ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

(ГОУВПО "АмГУ")

# Кафедра Экономической теории и Государственного управления

КУРСОВАЯ РАБОТА

на тему: Государственная бюджетная политика и направления по ее совершенствованию

по дисциплине Система государственного управления

Благовещенск 2010

РЕФЕРАТ

Работа 41 с., 12 источников

Государственная бюджетная политика, государственный бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс, сущность государственной бюджетной политики, инструменты государственной бюджетной политики, вектор динамики государственной бюджетной политики, состояние государственной бюджетной политики в условиях мирового финансового кризиса, совершенствование государственной бюджетной политики

Объектом исследования данной работы является государственная бюджетная политика. Цель работы – рассмотреть государственную бюджетную политику и проанализировать основные направления по её совершенствованию.

Цель работы обусловила решение следующих задач: во-первых, рассмотреть государственную бюджетную политику, а именно, раскрыть понятия государственного бюджета, бюджетной системы и бюджетного процесса, раскрыть сущность государственной бюджетной политики, а также охарактеризовать место государственной бюджетной политики в деятельности государства; во-вторых, рассмотреть и проанализировать состояние государственной бюджетной политики в условиях мирового финансового кризиса; в-третьих, рассмотреть совершенствование государственной бюджетной политики, а именно, основные направления по совершенствованию государственной бюджетной политики, основные направления налоговой политики и формирование доходов бюджетной системы, основные приоритеты бюджетных расходов, политику в сфере межбюджетных отношений

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Государственная бюджетная политика

* 1. Понятие государственного бюджета
	2. Бюджетная система
	3. Бюджетный процесс
	4. Сущность государственной бюджетной политики
	5. Место государственной бюджетной политики в деятельности государства
		1. Инструменты государственной бюджетной политики
		2. Вектор динамики государственной бюджетной политики
1. Состояние государственной бюджетной политики в условиях мирового финансового кризиса
2. Совершенствование государственной бюджетной политики
	1. Основные направления по совершенствованию государственной бюджетной политики
	2. Основные направления налоговой политики и формирование доходов бюджетной системы
	3. Основные приоритеты бюджетных расходов
	4. Политика в сфере межбюджетных отношений

Заключение

Библиографический список

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 то же время нельзя не отметить и тот факт, что многие реформы не дают пока желаемого результата. Важнейшей причиной тому обычно называют отсутствие достаточной и стабильной финансовой базы. Однако в конечном счете все упирается в отсутствие целостной научно обоснованной концепции, стратегии и тактики развития государственного (муниципального) финансового хозяйства.

### 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.

1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

1.1 Понятие государственного бюджета

В общепринятой практике под бюджетом понимается "форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления".

Однако кроме этого определения существует еще множество других, в которых каждый исследователь старается подчеркнуть одну из сторон этого сложного понятия.

В основе экономической природы бюджета лежит деятельность публично-правовых образований (институциональных единиц) сектора государственного управления по реализации властных полномочий. Последние представляют собой общественные активы (то есть собираемые налоги) и обязательства (которые реализуются через соответствующие выплаты). В свою очередь, вся работа госсектора направлена на то, чтобы влиять на деятельность институциональных единиц других секторов экономики.

Речь идет о нефинансовых и финансовых корпорациях, домашних хозяйствах, некоммерческих организациях, которые являются участниками отношений с государством как налогоплательщики, граждане, получатели различных социальных выплат и т. д.

В любом случае, какое бы понятие бюджета мы ни рассматривали, всегда будет подразумеваться, что речь идет о деятельности государства, об обеспечении его функционирования, о реализации присущих ему (или возложенных на него) функций. Сектор государственного управления можно представить следующим образом (рис. 1). При этом критериями отнесения единиц к сектору государственного управления и его подсекторам являются форма собственности и организационно-правовая форма.

Рисунок 1 – Сектор государственного управления

Институциональные единицы сектора государственного управления обладают исполнительной, законодательной и судебной властью. Кроме того, они способны владеть товарами или активами от собственного имени. Институциональные единицы принимают экономические решения и осуществляют финансово-хозяйственную деятельность, за которую несут непосредственную ответственность перед законом. Благодаря существованию бюджета публично-правовые образования сектора госуправления обеспечивают другие институциональные единицы экономики (включая домашние хозяйства) товарами и услугами на нерыночной основе, а также финансируют свою деятельность в основном за счет налогов и других обязательных трансфертов от других институциональных единиц.

Ежегодно, когда принимается Закон о бюджете государства, вся страна с напряжением ожидает этого события, понимая важность и значимость указанного федерального закона: какие суммы будут определены на то или иное направление социально-экономической жизни, так и будет развиваться государство. С другой стороны, те объемы предстоящих расходов, которые фиксируются в ежегодном законе о бюджете, уже ранее определены другими федеральными законами. Даже если бюджет на очередной год не будет принят, налогоплательщики все равно будут продолжать платить налоги, формируя активы государства, а выплаты, осуществляемые за счет средств федерального бюджета, также будут производиться.

В связи с этим можно констатировать, что бюджет — это не только фонд денежных средств для точно определенных целей и задач, это также акт, устанавливающий план поступлений по доходам, ограничения по расходам и предельный объем государственного долга на конец планируемого периода.

Итак, "сложное" понятие "бюджет" можно разложить на составляющие, в зависимости от той стороны общественно-политической жизни, на которую он воздействует.

1. Бюджет является средством проведения в жизнь государственной политики (политическое содержание).

2. Бюджет — это акт, устанавливающий план поступлений по доходам и ограничения по осуществлению расходов, а также предельный объем государственного долга на конец планируемого периода (правовое содержание).

3. Бюджет — это поток денежных средств, возникающий в процессе управления активами и обязательствами публично-правового государства (экономическое содержание).

1.2 Бюджетная система

Для проведения рациональной бюджетной политики важно правильное понимание бюджетной системы. Существуют различные точки зрения на ее сущность.

В Бюджетном кодексе РФ (БК РФ) записано, что "бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов".

Ряд специалистов, хотя и не ссылаются на БК РФ, фактически разделяют такой подход. Другие авторы считают, что бюджетная система — это совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах.

Наконец, еще одна группа экономистов полагает, что все действующие на территории Российской Федерации бюджеты представляют в совокупности определенную бюджетную систему. Бюджетная система Российской Федерации представляет собой целостную совокупность бюджетов всех уровней, основанную на принципах построения бюджетной системы федеративного государства. Бюджетная система РФ является составной частью финансовой системы РФ и включает:

* 21 республиканский бюджет республик в составе РФ;
* 55 краевых и областных бюджетов;
* бюджеты 2 городов — Москвы и Санкт-Петербурга;
* 1 бюджет автономной области;
* 10 бюджетов автономных округов;
* 29 тысяч местных бюджетов (районные, городские, поселковые и сельские бюджеты).

Внутри данных систем авторы различают три уровня. При этом к первому, наряду с федеральным бюджетом, относят еще и "бюджеты федеральных государственных внебюджетных фондов", ко второму уровню — все остальные бюджеты, кроме местных бюджетов, которые отнесены к третьему уровню.

Критический анализ можно было бы продолжить. Однако уже ясно, что в анализируемых формулировках бюджетной системы отсутствуют такие базовые понятия системного анализа, как определения ее элементов, систематизирующих связей и целевой функции. Без этого нельзя характеризовать какой-либо объект как систему, а в нашем конкретном случае анализируемые определения бюджетной системы скорее описывают лишь ее структуру и уровни управления.

Попытаемся разобраться с сущностью бюджетной системы и начнем с выяснения вопросов: что является ее элементами? Элементами бюджетной системы являются все юридические лица, получающие средства из любого уровня бюджета (федерального, регионального или местного). Такое выравнивание статуса бюджетополучателей вполне оправданно, т. к. по большому счету источником всех денежных потоков являются "бюджетонаполнители", включая налогоплательщиков, государственные и муниципальные унитарные предприятия, отчисляющие в бюджеты часть своей прибыли, и ряд других, которые отдают свои средства сначала государству, а уже затем, в зависимости от ежегодной целесообразности, они расщепляются на три уровня бюджетов. При этом организации, получающие бюджетные средства, не должно, по большому счету, интересовать, из какого конкретно уровня бюджета они к ним поступают, так как все они получают средства одних и тех же налогоплательщиков и должны финансироваться без какой-либо дискриминации, а лишь в зависимости от приоритетности стоящих перед ними задач по обеспечению стабильного развития государства, включая его субъекты. Неотнесение же к элементам бюджетной системы физических лиц можно объяснить, прежде всего, тем, что они получают средства не напрямую из соответствующего бюджета, а непосредственно через конкретное учреждение или организацию (например, пенсионеры — через отделение пенсионного фонда, учителя — через школы и т. д.).

В бюджетной системе имеется ряд элементов, являющихся ее ядром. Это — Министерство финансов РФ, органы управления бюджетами субъектов РФ и местного самоуправления. Они генерируют информацию, на основе которой ассигнования, в конце концов, выделяются в определенном количестве конкретному бюджетному учреждению или организации. В указанное ядро поступают также данные от других элементов системы, т. е. существует и обратная связь, которая используется для коррекции финансового процесса.

Именно функционирование ядра бюджетной системы создает потоки средств и обеспечивает их движение к бюджетополучателям, т. е. создает системообразующие связи. При этом такие связи идут от ее ядра к элементам, а обратно должна поступать информация о выполнении конкретной работы, на реализацию которой государством были направлены деньги, т. е. сведения, характеризующие степень рациональности использовании финансов.

Целеполагающей функцией бюджетной системы, которая, наряду с ее элементами, ядром и системообразующими связями, создает данную систему, как раз и является выполнение роли механизма, обеспечивающего своевременное и точное поступление денежных средств для получения бюджетополучателями необходимого качества и количества людских и материальных ресурсов, требующихся для стабильного существования и развития государства, включая его субъекты и местное самоуправление.

Таким образом, бюджетная система — это совокупность элементов — бюджетополучателей, являющихся юридическими лицами, включая элементы, составляющие ее ядро (Минфин РФ и органы управления бюджетами субъектов РФ и местного самоуправления) и создающие системообразующие связи, т, е. движение денежных потоков к бюджетополучателям с целью своевременного и точного поступления необходимого качества и количества людских и материальных ресурсов, требующихся для стабильного существования и развития государства, включая его субъекты и местное самоуправление.

Необходимо также отметить, что бюджетная система:

* незамкнутая, т. е. открытая: денежные средства поступают в нее извне от "бюджетонаполнителей", в т. ч. налогоплательщиков, и, в свою очередь, финансы из нее попадают в другие сферы; а кроме того, в бюджетную систему поступают и влияют на ее функционирование регулирующие сигналы от исполнительных, законодательных и судебных органов власти и из нее идет обратная связь в эти структуры, которая должна служить информационной базой для принятия новых или уточнения ранее принятых решений;
* большая, т. е. состоит из нескольких подсистем: основной — федеральной бюджетной подсистемы и 86 региональных бюджетных подсистем, которые, в свою очередь, состоят из нескольких десятков местных бюджетных подсистем;
* иерархическая, т. е. взаимосвязь элементов указанных выше подсистем достаточно четко структурирована и функционирует в устойчивой зависимости от управляющих импульсов вышестоящей подсистемы, которая также подразумевает наличие определенной финансовой инфрастуктуры, обеспечивающей такое взаимодействие (банковский, страховой и фондовый секторы экономики);
* фактически, даже при наличии в её составе нескольких подсистем, является единой, т. е. все её элементы — бюджетополучатели — в финансовом плане равнозначны по своему положению, и для равновесия и устойчивости система должна обладать качествами рационального саморегулирования и саморазвития;
* предполагает, что субъекты РФ (республики в составе РФ, края и области) имеют равные бюджетные права и обязанности;
* поскольку является открытой, постольку взаимодействует с другими системами: налоговой, банковской, страховой, фондовой и некоторыми другими;
* в силу тесного взаимодействия с другими системами (см. выше) образует вместе с ними более сложную систему — финансовую и входит в ее состав;
* является базовой, т. е. образует ядро для финансовой системы, так как банковская, налоговая, страховая и фондовая системы могут функционировать только при наличии государства;
* в рамках системы объединяются вышеперечисленные экономические интересы граждан только при наличии их доброй воли, т. е. политического согласия в обществе, которое, собственно, является предпосылкой существования любого государства;
* одновременно выступает и объектом, и субъектом управления, т. е., с одной стороны, государство осуществляет регулирование ее функционирования, а с другой, она сама направляет развитие входящих в нее элементов — бюджетополучателей.

Очевидно, что бюджетная и налоговая системы не только тесно взаимодействуют между собой, но во многом имеют одни и те же элементы. В связи с этим можно говорить о слиянии двух систем: бюджетной и налоговой. Тогда элементами такой объединенной системы становятся как "бюджетонаполнители", так и "бюджетополучатели", т. е. практически все юридические лица. Ядром данной системы станут Минфин РФ, Федеральная налоговая служба и их территориальные органы. В таком случае системообразующие связи — это потоки бюджетных финансовых средств от налогоплательщиков к бюджетополучателям и обратно от бюджетополучателей к налогоплательщикам. А целевой функцией следует считать своевременный и полный сбор денежных средств, их рациональное распределение и перечисление для того, что обеспечить концентрацию людских и материальных ресурсов в конкретных бюджетных организациях или учреждениях для выполнения ими определенного объема работы с целью создания предпосылок стабильного существования и развития государства, включая его субъекты и местное самоуправление. По нашему мнению, правильнее всего назвать такую систему большой бюджетной системой. Это вполне оправданно, так как, во-первых, налоговая система, играет подчиненную роль по отношению к бюджетной системе, а во-вторых, чтобы отличать её от просто бюджетной системы.

1.3 Бюджетный процесс

Согласно Бюджетному кодексу РФ, бюджетный процесс — это регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Согласно ст. 169 Бюджетного кодекса РФ, составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов.

Не позднее марта года, предшествующего очередному финансовому году, Федеральному собранию РФ направляется Бюджетное послание Президента РФ, где определяется бюджетная политика на очередной финансовый год.

Важными характеристиками бюджетного процесса являются цикличность и непрерывность, развитие по спирали, стабильность. Очевидно, что процесс подготовки и исполнения бюджета должен быть открытым в смысле сравнительно легкого доступа к информации о составлении бюджета и его исполнении (например, требования к подготовке бюджета, информацию о бюджетном процессе следует сделать открытыми для широкой общественности).

Сущность бюджетного процесса заключается в том, что он является одной из составляющих деятельности исполнительных, законодательных и судебных органов власти, начиная с формирования целей и задач управления бюджетной системой, включая сбор исходной информации для анализа факторов, влияющих на их достижение, составление социально-экономического прогноза развития страны, разработку проекта бюджета, его согласование и законодательное утверждение, его исполнение, в т. ч. реализацию планов по доходам и расходам, а также оценку полученных результатов, контроль на всех этих этапах, организацию управления данным непрерывным, циклом и заканчивая отчетом об исполнении бюджета.

1.4 Сущность государственной бюджетной политики

В условиях переходного периода в формировании новой экономики, создания законодательной базы, продолжающихся реформ в налоговой и таможенной системах, нестабильной международной торговой конъюнктуры, в т.ч. на основные экспортные товары, и, следовательно, весьма рискованной практики получения достаточной доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации, с одной стороны, существенно возрастает значение проведения более эффективной политики в области доходов. С другой стороны, накопившиеся десятилетиями нерешенные проблемы в социальной политике, необходимость затрат на структурные реформы экономики, потребность обеспечения безопасности страны в условиях реально существующих угроз, а также отсутствие гарантий бесперебойного поступления доходов в будущем на достаточном уровне для финансирования этих направлений, о чем было сказано выше, требуют осуществления более рациональной политики в области расходов.

В совокупности две указанные задачи делают весьма актуальным совершенствование бюджетной политики. В противном случае при финансировании общероссийских, региональных и местных полномочий мы неизбежно будем сталкиваться или с нехваткой средств на уже запланированные (заранее известные) и необходимые расходы, или будут появляться все новые и новые проекты, ассигнования на реализацию которых невозможно будет изыскать. В обоих вариантах мы будем иметь дело с дисбалансом доходных и расходных полномочий на всех или отдельных уровнях бюджетной системы. Следовательно, фактически надо будет прикладывать немалые интеллектуальные, финансовые и другие усилия для решения искусственно созданной проблемы.

Бюджетная политика, являясь неотъемлемой частью финансовой политики, представляет собой деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления:

* во-первых, по выбору наиболее рациональных способов расходования имеющихся ограниченных на данный момент денежных средств между различными вариантами их возможного использования на основе применения максимально объективных процедур такого выбора, конечный результат которого должен быть направлен как на финансирование приоритетных направлений развития государства, так и на поддержание его развития;
* во-вторых, по профессиональной подготовке специалистов — представителей исполнительной и законодательной ветвей власти, а в перспективе, по мере усложнения процедур принятия решений, и судебной власти;
* в-третьих, нацеленную на улучшение финансового положения субъекта управления (государства, региона или местного самоуправления), которое может и должно определяться через интегрированный объективный показатель;
* в-четвертых, тогда и только тогда способную дать положительный результат, когда она будет осуществляться согласованно и по единому плану с антимонопольной, банковской, валютной, таможенной, страховой и фондовой политикой, а также с учетом внешних факторов, которые могут повлиять на конечный результат (например, общественное мнение).

1.5 Место государственной бюджетной политики в деятельности государства

1.5.1 Инструменты государственной бюджетной политики

Бюджетная политика играет важнейшую роль в политике государства в целом, реализуя — в сочетании с другими направлениями финансовой политики — следующие основные функции:

* финансовое обеспечение выполнения государством своих функций;
* поддержание финансовой стабильности в стране;
* обеспечение финансовой целостности федеративного государства;
* создание финансовых стимулов для поступательного социально-экономического развития.

Бюджетная политика является ядром экономической и финансовой политики государства и отражает все его денежные взаимоотношения с общественными институтами и гражданами. При формировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения политической, экономической, финансовой и социальной стабильности.

На рисунке 2 отражены взаимосвязи между государственной властью, бюджетной политикой, межбюджетными отношениями и уровнем жизни населения, что еще раз подчеркивает роль и значение бюджетной политики в РФ.

Рисунок 2 – Схема взаимосвязей между государственной властью, бюджетной политикой, межбюджетными отношениями и уровнем жизни населения

В целях обеспечения единства бюджетной политики и своевременного составления и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в нашей стране применяется бюджетная классификация.

Согласно ст. 18 БК РФ, бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, видов государственного (муниципального) долга и государственных (муниципальных) активов, используемой для составления и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов всех уровней.

В состав бюджетной классификации входят:

* классификация доходов бюджетов РФ;
* функциональная классификация расходов бюджетов РФ;
* экономическая классификация расходов бюджетов РФ;
* классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
* классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
* классификация видов государственного внешнего долга РФ и государственных внешних активов РФ;
* ведомственная классификация расходов федерального бюджета.

1.5.2 Вектор динамики государственной бюджетной политики

Состояние бюджетной политики в 1990-е годы, ее ключевые проблемы в значительной мере обусловлены принципами, заложенными еще в 30-е гг. прошлого века, полностью отвечавшими характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны. Принципы единства и так называемого "демократического", а на самом деле "жесткого" централизма обусловили следующие характерные черты направлений бюджетной политики, сохранявшиеся в течение длительного времени:

* стягивание значительной доли финансовых ресурсов в центральный бюджет;
* широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы;
* субъективизм при решении вопросов об объеме средств, передаваемых нижестоящему бюджету;
* ориентированная на расходы методология формирования территориальных бюджетов, воспитывавшая у нижестоящих управленческих структур иждивенчество и твердую уверенность в том, что за все в конечном счете отвечает государство;
* множественность форм межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов.

Указанные проблемы решались на протяжении 1990-х и начала 2000-х годов, в результате чего можно констатировать положительную динамику в данной области. За последние шесть лет происходит не меньшее количество преобразований, чем в начале 1990-х, когда осуществлялось становление современной бюджетной системы. К положительным изменениям, произошедшим в бюджетном устройстве России, надо отнести следующие: использование новых подходов к разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов и муниципальных образований, более четкое разграничение бюджетным законодательством полномочий между участниками бюджетного процесса, внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, введение понятия расходных обязательств, реформа бюджетного учета, изменения бюджетной классификации и прочие нововведения.

Основные тенденции преобразования бюджетной политики в России нельзя сводить только к проблемам распределения и перераспределения финансовых средств между бюджетами всех уровней и разграничению бюджетных полномочий и ответственности. Они должны быть ориентированы на более широкий спектр проблем финансового регулирования, формирование разумной структуры бюджетного устройства страны, гарантирование сбалансированности расходов и рациональности всех стадий бюджетного процесса. Этому в настоящее время способствует совершенствование системы бюджетного федерализма, который вышел на очередную, несомненно, более высокую ступень своего развития, что совсем не означает завершения процесса формирования самого федерализма: очевидны сегодняшние проблемы развития, в то же время достаточно хорошо просматриваются как завтрашние трудности, так и перспективы поступательного развития федеративных отношений.

Несмотря на внесенные за последнее время изменения и дополнения в БК РФ на основе более 20 федеральных законов, не в полной мере решен ряд проблем. К ним относятся: высокая степень централизации налоговых полномочий и концентрация значительной доли финансовых ресурсов на федеральном уровне; значительные масштабы перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ, порождающие у субъектов РФ и муниципальных образований иждивенчество; субъективизм в распределении финансовой помощи нижестоящим бюджетам; отсутствие федеральных социальных стандартов, социальных и финансовых нормативов — объективной основы распределения финансовой помощи; необеспеченность расходных полномочий субъектов РФ и муниципальных образований достаточными финансовыми ресурсами; низкая доля собственных источников в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований, нарушающая важные принципы бюджетной системы: самостоятельность и равенство бюджетных прав всех уровней бюджетной системы.

Кроме того, фактором, влияющим на качество осуществляемой бюджетной политики, являлось отсутствие концепции развития государства. Это приводило к рассогласованности многих мероприятий из-за того, что в России долгое время не было единого документа, определявшего генеральное направление развития страны. Основу же бюджетной политики должны составлять стратегические приоритеты экономической и социальной политики государства, так как именно они обусловливают размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов, перспективы использования бюджетных средств в интересах решения главных задач государства. Отсутствие концепции развития государства привело к тому, что в бюджетной политике четко не устанавливались основные направления на ближайший период и перспективу, формулировка главных целей и первоочередных задач не подкреплялась наличием соответствующего механизма реализации. В условиях ограниченности денежных средств на уровне правительства не назывались четкие приоритеты в их расходовании, отсутствовали критерии эффективности осуществляемого финансирования, не ставилась задача выявления связи между израсходованными деньгами и полученным результатом.

В настоящее время принято и действует Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1663-р "Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года", где указаны основные приоритеты развития государства. В свою очередь, бюджетная политика, как комплекс мероприятий по реализации соответствующих намерений власти, должна быть ориентирована именно на обеспечение достижения стратегических целей страны.

2. СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Правительства стран, охваченных финансовым кризисом, объединяют свои усилия в поиске действенных механизмов выхода из него. Совсем недавно вероятность национализации банков и крупнейших компаний рассматривалась и политиками, и учеными как наибольшее зло. Считалось, что время государственного регулирования осталось далеко позади. Однако кризис изменил эти взгляды. В сложившейся в мире финансов и экономики ситуации теперь всё больше надежд возлагается на активную экономическую политику государства. Всё больше подвергаются сомнению основы капиталистического уклада современного общества — либерализм, свободная конкуренция, сверхдоходы отдельных групп граждан.

В апреле 2009 г. в Лондоне прошел саммит глав государств и правительств "Группы двадцати" по выходу из глобального финансового кризиса. На саммите одобрены беспрецедентные согласованные фискальные меры на сумму 5 трлн. дол., позволяющие сохранить миллионы рабочих мест и повысить объем производства на 4%. Центральные банки соответствующих стран взяли на себя обязательство проводить политику стимулирования экономического роста, в первую очередь снижения процентных ставок и обеспечения стабильности цен.

Серьёзные шаги предприняты для укрепления финансового надзора и регулирования. В итоговом документе саммита отмечалось, что основными причинами кризиса явились крупные провалы в финансовом секторе, финансовом регулировании и надзоре. Важное значение приобретает сотрудничество между странами в создании международных стандартов финансовой системы, усиление регулирования и надзора, транспарентность, отказ от принятия чрезмерно рискованных решений, а также укрепление глобальных финансовых учреждений (МВФ), борьба с протекционизмом и развитие международной торговли.

Причины финансового кризиса, начавшегося с рынка ипотечных ценных бумаг и постепенно перекинувшегося на фондовый рынок, а затем и на вес финансовый сектор, обусловлены завышенной стоимостью активов, в первую очередь нематериальных существовавших в экономиках развитых стран. Субъекты финансового рынка и его инфраструктур (финансовые консультанты, брокеры, юристы, аудиторы и т.д.) заинтересованы в постоянном росте стоимости активов, что способствовало раздуванию финансового пузыря.

Надежда, что Россия останется островком стабильности, не оправдалась. Мировой финансовый кризис подтолкнул инвесторов к выводу своих средств из развивающихся стран, в том числе и из рублевых активов. При высоком положительном балансе внешней торговли риски финансовой системы и бюджета были небольшими, поскольку российский фондовый рынок пока не играет значительной роли в привлечении долгосрочного финансирования инвестиций. Можно предположить, что уверенность в стабильности российских финансов основывалась на значительных золотовалютных резервах. И действительно, они позволили смягчить удар при массовом оттоке капитала.

Российская экономика вступила в новую фазу развития: промышленное производство, доходы населения, прибыли и капитализация компаний существенно сократились. Кризис заставил пересмотреть приоритеты в бюджетной и денежно-кредитной политике, внести необходимые изменения в законодательство. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010—2012 годах отмечается, что бюджетная политика должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в послекризисный период. Консервативная бюджетная политика предусматривает сдерживание государственных расходов, но не в ущерб стратегическим целям развития. В среднесрочной перспективе вводятся ограничения бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной политики, чтобы ответственные министерства были заинтересованы в росте эффективности расходов, а не в их наращивании. В Послании не раскрываются конкретные предложения, но указывается, что цель бюджетной политики — не только сократить расходы бюджета, но и создать действенный инструмент выхода из кризиса и поддержки производства и населения.

Финансовый кризис потребовал внесения быстрых изменений в бюджет, пересмотра основных макроэкономических показателей. Впервые за последние 10 лет происходит не только реальное, но и номинальное снижение ВВП. Любые прогнозы макроэкономических параметров в динамично меняющихся кризисных условиях вряд ли могут быть достоверными. Серьезность кризиса заставляет пересматривать бюджет не только для констатации сложной ситуации и ответа на новое состояние экономики, но и для включения бюджетных механизмов в целях оживления экономики и смягчения кризисных явлений.

Сокращение доходов, превышающее прогнозируемые темпы снижения ВВП, еще раз доказывает высокую зависимость экономики и федерального бюджета от нефтегазовых доходов, сократившихся более чем в 2 раза. Отметим, что снижение других доходов в целом соответствует темпам падения ВВП. Консервативный подход представляется оправданным, поскольку в текущей ситуации за основу принимаются неблагоприятные условия развития экономики. Углубление кризиса посылает бизнесу негативные сигналы, сокращаются инвестиционные расходы, а потребители вынуждены откладывать покупки до лучших времен. Сокращение срока бюджетного планирования с трех лет до одного года — временная, вынужденная мера, подрывающая инвестиционный потенциал российской экономики. В долгосрочной перспективе необходимо вернуться к трехлетнему бюджетному планированию с использованием заранее утвержденных расходов (инвестиционных) и расходов текущего года.

Идеология государственной помощи нашла отражение в российском бюджете: несмотря на сокращение доходов, расходы федерального бюджета не только не сокращаются, но и несколько возрастают. Безусловно, поддержка совокупного спроса за счет наращивания государственных расходов важна, но не следует забывать, что подмена рыночного спроса государственным возможна только ограниченно, на краткосрочную перспективу. В противном случае структурный дисбаланс российской экономики будет законсервирован и сырьевая направленность экономики может сохраниться на долгие годы. Увеличение государственных закупок далеко не обязательно свидетельствует о поддержке отечественного товаропроизводителя, поскольку значительная часть заказов размещается среди иностранных производителей.

На период кризиса не следует тормозить проекты, связанные с инновационным развитием экономики, модернизацией производств, транспортной инфраструктуры, в то же время необходимо проанализировать целесообразность дорогих проектов, например, строительство отдельных трубопроводов.

Общее увеличение расходов связано с мерами по реализации антикризисной программы Правительства. Несмотря на увеличение расходов до 24% ВВП, отдельные расходы были сокращены. Подобная оптимизация оправданна, если относится к неприоритетным, неэффективным проектам.

Важно, что антикризисные меры не ограничиваются наращиванием госрасходов, но и предполагают сокращение налоговой нагрузки (снижена ставка налога на прибыль с 24% до 20%, импорт технологического оборудования, аналоги которого не производятся в РФ, не облагается НДС, увеличен размер инвестиционного вычета). Одновременно приняты нововведения, направленные на повышение прозрачности налоговой отчетности и упрощение ее для налогоплательщиков, упорядочивание налогового контроля и ряд других мер (предоставление отсрочки по уплате налогов, повышение ответственности банков за задержку налоговых платежей).

Бюджет 2009 г. имел высокий дефицит — 2978 млрд. руб. (7,4% ВВП). Основными источниками финансирования дефицита бюджета являлись средства Резервного фонда (2751 млрд. руб.). Следует рассмотреть возможности некоторого наращивания внешнего государственного долга, чтобы сбить темпы стремительного сокращения Резервного фонда.

Снижение ставки налога на прибыль с 24 до 20 процентов за счет ставки налога, зачисляемого в федеральный бюджет, стимулирует развитие частного бизнеса. Одновременно предлагается внести дополнения в существующее регулирование амортизационной политики, а именно увеличивается размер инвестиционного вычета. Эта мера повысит инвестиции хозяйствующих субъектов, в первую очередь в технологическое оборудование. Данная льгота не должна применяться к недвижимому имуществу, имеющему, как правило, длительный период пользования.

Внесены изменения и в налог на доходы физических лиц. До 2-х миллионов рублей увеличен максимальный размер имущественного налогового вычета, предоставляемого на новое строительство или приобретение недвижимого имущества на территории Российской Федерации.

В реальном секторе экономики приняты дополнительные меры поддержания ликвидности всех хозяйствующих субъектов. Изменился порядок перечисления в бюджет НДС. Принято решение ускорить возврат НДС экспортерам. Министру финансов РФ предоставляется право на отсрочку или рассрочку по уплате федеральных налогов на срок не более пяти лет. На сумму задолженности начисляются проценты по ставке, равной проценту ставки рефинансирования Центрального банка РФ.

Выход из мирового финансового кризиса потребует серьезных усилий со стороны российских властей. В то же время для смягчения негативного влияния вероятных финансовых катаклизмов потребуется большая независимость России от финансовой политики США. Немаловажное значение приобретет придание рублю статуса мировой валюты и использование его в международных расчетах. Для этого необходимо совершенствование институтов, обслуживающих российский фондовый рынок, повышение прозрачности отчетности и управления банками, инвестиционных фондов, аудиторских и рейтинговых компаний. Важно сопоставить издержки создания мирового финансового центра и как следствие свободного движения капитала для поддержания высокого уровня резервов с теми преимуществами, которые получает финансовая система и реальный сектор экономики внутри страны. Такие преимущества не всегда очевидны ни с политической, ни с экономической точки зрения.

Серьезный потенциал повышения эффективности механизмов бюджетной политики заложен в совершенствовании механизмов государственных закупок, которые должны преимущественно размещаться среди российских товаропроизводителей.

При принятии решений по борьбе с кризисом важно не допустить перегибов и ужесточения государственного регулирования в сферах, где нет такой необходимости. Самое важное — продолжить реализацию механизмов поддержки реального сектора экономики. Одновременно необходимо стимулирование совокупного спроса путем реализации инфраструктурных проектов, государственных закупок продукции отечественных товаропроизводителей, осуществление денежной эмиссии в соответствии с реальными потребностями российской экономики. Развитие возможно в условиях, когда наращиваются инвестиции как государственные, так и частные, реализуются федеральные целевые программы в соответствии со стратегическими задачами развития. Основой экономической политики должно стать продолжение финансирования реального сектора экономики посредством государственно-частного партнерства, повышение конкурентоспособности, а также интеграция России в мировую хозяйственную систему.

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Политика предшествующих лет позволила заблаговременно создать ряд инструментов и резервов, необходимых для того, чтобы существенно смягчить воздействие на российскую экономику мирового финансового кризиса. Была заложена и хорошая основа для позитивных структурных изменений в экономической и социальной сфере. Но бюджетное планирование на среднесрочную перспективу осуществляется в ситуации, при которой сохраняются высокие риски продолжения глобального экономического кризиса.

В 2010 году ожидается значительный спад ВВП, более глубокий по сравнению с первоначальными прогнозами. Перспективы восстановления положительного роста ВВП в 2011 году остаются неопределенными. Высок уровень числа безработных, медленно снижается инфляция, впервые за десятилетие прогнозируется снижение реального уровня доходов граждан.

Резкое падение государственных доходов в условиях мирового финансового кризиса заставило нас скорректировать бюджет на текущий год. Впервые за последние десять лет расходы бюджета будут выше доходов. Дефицит федерального бюджета составит не менее 7 процентов ВВП. Накопленные резервы позволили продолжить устойчивое выполнение социальных обязательств, минимизировать сокращение государственного спроса по ряду направлений и заложить возможность осуществления расходов на реализацию антикризисной программы. Общие расходы федерального бюджета превысят ранее запланированный уровень.

Кризис заставляет извлечь уроки, чтобы предотвратить в будущем подобные шоки для российской экономики.

Во-первых, бюджетное планирование должно базироваться на консервативных прогнозах цен на сырье. При этом необходимо продолжить сбережение части нефтегазовых доходов в условиях конъюнктурно высоких цен на сырье. Кризис показал, что структура российской экономики обусловливает высокую зависимость не только нефтегазовых, но и других бюджетных доходов от нефтегазового сектора и внешнеэкономической конъюнктуры.

Во-вторых, нужна разумная политика сдерживания роста государственных расходов. В нынешних условиях раздутые расходы становятся неподъемными для государства и могут стать дополнительным источником финансовой нестабильности.

В-третьих, при реализации антикризисных мер нельзя решать сиюминутные проблемы в ущерб долговременным приоритетам, принимать решения, влекущие за собой рост неэффективных расходов, иждивенчество, консервацию сложившихся перекосов и дисбалансов, нарушать базовые бюджетные принципы и процедуры, размывая финансовую, а значит, и правовую ответственность государства.

В-четвертых, поддержание макроэкономической стабильности является фундаментальным условием устойчивого развития экономики. Ее нарушение в конечном счете ведет к замедлению экономического роста из-за удорожания кредитных ресурсов для частного сектора, уменьшения частных инвестиций, роста инфляции и возрастания рисков для предпринимательской деятельности.

Учет данных уроков позволит сформировать и реализовать ответственную бюджетную политику, которая будет служить одним из ключевых инструментов достижения долгосрочных целей.

3.1 Основные направления по совершенствованию государственной бюджетной политики

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. Бюджетная политика на очередной финансовый год определяется Бюджетным посланием Президента РФ, направляемом Федеральному Собранию в начале (не позднее марта) предшествующего года.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах закреплено следующее важнейшее положение: бюджетная политика в современных условиях должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период. Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не должны рассматриваться в качестве основания для отказа от ранее определенных стратегических целей.

Бюджет не должен становиться ни источником финансовой нестабильности, ни дополнительным фактором падения деловой активности. Бюджетная политика должна создавать источники повышения конкурентоспособности российской экономики, ее модернизации и технологического обновления. Эти обстоятельства требуют значительной реструктуризации бюджетных расходов.

Наиболее важными направлениями современной бюджетной политики являются:

1. Обеспечение исполнения социальных обязательств. При этом надо добиться большей адрестности предоставления социальной помощи, услуг и льгот. Деньги должны получить те, кто не имеет возможности заработать на достойную жизнь самостоятельно и нуждается в наибольшей степени.

2. Ограничения размеров бюджетного дефицита в целях сохранения макроэкономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств в последующие годы.

3. Переход к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля.

Необходимо четко определить приоритеты и цели использования бюджетных средств, проведя подробную и внимательную инвентаризацию бюджетных расходов в целях исключения необязательных в текущей ситуации затрат. При принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение.

4. Определение оптимальных форм поддержки реального сектора экономики и финансовой системы, исключающие иждивенчество и создающие стимулы для внедрения и развития современных технологий, повышения энергоэффективности экономики и производительности труда. Выполнение требований повышения эффективности должно быть обязательным условием оказания государственной поддержки.

5. Обеспечение кардинального повышения качества предоставления гражданам государственных услуг, модернизацию сети оказания услуг гражданам за счет бюджетных средств.

Требуется развитие, в том числе в рамках приоритетных национальных проектов и государственных программ, современных форм организации предоставления образовательных, медицинских, социальных услуг в государственном секторе, обеспечение их оплаты за реальный результат, завершение внедрения новых систем оплаты труда работников соответствующих учреждений.

6. Усовершенствование механизма государственных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков, а также использования комплексных методов управления инвестиционными проектами.

Государственные закупки должны использоваться в том числе в качестве инструмента управления структурными преобразованиями в российской экономике, способа стимулирования технологической модернизации и повышения конкурентоспособности эффективных производителей.

7. Определение экономически оправданного уровня налоговой нагрузки и структуру налогов, соответствующие современной стадии развития российской экономики и стимулирующие развитие предпринимательства, поиск и применение передовых технологий.

8. Обеспечение сбалансированности расходных полномочий и ресурсов для их обеспечения на каждом уровне публичной власти, установить ответственность за неэффективное расходование средств, создать стимулы для расширения собственного доходного потенциала.

9. Завершение формирования надежной и сбалансированной пенсионной системы, основанной на страховых принципах ресурсного обеспечения и позволяющей обеспечить достойный уровень жизни гражданам старшего поколения.

10. Определение и реализация комплекса мер по созданию "безбарьерной" среды для инвалидов, а также иные мероприятия, связанные с ратификацией Конвенции о правах инвалидов.

3.2 Основные направления налоговой политики и формирование доходов бюджетной системы

Налоговая политика должна быть нацелена на решение двух основных задач – модернизацию российской экономики и обеспечение необходимого уровня доходов бюджетной системы.

Структура и уровень налогообложения должны минимизировать искажающее и оказывать позитивное воздействие на структурные изменения в экономике, формировать комфортные условия для развития предпринимательской деятельности и инновационной активности.

Бизнес должен проявить высокую степень ответственности при выполнении обязанности по уплате налогов. Надо четко понимать - умышленное уклонение от уплаты налогов есть не что иное, как лишение общества особенно необходимых в современных условиях ресурсов. Поэтому подобные действия должны жестко пресекаться.

В 2009–2011 годах должна быть продолжена работа по оптимизации налоговой системы.

Необходимы решения и активная работа по следующим направлениям:

инвентаризация и оптимизация установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам (прежде всего по налогу на имущество физических лиц), расширение налоговой автономии региональных и местных властей;

скорейшее создание условий для введения местного налога на недвижимость, прежде всего, завершение формирования кадастра объектов недвижимости;

увеличение доходов от использования недвижимости, в том числе на основе решения вопросов оформления собственности на земельные участки и недвижимое имущество, их объективной оценки, а также взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов;

повышение ставок акцизов на табачную и алкогольную продукцию темпами, превышающими прогнозируемую инфляцию, с учетом необходимости решения задач в области охраны здоровья населения;

оптимизация системы налогов и таможенных платежей, связанных с добычей и экспортом нефти и нефтепродуктов, с учетом того, что поступления от данного сектора в среднесрочной перспективе будут в значительной степени формировать доходную базу бюджетной системы.

3.3 Основные приоритеты бюджетных расходов

Снижение под воздействием мирового финансового кризиса доходов федерального бюджета и необходимость соблюдения объективно обусловленных ограничений размера дефицита бюджета, а также обеспечение сбалансированности пенсионной системы в условиях ее реформирования определяют потребность пересмотра объемов и структуры бюджетных расходов, что может привести по ряду направлений к сокращению объемов расходов федерального бюджета в 2010–2012 годах по сравнению с 2009 годом.

По отдельным направлениям государственной политики целесообразно использование следующих подходов.

1. Финансовое обеспечение пенсионной реформы

Формирование современной пенсионной системы, позволяющей обеспечить достойный уровень жизни пенсионерам, требует завершения перехода к новой структуре ресурсного обеспечения пенсионной системы в течение двух лет. Кроме того, необходимо принятие дополнительных решений, направленных на увеличение роли добровольного пенсионного страхования.

2. Безусловное выполнение социальных обязательств государства с одновременным повышением адресности социальной помощи

Необходимо подготовить предложения по расширению полномочий субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения в целях увязки предоставления субсидий и льгот социального характера с уровнем доходов получателей соответствующих видов социальной поддержки.

3. Формирование заделов на будущее

Прежде всего требуется обеспечить полноценную реализацию приоритетных национальных проектов, сконцентрировав усилия на распространении наилучшего опыта, полученного в предшествующие годы. Целесообразно продолжить последовательный переход к реализации проектов в рамках долгосрочных государственных программ.

4. Стимулирование прогрессивных структурных сдвигов в экономике

Должны быть четко определены приоритеты в расходовании бюджетных средств. Кризис не должен становиться поводом для иждивенческих настроений в экономике и социальной сфере. Государственная поддержка за счет бюджетных средств должна оказываться по веским основаниям, при этом финансовая помощь должна выделяться только в обоснованных и выверенных размерах.

5. Повышение обоснованности и прозрачности отбора получателей государственной поддержки

Приоритет должен отдаваться мероприятиям, направленным на модернизацию производства и создание спроса со стороны смежных отраслей. Поддерживать нужно только те предприятия реального сектора экономики, которые имеют рынки сбыта своей продукции. Или же государство само должно выступать заказчиком этой продукции.

6. Реализация мер, направленных на стабилизацию ситуации на рынке труда

Прежде всего бюджетные ассигнования следует направить на профессиональную подготовку и переподготовку безработных и лиц, находящихся под риском увольнения, а также на поддержку граждан, которые хотят и готовы начать собственное дело, задействовав при этом механизмы софинансирования региональных программ содействия занятости населения.

7. Финансовое обеспечение модернизации армии и формирования ее качественно нового облика

Необходимо комплексное финансирование мероприятий по переходу к формированию нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации, отвечающего характеру современных угроз и соответствующего положениям Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

8. Финансовое обеспечение выполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств

Необходимо предусмотреть финансовое обеспечение выполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств, в том числе в части содействия развитию беднейших стран, а также по проведению крупных международных мероприятий - саммита Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества в г. Владивостоке в 2012 году, Универсиады в г.Казани в 2013 году, Олимпиады в г.Сочи в 2014 году.

3.4 Политика в сфере межбюджетных отношений

Несмотря на положительные изменения в системе межбюджетных отношений и в организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, достигнутые в ходе реформы межбюджетных отношений, сохраняются существенные диспропорции доходных поступлений и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В целях решения проблем в сфере межбюджетных отношений следует действовать в следующих направлениях:

инвентаризация, анализ финансового обеспечения и оптимизация публичных обязательств;

обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, оптимизация расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

обеспечение реструктуризации бюджетной сети при сохранении качества и объемов государственных и муниципальных услуг, разработка критериев качества предоставления услуг, методик расчета финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий, переход от финансирования бюджетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг;

создание стимулов для повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях, включая создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, разработка показателей оценки качества такого управления;

выделение субсидий субъектам Российской Федерации исключительно в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между субъектами Российской Федерации в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг, а также на повышение качества (объема) отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации;

переход в ряде случаев от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на структурные преобразования;

активное расширение региональных и местных полномочий с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне власти;

дальнейшее усиление стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполнение органами государственной власти своих функций и реализация задач, стоящих перед обществом и государством, непосредственно зависит от наличия денежных ресурсов, сконцентрированных в федеральном бюджете. В процессе мобилизации ресурсов в бюджет и использования денежных средств из бюджета возникают финансово-кредитные отношения между властью в лице государства, налогоплательщиками и получателями бюджетных ассигнований. Эти отношения строятся в соответствии с бюджетной политикой, разрабатываемой и реализуемой органами государственной власти.

Бюджетная политика — это многосторонний процесс, включающий действия органов власти всех уровней не только в бюджетной сфере, но в налоговой, ценовой, кредитной и в целом в финансовой.

С точки зрения бюджетной сферы, бюджетная политика представляет собой совокупность действий и мероприятий, проводимых органами власти в сфере управления формированием и исполнением бюджета по выполнению ими функций перед обществом и государством.

Бюджетная политика предполагает:

* определение целей и задач в области бюджетов;
* разработку механизма мобилизации денежных ресурсов в бюджеты и внебюджетные фонды разных уровней бюджетной системы;
* в выбор направлений использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;
* управление бюджетным процессом;
* организацию регулирования экономических и социальных процессов с помощью бюджетных ресурсов.

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. Бюджетная политика на очередной финансовый год определяется Бюджетным посланием Президента РФ, направляемом Федеральному Собранию в начале (не позднее марта) предшествующего года.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах закреплено следующее важнейшее положение: бюджетная политика в современных условиях должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период. Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не должны рассматриваться в качестве основания для отказа от ранее определенных стратегических целей.

Наиболее важными направлениями современной бюджетной политики являются:

1. Обеспечение исполнения социальных обязательств.

2. Ограничения размеров бюджетного дефицита в целях сохранения макроэкономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств в последующие годы.

3. Переход к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля.

4. Определение оптимальных форм поддержки реального сектора экономики и финансовой системы, исключающие иждивенчество и создающие стимулы для внедрения и развития современных технологий, повышения энергоэффективности экономики и производительности труда. Выполнение требований повышения эффективности должно быть обязательным условием оказания государственной поддержки.

5. Обеспечение кардинального повышения качества предоставления гражданам государственных услуг, модернизацию сети оказания услуг гражданам за счет бюджетных средств.

6. Усовершенствование механизма государственных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков, а также использования комплексных методов управления инвестиционными проектами.

7. Определение экономически оправданного уровня налоговой нагрузки и структуру налогов, соответствующие современной стадии развития российской экономики и стимулирующие развитие предпринимательства, поиск и применение передовых технологий.

8. Обеспечение сбалансированности расходных полномочий и ресурсов для их обеспечения на каждом уровне публичной власти, установить ответственность за неэффективное расходование средств, создать стимулы для расширения собственного доходного потенциала.

9. Завершение формирования надежной и сбалансированной пенсионной системы, основанной на страховых принципах ресурсного обеспечения и позволяющей обеспечить достойный уровень жизни гражданам старшего поколения.

10. Определение и реализация комплекса мер по созданию "безбарьерной" среды для инвалидов, а также иные мероприятия, связанные с ратификацией Конвенции о правах инвалидов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1998г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. - № 31, ст. 3823. – 6512 с.

Учебные пособия

1. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации / И.М. Александров. – М.: Дашков и К, 2007. – 486 с.
2. Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации / П.И. Вахрин. – М.: Дашков и К, 2004. – 344 с.
3. Врублевская О.В. Бюджетная система Российской Федерации / О.В. Врублевская, М.В. Романовский. – СПб.: Питер, 2008. – 576 с.
4. Годин А.М. Бюджетная система Российской Федерации / А.М. Годин, В.П. Горегляд. – М.: Дашков и К, 2007. –628 с.
5. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование / Т.М. Ковалева. – М.: КноРус, 2009. – 177 с.
6. Колесов А.С. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации / А.С. Колесов. – М.: Финансы, 2007. – 600 с.

Монографическая литература

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2010 годах // Финансы. – 2009. - № 6. – С.3-13.
2. Бюджетная политика – важный инструмент в борьбе с кризисом // Финансы. – 2009. - № 4. – С.3-11.
3. Итоги и задачи бюджетной политики // Финансы. – 2009. - № 5. – С.3-9.
4. Аляутдинов Ф.М. Бюджетная политика на современном этапе // Право и управление. XXIв. – 2008. - №1. – С. 22-29.