План:

стр.

**ВВЕДЕНИЕ**…………………………………………………………………………2

Глава I. Бюджетная система

1. Бюджетная система как важнейший инструмент финансовой политики государства………………..…………….. 3

***Определение бюджетной системы*** ………………………………. ……….3

***Реформации бюджетной системы*** ………………………………..……….3

2. Бюджет субъектов РФ как органическая часть государственного бюджета ………………………………………..6

3. Функции и роль бюджетной системы ……………………..…..10

***Функции бюджетной системы*** ……………………………………….….10

***Показатель участия бюджетной системы*** ………………………………11

**Глава II. Расходы бюджетной системы субъектов РФ**

1. Расходы бюджета ……………………………………………………13

2. Взаимодействие БСС РФ с Федеральным и местными бюджетами ……………………………………………………………19

**Глава III. Направления реструктуризации расходов**

1. Направления реструктуризации расходов…….……………… 23

2. Методы реструктуризации расходов ………………………...…26

**Глава VI. Правовой аспект БСС РФ** ………………………………31

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**.…………………………………………………………………..34

Список использованной литературы……………………………………. 35

**ВВЕДЕНИЕ.**

Начать эту работу я хотел бы с очень наглядного исторического примера. Вспомним самую крупную мировую катастрофу - гибель Античной цивилизации. Можно выделить целый спектр причин, повлекших за собой социально-экономический катаклизм этноса (антагонизм между рабами и рабовладельцами, особенности геополитики и т.д.), но в их числе интересно обратить внимание на финансовую политику государств-городов (в зачаточном состоянии). Наиболее ярко ее демонстрирует один пример: налоги в городах собирались через откупщиков или самоналогообложение, когда с города собирали определенную сумму, а руководящие лица сами распределяли налоговое бремя, что приводило к колоссальным злоупотреблениям[[1]](#footnote-1). Сегодня это называется *неправильная* бюджетная политика. Еще пример. Вследствие «…колоссального обнищания государственной казны… за время правления Петра I, им было введено около 30 новых налогов плюс подушный налог, что очень сильно подрывало производительные силы… Налоги взимали в основном войска… За годы правления население страны сократилось на 15-20%»[[2]](#footnote-2). Это была *неправильная* реструктуризация бюджетной системы – ее доходной части (однако всегда можно сказать, что это было единственным решением проблемы в то время).

Эти два примера – не единичные случаи. Недостаточное внимание бюджетной системе как главнейшей составляющей финансовой политики неизбежно приводит к экономическим, а впоследствии и социально-политическим диспропорциям общества. Поэтому сегодня на бюджетную сферу устремлено такое пристальное внимание не только ведущих экономистов, но и политиков.

**Глава I. Бюджетная система.**

1. Бюджетная система как важнейший инструмент финансовой политики государства.

Определение бюджетной системы

Если посмотреть Современный экономический словарь[[3]](#footnote-3) со стр.38 – *«бум»* до стр.41 – *«валовой оборот»*, то такого понятия как бюджетная система вам вообще не встретится. Однако в учебнике «Финансы, денежное обращение, кредит» под редакцией профессора члена – корреспондента РАЕН Л.А. Дробозиной на стр.199 можно встретить следующее определение:

«*Бюджетная система – это совокупность всех бюджетов действующих на территории страны»*[[4]](#footnote-4).

Такое определение лишь приоткрывает нам структурную составляющую этого понятия, оставляя на совести читателя функционально-целевой аспект термина. (Не хотелось бы провоцировать предвзятое мнение к названному учебнику, он прекрасно сбалансирован именно как вводный курс в теорию финансов).

С другой стороны бюджетную систему можно определить как *одну из форм выражения финансовой политики государства*. Правительство *реализует* свою финансовую политику через бюджетную систему, которая выступает в качестве *механизма воздействия* государства на общество.

Реформации бюджетной системы

В условиях перехода к рыночной экономике возможности государства по регулированию финансовых отношений сокращаются (действительно, в плановой экономике административно устанавливались не только уровни цен и заработной платы). В настоящее же время Правительство может диктовать цены только на естественных монополиях (государственных в подавляющем большинстве), на драгоценные металлы и оружие. Регулирование кредитной сферы происходит только на уровне ЦБ, хотя раньше вся кредитная сфера контролировалась государством. В связи с этим на первый план выступает не столько разработка новых технологий осуществления контрольной и направляющей функций государства (в лице исполнительной власти), сколько *совершенствование* хорошо *известных* и проверенных *механизмов* воздействия. (Интересная историческая справка: в западной практике Парламент опутывает исполнительную власть целой сетью законов - США - более 7000, Бельгия – около 3000. До начала реформ Горбачева в России было принято около 100 законов за год, во время его правления – 200. Сейчас принимается около 100 за год[[5]](#footnote-5).)

Правительство РФ с начала коренных реформ 1991 г. проводит очень большой круг экономических мероприятий, основные направления которых:

* комплекс мероприятий обеспечивающих переход к рыночной экономике.
* комплекс мероприятий, связанных с экономической стабилизацией.
* социальная поддержка населения.

Для этого есть свои стимулы: продуманное налогообложение, низкие военные расходы, благоприятный финансовый механизм для привлечения иностранных инвестиций, и как следствие, в Гонконге ВВП на душу населения больше чем в Англии. А это показатель благосостояния населения страны.

Соотношение между направлениями финансовой политики нашего государства изменчиво во времени и определяется в большей степени ситуативно: в 1991 году на первом месте стояли задачи перехода к рынку, в 1992 - кризис экономики, резкое повышение цен, встал вопрос уже не о рыночных преобразованиях, а об остановлении спада производства и темпов инфляции, накануне выборов и референдумов на первом месте стоят социальные вопросы. Однако нас будут интересовать только второй и третий пункты, поскольку именно они определяют пути реструктуризации бюджетной системы РФ. Среди нововведений, непосредственно касающихся бюджетной системы (особенно ее расходной части) можно выделить:

* сокращение дотаций предприятиям и организациям (жилищно - коммунальный комплекс отнимает 4% ВВП РФ), следовательно, переложение бремени на население, но это позволит высвободить большую часть бюджетных ресурсов (около 100 трлн. руб, хотя в основном они проходят по местным и региональным бюджетам). В 1997 году предусматривается примерно 25 трлн. рублей;
* новая пенсионная реформа будет предусматривать повышение пенсий, но в основном за счет повышения вкладов работников (к сведению в западных странах: 1/2 взносов в ПФ вносят предприятия, остальное - работники);
* индексация средств и пособий, совершенствование финансового механизма в отраслях социально-культурной сферы с тем, чтобы ограниченные средства обеспечивали удовлетворение потребностей;
* контроль за сбором налогов и совершенствование распределения бюджетных средств, эффективное взаимодействие федерального и регионального бюджета;
* выделение бюджетных средств для выплаты заработной платы работникам государственных предприятий[[6]](#footnote-6).

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что Правительством был взят правильный курс подъема российской экономики (хотя некоторые моменты экономической политики РФ вызывают вопросы уже не только у экономистов, но и других категорий работников) и ослабления социальной напряженности в обществе. Однако нельзя понять роль бюджетов Субъектов Федерации в общем реформационном потоке, не рассмотрев ее место в Государственном бюджете РФ.

2. Бюджет субъектов РФ как органическая часть государственного бюджета.

Бюджетное устройство нашей страны обеспечивает непрерывную взаимосвязь бюджетов всех уровней (федеративный, субъектов Федерации и местных). (см. Табл.1)

Табл.1. **Взаимосвязи в бюджетной системе РФ.**

**Целевой фонд**

**поддержки регионов**

# **Федеральный бюджет**

Дотации,

Субвенции

ФБ РФ

Установленный % налоговых поступлений

(90% ПДН с физических лиц и др.)

Целевое кредитование из Федерального бюджета

Финансовая помощь нуждающимся регионам

Федеральные налоги

*(подоходный, НДС и др.)*

# Бюджеты субъектов РФ

# Бюджеты субъектов РФ

ё

Дотации,

Субвенции БС РФ

Социальное обеспечение (выплата пенсий и т.д)

Установленный % налоговых поступлений

Налоги субъектов РФ

*(налог на имущество предприятий и др.)*

Местные бюджеты

Местные бюджеты

Различные финансовые и социальные выплаты и взносы

Местные налоги

*(налог на имущество физических лиц и др.)*

## Экономические агенты (юридические и физические лица)

Государственная бюджетная система РФ (далее по тексту - ГБС РФ, Бюджетная система субъектов РФ – БСС РФ) состоит из 21 республиканского бюджета, 55 краевых и областных бюджетов, городских бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга, 10 окружных бюджетов автономных округов, бюджет автономной Еврейской области, а также около 29 тысяч местных бюджетов (городских, районных, поселковых, сельских)[[7]](#footnote-7).

Вообще принципы построения и функционирования бюджетов всех уровней одинаковы:

* принцип единства выражает необходимость согласования бюджетов с единой правовой и документарной политикой, единым бюджетным процессом;
* принцип гласности требует обязательного опубликования утвержденных бюджетов в СМИ;
* принцип реальности утверждает необходимость правдивости всех бюджетных показателей;
* принцип самостоятельности определяется наличием у бюджетов всех уровней собственных источников доходов и правом самовольного их расходования (в рамках действующего законодательства). Бюджеты нижестоящих органов самоуправления не входят своими доходами и расходами в бюджеты вышестоящих уровней.

Реализация этих принципов прослеживается и в БСС РФ.

Вообще, любой бюджет связан денежными отношениями, имеющими объективный характер, то есть существование бюджета объективно обусловлено, он существует и во всех общественно-экономических формациях, где существовали финансовые отношения, таким образом можно утверждать, что бюджет - это экономическая категория, тесно связанная с существованием государства.

Бюджет субъектов РФ является неотъемлемой структурной частью государственного бюджета (см. Табл. 2).

**Табл. 2**

#### Структура Государственного бюджета

#### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ** | | | |
| Расходная часть | Доходная часть | | |
| **БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** | | | |
| Расходная часть | | Доходная часть | |
| **МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ** | | | |
| Расходная часть | | | Доходная часть |

Он, как и весь госбюджет в целом должен обслуживать функции государства и его основное назначение - удовлетворение государственных потребностей. Сущностью госбюджета являются денежные отношения, возникающие между государством и другими участниками общественного производства в процессе распределения и перераспределения стоимости общественного продукта и некоторой части национального богатства путем образования определенных централизованных фондов и их использования или на цели расширенного производства, или на удовлетворение социальных и других общественных потребностей.

Необходимо заметить, что понятие бюджет разнопланово:

* как экономическая категория - совокупность экономических отношений;
* централизованный фонд государства и различных госструктур;
* финансовый план, составляемый и принимаемый ежегодно как закон.

Кроме того, у бюджета как категории финансов есть свои отличительные признаки:

* он всегда связан с государством - одним из участников распределительных отношений;
* у бюджета иной объект распределения. С помощью финансов распределяется ВВП и его слагаемые, а бюджет - лишь часть ВВП или НД. Через бюджет, например, не распределяется амортизация, излишек оборотных средств. Основная его часть - чистый доход. В определенных условиях бюджет участвует в распределении национального богатства (приватизация, конфискация, выручка от продажи золотого запаса и т.п.);
* бюджет, в основном, - перераспределительный инструмент.

Важность такого понятия как бюджет подчеркивается наличием целой *бюджетной системы* в РФ. Ниже мы рассмотрим ее функции и роль в обществе.

3. Функции и роль бюджетной системы.

***Функции бюджетной системы***

Как неоднократно показывалось выше, бюджетная система государства является чрезвычайно важной категорией финансов и инструментом финансовой политики. Этому способствуют выполняемые ею функции:

* экономическая (обеспечивает финансирование важнейших народнохозяйственных объектов субсидирование предприятий и производств, имеющих большое значение). Во многом роль бюджетной системы определяется конкретной экономической ситуацией (например, банковский кризис в Южной Корее, когда крупнейшим неплатежеспособным банкам было решено выделить $7 млрд.; США в годы Второй Мировой войны – необходимо было увеличение выпуска военной продукции - были госкапвложения, возведение за счет госинъекции атомной промышленности; еще пример - индустриализация).
* важный инструмент межотраслевого и межтерриториального распределения ресурсов. С помощью налогов и субсидий ограничиваются одни отрасли, а субсидируются другие и во многих странах мира бюджет - главный инструмент поддержки развития слабых районов);
* социальная (государство обеспечивает бесплатное образование, лечение - частичное или полное финансирование из бюджета). Даже сейчас при сокращении расходов, бюджет - главный инструмент поддержки малоимущих граждан, через подоходный налог идет выравнивание населения. В западных странах доля социальных расходов (здравоохранение, образование, помощь малоимущим)- почти 60% от бюджета в США. То есть бюджет - главный рычаг выравнивания в социальном смысле);
* политическая (финансирование армии, правоохранительных органов). До середины XIX века военные расходы были основным элементом расходов (XVIII век - Россия - 90%);
* НТП (финансирование фундаментальных наук, государственных научно-технических проектов);
* финансирование государственных органов власти.

Необходимо заметить, что понятия приоритетной функции бюджетной системы не существует – каждое государство самостоятельно выбирает доминирующие статью расходов исходя из конкретной экономико-политической ситуации. Однако в любом случае конкретное решение ни оказывает влияния на роль бюджетной системы в стране.

***Показатель участия бюджетной системы***

Наиболее яркий показатель роли бюджета - отношение доходов (расходов) госбюджета к величине ВВП. Я считаю, что достовернее является расчет показателя по расходу, так как именно они, а не заниженный доход определяют степень участия государства в распределительном процессе.

На общемировом уровне этот показатель имеет тенденцию к возрастанию. Например, Германия в 1972 г. - 24%, сейчас - 29% (после объединения ФРГ и ГДР значение показателя резко подскочило – это связано, прежде всего, с издержками процесса интеграции национальной экономики и обслуживанием внутригосударственной миграции населения).

Называются многие причины роста этого показателя в мировом масштабе. На мой взгляд, одна из самых важных, если не главная, - это перераспределение акцентов в мировой политике и экономике: распад СССР, стремительный экономический рост азиатских стран (в особенности Китая), ускорение Европейской интеграции, противодействие США возрастающему влиянию на мировое лидерство последних двух причин. Это влечет за собой повышение роли (доли) государства в распределительном (и перераспределительном) процессе, хотя и при господстве рыночной экономики. В России этот показатель – 39% (650 трлн. /1659 трлн.), США - 36%. В Нидерландах же в 1989 году только по центральным органам власти - 54 %. Однако, необходимо сделать соответствующую поправку – по данным Госкомстата 28% от ВВП идет на накопление, а это обновление основных и оборотных фондов[[8]](#footnote-8).

Таким образом, можно сделать вывод – роль бюджетной системы, в особенности расходной части бюджета, невероятно важна не только в странах с плановой экономикой (по моему все-таки осталась одна такая страна – это северный Вьетнам). Развитые капиталистические страны уделяют бюджетной системе большое внимание как чрезвычайно мощному механизму распределения (и перераспределения) национального богатства. Посредством БС государство может устанавливать приоритеты развития даже не экономики, а общества в целом!

**Глава II. Расходы бюджетной системы субъектов РФ.**

###### 1. Расходы бюджета.

Можно сказать, что расходы бюджета - это определенные экономические отношения, связанные с распределением (перераспределением) и использованием централизованных денежных фондов государства. Они различаются по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

Расходы тесно связаны с функциями государства. У каждого государства можно выделить четыре первоочередные функции:

* экономическая,
* социальная,
* управления,
* военная.

Исходя из них и в расходах бюджета основное место занимают четыре группы:

* экономического назначения (на финансирование народного хозяйства);
* расходы на социально - культурные мероприятия, финансирование отраслей, обслуживающих население, в основном, путем предоставления бесплатных услуг в здравоохранении, образовании; расходы на предоставление социальной помощи отдельным слоям и категориям населения;
* расходы на управление - связаны с финансированием органов исполнительной и законодательной власти, осуществляющих управление страной;
* военные расходы;
* в условиях госкредита появляются расходы на обслуживание государственного долга.

Кроме того, можно произвести классификацию по отраслевому признаку (строительство, сельское хозяйство и т.д.); по целевому назначению (расходы на капитальные вложения, на выплату заработной платы, капитальный ремонт, приобретение инвентаря); по уровням звеньев бюджетной системы или уровням управления (федеральные расходы, расходы субъектов федерации, местных бюджетов).

Несколько лет назад Правительство перешло на новую бюджетную классификацию, в которой расходы стали сортироваться по функциональному признаку (объединяет несколько признаков).

Статьи расходов:

* государственное управление - 1,9% - (2/3 обеспечивается за счет бюджетов Субъектов Федерации) финансирование Парламента, администрации Президента, Правительства, других органов исполнительной власти без отраслевых министерств и ведомств, Счетной палаты - 20-25%, оставшиеся средства расходуются на финансирование фискальных органов - милиции, таможни, ГНС;
* международная деятельность - 2,6% (полностью на Федеральном бюджете). Представляет собой расходы на реализацию международных договоров, международное сотрудничество (предоставление кредитов другим странам, лимит, до недавнего времени, был около 2,7 трлн. руб.); расходы на содержание дипломатических представительств, посольств за рубежом (примерно 1 трлн.); взносы в международные организации (ООН, ЮНЕСКО - 3,3 трлн., до недавнего времени); предоставление предприятиям кредитных ресурсов, полученных от иностранных представительств, банков, организаций около 14 трлн. руб.; выделение валютных средств по решению Правительства - 3 трлн, неторговые операции - 2,6 трлн.
* национальная оборона - 10,6% (за счет Федерального бюджета) - содержание мощной армии -1,7 млн. чел., примерно половина средств идет на текущее содержание ВС (денежное довольствие); 20% - покупка вооружения и техники; военные НИОКР - около 7%; капитальное строительство - 8%; пенсии военнослужащим - 14% (Федеральный бюджет их перечисляет в Пенсионный Фонд). (Следует отметить некоторую нехватку расшифровки показателей - всего 7 в России, для сравнения - в США - около 1200 показателей).
* расходы на правоохранительные органы - 6,2% (20% - Субъекты Федерации на содержание муниципальной милиции 80% обеспечивает Федеральный бюджет). Треть всех расходов поступает на содержание МВД, 10%- на внутренние войска; 20% - на уголовно-исправительные учреждения; 20% - госбезопасность, также включаются расходы на пограничные и противопожарные службы.
* Федеральная судебная система - 0,3% (полностью за счет Федерального бюджета)
* фундаментальные исследования и содействие НТП - 1,6% (5% за счет бюджета Субъектов Федерации) - финансирование РАН, государственных научно-технических программ;
* финансирование промышленности, энергетики, строительства - 6,1% (треть – расходы БСС РФ) - дотации, федеральная помощь важнейшим отраслям этих сфер (основная часть - угольная промышленность - 15% всех расходов); 15% - на воспроизводство минерально-сырьевой базы (в настоящее время остро обозначилась проблема - сократилась геологоразведка); госинвестиции из федерального бюджета (из которых 40% - социальные инвестиции на жилищное строительство, военнослужащим, программы “Свой дом”, Метрострой - 3 трлн, конверсия оборонных отраслей);
* финансирование сельского хозяйства - 3,7% (2/3 финансирует бюджеты Субъектов Федерации) - льготное кредитование за счет бюджета с/х предприятий - закупка семян, топлива, запчастей; на землеустройство (охрана, рекультивация, мелиорация); целевые дотации с/х предприятиям (в виде компенсации разницы в ценах или предоставления различных надбавок к ценам на комбикорма, топливо, семена, дотации, на племенное животноводство, компенсация части страховых взносов; закупка за счет государства с/х техники, передача в аренду с последующим выкупом; финансовый лизинг - закупка с/х техники;
* охрана окружающей среды - 0,4% (половина – БСС РФ);
* финансирование транспорта, связи, информатики - 1,5% (больше 90% обеспечивается расходами бюджетов Субъектов Федерации и местными бюджетами), речной транспорт;
* ЖКХ - 11,1% - все 100% за счет Субъектов Федерации и местных бюджетов, включает дотации, так как население оплачивает лишь около 27% услуг;
* финансирование рыночной инфраструктуры - 0,05%;
* предупреждение и ликвидация стихийных бедствий и ЧС - 1% всех расходов (только 1% - расходы БСС РФ).
* расходы на образование - 11,2% (85% - бюджет Субъектов Федерации - Вузы и ПТУ на балансе бюджета, остальное - из федерального бюджета - финансирование Вузов и ПТУ в федеральной собственности, местные бюджеты - общеобразовательные школы и дошкольные учреждения);
* культура и искусство; СМИ - 6,8% (2/3 - за счет Субъектов Федерации и местных бюджетов). Федеральный бюджет предоставляет средства в основном на СМИ - телевидение, радио, некоторые центральные печатные издания; местные бюджеты - ДК, клубы, библиотеки (городские);
* здравоохранение и физическая культура - 6,8% (85% - расходы БСС РФ). Хотя и есть Система медицинского страхования, но из бюджета все равно выделяются большие средства, так как у нас *бюджетно*-страховая медицина. Также финансируются исследовательские центры, РАМН, СЭС (Федеральный бюджет), иногда скорая помощь;
* социальная политика -5,1%, из них 2/3 за счет бюджета Субъектов Федерации- расходы на социальное обеспечение, предоставление помощи, пособий, компенсаций различным слоям населения (помимо внебюджетной системы); пособия беженцам; программа «Дети России», социальная помощь матерям, детским домам, предоставление социальных пенсий (деньги для ПФ из Федерального бюджета); доплаты к пенсиям госслужащих.
* обслуживание государственного долга –к сожалению, растет в % отношении из года в год и составляет 8,6% - все 100% финансируются из Федерального бюджета (хочется отметить, что существует такой показатель – отношение процентов по государственному долгу к годовому приросту ВНП в процентах, существует определенный рубеж, за которым страна просто не в состоянии выплатить внешний долг, т.е. попадает в постоянную всевозрастающую зависимость от кредитующих институтов (МВФ и т.п.), в таком состоянии находится большинство т.н. *развивающихся* стран (которые так и останутся развивающимися);
* пополнение государственных запасов и резервов - закупка золота -1,3% - вся сумма из Федерального бюджета;
* прочие расходы - 14,9% (половина – БСС РФ). 70% - финансовая помощь Субъектам Федерации и нижестоящим бюджетам, Фонд трансфертов; объекты социально-культурной сферы, переданные на баланс (местные бюджеты); резервный фонд (Президента, Правительства), государственная поддержка Крайнего Севера.
* Есть еще расходы целевых бюджетных фондов - 3,4% (образовавшиеся в результате консолидации части внебюджетных фондов - дорожный фонд, фонд экономического стимулирования).

(см. Диаг.1)

**Диаграмма 1.**

Сравнительный анализ статей расходов



|  |  |
| --- | --- |
| 1 | Государственное управление |
| 2 | Международная деятельность |
| 3 | Национальная оборона |
| 4 | Расходы на правоохранительные органы |
| 5 | Федеральная судебная система |
| 6 | Фундаментальные исследования и содействие НТП |
| 7 | Финансирование пром-ти, энергетики, строительства |
| 8 | Финансирование сельского хозяйства |
| 9 | Охрана окружающей среды |
| 10 | Финансирование транспорта, связи, информатики |
| 11 | ЖКХ |
| 12 | Финансирование рыночной инфраструктуры |
| 13 | Предупреждение и ликвидация стихийных бедствий и ЧС |
| 14 | Расходы на образование |
| 15 | Культура и искусство,СМИ |
| 16 | Здравоохранение и физическая культура |
| 17 | Социальная политика |
| 18 | Обслуживание государственного долга |
| 19 | Пополнение государственных запасов и резервов |
| 20 | Прочие расходы |

\* - расходы БСС РФ, |\\\\\| - расходы Федерального бюджета

Из диаграммы становится видно, что бюджеты Субъектов Федерации несут более 48% расходов Государственной бюджетной системы. Основными статьями расходов являются обеспечение ЖКХ, государственное управление, дотирование сельского хозяйства и расходы на образование– вместе они составляют – 22,4% от всех расходов ГБС РФ. Кроме того, хотелось бы отметить явно положительный момент: увеличилась доля расходов на культуру, искусство, СМИ и здравоохранение, физическую культуру финансируемых за счет БСС РФ. Явный плюс, что средства будут распределятся более целенаправленно и равномерно.

Однако планомерное выполнение своей роли БСС РФ может осуществлять лишь при хорошо скоординированном взаимодействии с бюджетами других уровней. И здесь как никогда важным становится процесс межбюджетного регулирования.

2. Взаимодействие БСС РФ с Федеральным и

местными бюджетами.

Межбюджетное регулирование - это предоставление финансовой помощи одним бюджетом другому в различных формах…[[9]](#footnote-9)

Такое регулирование выступает как *форма взаимодействия* БСС РФ с государственным и местными бюджетами. Можно выделить несколько основных актуальных форм:

* Дотации.
* Субвенции.
* Бюджетные ссуды.
* Отчисления от регулирующих налогов и доходов.
* Трансферты.

Рассмотрим подробнее каждую из них.

Дотации - самая простая форма: для сбалансирования из Федерального бюджета предоставляется бюджетам Субъектов Федерации и местным сумма (абсолютная) средств. Вообще, эта форма самая несовершенная, так как располагает к иждивению.

Субвенции - целевая дотация бюджету для финансирования определенных мероприятий (Большое практическое применение получила в США и Великобритании). Это более прогрессивная форма, которая, в принципе, может предоставляться на долевых началах.

Бюджетные ссуды – это предоставление средств на возвратной основе под небольшой процент. Более развито на уровне ГБС – БСС РФ, нежели на уровне БСС РФ - местные бюджеты.

Отчисления от регулирующих налогов и доходов - наиболее распространенная до последнего времени форма. Механизм ее реализации заключается в следующем: с налогов, поступающих в вышестоящий бюджет, устанавливается определенный процент отчислений в соответствующий территориальный бюджет. Этот способ должен был стимулировать изыскание дополнительных средств для роста сбора налогов, однако на практике региональные бюджеты стремились повысить ставку отчисляемого процента, а не искать средства, вследствие того, что процент отчислений устанавливается в большей мере виртуально, свой для каждого региона.

Трансферты – это достаточно новый для нашей страны механизм – т.н. бюджетный федерализм, заимствованный у Германии. В этом случае распределение средств производится при помощи трансфертов (трансферт, трансфер – банковские операции по переводу иностранной или национальной валюты как внутри страны, так и за ее пределы[[10]](#footnote-10)). Финансовая помощь предоставляется за счет специально создаваемого фонда финансовой поддержки регионов (внутри его - фонд для особо нуждающихся) - в эти фонды направляется примерно 15% всех собираемых налогов и сборов, кроме таможенных пошлин.



Характеризуя сумму поступающих в регионы налогов, это 25% НДС, региональный налог на прибыль - до 22%, весь подоходный налог с населения, 50% акцизов на алкогольную продукцию; 100% остальных акцизов, кроме акцизов на нефть, газ, бензин; часть платежей за природные ресурсы; транспортный налог; а также региональные и местные налоги (налог на имущество, лесной налог).

Механизм трансферта происходит следующим образом: налоговый потенциал (берется он за базовый предыдущий год) - его сравнивают со средним налоговым потенциалом налогов в России, и выделяются трансферты, если этот показатель ниже среднего по России. Размер трансфертов определяется пропорционально этой разнице. Если полученного трансферта не хватает, то регион имеет право на дополнительный трансферт.

Естественно, трансферты не отменяют остального регулирования (например, Москва как Субъект Федерации имеет высокий налоговый потенциал, но, тем не менее, получает субвенции).

Большое значение в БСС РФ имеет бесперебойное поступление средств из регионов (оставляют часть средств у себя).

Однако при нарушении отдельными Субъектами Федерации правил уплаты налогов и сборов в бюджет предусмотрены следующие санкции:

* приостановление финансирования из федерального бюджета программ и мероприятий, осуществляемых на территории региона (в т.ч. трансферты, субвенции);
* приостановление поставки продукции из централизованных государственных ресурсов;
* прекращение выдачи лицензий на экспорт предприятиям данного региона.

Таким образом, можно увидеть, что государство пристально следит за действием БСС РФ и осуществляет с ней прямое взаимодействие. Сегодня во время кризиса экономики обеспечение четких взаимоотношений бюджетов всех уровней является не прихотью Правительства, а жестким требованием времени. Улучшение взаимодействия, соотношения расходов и доходов ГБС РФ являются необходимыми условиями прогресса отечественной экономики, ее гармоничной интеграции в мировой политический процесс. **Глава III. Направления реструктуризации расходов**

1. Направления реструктуризации расходов.

Расходы бюджетной системы в настоящее время не покрываются доходами, отсюда важнейшее направлении политики в области расходов - их всемерное сокращение и рационализация, выработка новых форм бюджетного финансирования, обеспечивающих эффективное использование средств и повышение действенности контроля за использованием бюджетных средств.

В качестве мероприятий для повышения эффективности БСС РФ можно предложить всемерное расширение предоставления средств на возвратной основе. Безвозвратное финансирование негосударственных организаций с 1997 года осуществляется на строительство, реконструкцию только при условии получения государством дополнительного пакета акций или доли в уставном капитале предприятия.

На возвратной основе предоставляются средства в рамках финансового лизинга; при сезонном кредитовании сельскохозяйственных предприятий (закупка семян, удобрений); инвестиционные программы конверсии ВПК; расходы по финансовому оздоровлению убыточных производств; финансирование расходов по высокоэффективным коммерческим инвестиционным проектам.

Обычно бюджетные ссуды на эти цели предоставляются под уплату процентов в размере половины учетной ставки ЦБ.

Очень серьезная проблема бюджета (всех уровней) - то, что громоздкий. Однако при наличии дефицита госбюджета, государство старается с наибольшей отдачей вложить средства (в особенности, идущие на инвестиции), посредством увеличения взаимодействия с БСС РФ. Реально на инвестиции идет около 25 трлн. руб., в то время как они являются важнейшим условием подъема нашей экономики. Отсюда вытекает традиционная экономическая задача - как получить максимальный эффект в условиях конкретного ограничения, стимулировать частные инвестиции.

Один из новых организованных инструментов - финансирование высокоэффективных технических проектов:

* Выбираются высокоэффективные проекты на конкурентной основе, причем любое предприятие может выставить свой проект.
* Выдается кредит сроком на 2 года на долевых началах с условием, что сам инвестор вложит не менее 20%.

В зависимости от категории значимости (всего их 4) государство выделяет из федерального бюджета от 20% до 50%, однако сумма в распоряжении очень ограничена - порядка 1-2 трлн. руб.[[11]](#footnote-11).

В 1997 году появилось новое направление - предоставление госгарантий под инвестиционные проекты. В этом случае государство реальных денег не дает, но при наступлении событий, мешающих выполнению проекта, государство обязуется погасить долг инвестора перед банком или другой организацией-кредитором:

* Государство обязуется возместить до 60% долга.
* При заключении договора о госгарантии предприятие должно иметь залог с рыночной стоимостью на 25% больше суммы заимствованных средств.
* Условия возмещения - обстоятельства непреодолимой силы; факторы экономического риска в расчет не принимаются.
* Гарантии предоставляются на конкурсной основе. I критерий отбора - наличие положительного ЧДД (если раньше эффективность проекта оценивалась через рентабельность = отношение прибыли к затратам, то сейчас считается сумма платежей, налогов, взносов в бюджет, и в течение 1997-2005 сумма взносов в бюджет должна превысить затраты государства на проект, причем при расчете за каждый год будет производиться деление на коэффициент дефлятора (корректировка на инфляцию).

Естественно, не все заложенные в бюджете в позиции госдолга 50 трлн. будут выплачены как гарантии, реально - лишь 1-2 трлн, однако эти средства должны вытянуть из частников большое количество инвестиций. В этом отношении очень важно правильное функционирование БСС РФ, т.к. расходы планируется осуществлять, посредством этого звена ГБС.

В процессе обсуждения бюджета был предложен еще один механизм стимулирования экономики - был предусмотрен бюджет развития (27 трлн.). Его значение - дополнительные инвестиции в различные проекты. Поскольку он устанавливается поверх основного бюджета, то источники для бюджета развития было найти сложно, поэтому использовались дополнительно мобилизуемые основные средства. 2 основных источника:

* Связанные кредиты иностранных государств, банков - 15 трлн.
* Выпуск внутренних займов.

Бюджет развития идет на прямые инвестиции государства на конкурсной основе, в основном в материальной сфере; предоставляются капвложения, связанные с санацией предприятий, кредитование экспортных предприятий, предоставление госгарантий.

Другой важный вопрос, связанный с расходами Субъектов Федерации - создание нового механизма централизованной закупки товаров. До сих пор заключение контрактов производилось с произвольными поставщиками, поэтому в большинстве случаев цены были завышены. Чтобы положить этому конец, решили перейти на конкурентный отбор поставщиков по закупкам. Главный критерий отбора - приемлемое качество при низкой цене.

Существует еще одна проблема - сокращение расходов на ЖКХ, где дотации государства достигают практически 100 трлн. руб. Население покрывает лишь 27% жилищно-коммунальных услуг. В настоящее время у государства назревает жилищно-коммунальная реформа, заключающаяся в исключении дотаций при сохранении субсидий малоимущим. Кроме того, для сокращения издержек ЖКХ предлагаются альтернативные формы обслуживания - конкуренция частных предприятий с государственными по оказанию коммунальных услуг. В этом случае ведущая контрольная роль отводится властным институтам Субъектов Федерации.

Среди традиционных направлений сокращения расходов на уровне ГБС стоит отметить такие направления как затраты на ВПК и госаппарат.

2. Методы реструктуризации расходов.

Исполнение бюджета происходит в строгом соответствии с законом о бюджете, но в процессе исполнения могут возникнуть ситуации:

* сверхплановые доходы - то дополнительные бюджетные поступления распределяются Минфином в соответствии с решениями Правительства РФ, т.е. это деньги, которые тратит Правительство без необходимости согласования с Парламентом;
* доходы меньше запланированных - возникает болезненная ситуация, связанная с необходимостью сокращения бюджетных расходов.

В настоящее время сокращение расходов производится при помощи механизма секвестров. Секвестр предполагает пропорциональное сокращение расходов бюджета, кроме определенных защищенных статей. Здесь следует отметить два ключевых момента: а) пропорциональность сокращения (отражается в законодательстве о бюджетном процессе, предотвращая лоббирование министерствами размера сокращения), хотя, интересно отметить, при секвестировании у нас в стране - произошло сокращение расходов в I квартале по одним позициям - на 50%, а по другим - на 30%; б) есть перечень защищенных статей, не подлежащих секвестированию, который устанавливается ежегодно при принятии Федерального бюджета. Так, в предвыборные годы, традиционно: зарплата в бюджетных организациях и начисления на нее; стипендии, госпособия, выплачиваемые из бюджета; питание и приобретение медикаментов в сфере здравоохранения, для нужд детсадов, интернатов; погашение внутреннего долга в части выплат населению; расходы бюджета развития.

В процессе исполнения бюджетов важное значение уделяется контролю за целевым использованием предоставленных средств. Организованный метод контроля предусматривает следующие санкции:

* при не целевом использовании средств из Федерального бюджета на возвратной и безвозвратной основе с предприятий взимается штраф в размере двойной действующей учетной ставки ЦБ (около 72%);
* в случае предоставления ссуды на возвратной основе и несвоевременной выплате процентов (обычно в размере половины учетной ставки), то взимаются пени в размере 1/300 действующей учетной ставки ЦБ за каждый день просрочки.
* при несвоевременном возврате - прекращение всех форм господдержки.

Среди новых методов организации расходов сравнительно недавно в нашей стране появился переход на закупки продукции для госнужд через проведение торгов и конкурсов среди поставщиков. Для этого вышел 8 апреля 1997 года УКАЗ Президента РФ № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд”. Указом устанавливается, что “...заказы на закупку товаров, работ и услуг... для государственных нужд размещаются на торгах (конкурсах), если иное не предусмотрено ФЗ и Указами Президента РФ”[[12]](#footnote-12).

Для участия в процедуре по размещению заказов на закупки продукции для государственных нужд юридические лица и индивидуальные предприниматели должны удовлетворять определенным квалификационным требованиям. Также предусматривается определенный механизм проведения конкурса.

Но открытый конкурс является одним из способов организации. Могут быть и другие способы, например, проведение закрытых торгов. Если это технически сложная продукция, которую могут поставить ограниченный круг предприятий и если цена госконтракта меньше 2500 минимальных месячных оплат труда. Разновидность закрытых - специализированные закрытые торги, предполагающие полностью скрытую информацию для нужд гособороны.

Для контракта стоимостью до 2500 ММОТ заказчиком применяется система отбора котировок (прайс-листов) у различных фирм - на продукцию, имеющуюся на рынке в достаточном количестве. Кроме того, размещение заказов у единственного источника (предприятия) может применяться только при наличии срочной потребности в продукции, и если продукция может получена только от одного поставщика и ему нет замены. Заказчик имеет право на проведение внутреннего конкурса без допуска инофирм. Этот механизм действует для всех госзакупок.

Необходимо упомянуть еще одну проблему - кассовое исполнение бюджета - которое до последнего времени осуществлялось уполномоченными банками (в принципе, проблема обозначилась вследствие серьезных нарушений в работе коммерческих банков, которые обслуживают бюджетные средства. Как метод ее решения было предложено при введении системы Федерального Казначейства сразу поручить ему кассовое исполнение, но эта схема оказалась очень сложной. Сейчас просто повышены требования к банкам и отбор осуществляется в соответствии с определенной системой показателей. Основные критерии отбора на 1997 год:

* сколько лет имеет лицензию (не менее 3 лет);
* минимальный размер собственного капитала банка - 500 млрд. руб. (для создания требуется 13,5млрд.);
* размер резервного фонда банка не менее 15% от оплаченного уставного капитала, чтобы обеспечить набор надежных банков;
* в активах банка должно быть не менее 15% от собственного капитала в государственных ценных бумагах;
* должна отсутствовать задолженность по расчетам с Федеральным бюджетом и внебюджетными, положительный результат деятельности за прошедшие годы, наличие положительного результата аудиторской проверки, отсутствие нарушений налогового законодательства и ряд более частных требований.

В 1997 году обслуживать Федеральный бюджет доверили 13 банкам: Сбербанк, Менатеп, Внешторгбанк, Авто банк, Мосбизнесбанк, ОНЭКСИМБанк.

В настоящее время стоит задача перехода от кассового исполнения через коммерческие банки к кассовому исполнению через учреждения ЦБ и Сбербанка, причем основную ставку делают на ЦБ, счета Федерального Казначейства будут держаться в РКЦ.

**Глава VI. Правовой аспект БСС РФ.**

Основные правовые принципы функционирования территориальных финансов заложены в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июня 1991г., Законе «О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» от 15 июня 1992г., Законе РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительских и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономных округов, краев, областей, городов Москвы Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993г. и Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г[[13]](#footnote-13). Рассмотрим их подробнее.

В связи с переходом на рыночную экономику возросла роль финансов территорий: большая свобода в жилищном строительстве, коммунальном хозяйстве, народном образовании и здравоохранении. Все это требовало расширения финансово-экономической базы бюджетов Субъектов Федерации (и местных), что нашло свое отражение в принятом в 1991г. Законе «О местном самоуправлении». Были определены взаимоотношения бюджета и экономических агентов данного региона (предприятия обязаны участвовать в формировании местного бюджета. Органы власти вправе создавать предприятия, перепрофилировать их, образовывать другие органы управления). Также у территориальных органов власти появилось право самостоятельно разрабатывает планы развития регионов. Разрешено внешнеэкономическое взаимодействие, создание внебюджетных фондов.

За органами власти регионов закрепляется самостоятельная разработка и исполнение бюджета, создание сводного финансового баланса.

В следующем Законе «О субвенциях республикам…» определены права регионов на получение субвенций от государства, условия их предоставления, ответственность за соблюдение этих условий.

Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов…» сформулировал определения такие понятия как консолидированный бюджет, средняя финансовая обеспеченность и т.п. Определил права регионов по формированию расходов, уточнил содержание расходных статей бюджета. Регламентировал бюджетный процесс (например, имеет положение об образовании согласительных комиссий). В заключительной части установил формы контроля за использованием фондов, гарантии бюджетных прав, ответственность за принятые решения.

Следующий шаг - Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления…». Он определил обязанность бюджетов Субъектов Федерации ежегодно предусматривать необходимые финансовые средства для реализации властных полномочий органов местного самоуправления. Интересный пункт закона о том, что население Субъекта Федерации путем референдума может предложить вопрос о разовом добровольном внесении средств для различных мероприятий. В основной же своей части Закон устанавливает иерархию и порядок обеспечения минимальных бюджетов всех уровней.

Кроме этих законов можно также назвать Закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991г. – регулирующий, кроме всего, доходные части бюджетов разных уровней.

Вышеназванными законами, естественно, правовая база бюджетов Субъектов Федерации (и не только) не исчерпывается. БСС РФ регулируют указы Президента РФ, постановления Правительства и министерств. Законодательная власть нашей страны на сегодняшний день имеет массу проблем, связанным с необходимостью скорейшего заполнения правовых полей в области экономики и правовое обеспечение БСС РФ и ГБС РФ должно являться, по моему мнению, приоритетной позицией.

**Заключение.**

Государственная бюджетная система Российской Федерации чрезвычайно многогранный механизм реализации основных функций государства. Одной из важнейших его частей является бюджетная система Субъектов Федерации, которая объединяет 89! бюджетов различных форм федерального подчинения. Это влечет за собой проблему органичной интеграции бюджетных систем всех уровней в Единый бюджетный процесс, на решение которой направлено пристальное внимание Правительства нашей страны.

В связи с переходом к рынку наша страна испытывает колоссальный экономический и социальный кризис (вообще, Россия - единственная страна, в которой ВНП испытал такое падение *не* вследствии участия в крупной войне). У нас всех есть надежда, что пути решения этого кризиза лихорадочно ищутся Правительством (не имеется ввиду программы типа «500 дней», созданные творческим гением г-на Гайдара и Явлинского). И в этом плане большое значение придается реформированию и бесперебойному функционированию Государственной бюджетной системы в целом и бюджетной системы Субъектов Федерации в частности. БСС РФ получает сегодня всебольшую самостоятельность в решении насущных вопросов регионов, что влечет за собой рост ответственности за свои действия.

Правильная реализация большого функционального бремени невозможна без создания грамотно разработанного правового поля БСС РФ. И мне кажется, что это должно являтся приоритетной задачей органов законодательной власти в нашей стране.

Список использованной литературы.

Гавричина Е.Л. Кашаев А.Н. Государство и право. Учебное пособие. –М., 1997.

История экономики: учебник /под.ред. проф. Н.П. Зудилина. – С-Пб. ЭКО-Пресс, 1993.

Райзберг Б.А. и др. Современный экономический словарь. –М.: Инфра-М, 1997.

1. Словарь терминов рыночной экономики./В2-х ч. рук. авт. колл. В.М. Лукашевский.-М, 1998.

Финансы, денежное обращение, кредит. / Л.А. Дробозина и др.-М., Финансы ЮНИТИ, 1997.

1. //ж-л «Библиотека журнала «Бухгалтерский учет» №3, 1998.
2. Internet resourses:

www.сbr.ru – сайт Центрального Банка России;

www.rbc.ru – сайт агентства РосБизнесКонсалтинг;

www.akm.ru – сайт агентства АК&М.

1. История экономики: учебник /под.ред. проф. Н.П. Зудилина. – С-Пб. ЭКО-Пресс, 1993. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же [↑](#footnote-ref-2)
3. Райзберг Б.А. и др. Современный экономический словарь. –М.: Инфра-М, 1997 [↑](#footnote-ref-3)
4. Финансы, денежное обращение, кредит. / Л.А. Дробозина и др.-М., Финансы ЮНИТИ, 1997. [↑](#footnote-ref-4)
5. Гавричина Е.Л. Кашаев А.Н. Государство и право. Учебное пособие. –М., 1997. [↑](#footnote-ref-5)
6. Финансы, денежное обращение, кредит. / Л.А. Дробозина и др.-М., Финансы ЮНИТИ, 1997. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же [↑](#footnote-ref-7)
8. //ж-л «Библиотека журнала «Бухгалтерский учет» №3, 1998. [↑](#footnote-ref-8)
9. Словарь терминов рыночной экономики./В2-х ч. рук.авт.колл. В.М. Лукашевский.-М, 1998. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. [↑](#footnote-ref-10)
11. Финансы, денежное обращение, кредит. / Л.А. Дробозина и др.-М., Финансы ЮНИТИ, 1997. [↑](#footnote-ref-11)
12. Internet resourses: www.cbr.ru/~ustat [↑](#footnote-ref-12)
13. Финансы, денежное обращение, кредит. / Л.А. Дробозина и др.-М., Финансы ЮНИТИ, 1997. [↑](#footnote-ref-13)