**Введение**

В настоящее время Россия вступила в качественно новый этап развития. Мировое сообщество признало российскую экономику как рыночную структуру, происходит относительная стабилизация экономики и финансов, расширяются социальные функции государства и местных органов самоуправления. Нынешний этап развития России в целом можно охарактеризовать как этап государственного, экономического, финансового и социального реформирования.

В процессе экономической эволюции бюджетной системы страны распределение прав и обязанностей в области налогообложения, расходования средств и экономического регулирования между различными уровнями государственной власти и муниципального управления находятся в неравномерной динамике при постоянно меняющихся условиях, факторах и субъектах. При осуществлении реформ необходим эволюционный подход к научному анализу бюджетного процесса - составлению и утверждению бюджетов, распределению доходных источников, расходных полномочий и перераспределению финансовой помощи между бюджетами разных уровней, организации казначейского исполнения бюджета и контроля за его исполнением.

В современных условиях проблемы формирования и реализации на практике эффективной бюджетной политики в масштабах всей страны в целом и на субфедеральном уровне приобретают особую значимость. Последний аспект является сейчас наиболее важным. Финансовая стабильность такой огромной страны, как Россия, будет гарантирована только при условии финансового благополучия ее многочисленных территорий. Отсюда - значимость проблем разработки концепции эффективной бюджетной политики в регионах и на местах, позволяющей на деле обеспечить финансовую самостоятельность, получение населением достаточного объема общественных благ, доходную самодостаточность и ответственность субъектов Федерации и их территорий.

Целью данной работы является изучение теоретических вопросов по бюджетной системе, и анализ современного состояния бюджетной системы.

Поставлены следующие задачи:

• раскрыть экономическую сущность бюджета, его структуру и роль для государства;

• изучить задачи и функции бюджета;

• провести исследование проводимой бюджетной политики России на современном этапе;

• изучить основные направления совершенствования бюджетной политики на современном этапе.

Предметом исследования является то, как осуществляется деятельность государства, происходит кругооборот финансовых ресурсов и как строится его финансовая мощь на основе управления основным финансовым планом государства – бюджетной системой[[1]](#footnote-1).

**Глава I Бюджет и бюджетная система**

Бюджетная система представляет собой совокупность отношений, возникающих между различными субъектами в процессе:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней системы и бюджетов государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

- составления и рассмотрения проектов бюджетов системы, их утверждения и исполнения, контроля над их исполнением.

Основное понятие бюджетной системы дано в 6 статье Бюджетного Кодекса РФ: “бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов”. Там же даны и остальные понятия, такие как бюджет, консолидированный бюджет, государственный внебюджетный фонд.

Бюджет[[2]](#footnote-2) – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Консолидированный бюджет[[3]](#footnote-3) – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Государственный внебюджетный фонд[[4]](#footnote-4) – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Целенаправленное социально-экономическое развитие государства обеспечивается образованием различных цент­рализованных фондов, и, прежде всего, общегосударствен­ного фонда денежных средств – государственного бюдже­та. Государственный бюджет – ведущее звено финансовой системы страны.

Необходимо заметить, что бюджет по-разному может рассматриваться с экономических и юридических позиций.

Так, с экономической точки зрения бюджет является совокуп­ностью экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств.

Бюджетное устройство государства[[5]](#footnote-5) – тот финансовый хре­бет, на котором строится вся система государственного управления. Бюджетное устройство любой страны определяется, как известно, ее государственным (административно-территориальным) устройством. Это объясняется тем, что, с одной стороны, в современных условиях государственное управление невозмож­но без устойчивого и достаточного финансирования, а с другой – именно управление деньгами становиться наиболее эффективной формой управления.

Основной задачей бюджетов выступают аккумуляция и справедливое, разумное перераспределение публичных (государственных) средств по вертикали (между центром управле­ния и нижестоящими уровнями управления), а также по горизонтали – между органами управления одного уровня.

В унитарных (единых) государствах бюджетная система включает два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты. Главным звеном является государственный бюджет, в котором концентрируется основная часть ресурсов государства. Местные бюджеты в государственный бюджет не входят. Они самостоятельно составляются, утверждаются и исполняются местными органами власти. В федеративных же государствах бюджетная система состоит из трех звеньев:

1. государственный бюджет (или федеральный бюджет, или бюджет центрального прави­тельства);

2. бюджеты членов федерации (в США – штатов, в Германии – земель, в Канаде – провинций, в России — субъ­ектов Федерации);

3. местные бюджеты.

Для России как федеративного государства характерно трехуровневое строение ее бюджетной системы, бюджетное уст­ройство включает в себя три уровня бюджетного управления и бюджетной деятельности:

- федеральный — федеральный (государственный) бюд­жет, федеральные внебюджетные фонды;

- региональный — бюджеты субъектов Федерации и регио­нальные внебюджетные фонды;

- муниципальный — местные бюджеты.

1.1 Элементы бюджетной системы и функции бюджета

Элементы бюджетной системы делятся на два уровня базисный и настроечный.

Базисный уровень включает в себя сами элементы бюджетной системы: государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды, резервные фонды, целевые бюджетные фонды.

Настроечный уровень включает в себя аппарат управления бюджетной системой законодательной власти (государственная дума) и исполнительной власти (центральный банк, казначейство, счётная палата).

В последние годы роль и значение государства возрас­тают, увеличиваются и затраты на содержание государ­ственных органов управления. Это связано с изменением содержания и расширением функций государства и органов управления государством (образованием института президентства, федеральных округов, расширением парламента, Конституционного Суда и др.).

Российская Федерация имеет право на самостоятель­ный федеральный бюджет. Это право закреплено в Кон­ституции Российской Федерации, в которой особо записа­но, что в ведении Российской Федерации находится феде­ральный бюджет. Бюджетный кодекс Российской Федерации детально регламентирует порядок его форми­рования и исполнения[[6]](#footnote-6).

Законодательно дано право устанавливать налоги, сбо­ры, зачисляемые в доходы федерального бюджета. При этом установление общих принципов налогообложения, соглас­но Конституции РФ, относится к совместному ведению РФ и субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в стране избирается Федеральное Собрание России, Пре­зидент РФ, Правительство, наделенные рядом государственных функций, в том числе бюджетными правами. Для уп­равления народным хозяйством, выполнения законодатель­ства, организационно-воспитательных и иных функций образуются органы исполнительной власти (министерства, го­сударственные комитеты, ведомства и др.).

Для финансового обеспечения общегосударственных мероприятий в Российской Федерации формируется цент­рализованный финансовый (денежный) фонд – федераль­ный бюджет РФ, что закреплено в Конституции Российс­кой Федерации.

Функции бюджета – это дискуссионный вопрос. Существуют 2 подхода к определению функций бюджета: первый подход классический (выделяющий 2 функции: распределительная и контрольная), а также другой подход, добавляющий к вышеперечисленным функциям ещё три: общетеоретическую, аналитическую и критическую.

Итак, согласно классической теории бюджет выполняет следующие функции:

1. распределительно - перераспределительную;

2. контрольную;

Значение распределительно - перераспределительной функции обусловлено тем, что через бюджет осуществляется формирование государственных финансов и их распределение (использование). При­чем с экономической точки зрения считается, что через бюджет проис­ходит распределение и перераспределение валового внутреннего про­дукта, что придает бюджету макроэкономическое регулятивное значение. С помощью распределительной функции бюджета про­исходит распределение средств на производственную и не­производственную сферы, межтерриториальное и межот­раслевое распределение финансовых ресурсов, формиру­ются фонды специального целевого назначения, происхо­дят концентрация денежных средств в руках государства и их использование с целью удовлетворения общегосудар­ственных потребностей.

Межотраслевое и территориальное распределение на­ционального дохода осуществляется в соответствии с по­требностями экономического и социального развития реги­онов и отраслей.

Непроизводственная сфера не участвует в создании на­ционального дохода, но является активным его потреби­телем. Из бюджета работникам этих отраслей выделяются средства на заработную плату, техническое оснащение и содержание учреждений непроизводственной сферы (здра­воохранение, просвещение и др.).

Через расходы и налоги государственный бюджет выс­тупает важным инструментом распределения (регулирова­ния) и стимулирования экономики и инвестиций, повыше­ния эффективности производства. Через бюджет оказыва­ется государственная поддержка отдельным отраслям хозяйства - авиастроению, космическим программам, атом­ной промышленности, энергомашиностроению, угольной промышленности и некоторым другим. Такая поддержка за­частую связана с реализацией высокоэффективных и быстроокупаемых проектов. Для регулирования экономики ис­пользуются налоги.

Контрольная функция бюджета позволяет через формирование и использование фонда денежных средств госу­дарства "сигнализировать" о том, как поступают в доходы бюджета финансовые ресурсы (налоги и другие ресурсы) от разных субъектов хозяйствования. Основу контрольной функции составляет движение бюджетных ресурсов, отра­жаемое в соответствующих показателях бюджетных поступ­лений и расходных назначений. Бюджетный контроль пре­следует в основном три цели: мобилизацию денежных средств для централизованного фонда государства; соблюдение режима экономии при расходовании финансовых ресурсов; повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Контрольная функция бюджета выражается и в том, что будучи связанным с народным хозяйством, бюджет по­казывает ход процессов, возникающие там тенденции. Поступление средств в бюджет и их использование показыва­ют как успех, так и недостатки в сферах производства и обращения. Это позволяет вовремя предупредить появление диспропорций. С помощью бюджета осуществляется контроль за рациональным использованием финансовых ресурсов.

Таким образом, основными функциями государственно­го бюджета, как основного финансового плана государства, являются:

1) перераспределение национального дохода и ВВП, которое влияет на государственное регулирование и стимулирование экономики, финансовое обеспечение соци­альной политики;

2) контроль за образованием и использо­ванием централизованного фонда денежных средств.

В более новой литературе к основным функциям добавляются ещё 3:

1. общетеоретическая;

2. аналитическая;

3. критическая

Общетеоретическая функция бюджета заключается в его назначении способствовать развитию экономической (финансовой) и юридической (бюджетное право) науки, науки об обществе, о государстве, об экономике вообще (например, науки государственного управ­ления, общей теории финансов и т.д.).

Аналитическая функция бюджета состоят в классификации и систематизации действующих потребностей и возможностей, контроле над их объемами.

Значение критической функции бюджета заключается в первую очередь в выявлении в процессе бюджетных отношений недостатков дей­ствующего законодательства и пробелов позитивного права в сфере бюджетной деятельности, в установлении несоответствий правовых норм реалиям экономической действительности, задачам государственного регулирования экономики и интересам государства в целом. По­этому в широком смысле эта функция направлена на повышение эффективности норм действующего законодательства. Контрольная функция государственного бюджета осуществляется в процессе формирования доходов бюджета и финансирования отраслей народного хозяйства. В условиях становления рыночных отношений значение бюджетного контроля в процессе мобилизации ресурсов и их использования усиливается.

Вывод: перечисленные функции бюджета взаимозависимы и как бы вытекают одна из другой. Кроме того, поскольку наука о бюд­жетной деятельности развивается в рамках науки финансовой, она тес­но взаимосвязана и активно использует (претворяет в жизнь, реализуя на практике) передовые научные достижения российского права и экономической мысли, а, следовательно, указанные функции реализуют сущность бюджета как экономико-правовой категории.

1.2 Доходы и расходы бюджета

Доходы бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов власти в соответствии с законодательством РФ. [[7]](#footnote-7)

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации. В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. В составе доходов бюджетов обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Структура доходов бюджета.

Налоговые доходы – это поступления по федеральным, региональным и местным налогам и сборам, налоги специальных налоговых режимов, а также пени и штрафы по ним.

К налоговым доходам федерального бюджета относятся:

• федеральные налоги и сборы, перечень и ставки которых определяются налоговым законодательством Российской Федерации, а пропорции их распределения в порядке бюджетного регулирования между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на срок не менее трех лет при условии возможного увеличения нормативов отчислений в бюджеты нижестоящего уровня на очередной финансовый год. Срок действия долговременных нормативов может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации;

Неналоговые доходы.

• Доходы от использования имущества находящегося в государственной собственности. Части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - в размерах, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

• Прибыль Банка России, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, - по нормативам, установленным федеральными законами.

• Доходы от внешнеэкономической деятельности.

• Безвозмездные и безвозвратные поступления – это дотации, субсидии и субвенции.

Расходы бюджета.

Расходы государственного бюджета - это экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использование по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг и единых методологических основах расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг.

Организация государственных расходов основана на следующих принципах:

1. Принцип целевого использования средств. Целевой характер использования расходов предполагает использование ассигнаций по утвержденным направлениям. Если получатель бюджетных средств не выполняет условий, определенных законом (решением) о бюджете, министр финансов Российской Федерации, руководитель соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления на любом этапе исполнения бюджета обязан осуществить блокировку расходов, связанных с выполнением определенных условий, впредь до выполнения указанных условий в соответствии с порядком, установленным Кодексом. Нецелевое использование ассигнований может привести к возврату уже использованных средств.

2. Соблюдение режима экономии. Одной из важнейших задач бюджетного финансирования является получение максимального эффекта при минимальных затратах, что требует экономности и эффективности использования средств. Эффективность и экономность использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов органы власти и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетом объема средств. В случае необходимости дополнительного финансирования бюджетополучатель должен ориентироваться на собственные средства или искать дополнительные источники финансирования.

3. Безвозвратность государственных расходов. Экономическая сущность расходов бюджета проявляется во множестве видов расходов. Каждый вид расходов обладает качественной и количественной характеристикой. При этом качественная характеристика, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная - их величину. Структура бюджетных расходов ежегодно устанавливается непосредственно в бюджетном плане и зависит от экономической ситуации и общественных приоритетах. Многообразие конкретных видов бюджетных расходов обусловлено целым рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с народным хозяйством, административно-территориальным устройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т.п.

Капитальные расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития. Порядок и условия формирования бюджета развития определяются федеральным законом.

Текущие расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Порядок согласования распределения и закрепления расходов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации.

В заключении первой главы можно сделать следующий вывод: Бюджетный кодекс РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, организации и функционировании бюджетной системы РФ, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в РФ, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. [[8]](#footnote-8)

**Глава II Бюджетная политика на современном этапе**

2.1 Принципы построения бюджетной политики

Экономическая реформа России затрагивает все сферы деятельности нашего государства и не может не отразиться на бюджете, корректировка которого происходит параллельно изменениям в экономических отношениях.

Нынешнее бюджетное законодательство создавалось, когда Россия делала первые шаги по пути преобразований, и в нем много несовершенного. Сегодня система бюджетных отношений в России определяется законами, принятыми в 1991 и 1993 годах. Естественно, что многое уже не может устраивать наше общество. Необходимо принять новый единый закон, который послужил бы основой всей системы бюджетных отношений в стране.

Попытка создания такого документа принята в Госдуме. Учитывая, что подготовка проекта Бюджетного кодекса РФ не получила должного освещения, поэтому рассмотрим наиболее важные моменты современной бюджетной политики России.

Проект Бюджетного Кодекса Российской Федерации, увы, не стал новым шагом на пути экономических реформ нашего государства. Если бы он был принят, то существенных изменений в сложившихся бюджетных взаимоотношениях не произошло бы, а наиболее острые вопросы так и остались бы без ответа.

Этот документ, по существу, является проектом закона о бюджетном процессе. Он предусматривает 4 месяца для рассмотрения и принятия Правительством РФ проекта Федерального бюджета, в то время, как Государственной думе для рассмотрения и утверждения бюджета требуется от 4,5 до 7,5 месяцев.

Бюджетное устройство РФ в проекте кодекса не раскрыто. Есть упоминание о трех уровнях бюджетной системы, но даже не перечислены виды бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Не учтены изменения в бюджетной системе. Например, административно-территориальные единицы теряют право на собственный бюджет и переводятся на сметное бюджетное финансирование в условиях единого бюджета города или единого бюджета района. Проект проходит мимо этих проблем.

А главное, проект бюджета не решает такую важнейшую задачу, как определение принципов разграничения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы.

Проект Бюджетного кодекса не содержит и такие принципы построения бюджетной системы, как самостоятельность и бюджетный федерализм.

По действующей Конституции Российская Федерация, ее субъекты, а также органы местного самоуправления имеют самостоятельные бюджеты, которые в той или иной степени решают вопросы межбюджетных отношений, бюджетного федерализма. В то же время проект Бюджетного кодекса изобилует признаками прямого вмешательства центра в компетенцию субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Провозгласив бюджетный федерализм одним из принципов бюджетной политики, государство пока обеспечивает лишь его внешние признаки. Сделана попытка без определения самого понятия «Бюджетный федерализм» установить его принципы. В результате в их число включены и такие принципы, которые нельзя отнести к условиям только бюджетного федерализма, так как они характерны и для унитарных государств.

Прежде всего необходимо определить соотношение централизованных и децентрализованных подходов для формирования бюджетно-налоговой политики, оптимальную структуру бюджетов регионов.

В России из-за отсутствия четкого разделения функций между бюджетами, частых корректировок налогового законодательства, а также неравномерного уровня развития территорий происходят частые изменения во взаимоотношениях бюджетов.

Сложность заключается и в том, что принципы построения бюджетной системы должны отражать федеративное устройство российского государства в сочетании с демократизмом в управлении. Между тем, бюджетный федерализм и демократизм, занимая ключевые положения в вопросах построения бюджетной системы, относятся к числу наименее разработанных теоретически в проекте Бюджетного кодекса.

К принципам бюджетного федерализма и демократизма можно отнести: [[9]](#footnote-9)

♦ создание трехуровневой системы бюджетных отношений и четкое разграничение функций между этими уровнями;

♦ равенство (но отнюдь не тождество) бюджетных прав субъектов федерации;

♦ самостоятельность каждого бюджета и высокая степень автономности региональных и местных бюджетов;

♦ равенство федеральных, региональных и местных интересов, их тесную связь на основе четкого разграничения доходных источников и расходных назначений между звеньями бюджетной системы;

♦ прозрачность межбюджетных отношений, основанную на понятных и приемлемых для всех субъектов Федерации подходах (критериях) определения размеров финансовой помощи, выделяемой нуждающимся в ней регионам в целях выравнивания уровней их бюджетной обеспеченности.

Делая вывод, можно выделить главное: в современных условиях является необходимым создание нового бюджетного законодательства, существенно отличающегося от ныне действующего.

2.2 Направление Бюджетной политики на совершенствование

В проекте Бюджетного кодекса РФ сказано о равенстве всех бюджетов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом. Но авторы видят это «равенство» в установлении единых для всех субъектов РФ нормативных отчислений от федеральных налогов . Но одинаковые размеры нормативных отчислений, не учитывающие особенности каждой территории (налоговый потенциал, численность населения, степень развития социальной инфраструктуры и т.д.), ничего не могут урегулировать, поэтому они не могут выражать принцип равенства. При единых нормативах на верхнем уровне бюджетной системы выравнивание условий регионов осуществляется через финансовую помощь непосредственно из федерального бюджета. Это ведет к искусственному увеличению дотационности бюджетов, независимо от имеющегося на территориях потенциалов регулирующих налогов.

В проекте нового Бюджетного кодекса сохранен и недостаток, присущий ныне действующему бюджетному законодательству. Это касается определения самостоятельности бюджетов. [[10]](#footnote-10) В частности, исходя из наличия регулируемых доходов, независимо от того, обеспечивается ли в бюджете минимально необходимый уровень собственных доходов с учетом имеющегося налогового потенциала. Сам факт констатации такой самостоятельности не объясняет, является ли она абсолютной или имеет ограничения, изменяется ли в зависимости от уровня или вида бюджета, в каких конкретных формах реализуется и т.д. Самостоятельность бюджета – понятие относительное и определяется тем, обладает ли орган власти достаточным размером собственных доходов, имеет ли право свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями, несет ли полную ответственность в установленном законодательном порядке за рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

Обеспечивается самостоятельность путем:

♦ предоставления каждому органу государственной власти и местного самоуправления права самостоятельно формировать, утверждать и исполнять свой бюджет;

♦ предоставления региональным и местным бюджетам такого размера (доли) собственных доходов, которых было бы достаточно для финансирования минимально необходимых расходов, определяемых с учетом государственных социальных стандартов;

♦ закрепления за органами государственной власти и местного самоуправления права определять направления использования бюджетных средств.

Понятие «собственные доходы» в проекте вообще отсутствует. Оно определено в проекте закона «О финансовых основах местного самоуправления в РФ».

Основной недостаток бюджетной системы РФ состоит в том, что в территориальных бюджетах низок уровень собственных доходов и чрезмерно широка сфера межбюджетных отношений, приводящая к большим встречным потокам.

Многие сложные проблемы, которые должны быть решены в новом Бюджетном кодексе РФ, в его проекте даже не поставлены. Например, вопрос о том, чем должна определяться финансово-бюджетная самостоятельность органов власти разного уровня, должна она быть абсолютной или относительной, какими будут ее границы в случае варианта относительности. Поэтому провозглашение принципа самостоятельности бюджетов носит пока формальный характер.

В законопроекте отсутствует третий уровень бюджетной системы сельские и поселковые бюджеты. Это задевает интересы значительных слоев населения и означает, таким образом, сметное финансирование данного звена.

Что касается принципа прозрачности, провозглашенного в Российском законодательстве, то складывается впечатление, что тот орган, который формирует федеральный бюджет, то есть Министерство финансов РФ, не стремится в полном объеме выполнять те законодательные нормативы, которые уже приняты и должны работать. В субъектах Федерации, органах местного самоуправления совершенно не знают, что включается в трансферты, передаваемые из Фонда финансовых ресурсов федерального бюджета.

Общий недостаток российских бюджетных нормативных актов закона «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе» и проекта Бюджетного кодекса – не учтена должным образом возросшая роль территориальных бюджетов, в том числе местных – фундамента всей бюджетной системы Российской Федерации.

Начало созданию Бюджетного кодекса в России положено. Теперь важно выработать окончательный его вариант с учетом опыта развитых демократических стран и того положительного опыта, который был накоплен в ходе бюджетно-правовых реформ в нашей стране.

В соответствии с намеченными целями формируются задачи,которые определяют стратегические направления и ориентиры бюджетной политики:[[11]](#footnote-11)

• концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных вопросов;

• снижение налоговой нагрузки на экономику;

• упорядочивание государственных обязательств;

• создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами.

Основными инструментами проведения государственной бюджетной политики выступают, прежде всего, такие фискальные рычаги воздействия, как налоги, государственные расходы, трансферты, госзакупки и госзаймы.

В качестве критериев оценки эффективности бюджетной политики выступают следующие показатели:

• уровень собираемости бюджетных доходов в целом, налогов в частности;

• уровень выполнения бюджетных обязательств;

• величина бюджетного дефицита и скорость роста государственного долга;

• объем финансовых ресурсов, отвлекаемых на обслуживание государственного бюджета;

• уровень монетизации бюджетного дефицита;

• величина валютных резервов, используемых для финансирования бюджетного дефицита;

• динамика валового внутреннего продукта;

• уровень безработицы;

• степень выполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете.

Бюджетная политика на очередной финансовый год определяется Бюджетным посланием Президента РФ, направляемом Федеральному Собранию в начале (не позднее марта) предшествующего года. Согласно Бюджетному кодексу РФ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике на очередной год является неотъемлемым элементом процедуры подготовки федерального бюджета. Бюджетное послание задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, согласованные с общими целями и задачами экономической политики государства, которые являются определяющими в среднесрочном бюджетном планировании и при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Проводимая бюджетная политика в РФ ориентирована на достижение стратегических целей развития страны, повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности страны. Осуществляется реализация приоритетных национальных проектов. Создается основа, для решения назревших проблем, повышения качества образования, улучшения здоровья населения, обеспечение граждан доступным и комфортным жильем, формирование доступных условий жизни на селе и развития агропромышленного производства.

Бюджетная политика РФ на долгосрочную перспективу должна формироваться исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышение эффективности и прозрачности управления общественными финансами. Основными направлениями бюджетной политики РФ в соответствии с бюджетными посланиями президента РФ являются: [[12]](#footnote-12)

• обеспечение сбалансированности бюджетной системы РФ в долгосрочном периоде;

• усовершенствование политики аккумулирования «конъюнктурных» доходов бюджета в Стабилизационный фонд;

• повышение результативности бюджетных расходов.

• расходы всех бюджетов должны быть риентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом;

• повышение роли среднесрочного планирования;

• расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств;

• совершенствование межбюджетных отношений;

• эффективное участие России в инициативах мирового сообщества по облегчению долгового бремени беднейших стран.

Таким образом, бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами. Данная политика содействует достижению устойчивых темпов экономического роста и повышению уровня народного благосостояния. [[13]](#footnote-13)

Бюджетная политика как целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом является одним из основных инструментов экономической политики государства.

Так как наиболее важными направлениями бюджетной политики являются сбор бюджетных доходов, выполнение бюджетных обязательств, управление бюджетным дефицитом и государственным долгом, то и эффективность всей бюджетной политики может быть оценена по результативности деятельности органов исполнительной власти в указанных направлениях. Состояние государственных финансов оказывает весьма сильное воздействие на реальную экономику, поэтому динамика основных макроэкономических показателей также может выступать одним и критериев успешности варианта осуществляемой бюджетной политики.

Анализ экономики России за последние несколько лет позволяет подтвердить действенность и в российских условиях важнейших составляющих успешной бюджетной политики, определенных на основе международного опыта. Это – базирующаяся на реалистичном уровне государственных обязательств политика жесткого ограничения государственных расходов, обеспечивающая низкий уровень (или полное отсутствие) бюджетного дефицита, способствующая поддержанию на кредитном рынке низких процентных ставок, увеличению финансирования частного сектора. Такая политика содействует достижению устойчивых темпов экономического роста, снижению безработицы, а следовательно, и повышению уровня народного благосостояния

Необходимо повышение устойчивости национальной экономики на основе совершенствования ее структуры, внедрения инноваций, осуществления модернизации в сфере оказания социальных услуг, улучшения транспортной, энергетической и финансовой инфраструктуры, формирования благоприятной среды для предпринимательской деятельности.

В этих целях бюджетная политика должна формироваться с должной степенью осмотрительности, учитывать все возможные сценарии развития мировой экономики, включая негативные, и в то же время быть активной, в максимальной степени использовать все имеющиеся возможности.

Наиболее острой проблемой в настоящее время является рост цен. Необходимость замедления роста цен – одновременно макроэкономическая и социальная проблема. Инфляция уменьшает реальные доходы граждан, их покупательную способность, склонность к сбережению, подрывает основы многолетнего бюджетного планирования.

Для повышения эффективности и результативности бюджетной политики Правительству Российской Федерации надлежит сосредоточиться на решении следующих основных задач: [[14]](#footnote-14)

♦ правительство Российской Федерации совместно с Банком России должно принять исчерпывающие меры по обеспечению снижения инфляции.

♦ необходимо усилить роль бюджета в стимулировании роста экономики и повышении уровня жизни населения на долгосрочную перспективу.

♦ необходимо было разработать долгосрочную бюджетную стратегию, которая должна включать в себя основные параметры бюджетной системы, выявить долгосрочные риски и установить целевые ориентиры, для достижения которых необходимо мобилизовать бюджетные ресурсы в интересах повышения конкурентоспособности российской экономики и адресности социальной политики.

♦ необходимо сформировать устойчивый механизм пенсионного обеспечения на длительную перспективу, создав условия для получения достойной пенсии как тем, кто уже вышел на пенсию, так и тем, кому это предстоит в будущем.

♦ эффективное расходование бюджетных средств за счет перехода к финансовому обеспечению государственных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно – подушевого финансирования. При этом должны предусматриваться стимулы для обеспечения соответствия качества и объема предоставляемых услуг установленным в задании требованиям.

♦ завершение переходного периода формирования новой системы местного самоуправления. С 1 января 2009 г. в полном объеме вступили в силу положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующие финансовые взаимоотношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами.

♦ с 2010 года соответствующие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации должны быть реализованы полностью. Эти нормы в максимально возможной степени следует применять и в переходный период.

♦ следует пересмотреть механизм формирования и реализации ведомственных целевых программ, которые должны в основном использоваться для реструктуризации и повышения эффективности исполнения обязательств.

♦ повысить качество управления государственной собственностью и эффективности работы государственного сектора.

♦ следует в ближайшие годы завершить процесс акционирования федеральных государственных унитарных предприятий, не являющихся необходимыми для исполнения публичных полномочий. Должна быть создана правовая база для приватизации имущества государственных и муниципальных учреждений, а также для обеспечения возможности изъятия по решению собственника и последующей приватизации части имущества унитарного предприятия.

Вывод: бюджетная система Российской Федерации основана на ряде принципов:

- принцип единства;

- принцип разграничения;

- принцип самостоятельности;

- принцип полноты;

- принцип сбалансированности;

- принцип эффективности и экономности;

- принцип общего (совокупного) покрытия;

- принцип гласности;

- принцип достоверности.

Задачи поддержания бюджетной и макроэкономической сбалансированности положены в основу бюджетной политики РФ. Основным ее тезисом на перспективу является обеспечение максимальной защищенности бюджета от таких внешних воздействий, как изменение мировых цен на российские экспортные товары.

2.3 Прогноз Бюджета РФ до 2011 года

Период 2008—2011 гг. в России с макроэкономической точки зрения во многих отношениях обещает стать переломным. Он будет характеризоваться как изменением объективных условий развития российской экономики, так и поворотом в характере политики правительств.

Во-первых, как ожидается, быстрый рост цен на мировых рынках сырья сменится их снижением. Цены на нефть по прогнозам, снизятся до 50 дол./бар. к 2011 г.

Во-вторых, отставание добычи и экспорта углеводородов от роста российской экономики примет хронический характер.

Несмотря на это, взрывное расширение притока иностранного капитала вызовет дальнейшее реальное укрепление рубля, сокращающее удельный вес экспортноориентированных отраслей в ВВП. В итоге размеры нефтегазового комплекса, включая добычу, переработку и транспортировку, стабилизируются на уровне 210—220 млрд. дол., а его доля в ВВП будет быстро падать: с 23% в 2006 г. До 13% в 2010 - 2011г. Соответственно, расчетная величина природной ренты в нефтегазовом секторе сократится почти вдвое — с 19,1% ВВП в 2006 г. до 10,6% ВВП в 2011 г., как и изъятие нефтегазовой ренты в бюджетную систему. [[15]](#footnote-15)

Резкое сокращение удельного веса нефтегазового комплекса повлечет за собой значительное падение суммарных бюджетных доходов. Это объясняется проведенным в ходе налоговой реформы перераспределением налоговой нагрузки, которая в итоге оказалась в нефтяном секторе более чем вдвое, а в газовом секторе — в полтора раза выше, чем в остальной экономике.

Сокращение нефтегазовых поступлений не может быть компенсировано за счет других источников, так что суммарные доходы федерального и расширенного бюджета в 2008—2010 гг. снизятся на 5,4% ВВП.

Драматическое падение нефтегазовых доходов бюджета будет сопровождаться противоречивыми изменениями в управлении ими.

Преобразование стабилизационного фонда в резервный фонд и фонд будущих поколений в 2008 г. означает переход к значительно более жестким бюджетным правилам. В особом режиме теперь будут управляться не два основных нефтяных налога (налог на добычу полезных ископаемых и экспортные пошлины на сырую нефть), а все пять основных нефтегазовых налогов, кроме налога на прибыль. Кроме того, изменится принцип разделения нефтегазовых доходов на расходуемые и сберегаемые. До сих пор сберегались дополнительные (по сравнению с базовой ценой на нефть) поступления двух основных налогов. Величина расходуемых средств менялась при этом в зависимости от цен на нефть и газ. По новым правилам величина расходуемых средств, называемая «нефтегазовым трансфертом», фиксируется в размере 3,7% от ВВП и не будет зависеть от цен на углеводороды. В целом реформа стабилизационного фонда представляет собой переход от краткосрочного частичного сглаживания использования нефтегазовых доходов к их полному долгосрочному сглаживанию. Вместе с тем на переходный период в 2008—2010 гг. нефтегазовый трансферт будет превосходить как установленные стандартные размеры, так и расчетную величину за предыдущие годы. [[16]](#footnote-16)

Если в 2007 г. сбережение нефтегазовых поступлений достигало 7,5% ВВП, то в 2010 -2011 гг. оно составит менее 1% ВВП. Сочетание роста расходов федерального бюджета со снижением доходов приведет к быстрому — всего за три года — переходу от значительного профицита (7,4% ВВП) к практически сбалансированному бюджету.

Основное увеличение расходов связано с увеличением госинвестиций, формированием государственных корпораций, капитализацией институтов развития и пр. За этим стоит намерение стимулировать развитие не сырьевых секторов через расширение базы роста экономики и пополнение бюджета. Имея в виду низкую результативность госинвестиций в прошлом, сейчас взят курс на их реализацию в рамках частно - государственного партнерства (ЧГП). Тем не менее, остаются опасения, что дополнительные расходы, ослабив долгосрочную макроэкономическую стабильность, не решат поставленных задач. Ряд международных исследований выявил, что государственные инвестиции и другие меры поддержки ускоряют рост экономики, если качество государственных институтов сравнительно высокое, но не дают эффекта при их низком качестве, что характерно в настоящее время для России.

Международный опыт также свидетельствует, что ЧГП могут внести существенный вклад в развитие инфраструктуры, однако в ряде случаев ослабляют стабильность, создавая значительные скрытые бюджетные обязательства.

Расчеты показывают, что и после 2010 г. тенденция сокращения бюджетных доходов сохранится. Если взять за основу прогноз средней цены на нефть Агентства энергетической информации США — примерно 45 дол./бар. в 2011—2020 гг. (в пересчете на марку «Юралс»), то доходы федерального бюджета могут снизиться к 2020 г. до 16,5% ВВП, в том числе нефтегазовых доходов — до 13,4% ВВП. На величину нефтегазового дефицита с 2008 г. установлено жесткое ограничение — он не может превышать 4,7% ВВП, то есть чистые заимствования не должны превосходить 1% ВВП. Прогнозируемая предельная величина расходов стабилизируется тогда на уровне около 18% ВВП. Таким образом, после 2010 г. предстоит перейти от этапа быстрого наращивания бюджетных расходов к этапу их постепенного сокращения. [[17]](#footnote-17)

Приведенные оценки ясно говорят об острой необходимости перехода от «экстенсивной» к «интенсивной» политике госрасходов. На экстенсивный характер последних тенденций указывает не только быстрое наращивание расходов, но и, например, содержание национальных проектов в здравоохранении и образовании, где выделение дополнительных ресурсов не сопровождалось заметным прогрессом в проведении реформ. Между тем дополнительные ресурсы без улучшения институциональной среды не обеспечивают повышения качества общественных услуг, тогда как реформирование механизмов работы госсектора позволяет решить эту задачу без увеличения расходов.

Задача-максимум состоит в том, чтобы не просто сдержать дальнейшее увеличение бюджетных расходов, но и довести накопления фонда будущих поколений до размеров, позволяющих решать проблемы пенсионной системы за счет инвестиционного дохода от размещения фонда.

Если не будет решена задача повышения эффективности госсектора, то останутся два равно непривлекательных варианта. Ограничения на суммарные расходы будут вести к постепенной деградации социальной сферы. Чтобы этого не допустить, власти могут отказаться от установленных жестких бюджетных правил, увеличив заимствования и используя больше нефтегазовых накоплений. Однако такая политика лишь отсрочит на некоторое время необходимость выбора — проведение серьезных реформ или сдерживание расходов. Кроме того, поддержание высоких расходов создает серьезные макроэкономические риски: в случае неожиданного ухудшения внешней конъюнктуры либо изменения готовности инвесторов кредитовать правительство, оно не сможет в полном объеме выполнять свои обязательства.

Таким образом, можно сделать вывод, что правительство стоит перед серьезным вызовом. В случае успеха макроэкономические и социальные условия для развития будут оставаться благоприятными, неспособность же привести качество работы госсектора в соответствие с повышенными требованиями поставит под сомнение перспективы дальнейшего развития экономики.

**Заключение**

В заключении курсовой работы можно сделать следующие выводы: Бюджетная политика – это система форм и методов мобилизации финансовых ресурсов бюджета деятельность органов власти различных уровней по составлению, рассмотрению и исполнению бюджетов деятельность органов власти в области организации и использования бюджета, состоящая в разработке концепции его развитии, принципов и форм его организации. На протяжении всего периода реформ цели, которые ставились перед бюджетной политикой в Российской Федерации, были достигнуты: сформирована и функционирует трехуровневая бюджетная система, приняты Бюджетный и Налоговый кодексы, развивается казначейская система, улучшилась собираемость налогов, снизились темпы инфляции. [[18]](#footnote-18)

Сокращение национальных затрат государства привело к позитивным сдвигам в структуре бюджетных расходов. Россия вплотную приблизилась к бездефицитному федеральному бюджету, отказалась от его эмиссионного финансирования. Одновременно удалось смягчить остроту проблемы государственного долга.

В нынешнем году, как и в предыдущем, были определены основные задачи бюджетной политики, которые рассчитаны также и на среднесрочную перспективу в числе которых является:

♦ повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики страны на основе стабильного функционирования и развития бюджетной системы;

♦ ориентация бюджетной политики на перспективу, исходя из четкого понимания возможностей федерального бюджета и приоритетов в расходах, обеспечение предсказуемости условий формирования бюджетов всех уровней;

♦ создание стабилизационного фонда для снижения в среднесрочной перспективе зависимости российской бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры;

♦ продолжение работы по совершенствованию налоговой системы и последовательному снижению налогового бремени;

♦ повышение уровня налогового администрирования, в том числе на основе внедрения информационных технологий;

♦ более рациональная организация работы налоговых инспекций, сведение к минимуму временных затрат налогоплательщиков по ведению налогового учета, подготовку и сдачу налоговой отчетности, особенно в малом предпринимательстве;

♦ повышение эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов;

♦ финансирование подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием в основном на федеральном уровне;

♦ модернизация системы обязательного медицинского страхования населения;

♦ комплектование российской армии, предусматривающее замещение призыва на воинскую службу системой комплектования по контракту;

♦ принятие мер по максимальному сосредоточению всех средств бюджетной системы в учреждениях Банка России;

♦ создание системы четкого и стабильного разграничения доходных и расходных полномочий, что является необходимым условием приведения государственных и муниципальных обязательств в соответствие с реально имеющимися ресурсами для их исполнения.

При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности. Предсказуемость бюджетной политики – ключевой фактор общей макроэкономической устойчивости. Федеральный бюджет должен стать надежным финансовым фундаментом сильного демократического государства.

**Список литературы**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Особенности применения при формировании бюджетов.- Новосибирск. 2008.-240 с.
2. Дробозин Л.А. «Финансы». Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2003. – 527с.
3. Ефимова О.В. «Финансовый анализ». – М.: издательство «Бухгалтерский учет», 2008. – 320с.
4. Гуревич Е.Т. Российская Бюджетная политика на следующее десятилетие. Экономический вестник». Издается Всемирным банком совместно с ЦЭФИР, 2008г. №1, с. 44-52
5. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система РФ: Учебное пособие. – М.: Дашков и Ко, 2007. – 340 с.
6. Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации учебник: (для вузов по экономическим специальностям) – М.: Дашков и Ко, 2008. – 336 с.

Ковалева В.В. Финансы: учеб.- 2-е изд., перераб, и доп./ под ред.– М.: Изд – во Проспект, 2007, 190 с.

1. Парыгина В.А., Браун К., Стиглиц Дж.Э., Тедеев А.А. и др. Бюджетная система России. М.: Эксмо, 2008. – 752 с.
2. Финансы, денежное обращение, кредит под редакцией Г.Б. Поляка, М.: «ЮНИТИ – ДАНА» 2007.
3. Справочно-правовая система «Консультант плюс»
4. Ежемесячный журнал: «Экономист», 2009.
5. Ежемесячный журнал: «Финансы», 2009.
6. Ежемесячный журнал «Мировая экономика и международные отношения»,2009.
7. Журнал «Финансы» № 7, 2009г.
8. Журнал «Вопросы статистики» №7, 2008 г.
9. Сайт «Gazeta.ru»

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Особенности применения при формировании бюджетов.- Новосибирск: сиб.унив.изд-во, 2008.- 23 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Финансы: учеб.- 2-е изд., перераб, и доп./ под ред.В.В. Ковалева. – М.: Изд – во Проспект, 2007 – 190 с [↑](#footnote-ref-2)
3. Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации учебник: (для вузов по экономическим специальностям) – М.: Дашков и Ко, 2008. – 124 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации учебник: (для вузов по экономическим специальностям) – М.: Дашков и Ко, 2008. – 125 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Финансы, денежное обращение, кредит под редакцией Г.Б. Поляка, М.: «ЮНИТИ – ДАНА» 2007 -57 стр. [↑](#footnote-ref-5)
6. Парыгина В.А., Браун К., Стиглиц Дж.Э., Тедеев А.А. и др. Бюджетная система России. М.: Эксмо, 2008. – 99 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации учебник: (для вузов по экономическим специальностям) – М.: Дашков и Ко, 2008. – 336 с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система РФ: Учебное пособие. – М.: Дашков и Ко, 2007. – 340 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Дробозин Л.А. «Финансы». Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ, 2003. – 527с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ежемесячный журнал: «Экономист», 2009. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ежемесячный журнал: «Финансы», 2009. [↑](#footnote-ref-11)
12. Журнал: «Финансы», №7 2009. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ефимова О.В. «Финансовый анализ». – М.: издательство «Бухгалтерский учет», 2008. – 320с. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ефимова О.В. «Финансовый анализ». – М.: издательство «Бухгалтерский учет», 2008. – 324с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Гуревич Е. Т. Российская бюджетная политика на следующее десятилетие. «Экономический вестник» 2008 г. №1, с.44 [↑](#footnote-ref-15)
16. Ежемесячный журнал «Мировая экономика и международные отношения»,2009. [↑](#footnote-ref-16)
17. Гуревич Е. Т. Российская бюджетная политика на следующее десятилетие. «Экономический вестник» 2008 г. №1, с.51 [↑](#footnote-ref-17)
18. Сайт «Gazeta.ru» [↑](#footnote-ref-18)