Содержание

Введение

Глава 1. Сущность бюджета и его место в финансовой системе

Российской Федерации

Глава 2. Бюджетное устройство и принципы бюджетной системы

Российской Федерации

Глава 3. Направления совершенствования бюджетного устройства

Российской Федерации

Заключение

Список литературы

# Введение

В рыночной экономике, в условиях сузившихся возможностей государства оказывать влияние на экономические процессы в стране, значительно вырастает роль бюджетной системы как одного из важнейших инструментов государственного регулирования экономики. Это предопределяет место, занимаемое бюджетной системой в экономике страны.

Бюджет, денежное обращение – это зеркало государства, барометр его экономического и социального состояния и политического положения.

Изучение, обобщение, обоснование и уточнение методологических подходов к проблеме образования и формирования доходной и расходной частей бюджета является не просто актуальным, а должно выдвигаться в разряд первоочередных задач в структуре финансовых исследований бюджета любого уровня.

Актуальность темы заключается в первостепенной важности бюджетного устройства для функционирования государства, развития национальной экономики, государственного экономического и социального регулирования. Ведь именно с помощью бюджета государство имеет возможность сосредотачивать финансовые ресурсы на решающих участках социального и экономического развития, с помощью бюджета происходит перераспределение национального дохода между отраслями, территориями, сферами общественной деятельности.

Целью данной работы является исследование роли бюджета в проведении экономической политики государства, выявление наиболее значимых проблем в функционировании бюджетного механизма и рассмотрение возможных путей их решения.

Теоретической базой при написании работы явились законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, публикации экономических газет и журналов.

# Глава 1. Сущность бюджета и его место в финансовой системе

# Российской Федерации

Центральное место в финансовой системе любого государства занимает государственный бюджет - имеющий силу закона финансовый план государства (роспись доходов и расходов) на текущий (финансовый) год.

Бюджет можно определить как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет как экономическая категория выражает систему императивных денежных отношений между государством и другими субъектами воспроизводства по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта (главным образом, национального дохода) в процессе образования основного общегосударственного фонда денежных средств и его использования для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общественного воспроизводства.

Сущность бюджета, как и любой другой экономической категории, проявляется в ее функциях. Общественное предназначение бюджетных отношений заключается в:

* образовании основного общегосударственного фонда денежных средств (в ходе реализации этой функции обеспечивается концентрация основной части централизованных финансовых ресурсов в бюджетной системе государства);
* использовании средств основного общегосударственного фонда (данная функция реализуется в процесс расходования бюджетных средств);
* осуществлении контроля за движением бюджетных ресурсов, 'и на этой основе — за динамикой экономического развития, за ходом социально-экономических процессов в целом [10, с. 105].

Как специфический финансовый план бюджет представляет собой юридически оформленный документ, в котором в количественном выражении отражается процесс получения и перераспределения государством денежных ресурсов, необходимых для выполнения его основных. функций.

Совокупность всех видов бюджетов образует бюджетную систему государства.

Государственный бюджет - это форма образования и расходова­ния фонда денежных средств, предназначенных для финансового обес­печения задач и функций государства и местного самоуправления.

Государственный бюджет является основным финансовым планом государства и дает органам власти реальную экономическую возмож­ность осуществления властных полномочий.

Бюджет выполняет следующие задачи [13, с. 94]:

перераспределение ВВП;

государственное регулирование и стимулирование экономики;

финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление соци­альной политики государства;

контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств.

Функции бюджета во многом схожи с функциями финансов.

Накопительная (фискальная) функция означает аккумуляцию нало­говых и неналоговых поступлений в бюджет трех уровней (доходы бюд­жетов).

Распределительная функция проявляется через планирование и осуществление расходов бюджетов.

Регулирующая функция - это организация межбюджетных отношений.

Контрольная функция - проверка исполнения бюджетов всех уровней и соблюдение правовых норм межбюджетных отношений.

Особую роль в современных условиях играет принцип единства бюджетной системы, призванный, при наличии самостоятельных бюджетов, сохранить целостность бюджетной системы. Одним из инструментов, обеспечивающих принцип единства, является бюджетная классификация.

Доходы и расходы бюджетов разных уровней по своим характеристикам очень разнообразны, именно поэтому при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджетов необходимо обеспечить их сопоставление, систематизацию по однородным признакам, осуществляемую путем применения единой бюджетной классификации.

Действующая с 2004 года бюджетная классификация утверждена Приказом МФ РФ от 6.01.98 г. № 1н “О бюджетной классификации Российской Федерации” [2].

Бюджетная классификация является 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.

Перераспределение ВВП через бюджет имеет две взаимосвязанные, одновременные и непрерывные стадии: первая - образование доходов бюджета; вторая - использование бюджетных средств (расходы бюджета).

Доходы бюджета - это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии законодательством в распоряжение органов государственной власти соответствующего уровня.

Расходы бюджета - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Основным источником формирования рассматриваемых доходов является национальный доход, причем в сферу бюджетного перераспределения попадают его конкретные компоненты: предпринимательская прибыль (промышленности, сельского хозяйства, торговли и других отраслей) и заработная плата работников сферы материального и нематериального производства.

Доходы бюджета имеют: общую цель (формирование доходной час­ти бюджета), денежную форму и обезличенность; поступают в бюджет в безвозмездном и безвозвратном порядке. Однако у них есть различия по: плательщикам, объектам обложения, методам изъятия, срокам уплаты.

Доходы могут носить налоговый и неналоговый характер. Кроме того, в бюджет включаются доходы целевых бюджетных фондов.

Основным источником налоговых доходов является вновь созданная стоимость (налоги на прибыль, НДС, акцизы, заработную плату, а также накопления, ссудный процент, рента).

Неналоговые доходы бюджетов образуются в результате экономи­ческой деятельности государства, либо в процессе перераспределения уже полученных доходов по уровням бюджетной системы.

Структура бюджетных доходов подвижна и во многом определяется конкретными экономическими условиями (см. табл. 1).

Таблица 1

Классификация и структура доходов бюджета РФ (%)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Статьи | 1998 г. | 2000 г. | 2002 г. | 2004 г. |
| 1. Доходы, всего | 100 | 100 | 100 | 100 |
| в т.ч. налоговые | 83,5 | 84,5 | 84,7 | 93,5 |
| Из них: |  |  |  |  |
| налог на прибыль организаций | 11,0 | 7,6 | 8,0 | 14,5 |
| НДС | 38,4 | 30,3 | 34,8 | 32,0 |
| подоходный налог с физических лиц | - | 5,3 | 3,0 | 2,2 |
| акцизы | 21,4 | 18,4 | 15,0 | 15,8 |
| таможенные пошлины | 7,4 | 16,4 | 21,6 | 16,0 |
| платежи за пользование природными ресурс. | 2,3 | 2,0 | 1,4 | 3,1 |
| прочие налоги и сборы | 10,4 | 4,5 | 0,9 | 9,9 |
| 2. Неналоговые доходы | 7,8 | 7,0 | 7,8 | 5,4 |
| в том числе доходы от имущества (федеральной |  |  |  |  |
| собственности) | 1,5 | 1,7 | 3,2 | 2,2 |
| доходы от внешнеэкономической деят-ти | 1,9 | 4,9 | 4,3 | 2,6 |
| 3. Доходы целевых бюджетных фондов | 8,7 | 8,5 | 7,5 | 1,1 |

К неналоговым доходам относятся доходы:

* от использования, продажи и иного возмездного отчуждение имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
* от платных услуг, оказанных государственными или муниципальными органами власти и учреждениями;
* средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности (штрафы, конфискации, компенсации, возмещение ущерба);
* финансовая помощь и бюджетные ссуды от бюджетов других уровней и др.
* иные неналоговые доходы.

Основными источниками доходов бюджета являются налоговые по­ступления. Распределение главных бюджетных налогов между звеньями бюд­жетной системы иллюстрирует таблица 2.

Таблица 2

Распределение основных налогов между Федеральным, региональными и местными бюджетами России (%)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование налога | Федеральный  бюджет | Региональные  бюджеты | Местные  бюджеты |
| 1. Налог на прибыль | 33 | 40 | 27 |
| 2. НДС | 66 | 21 | 13 |
| 3. Акцизы | 84 | 13 | 3 |
| 4. Подоходный налог с физи­  ческих лиц | 9 | 24 | 67 |
| 5. Налог на имущество орга­низаций | - | 4 | 96 |
| 6. Налог на имущество юри­дических лиц | - | 44 | 56 |
| 7. Плата за недра | 19 | 43 | 38 |
| 8. Земельные налоги и аренд­ная плата за землю | 26 | 25 | 49 |
| 9. Транспортный налог |  | 51 | 49 |

Кроме отчислений от федерального и региональных налогов, средств, поступающих из фондов финансовой поддержки для сбалансирования тер­риториальных бюджетов, используются дотации, субвенции и субсидии [40].

Расходы бюджета, являясь важной составной частью государственных расходов в целом, выражают экономические отношения, возникающие в связи с использованием средств общегосударственного денежного фонда. Формой проявления этих отношений выступают конкретные виды бюджетных расходов, причем их многообразие обусловлено действием целого ряда факторов: природой, функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с национальной экономикой, административно-территориальным устройством государства и т.п. Различное сочетание названных факторов порождает ту или иную систему расходов конкретного бюджета на определенном этапе общественного развития. По своему материально-вещественному воплощению бюджетные расходы представляют собой денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания подразделяются на текущие расходы и капитальные.

Функциональная классификация бюджетных расходов отражает направление средств основного централизованного денежного фонда на выполнение конкретных функций государства [6, с. 117].

Расходы бюджета носят, в основном, безвозвратный характер. На возвратной основе могут предоставляться только бюджетные кредиты и бюджеты ссуды. В любом бюджете доходы и расходы должны быть сбалансированы.

Когда расходы бюджета превышают его доходы, образуется отрицательное бюджетное сальдо, или дефицит бюджета.

В целом бюджетный кризис в нашей стране обусловлен значительным снижением доходов бюджета, сохранением неэффективной структуры расходов, их частым нецелевым использованием, промедлением с давно назревшими реформами в сфере бюджетного финансирования.

Оздоровление бюджета предполагается осуществлять по трем основным направлениям: за счет увеличения его доходной базы; на базе реструктуризации расходной части бюджета; путем совершенствования бюджетных процедур.

При дефиците бюджета должны быть указаны источники финансирования дефицита. Законодательством РФ установлены предельные размеры дефицита бюджета. Например, размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ.

Государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумулирования финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть. С одной стороны, бюджет, являясь всего лишь комплексом документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых другой, выполняет довольно утилитарную функцию - фиксирует избранный государством стиль осуществления управления страной. Бюджет по отношению к осуществляемой властью экономической политике является производным продуктом, он полностью зависит от избранного варианта развития общества и самостоятельной роли не играет.

Однако именно бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

Государственный бюджет, являясь для государства средством аккумулирования финансовых ресурсов, дает государственной власти возможность содержания государственного аппарата, армии, выполнения социальных мероприятий, реализации приоритетных экономических задач, т.е. выполнения государством присущих ему функций.

Как известно, бюджет государства можно назвать центральным звеном финансовой системы, ведь именно с момента принятия государством этого документа финансы приобретают всеобщий характер. Бюджет появился практически в одно время с государством, но только с приходом к власти буржуазии он приобрел форму документа, утверждаемого парламентом.

Через бюджет государство образует и использует общегосударственный централизованный фонд денежных средств, и именно через него государство организует перераспределение общественного продукта для удовлетворения общегосударственных потребностей.

На современном этапе отличительной чертой бюджетов многих государств является их возрастающая роль в перераспределении национального дохода, которое в настоящее время достигает 30-40% ВВП [12, с. 22].

Таким образом, централизованный фонд государства в лице бюджета необходим ему для осуществления своих функций, важнейшими из которых являются: расширенное воспроизводство в масштабах всего общества, удовлетворение социально-культурных потребностей граждан, решение оборонных задач, покрытие общих издержек государственного управления.

Благодаря бюджету государство имеет возможность сосредотачивать финансовые ресурсы на решающих участках экономического и социального развития, практически использовать бюджет в качестве инструмента государственного регулирования экономики, стимулировать производственные и социальные процессы. Несомненно, что расходы федерального бюджета играют одну из ведущих ролей в регулировании экономики государством.

Огромную роль консолидированный бюджет играет в решении социальных проблем, которые принимали наиболее радикальные формы в нашей стране, а во времена перехода к рынку вновь обострились. Повышению роли расходов бюджета в социальных процессах способствует кардинальное изменение бюджетного механизма финансирования учреждений социальной сферы. Известно, что за счет бюджетных средств финансируются многие необходимые отрасли социального обслуживания населения – просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение. Растущие социально-культурные потребности граждан признано необходимым обеспечивать даже за счет дефицитного финансирования, ведь с ростом числа функций, которые берет на себя государство, растут и государственные расходы. Важную роль расходы бюджета играют в нивелировании социальных последствий расслоения граждан по их материальному достатку, что было вызвано переходом к рыночной экономике.

Динамика бюджетных показателей свидетельствует о том, что федеральный бюджет, особенно в последние годы, был сильно перегружен расходами, связанными с экономической функцией государства. Следствием этого процесса явился ощутимый бюджетный дефицит, управление которым, особенно после финансового кризиса в России, стало намного труднее. От решения проблемы бюджетного дефицита в настоящее время во многом зависит возможность переходы на устойчивое развитие экономики, решение проблемы обеспечения расширенного воспроизводства и полноценное обеспечение государством своей социально-экономической функции.

Через бюджет осуществляется процесс распреде­ления и перераспределения ВВП и соз­данного национального дохода страны между отраслями народного хозяйства, регионами и социальными слоями населения.

Через государственный бюджет проходит финансирование общегосударственных расходов на оборону и международную деятельность, на фундаментальные научные исследова­ния, на правоохранительную деятельность, на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и по­следствий стихийных бедствий, мероприятий регионального и местного значения, обеспечение социальной защиты населения и др.

Бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумулирования финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть.

Бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям.

Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика. 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 хозяйственных субъектов, показывает, соответствует ли размер ресурсов государства объему его потребностей.

С помощью бюджетов, так же как и посредством связанных с ними налогообложения и налоговых льгот, субсидий и субвенций, государственных инвестиций, процентных ставок, государство оказывает регулирующее воздействие на товаропроизводителей, а через них и на рынок товаров и услуг, капитала, рабочей силы. Собственно, бюджет и рыночные регуляторы – это две стороны медали. Так, например, посредством налогов можно увеличить поступления денежных средств в бюджет. И тем самым иметь возможность увеличить государственные заказы, государственные капиталовложения, социальные расходы из бюджета и повлиять тем самым на структуру производства, направления его развития, эффективность.

Государственный бюджет, объединяя в себе основные финансовые категории (налоги, государственный кредит, государственные расходы), является ведущим звеном финансовой системы любого государства и играет как важную экономическую, так и политическую роль в любом современном обществе.

Таким образом, государственный бюджет представляет естественное звено системы государственного регулирования в рыночной экономике.

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.

# Глава 2. Бюджетное устройство и принципы бюджетной системы

# Российской Федерации

Финансовая система РФ в качестве основного звена включает госу­дарственный бюджет.

Бюджет является формой образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти.

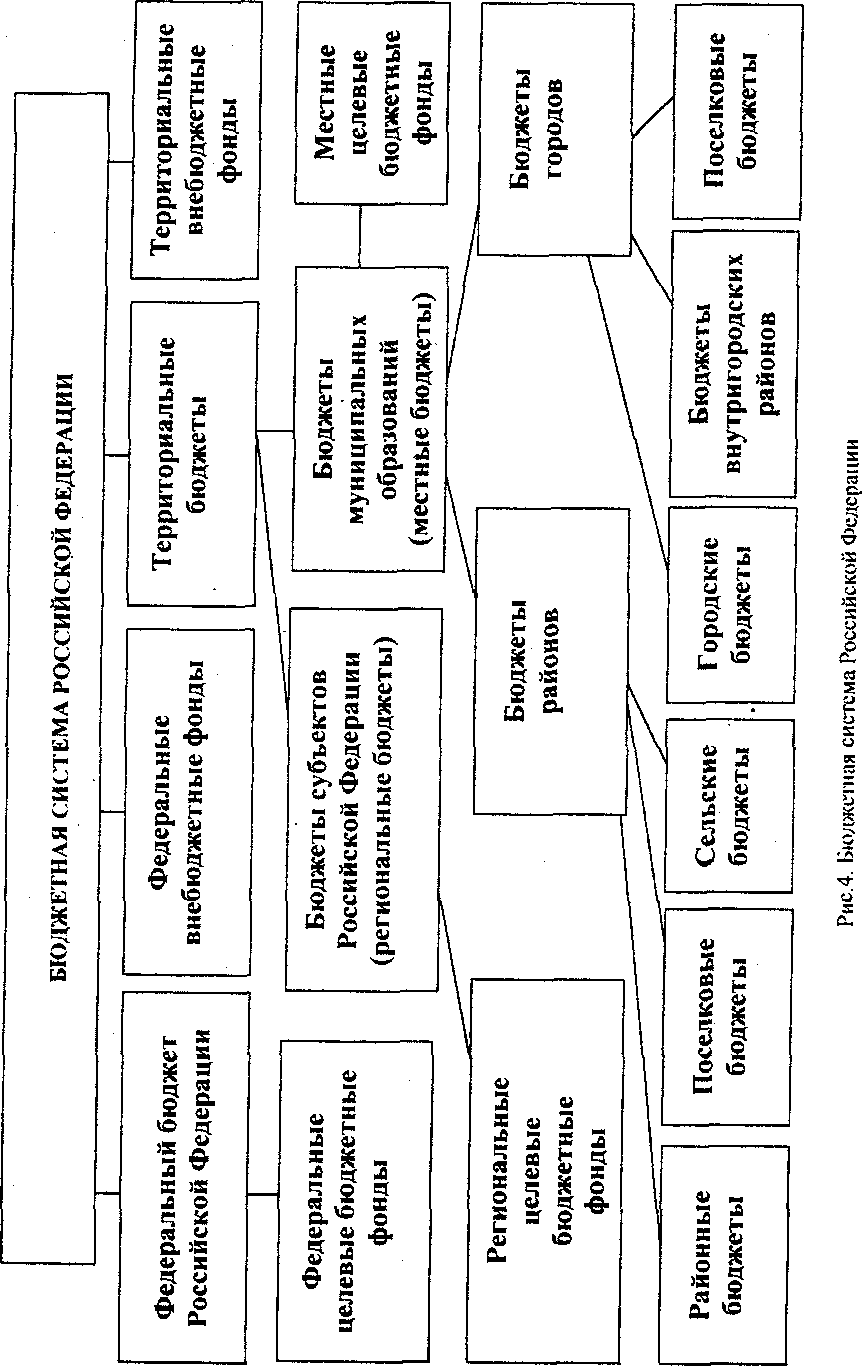
Бюджетное устройство Российской Федерации - это организация бюджетной системы, принципы ее построения.

В бюджетную систему Российской Федерации как самостоятельные части включаются республиканские (федеральные) бюджеты: рес­публиканские бюджеты республик в составе Российской Федерации, краевые, областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов [27, с. 87].

Бюджетный Кодекс РФ дает следующее определение бюджетной системы: “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” [1].

Под бюджетным устройством принято понимать организацию бюджетной системы и принципы ее построения.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из трех звеньев: федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов феде­рации и местных бюджетов (рис. 1).



Бюджетная система РФ состоит из бюджетов трех уровней:

* первый уровень - федеральный бюджет Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
* второй уровень - бюджеты субъектов РФ (89 бюджетов - 21 республиканский бюджет, 55 краевых и областных бюджетов, 10 окружных бюджетов автономных округов, бюджет автономной Еврейской области, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
* третий уровень - местные бюджеты (около 29 тысяч городских, районных, поселковых и сельских бюджетов).

Как видно, бюджетное устройство РФ определяется ее государственным устройством - в унитарных государствах бюджетная система имеет два уровня - государственный бюджет и местные бюджеты (однако и в унитарных, и в федеративных государствах бюджеты нижестоящих уровней (нижестоящих государственных и административно-территориальных единиц) не входят в бюджеты вышестоящих уровней).

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта Российской Федерации. Понятия “местные бюджеты”, “бюджеты муниципальных образований”, “бюджеты органов местного самоуправ­ления” рассматриваются как синонимы.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, который был принят в 1998 году, расширил бюджетную систему, включив туда бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Бюджетное законодательство РФ содержит понятие “консолидированный бюджет” - свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории (ст. 6 БК РФ).

Консолидированный бюджет субъекта РФ составляют бюджет самого субъекта и свод бюджетов находящихся на его территории муниципальных образований. Консолидированный бюджет РФ - это федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ.

Консолидированные бюджеты позволяют получить полное представление о всех доходах и расходах региона или Федерации в целом, они не утверждаются и служат для аналитических и статистических целей.

Бюджетным кодексом РФ (Глава 5) законодательно закреплены следующие принципы бюджетной системы Российской Федерации:

единства;

разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы:

самостоятельности бюджетов:

полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

сбалансированности бюджета;

эффективности и экономности использования бюджетных средств;

общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов:

гласности;

достоверности бюджета;

адресности и целевого характера бюджетных средств.

Рассмотрим эти принципы более подробно [11, с. 411].

1. Принцип единства бюджетной системы означает единство пра­вовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, прин­ципов бюджетного процесса в Российской Федерации, санкций за на­рушение бюджетного законодательства, а также единый порядок фи­нансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств бюджетов всех уровней.

2. Принцип разграничения доходен и расходов между уровнями бюджетной системы состоит в закреплении соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, субъектов федерации и органами местного самоуправления.

3. Принцип самостоятельности бюджетов провозглашает:

право законодательных органов государственной власти на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, источники доходов и направления расходов бюджетов;

наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы;

законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов;

недопустимость изъятия дополнительных доходов, полученных при исполнении бюджетов;

недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения бюджетов;

4. Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов оз­начает, что все доходы и расходы бюджетов подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам и расходам бюджетов, внебюджетных фондов, уплате налогов и иных платежей в пределах текущего года.

5. Принцип сбалансированности бюджета регламентирует поло­жение, по которому объем предусмотренных бюджетом расходов дол­жен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступле­ний из источников финансирования его дефицита. При составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера де­фицита бюджета.

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

7. Принцип совокупного покрытия расходов заключается в том, что все расходы бюджета должны обеспечиваться общей суммой дохо­дов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

8. Принцип гласности означает:

обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления инфор­мации о ходе исполнения или изменений бюджетов;

обязательную открытость для общества и средств массовой инфор­мации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюд­жетов.

9. Принцип достоверности бюджета означает надежность пока­зателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета.

10. Принцип адресное/ни и целевого характера бюджетных средств состоит в том, что бюджетные средства выделяются в распоря­жение конкретных получателей на финансирование определенных целей.

Следует обратить внимание, что из всех перечисленных принципов только принципы единства, самостоятельности и разграничения дохо­дов и расходов между уровнями бюджетной системы можно отне­сти собственно к принципам построения системы. Однако именно они определяют бюджетную систему как единое целое. Остальные принци­пы, при всей их важности, больше определяют функционирование бюджета. Особую роль в современных условиях играет принцип един­ства в бюджетной системе, так как он призван сохранить целостность бюджетной системы.

В зарубежных публикациях большое внимание уделяется принципу прозрачности бюджета (transparency), который означает открытость и гласность в отношении структуры и функций государственного аппарата, целей фискальной политики, государственных счетов и бюджетных прогнозов. Реализация этого принципа предполагает беспрепятственный доступ к достоверной, полной, актуальной, отвечающей международным стандартам информации о государственных операциях. Соблюдение принципа прозрачности в бюджетной сфере позволит реально оценить текущее и перспективное финансовое положение государства, принять обоснованную экономическую политику; обеспечить контроль за действиями правительства, сравнить финансовые операции, предусмотренные бюджетами, с фактическими.

Федеральный бюджет Российской Федерации входит в первый уровень бюджетной системы РФ.

Федеральный бюджет - основной финансовый план государства, утверждаемый Государственной Думой в виде федерального закона. Именно федеральный бюджет является основным орудием перераспределения национального дохода, через него мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для регулирования экономического развития страны и реализации социальной политики на территории всей России. При составлении проекта бюджета учитываются не только данные о прогнозируемых размерах доходов бюджета и необходимых государственных расходов; бюджет строится с учетом необходимости осуществления избранной политики.

Конкретное представление об источниках формирования федерального бюджета и направлениях расходования его средств можно получить из анализа основных положений федерального бюджета и сравнить ситуацию за последние годы. Данные свидетельствуют, что по сравнению с предыдущими годами значительно увеличилась доля налоговых доходов (до 93,7%), а около половины налоговых доходов составляет налог на добавленную стоимость. Налоговые доходы - это обязательные, безвозмездные, безвозвратные платежи в пользу бюджета. Необходимо отметить, что ряд федеральных налогов являются регулирующими, т.е. часть из них направляются в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Например, из доходов, поступающих от уплаты НДС на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории РФ, лишь 75 % поступает в федеральный бюджет [8, с. 4].

Бюджеты субъектов Российской Федерации входят во второй уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджет субъекта РФ - это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ. Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ.

Федеральный закон о федеральном бюджете на каждый год содержит перечень регулирующих и закрепленных федеральных налогов и платежей субъектов РФ.

Процедура утверждения и построение бюджетов субъектов Российской Федерации аналогичны процедуре и построению федерального бюджета, однако существуют определенные отличия, связанные с различным правовым регулированием бюджетного механизма регионов - каждый субъект Федерации имеет свое бюджетное законодательство (комплекс нормативных актов). Кроме этого, ряд субъектов РФ заключил с Федерацией договоры и соглашения, регламентирующие межбюджетные отношения.

Тем регионам, в которых среднедушевой доход по бюджету за предыдущий год ниже, чем в целом по России, и у которых собственных доходов и средств, полученных из федерального бюджета, недостаточно для финансирования текущих расходов, предоставляется помощь из Федерального фонда поддержки субъектов Федерации.

Регионам, в которых сбор федеральных налогов на одного жителя менее 95 % от среднероссийского уровня и условная сумма расходов менее 100 % плановых расходов регионального бюджета, предоставляется статус региона, особо нуждающегося в поддержке.

В настоящее время большинству регионов РФ осуществляется помощь из федерального бюджета путем перечисления трансфертов, выделения бюджетных ассигнований.

Местные бюджеты составляют третий уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Ст. 14 БК РФ определяет бюджет муниципального образования (местный бюджет) как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных в предметам ведения местного самоуправления.

За последние годы на местные бюджеты были переложены дополнительные расходы по финансированию социальной инфраструктуры и ряд других расходов, однако их доходная база не была расширена.

Существующая практика, при которой до 60 % от суммы налогов, собранных в муниципальном образовании, уходят в региональный и федеральный бюджеты, а собственные расходы покрываются иногда лишь на 10 % (в муниципальных образованиях Республики Марий Эл, в Удмуртии, в Камчатской, Липецкой и др. областях), превращает органы местного самоуправления в постоянных просителей [23, с. 15].

В качестве одной из мер ля решения вопроса бюджетного обеспечения местных бюджетов в РФ принят закон “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”, установивший единую методологию формирования местных бюджетов для всех субъектов РФ.

Однако без закрепления за местными бюджетами реальных размеров доходов, отвечающих потребностям бюджетов муниципальных образований, проблему решить невозможно (в настоящее время БК РФ - ст. 60 -закрепил за местными бюджетами в полном размере только государственную пошлину и местные налоги и сборы).

Из федерального бюджета должны финансироваться расходы, обеспечивающие общегосударственные интересы, имеющие общегосударственную значимость и целесообразность. К ним относятся:

* расходы на национальную оборону;
* на внешнеэкономическую и международную деятельность;
* обслуживание внешнего и основной части внутреннего государственного долга;
* финансирование мероприятий по стабилизации экономики, ее структурной перестройке;
* поддержке отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность государства;
* финансирование объектов, являющихся национальным достоянием;
* федеральные целевые программы и др.

Расходы территориальных бюджетов должны определяться теми функциями и задачами, которые выполняются непосредственно на данной территории, – это комплексное развитие экономики региона, его благоустройство, обеспечение функционирования отраслей экономики, транспорта, социальной сферы, обслуживающих население данной территории, экологическая деятельность, развитие межрегиональных отношений и др. При этом средства местных бюджетов концентрируются главным образом на обеспечении социальной сферы, жилищного коммунального хозяйства и других отраслей, обслуживающих население данной территории.

Основополагающими принципами при распределении расходов между бюджетами являются:

- на федеральном уровне – обеспечение общегосударственных ин­тересов, государственная значимость расходов;

- на региональном уровне – соответствие функциям, выполняемым данным уровнем управления, территориальная принадлежность, значимость для данной территории;

- на местном уровне главными принципами становятся экономическая целесообразность и территориальная принадлежность.

# Глава 3. Направления совершенствования бюджетного устройства

# Российской Федерации

С начала 2000-х гг. в общественном (государственном и муниципальном) секторе, как раньше было в политике и экономике, началась подготовка и реализация целого ряда фундаментальных реформ, из которых в результате конкуренции различных подходов, а также накопления практического опыта постепенно выкристаллизовываются «базовые конструкции» принципиально новой организации государственного управления на ближайшие десятилетия.

В центре реформирования общественного сектора находится система управления общественными финансами. В 2001-2008 гг. в ней происходил, происходит и будет происходить процесс перехода от парадигмы «управления затратами» к парадигме «управление результатами» (см. рис. 2) [21, с.7].

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Управление затратами  (1991-2000 гг.)   * сбалансированность бюджета; * денежное исполнение; * казначейство; * целевое использование средств в соответствии с планом; * методика распределения финансовой помощи. |  | Управление результатами  (с 2008 г.)   * разделение уровней бюджетной системы; * среднесрочное планирование; * бюджетирование по целям и результатам; * реорганизация бюджетных учреждений; * учет и отчетность по международным стандартам. |
|  |
| 2001-2008 |
|  |
|  |

Рис. 2. Логика развития управления общественными финансами

Результаты, достигнутые в рамках «управления затратами», сегодня воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. Однако еще 6-7 лет назад ни одного из них не было, и выйти из практически постоянного финансового кризиса 1990-х годов было весьма непросто. Восстановление управляемости затратами, налогово-бюджетной (фискальной) дисциплины – важнейшая предпосылка и необходимое условие для перехода к новой модели управления общественными финансами.

В настоящее время управление общественными финансами без четких правил, полномочий и ответственности, характеризуется высокой централизацией. Однако на практике складывается неформальная автономия.

Недостаток нормативно установленных бюджетных полномочий неизбежно ведет к недостатку бюджетной ответственности. Вся контрольная работа ориентируется на проверку соответствия отчета плану, но реально зачастую неизвестно, на каком основании и с какой целью те или иные расходы вообще попали в бюджет. Все жалуются на отсутствие денег, но в то же время на всех уровнях бюджетной системы и внутри бюджетных учреждений очевиден избыток натуральных ресурсов – людских, потребляемых коммунальных услуг, помещений и т.д.

В целом вся бюджетная система функционирует в режиме «мягких бюджетных ограничений». Это означает, что если в результате эффективного управления бюджетными средствами образуются дополнительные ресурсы, то, с высокой вероятностью, они будут изъяты. В то же время, если в результате субъективных факторов министерства, бюджетные учреждения, органы власти попадут в финансовый кризис, то им предоставят дополнительные средства. В такой «системе» неизбежно и объективно возникает заинтересованность не в обеспечении результативности использования бюджетных средств, а в формировании и сохранении контроля над финансовыми потоками.

Теоретически есть два способа преодоления этих системных недостатков.

Первый способ – «наведение порядка», усиление внешнего контроля за соблюдением действующих правил и инструкций. Его результат очевиден – либо полная остановка функционирования бюджетной системы, поскольку большая часть действующих требований невыполнима или нерациональна, либо, что более вероятно, дальнейшее усиление неформальной автономии вплоть до полного исчезновения сколько-нибудь достоверной информации о реально происходящих процессах.

Второй, единственно реальный, способ – «оптимальная децентрализация» управления общественными финансами, который подразумевает создание устойчивой заинтересованности и стимулов всех участников в достижении конкретных, измеримых, общественно значимых результатов. Бюджетная система должна быть единой, с точки зрения выполнения общепризнанных принципов и правил. Но управление бюджетными средствами должно быть децентрализовано, т.е. осуществляться самостоятельными и в определенной степени конкурирующими друг с другом администраторами бюджетных средств разных типов (органами власти, министерствами, учреждениями), вынужденными постоянно доказывать, что именно они обеспечивают наиболее прозрачное и эффективное использование средств налогоплательщиков для производства общественных услуг.

Для создания полномочных и ответственных администраторов бюджетных средств необходимо провести децентрализацию управления общественными финансами на трех уровнях.

Первый – (макро) уровень – это разграничение бюджетных полномочий (прав, обязанностей, ресурсов) между уровнями бюджетной системы: федеральными, региональными и местными органами публичной власти, т.е. реформа межбюджетных отношений.

Второй – (мезо) уровень – разграничение (на каждом уровне бюджетной системы) бюджетных полномочий между высшим органом исполнительной власти (правительством, администрацией), финансовым органом и «линейными» органами исполнительной власти (министерствами, ведомствами), т.е. реформа бюджетного процесса.

Третий – (микро) уровень – разграничение бюджетных полномочий внутри каждого органа исполнительной власти, между министерством, подведомственными ему службами и агентствами, государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями, непосредственно предоставляющими бюджетные услуги, т.е. реформа бюджетной сети.

1. Реформа межбюджетных отношений

Сущность проведенной в 2003-2004 гг. реформы межбюджетных отношений заключается в разделении уровней бюджетной системы с четким определением на постоянной основе их обязательств и доходов. Главный ее результат – переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям для каждого уровня бюджетной системы при реальном расширении законодательно установленной бюджетной автономии субнациональных властей.

Основные новации вводимой с 2006 г. системы межбюджетных отношений состоят в следующем:

1. В соответствии с реформой местного самоуправления, вводится два уровня (типа) местных бюджетов, т.е. бюджетная система Российской Федерации становится четырехуровневой.

2. Вводятся четкие правила разграничения расходных обязательств. Уровень власти, устанавливающий расходные обязательства, должен их финансово обеспечивать либо непосредственно за счет средств своего бюджета, либо, передавая субвенции нижестоящим органам власти при делегировании полномочий. Самая распространенная до 2005 г. схема «необеспеченного мандата», когда расходное обязательство установлено федеральным, как правило, законом, а его финансовое обеспечение возложено на бюджеты других уровней, законодательно запрещена.

3. Предусматривается определенное расширение налоговой автономии субнациональных властей. Эта цель могла быть сформулирована как принцип «один налог – один бюджет» (федеральный бюджет формируется только за счет федеральных налогов, региональный – за счет региональных, местный – за счет местных без какого бы то ни было расщепления налоговых доходов). На данном этапе реформы реализовать его не удалось, да и сама налоговая автономия региональных, и особенно местных, властей остается ограниченной (что частично объясняется особенностями сложившейся налоговой системы и спецификой переходного периода).

4. Устанавливается закрепление нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации Бюджетным кодексом, а не ежегодными законами о бюджете.

В результате этих нововведений произойдет замещение «регулирующих» налоговых доходов доходами, закрепленными на постоянной основе. Это означает существенное расширение финансовой самостоятельности субнациональных органов власти.

5. Вводятся новые формы и принципы распределения межбюджетных трансфертов.

6. Законодательно устанавливаются единые принципы построения межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации при обеспечении самостоятельности региональных властей в их конкретной реализации.

2. Реформа бюджетного процесса

После разделения уровней бюджетной системы появились предпосылки для реформирования (раздельно на каждом уровне) бюджетного процесса. Суть этих преобразований состоит в переходе к среднесрочному (на период не менее трех лет) финансовому планированию при существенном расширении полномочий «линейных» министерств и их переориентации с «освоения» ежегодно выделяемых, как правило на основе индексации, разбитых на сотни позиций расходов на достижение конкретных и измеримых результатов.

В случае реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2006-2008 гг., Россия имеет реальную возможность выйти по качеству бюджетного процесса на первое место среди стран СНГ, вплотную приблизившись к группе развитых стран.

Концепция предусматривает систему мер по внедрению среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты (под «бюджетированием» понимается составление и исполнение бюджета), новую бюджетную классификацию и учет с соответствующими изменениями процедур составления и рассмотрения бюджетов.

С точки зрения требований среднесрочного планирования, ориентированного на результаты, наиболее существенными новациями являются:

1. Раздельное планирование (но не исполнение!) действующих и принимаемых обязательств. Для полноценной реализации этой технологии необходима система учета действующих расходных обязательств. Ее предполагается создать путем ведения, как это уже предусмотрено Бюджетным кодексом, реестров расходных обязательств.

2. Утверждение предельных бюджетов субъектов бюджетного планирования на три года. Если министерство не знает, какими ресурсами оно будет располагать в среднесрочной перспективе, то у него нет никаких стимулов для оптимизации действующих расходных обязательств, перераспределения средств в пользу более результативных программ. Дополнительные средства министерства смогут получить только по результатам конкуренции предложенных ими бюджетных целевых программ за бюджет принимаемых обязательств. Это и есть введение для министерств жестких бюджетных ограничений.

С 2004 г. в бюджетный процесс введены Доклады субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности, включающие следующие разделы:

* цели, задачи и показатели деятельности на очередной год и трехлетний период;
* расходные и доходные обязательства;
* бюджетные целевые программы;
* распределение расходов по целям, задачам и бюджетным целевым программам;
* меры по повышению результативности бюджетных расходов.

В рамках этих докладов и должны формироваться бюджетные целевые программы – основной элемент бюджетирования ориентированного на результаты. В настоящее время только 7% расходов федерального бюджета представлено в программной форме. Этот инструмент явно недостаточен для расширения сферы применения программно-целевого бюджетирования [15, с.9]. Поэтому, в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., с 2005 г. в бюджетную практику вводятся ведомственные целевые программы, которые могут приниматься в форме утвержденных субъектами бюджетного планирования целевых программ ведомств или аналитических ведомственных программ, включаемых в доклады о результатах и основных направлениях деятельности.

3. Реформа бюджетной сети.

Реформа межбюджетных отношений и реформа бюджетного процесса нужны не сами по себе. Они создают предпосылки и условия для проведения самой сложной части бюджетной реформы – реорганизации бюджетных учреждений, «микро-децентрализации» управления общественными финансами, «разгосударствления» производства значительной части бюджетных услуг.

Реформа бюджетной сети предусматривает увязанные по содержанию и срокам меры двух типов.

Во-первых, предлагается ужесточить для бюджетных учреждений режим использования бюджетных средств: все внебюджетные доходы должны планироваться в составе бюджета и использоваться только через единую смету, лимиты бюджетных обязательств и лицевой счет в казначействе.

Во-вторых, должны быть созданы возможности для преобразования бюджетных учреждений в организации других организационно-правовых форм (автономное учреждение, автономная некоммерческая организация). Такие организации не будут входить в реестр получателей бюджетных средств, у них будут свои банковские счета, по их обязательствам государство не будет нести ответственность. В то же время они будут иметь право (а иногда и гарантии) на получение бюджетного финансирования для предоставления бюджетных услуг в форме, например, государственного (муниципального) задания.

На каждом уровне децентрализации управления общественными финансами можно найти одни и те же элементы, в отношении которых необходимо реализовать сходные по сути меры. Основные из них – четкое и максимально «жесткое» закрепление полномочий (прав и обязанностей) и ресурсов, а также создание конкурентных условий, поддерживаемых в начальный период дополнительными («прямыми») стимулами и анти-стимулами.

Если последовательно проводить эти реформы (как это до самого последнего времени было в сфере межбюджетных отношений и продолжается в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса), то к 2008 г. будут созданы основы принципиально новой, значительно более эффективной модели управления общественными финансами, т.е. будет решена главная задача современного цикла переходного периода.

Среди основных принципов бюджетной системы России заявлены «Эффективность и экономность расходования бюджетных средств, необходимость достижения при составлении и исполнении бюджетов заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств». Однако до последнего времени реализация этих принципов была затруднена из-за отсутствия в государственном секторе экономики адекватных механизмов повышения эффективности государственных расходов. К тому же при подготовке проектов бюджетов преобладало сметное планирование, т.е. бюджет формировался не на основе фактических и ожидаемых результатов осуществления бюджетных расходов, а путем индексации и корректировки объемов средств, выделенных в предыдущем году.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств и оптимизации управления государственными расходами Правительством РФ была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг. В соответствии с ней при планировании и исполнении бюджета с 2005 г. Применяется альтернативный метод реализации бюджетной политики – бюджетирование, ориентированное на результат.

Бюджетирование, ориентированное на результат – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. Бюджетирование, ориентированное на результат, дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым – измеримость и сопоставимость.

Основополагающий принцип бюджетирования, ориентированного на результат, - обеспечение взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Он реализуется посредством внедрения системы соответствующих правил и процедур в бюджетный процесс. В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, распорядители бюджетных средств обосновывают объемы и структуру своих расходных потребностей, формулируя:

1. Стратегические цели своей деятельности, которые они намереваются достичь с учетом стратегии на среднесрочную и долгосрочную перспективу и в соответствии с отведенными им функциями.

2. Тактические задачи, через решение которых реализуются стратегические цели, и которые, в свою очередь, направлены на достижение значимых для общества результатов.

3. Внутриведомственные программы, предусматривающие производство услуг определенного качества и объема и обеспечивающие решение конкретных тактических задач. Программы, разработанные в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат, должны содержать:

1. Описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов их реализации, включая как непосредственные результаты, т.е. предоставление услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, т.е. эффект от предоставленных услуг для их получателей.

2. Систему показателей для измерения результатов реализации программ и целевые значения для каждого из таких показателей, что позволит осуществлять: - предварительную оценку программ на этапе согласования проекта бюджета;

- мониторинг степени достижения намеченных целей и запланированных результатов в ходе реализации программ;

- оценку эффективности реализации программ по их выполнении.

Поскольку подавляющее большинство стратегических задач социально-экономической политики выходит за пределы одного бюджетного года и встроено в систему среднесрочных программ социально-экономического развития страны, на практике принципы бюджетирования, ориентированного на результат, должны реализовываться в условиях среднесрочного горизонта планирования (рис. 3).

Рост экономики

(% ВВП)

**Непосредственные результаты:**

- оплата труда

- пенсии и пособия

- услуги образования и здравоохранения

- инфраструктура

- выравнивание бюджетной обеспченности регионов

- закупка военной техники

**Конечные результаты:**

- повышение уровня жизни

- поддержка экономического роста

- национальная безопасность

- потенциал для развития

Доходы занятых в экономике, рабочие места

Бюджетные

ресурсы

Расходы

Рис. 3. Принципиальная схема среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты

Интеграция социально-экономического и бюджетного планирования на среднесрочный период на основе принципов бюджетирования, ориентированного на результаты, - среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты – должна лечь в основу реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в текущем году и в последующие годы.

Реальный шаг к внедрению нового метода бюджетирования на федеральном уровне был сделан еще в 2003 г. В соответствии с Методическими материалами по формированию проектировок основных расходов федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета начиная с 2003 г. представляются доклады «О результатах деятельности в прошедшем и текущем годах и планах деятельности на будущий год и на среднесрочную перспективу». Минфин России разработал методику оценки указанных докладов с использованием 35 формализованных критериев. Проведенная в соответствии с этой методикой оценка представленных докладов в целом показала достаточную готовность значительной части главных распорядителей средств федерального бюджета к внедрению методов формирования бюджета, ориентированного на результат. В целом, полученные результаты можно считать вполне успешными. Основа существует, и эту основу можно будет развивать, и включать в бюджетный процесс.

Внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, в бюджетный процесс позволит оптимизировать ограниченные ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования государства и качество предоставляемых им услуг. Оно обеспечит:

* повышение результативности расходов через экономию бюджетных средств за счет сокращения некоторых видов второстепенных и избыточных расходов и последующее перераспределение и сосредоточение ресурсов на достижение наиболее важных задач;
* повышение результативности расходов распорядителей и получателей бюджетных средств за счет улучшения качества отраслевого планирования и исполнения бюджета;
* повышение эффективности управления расходами за счет перехода от планирования бюджета по большому количеству мелких статей расходов к формированию бюджета по целям, задачам и функциям государства, программам отраслевых распорядителей бюджетных средств с выделением статей укрупненной экономической классификации;
* улучшение качества бюджетного планирования за счет повышения качества информации, используемой при принятии стратегических решений, решений о распределении расходов на выполнение государственных функций и о выделении средств на отдельные социально-экономические и отраслевые программы;
* развитие культуры стратегического планирования, управления расходами и ответственности за результаты деятельности на всех уровнях власти.

В целях более эффективного использования имеющихся возможностей бюджета для решения социальных вопросов органам исполнительной власти и местного самоуправления в 2008 году необходимо :

- продолжить работу по сокращению недоимки по налоговым доходам и кредиторской задолженности по оплате коммунальных услуг;

- обеспечить реализацию мер социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан;

- провести комплекс мер по оптимизации сети бюджетных учреждений и подготовки к переходу на новый метод бюджетирования, ориентированный на результат;

- обеспечить реализацию мероприятий Программы реформирования государственных и муниципальных финансов;

- усилить контроль за соответствием показателей бюджетов муниципальных образований требованиям Бюджетного кодекса РФ.

# Заключение

В результате изучения литературы по обозначенной проблеме и проведенного анализа темы на основе законодательных и нормативно-правовых актов, публикаций экономических журналов можно сделать следующие выводы.

Государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумулирования финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть.

С одной стороны, бюджет, являясь всего лишь комплексом документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых другой, выполняет довольно утилитарную функцию - фиксирует избранный государством стиль осуществления управления страной. Бюджет по отношению к осуществляемой властью экономической политике является производным продуктом, он полностью зависит от избранного варианта развития общества.

С другой стороны, бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

Таким образом, бюджет, объединяя в себе основные финансовые категории (налоги, государственный кредит, государственные расходы), является ведущим звеном финансовой системы любого государства и играет важную как экономическую, так и политическую роль в современном обществе.

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, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за уровнем государственного долга и возможного бюджетного дефицита. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет в мощный стимул экономического роста. Очевидно, что успех экономического реформирования в стране в целом, и в нашей республике в частности, зависит от того, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени. Процесс преобразования бюджетной системы и бюджетного процесса на каждом уровне (федеральном, региональном и местном) – 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.

Основными направлениями Программы реформирования государственных и муниципальных финансов являются:

Реформа бюджетного процесса и управления расходами

Бюджетирование, ориентированное на результат

Административная реформа

Совершенствование системы инвестиций

#### Создание условий для развития доходной базы

Реформирование государственного сектора экономики

Совершенствование долговой политики

Совершенствование межбюджетных отношений

Реализация мероприятий по каждому направлению заявленной Программы предполагает создание нормативно-правовой базы, формализованных процедур управления финансами и взаимодействия между органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Список литературы

1. Федеральный закон от 31.07.1998г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (редакция от 12.10.2005г.).
2. Федеральный закон от 15.08.1996г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации» (редакция от 23.12.2004г.).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004г. № 249 «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах».
4. Бюджетный кодекс Российской федерации. Принят ГД РФ 17.07.98.с изменениями, внесенными ФЗ от 31..12.99 и ФЗ от 5.08.2000.
5. Афанасьев М. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. - 2005. - № 9. - С. 130-139.
6. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова, М.: Юнити, 2000 - 346 с.
7. Беляев Ю.А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы. – 2004. - № 11. - С. 11-15.
8. Бирюков А.Г. О роли бюджетных ограничений в бюджетном процессе // Финансы. - 2005. - № 5. - С. 3-6.
9. Блинов М.В. Бюджетная реформа в РФ и Бюджетный кодекс РФ // Налоговый вестник. - 2003. - №11. - С 7-11.
10. Бюджетная система России: Учебник для вузов / под ред. Г.Б.Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 550 с.
11. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / под ред. Врублевской О.В. и Романовского М.В. – М.: Юрайт-Издат, 2005. – 838 с.
12. Бюджетный процесс на новом этапе // Финансы. - 2005. - № 5. -  
    С. 20-27.
13. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие / Л.Г.Баранова, О.В.Врублевская и др. – М.: «Перспектива»: ИНФРА-М, 2001. – 389 с.
14. Вышегородцев М.М. Управление бюджетом: Курс лекций. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 160 с.
15. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. - 2005. - № 2. - С. 4-22.
16. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. / Бабич А.М., Павлова Л.Н.– М.: Финансы, ЮНИТИ, 2002. – 298 с.
17. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. -М. : ИНФРА - М. - 2000. - 248 с.
18. Климанов В., Лавров А. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики. - 2005. - № 11. - С. 111-125.
19. Кудрин А.Л. Новый бюджет работает на завтрашний день // Бюджет. -2005. - сентябрь. - С. 4-5.
20. Кудрин А.Л. Федеральный бюджет – важнейший инструмент реализации государственной политики // Финансы. - 2005. - № 1. - С. 3-7.
21. Лавров А.М. Бюджетная реформа 2002-2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. - 2005. - № 9. - С. 3-11.
22. Лушин С. Бюджетная реформа // Экономист. - 2005. - № 2. - С. 38-45.
23. Осипов А.К., Конярова Э.К. Формирование устойчивого бюджета региона на основе оценки финансового потенциала // Проблемы региональной экономики. - 2003. - № 1/2. – С. 14-19.
24. Пашнанов Э.Л. Основные направления бюджетной политики Российской Федерации // Финансы и кредит. - 2005. - № 30. - С. 46-49.
25. Предстоит реформирование бюджетного процесса // Финансы. - 2005. -№ 5. - С. 3.
26. Родионова В. М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. – 2002 . - № 8. – С. 33-39.

Школяр Н.А. Бюджетная политика и практика. М., 2003. – 256 с.