердить в качестве официального документа федерального уровня.

Улучшению бюджетному планированию в регионах будет способствовать утверждение, начиная с 2000 г., трансфертов в абсолютной сумме, а не в доле от ФФПР. Кроме того, усиливается социальная направленность трансфертов за счет введения целевого трансферта на выплату пособий гражданам, имеющим детей. Включение в состав трансфертов ФФПР отдельной строкой средств на северный завоз и дотации к энерготарифам также должно повысить ответственность региональных властей за их эффективное и целевое использование.

**Заключение**

Подводя итоги, хотелось бы вновь остановиться на некоторых аспектах совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации.

Необходимость реформирования бюджетной системы в современных условиях определяется объективными требованиями экономической действительности. Развитие общества, многие годы жившего в условиях жесткой централизации, еще довольно длительное время будет определяться развитием бюджетных отношений. Но и при рыночной системе роль бюджетного регулирования не уменьшается: ведь общество не перестает нуждаться в сильной и авторитетной власти, способной осуществлять контроль над теми процессами, в которых рынок оказывается бессилен, а именно бюджет позволяет аккумулировать для этого финансовые ресурсы и осуществлять в конечном итоге их использование.

Таким образом, совершенствование бюджетного устройства способно оказать значительное положительное воздействие на функционирование всей рыночной системы. И это совершенствование следует осуществлять как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, основывая их исключительно на принципах бюджетного федерализма, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за уровнем возможных бюджетного дефицита и государственного долга. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощный стимул экономического роста.

Важные шаги в направлении совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации уже были сделаны как в законодательной, так и в институциональной и финансово - кредитной сферах. Создана качественно новая система - Федеральное казначейство РФ - которая позволит на основе четко определяемых объемов реальных потребностей наиболее рационально проводить оптимизацию бюджетных потоков, обеспечит учет и контроль каждого этапа исполнения федерального бюджета. Необходимо завершить ее формирование с последующим переходом к казначейской системе исполнения консолидированного бюджета Российский Федерации. Подготовлен к принятию Налоговый кодекс, который станет всеобъемлющим документом, регулирующим взаимоотношения государства с налогоплательщиками, четко разграничит полномочия федеральных и региональных органов власти по установлению и взиманию налогов и приравненных к ним платежей и в целом станет серьезным шагом в направлении либерализации налоговой системы страны с обеспечением в то же время стабильных налоговых доходов по всем уровням бюджетной системы.

Столь серьезные преобразования бюджетной системы, которым мы являемся свидетелями, не должны остаться “за бортом” учебной программы Академии при изучении дисциплины “Финансы”. Следует уделить заслуженное влияние происходящим изменениям бюджетного устройства Российской Федерации, включив в план семинарских занятий отдельные пункты: “Роль Федерального казначейства в бюджетной системе РФ” и “Основные направления реформирования бюджетного законодательства”. Важно также акцентировать внимание на бюджетном федерализме как основе формирования межбюджетных отношений.

Необходимость реформирования бюджетной системы в современных условиях определяется объективными требованиями экономической действительности. Развитие общества, многие годы жившего в условиях жесткой централизации, еще довольно длительное время будет определяться развитием бюджетных отношений. Но и при рыночной системе роль бюджетного регулирования не уменьшается: ведь общество не перестает нуждаться в сильной и авторитетной власти, способной осуществлять контроль над теми процессами, в которых рынок оказывается бессилен, а именно бюджет позволяет аккумулировать для этого финансовые ресурсы и осуществлять в конечном итоге их использование.

Таким образом, совершенствование бюджетного устройства способно оказать значительное положительное воздействие на функционирование всей рыночной системы. И это совершенствование следует осуществлять как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, основывая их исключительно на принципах бюджетного федерализма, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за уровнем возможных бюджетного дефицита и государственного долга. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощный стимул экономического роста.

Важные шаги в направлении совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации уже были сделаны как в законодательной, так и в институциональной и финансово - кредитной сферах. Создана качественно новая система - Федеральное казначейство РФ - которая позволит на основе четко определяемых объемов реальных потребностей наиболее рационально проводить оптимизацию бюджетных потоков, обеспечит учет и контроль каждого этапа исполнения федерального бюджета. Необходимо завершить ее формирование с последующим переходом к казначейской системе исполнения консолидированного бюджета Российский Федерации. Подготовлен к принятию Налоговый кодекс, который станет всеобъемлющим документом, регулирующим взаимоотношения государства с налогоплательщиками, четко разграничит полномочия федеральных и региональных органов власти по установлению и взиманию налогов и приравненных к ним платежей и в целом станет серьезным шагом в направлении либерализации налоговой системы страны с обеспечением в то же время стабильных налоговых доходов по всем уровням бюджетной системы.

Процесс преобразования бюджетной системы - сложный, длительный, порой весьма болезненный. Тем не менее начало ему уже положено. И от успешного его завершения зависит ни много ни мало - будущее всей российской экономики.

**Список использованной литературы**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31/07/1998г. №145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17/07/1998г., ред. от 05/08/2000г.)
2. Федеральный Закон от 05/08/2000г. №115-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” (принят ГД ФС РФ 07/07/2000г.)
3. Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. N 227-ФЗ "О федеральном бюджете на 2000 год".
4. Конституция РФ

5. Бюджетная система России: Учебник для вузов/ Под ред. проф. Г.Б. Поляка. - М.: ЮНИТИ-ДАНА,2003.

#### 6. Бабич А.М. , Л.Н. Павлова Государственные и муниципальные финансы М. 2002.

7. Государственный бюджет: Учебное пособие. Под ред. М. И. Ткачук - Минск, Высшая школа. 2003

8. Горегляд В., Подпорина И. Бюджетный кризис и пути его преодоления // Российский экономический журнал, № 10, 2003.

9. Жук И. Н , Е.Ф. Киреева, В.В. Кравчкнко Международные финансы /Под общей редакцией И.Н Жук – Минск БРЭУ, 2001

10. Коков В., Любимцев Ю. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы // Экономист, № 11 2003

1. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики, № 8, 2005

12. Подпорина И. Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист, № 7, 2004.

13. Финансы. Под ред. В. М. Родионовой - М., Финансы и статистика.

14.Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов. Под ред.

#### 15. Финансы А.М.Ковалева Москва изд. «Финансы и статистика» / 2000 год

16. Финансовые проблемы бюджета - 2004 // Финансы, № 10, 2005.

17. Хурсевич С. Н. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит // Финансы, № 4,2003.

18. Экономическое обозрение: Финансовые рынки. - 2003, № 71 - М., ДиалогБанк.

19. Экономическое обозрение: Макроэкономика. - 2005, № 9 - М., ДиалогБанк.

20. Экономическое развитие России в 2004 году // Вопросы экономики, 2005, № 3.

1. В настоящее время фиксируются только две стадии: объем бюджетных назначений и сумма фактических платежей.[ 4 ] [↑](#footnote-ref-1)