# Введение

Одним из важнейших документов, регулирующих экономическую жизнь общества, является государственный бюджет, который воспринимается как важнейший юридический закон экономической деятельности. Бюджет необходим каждому государству для удовлетворения его объективных потребностей в денежном фонде, служащем выполнению экономической, социальной и политической функций. Бюджетный кодекс дает такое определение бюджета: бюджет – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Данная курсовая работа посвящена рассмотрению федерального бюджета, его роли в системе финансовых планов и путям сокращения дефицита. Исходя из вышесказанного, можно определить задачи данной работы:

* рассмотреть бюджет как экономическую категорию, то есть дать его определение, сущность и выделить основные функции, выполняемые бюджетом;
* показать его роль в системе финансовых планов страны;
* проанализировать структуру федерального бюджета за 1997-1999 гг., то есть рассмотреть его доходы и расходы, проследить изменения в них и выявить причины изменений;
* дать определение дефицита федерального бюджета и рассмотреть пути его сокращения, используемые в России.

Исходя из данных задач, можно наметить следующий план работы. Первая глава будет посвящена теории, то есть в ней я рассмотрю понятие бюджета, его сущность, основные функции, его роль в финансовых планах страны, а также теоретически дефицит федерального бюджета и классические пути его сокращения.

Во второй главе и третье главе я остановлюсь на практике, то есть анализе доходов и расходов федерального бюджета в 1997-1999 гг. и путях сокращения его дефицита, используемых в России.

# Бюджет как экономическая категория

## Социально-экономическая сущность и функции федерального бюджета

В любой стране государственный бюджет – ведущее звено финансовой системы. Он объединяет главные доходы и расходы государства. Бюджет есть единство основных финансовых категорий (налогов, государственного кредита, государственных расходов) в их действии, т.е. через бюджет осуществляются постоянная мобилизация ресурсов и их расходование.

Государственный бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий год, имеющий силу закона. Бюджет утверждается законодательным органом власти – Федеральным Собранием.

Федеральный бюджет России – главное звено бюджетной системы. Он выражает экономические денежные отношения, опосредствующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства, и разрабатывается и утверждается Федеральным Собранием РФ в форме федерального закона. Через этот бюджет мобилизуются средства предприятий различных форм собственности и частично доходы населения. Они направляются на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, укрепление обороноспособности страны, на содержание органов государственного управления, финансовую поддержку бюджетов субъектов Федерации, на погашение государственного долга, создание государственных материальных и финансовых резервов и др.

Централизация средств имеет важное экономическое и политическое значение, поскольку мобилизуемые доходы служат одним из главных орудий претворения в жизнь намечаемых государством мероприятий. Это дает возможность маневрировать ресурсами, сосредоточить их на решающих участках экономического и социального развития, осуществлять единую экономическую и финансовую политику на территории страны.

При переходе к рыночной экономике государственный бюджет сохраняет свою важную роль. Но методы его воздействия на общественное производство и сферу социальных отношений изменяются.

***Основными функциями бюджета являются:***

перераспределение национального дохода и ВВП;

государственное регулирование и стимулирование экономики;

финансовое обеспечение социальной политики;

контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств.

* *Федеральный бюджет –* основное орудие перераспределения национального дохода и ВВП. Через этот бюджет перераспределяется около 30% ВВП [17,стр.147]. Бюджет широко используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов с учетом требований наиболее рационального размещения производительных сил, подъема экономики и культуры на всей территории России, включая республики, края, области.

В условиях перехода к рыночным механизмам средства государственного бюджета прежде всего должны направляться на финансирование структурной перестройки экономики, ускорение социального развитие и социальную защищенность наименее обеспеченных слоев населения.

В современных условиях наиболее приоритетными выступают агропромышленный, топливно-энергетический, военно-промышленный комплексы и транспорт. Бюджет способствует формированию рациональной структуры общественного производства, улучшению пропорций, более эффективному использованию государственных средств.

* Через расходы и налоги бюджет выступает важным инструментом *регулирования и стимулирования экономики и инвестиций, повышения эффективности производства.* Государственная поддержка оказывается передовым отраслям хозяйства – авиастроению, космическим программам, атомной промышленности, энергомашиностроению и некоторым другим. Такая поддержка связана также с реализацией высокоэффективных и быстроокупаемых проектов. Для регулирования экономики должна активно использоваться налоговая политика путем применения соответствующего налогового механизма.
* Большое значение имеет *социальная направленность бюджетных средств.* В социальной политике приоритеты – поддержка наименее защищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, студентов, малообеспеченных семей), а также функционирование учреждений здравоохранения, образования и культуры.
* Бюджет оказывает наибольшее воздействие на отрасли хозяйства и учреждения *непроизводственной сферы*  в процессе финансового планирования. Будучи основным финансовым планом образования и использования государственного фонда денежных средств, бюджет связан со всеми предприятиями и организациями.
* Государственный бюджет выполняет функцию *организатора распределительных процессов.* Хотя через бюджет перераспределяется не весь чистый доход, создаваемый на предприятиях различных форм собственности сферы материального производства, он влияет на размеры накоплений, определение оптимальной структуры доходов по финансовым планам предприятий и отраслей хозяйства.
* В процессе бюджетного планирования и исполнения бюджета осуществляется контроль за финансово-хозяйственной деятельностью народного хозяйства. В условиях перехода на рыночные механизмы значение *бюджетного контроля* в процессе мобилизации ресурсов и их использовании усиливается. [17, стр.150]. Контрольная функция бюджета предполагает создание условий для осуществления контроля. Контрольная функция обуславливает возможность эффективного воздействия государства на все экономические процессы.

Некоторые авторы, например, Романовский М.В., выделяют еще две функции. *Образование бюджетного фонда.* Эту функцию выполняют бюджетные доходы, включающие: налоги с доходов хозяйствующих субъектов, займы, доходы от государственной собственности (предприятий), доходы от эмиссии бумажных денег. Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий развития данной страны. Изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения, связанные с экономическими процессами. Так, например, изменение соотношения между налогами и займами в сторону увеличения доли последних отражает явный спад производства, изменение соотношения между потреблением и накоплением.

Вторая функция – *использование бюджетного фонда –* принадлежит конкретным целевым бюджетным расходам. Государство, выступая как совокупный хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех других участников воспроизводственного процесса, в связи с чем бюджетные расходы охватывают всю экономику. Структура бюджетных расходов подвержена еще более частым изменениям, чем структура бюджетных доходов. Изменение соотношения между расходами на военные и социальные нужды в пользу первых отчетливо свидетельствует о тенденции спада экономического производства.

Таким образом, структура бюджетных доходов и расходов, в которой проявляется **сущность бюджета** любого государства, находит свое отражение в бюджетном плане.

## Роль Федерального бюджета в финансовых планах страны

По своей внешней форме Федеральный бюджет является основным финансовым планом государства, определяющим его доходы, расходы, движение решающей части централизованных финансовых ресурсов на конкретный период (как правило, на год). Признание бюджета основным финансовым планом определяет его важное место в перераспределении национального дохода, главенствующее положение в системе финансовых планов, а также особую роль в общественном воспроизводстве. Так, через Федеральный бюджет перераспределяется половина (иногда и больше) национального дохода, около ¾ всех денежных средств. Это позволяет государству не только удовлетворять общегосударственные потребности, но и активно влиять на всю жизнь общества, обеспечивать выполнение программы экономического и социального развития страны.

Федеральный бюджет доминирует в общей системе финансовых планов, так как отражает часть финансовых ресурсов всех субъектов и звеньев хозяйства, регламентирует на текущий период их финансовые взаимоотношения с государством. Не случайно в финансовых планах предприятий, фирм, их вышестоящих организаций прогнозируются платежи в бюджет и ассигнования из бюджета. Еще более точно увязаны финансовые планы (сметы) учреждений непроизводственной сферы с основным финансовым планом государства, поскольку бюджетные ресурсы являются основным источником финансирования их расходов. Определенная связь существует между бюджетом и планами банков, других кредитных учреждений, которые, являясь плательщиками налогов, планируют налоговые платежи, а в качестве ресурсов кредитования – временно свободные средства бюджета.

В процессе составления основного финансового плана государства Федеральный бюджет материализуется – воплощается в централизованный фонд денежных средств государства. В нем концентрируются денежные ресурсы предприятий, организаций и населения в виде налогов, сборов и других поступлений на общегосударственные нужды. Они образуют доходы бюджета, которые и направляются на финансирование экономических и социальных программ, других намечаемых мероприятий. На этой стадии бюджет может быть охарактеризован уже как основной централизованный фонд денежных средств государства.

Однако форма и материальное воплощение – лишь внешние признаки Федерального бюджета, глубинную суть составляют экономические отношения. В процессе перераспределения национального дохода, образования доходов и расходов бюджета возникают определенные финансовые отношения между участниками данного процесса. Их специфика обусловлена экономической природой бюджета, его формой, материальным содержанием и особым общественным назначением.

Федеральный бюджет как экономическая категория характеризует совокупность объективных денежных отношений, возникающих при образовании, расходовании и использовании основного централизованного фонда денежных средств государства. Для их прогнозирования разрабатывается основной финансовый план, который выполняется в процессе аккумуляции части национального дохода, его перераспределения на общегосударственные нужды.

Поэтому при раскрытии понятия «Федеральный бюджет» целесообразно отразить одновременно три его важнейшие характеристики: форму, материальное содержание и экономическую природу-сущность. Так, ***Федеральный бюджет*** – основной финансовый план государства, отражающий экономические отношения по поводу формирования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств. [16, стр.279]

## Дефицит Федерального бюджета

Бюджет может иметь три вида итога: баланс, профицит и дефицит.

Баланс бюджета – равенство его доходов расходам; профицит бюджета – превышение доходов бюджета над его расходами; дефицит бюджета - превышение расходов бюджета над его доходами. В силу актуальности дефицита Федерального бюджета я остановлюсь подробнее на нем.

В случае принятия Федерального бюджета на очередной финансовый год с дефицитом законом об этом бюджете утверждаются источники финансирования федерального бюджета. Размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета утверждаются органами законодательной (представительной) власти в законе (решении) о федеральном бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств. Источниками финансирования дефицита федерального бюджета являются:

1. внутренние источники следующих видов:

а) кредиты, полученные РФ от кредитных организаций в валюте РФ;

б) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;

в) бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

1. внешние источники следующих видов:

а) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;

б) кредитивы правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Бюджетным кодексом также предусмотрено сокращение расходов федерального бюджета. Если в процессе исполнения федерального бюджета происходит снижение поступлений доходов федерального бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5 процентов, министр финансов вправе самостоятельно принять решение о введении режим сокращения расходов федерального бюджета и ввести указанный режим. Если неполное финансирование расходов происходит в интервале от 5 до 10 процентов, то Правительство РФ вправе принять решение о введении режима сокращения расходов федерального бюджета. Сокращение расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов федерального бюджета и получателей средств бюджета. Если неполное финансирование происходит более чем на 10 процентов, то Правительство РФ представляет в Государственную Думу проектов федерального закона о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете. [1, стр.110]

В мировой практике существует замена, правда, не совсем адекватная, понятию сокращение расходов. Это – секвестр. Понятие секвестр происходит от латинского secvestrum – ограничение. Бюджетный секвестр – вынужденная реакция на недофинансирование расходных статей бюджета. Секвестр вводится в том случае, если недофинансирование принимает угрожающие размеры и затрагивает основные сферы финансово-экономической и политической деятельности государства.

Важный вопрос – как сокращать. В мировой практике за основу принята модель так называемого «автоматического» сокращения расходов, подпадающих под секвестр. Обычно такое сокращение производится по единой пропорции (в процентах) для всех бюджетных статей, либо по отдельным их группам. Существует также практика одноуровневого и многоуровневого сокращения бюджетных ассигнований. При этом разные уровни могут предусматривать разный процент сокращений, однако и здесь жестко соблюдается правило единых пропорций по одному уровню.

Дискуссионным является вопрос о временных рамках секвестра. Существует точка зрения, что секвестр более эффективен в случае его использования с момента введения до конца финансового года, с последующим отчетом о его исполнении в рамках общего отчета об исполнении бюджета. Другая позиция – секвестр должен вводиться на определенный срок в рамках текущего финансового года: полугодие, квартал, желательно с месячной разбивкой, и ежемесячной отчетностью о его реализации. Выбор той или иной позиции зависит от сложившейся практики бюджетного процесса и особенностей экономической ситуации.

Однако секвестирование имеет ряд недостатков. Во-первых, секвестр нарушает сложившийся баланс и провоцирует новый виток борьбы за бюджетные ресурсы. Значительный выигрыш в ней получают те силы, которые контролируют основные финансовые потоки. В проигрыше окажутся все традиционно слабые стороны: дотационные регионы, такие сферы, как образование, медицина, научные исследования, не обладающие достаточным лоббистским аппаратом. Такое положение может вызвать только очередной виток социальной напряженности.

Во-вторых, практика показывает, что в условиях ограниченного финансирования происходит усиление территорий - региональных лидеров и концентрация вокруг них более экономически слабых регионов. В условиях спада экономической активности центра такие мини-федерации способны демонстрировать значительную экономическую, а частично и политическую силу. Поэтому секвестр способен спровоцировать дальнейшие сепаратистские тенденции и привести к разрушению единого экономического пространства.

Можно сделать вывод о том, что секвестр как инструмент финансовой антидефицитной бюджетной политики имеет право на существование только в том случае, если в его основе будут лежать следующие принципы:

1. Секвестр – комплексная процедура.
2. Секвестр – радикальный способ борьбы с бюджетным дефицитом, поэтому он должен использоваться в том случае, когда задействованы и полностью исчерпаны резервы всех остальных антидефицитных мер.
3. Отказ от автоматического пропорционального сокращения бюджетных расходов. Сокращение должно проводиться не постатейно и не по группам статей, а по целям расходования бюджетных средств или по группам расходов.
4. Создание общепризнанных и законодательно утвержденных условий ввода процедуры секвестирования и ее временных границ. Практика показывает, что такой оптимальной границей является квартал с месячной разбивкой.
5. Желательно четко определить границы «защищенных статей». Мировая практика признает оптимальным соотношение подобных статей в бюджете в размере 1/12 – 1/14 от общего объема бюджетных назначений.

Создание целостной концепции бюджетного секвестирования позволит исключить эффект внезапности при неожиданном падении доходных поступлений в бюджет. [11, стр.15].

# Анализ Федерального бюджета за 1997-1999 гг.

## Структура доходов Федерального бюджета

Доходы Федерального бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ. [1, стр.5]

Рассмотрим состав, структуру и динамику доходов Федерального бюджета в 1997-1999 гг. (см. Приложение, табл. 1).

Фактическое поступление доходов в бюджет в 1997 г. составило 343,4 млрд. руб. (в ценах 1999 г.). Прежде всего обращает на себя внимание высокий удельный вес первой группы доходов бюджета – *налоговых доходов*: 76,5%. В их составе определяющее место занимает налог на добавленную стоимость – 37,5% от всех доходов, далее следуют акцизы – 16,1% и на третьем месте – налог на прибыль (доходы) предприятий и организаций – 10,4%. (см. Приложение, рис. 1). Стоит упомянуть, что в 1996 г. на втором месте были налоги на прибыль. Причиной такого изменения является тяжелое финансовое положение большинства предприятий и организаций реального сектора. Доля убыточных предприятий в промышленности, строительстве и на транспорте на 1 декабря 1997 г. – 47,6%. Следует отметить снижение поступления акцизов на нефть, газ, бензин, что явилось последствием неперечисления их республиками Татарстан и Башкортостан. Наблюдался высокий уровень собираемости таможенных налогов и платежей - 11,6 млрд. руб. Этому способствовала отмена льгот и отсрочек, предоставляемых ГТК РФ по уплате налогов и пошлин.

Во второй группе – *неналоговые доходы,* которые в общем объеме доходов бюджета составляли 23,5% Основная масса – от продажи государственного имущества, но следует упомянуть, что данный источник доходов – невозобновляемый, и его использование в одном году сокращает поступление данных доходов в другом. Далее следуют целевые бюджетные фонды – 36 млрд. руб. В 1997 г. в Федеральный бюджет консолидированы следующих целевых бюджетных фондов: Федерального дорожного фонда РФ, Фонда развития таможенной системы РФ, Межведомственного фонда развития системы и налоговой службы РФ, Государственного фонда борьбы с преступностью, Федерального экологического фонда РФ.

В целом, можно отметить, что в 1997 г. на поступление доходов в бюджет оказывали влияние такие факторы, как распространившаяся система неденежных расчетов и практика расчетов между юридическими лицами наличными денежными средствами, а также бартерные операции, что сократило налогооблагаемую базу.

Наличные доходы Федерального бюджета в **1998 г**. составили 271,1 млрд. руб., что ниже показателя 1997 г. (См. Приложение, рис. 2). Поступление *налоговых платежей* составили 236,0 млрд. руб., то есть значительно ниже уровня предыдущего года. Это обусловлено снижением налоговой дисциплины предприятий, применением неденежных форм расчетов с Федеральным бюджетом. В налоговых доходах основное место (38,6%) занимает НДС, далее идут акцизы – 19,3% и налог на прибыль (12,8%). Снижение реального поступления налога на прибыль происходит вследствие сжатия налогооблагаемой базы. Общее поступление основных налогов снизилось по сравнению с 1997 г., что частично вызвано падением цен на нефть и соответственно доходов нефтяных компаний. Но нужно отметить рост удельного веса налоговых доходов в общем объеме доходов до 87,1% , что на 10,6% выше, чем в 1997 г. Источник роста налоговых поступлений – налоги на внешнеэкономическую деятельность (36,6 млрд. руб., что в 3 раза больше уровня 1997 г.). Благодаря девальвации рубля поступления от этих налогов в 4 квартале оказались в 2 раза выше по сравнению с запланированным уровнем. Во втором квартале произошло ухудшение сбора налогов, обусловленное уменьшением платежа РАО «Газпром» в связи с невыполнением графика платежа. Крайне негативное воздействие на налоговые поступления оказало обострение августовского финансового кризиса. В сентябре денежные налоговые доходы снизились практически вдвое против среднемесячных значений за январь-июль. (См. Приложение, рис. 1). В последние два месяца 1998 г. налоговые поступления стабилизировались и превысили докризисный уровень, однако это было достигнуто за счет роста инфляционной составляющей в объеме доходов.

*Неналоговые доходы* в **1998 г.** составили 35,8 млрд. руб.(12,9% от всех доходов), что значительно ниже уровня 1997 г. Основной причиной такого резкого снижения является то, что в соответствии с методологией теперь доходы от приватизации рассматриваются не как доходы бюджета, а в качестве составного элемента финансирования дефицита бюджета. Несмотря на то, что произошло снижение неналоговых доходов по сравнению с прошлым годом, тем не менее, это больше чем было запланировано (35,8 млрд. руб. против 24,5 млрд. руб.). Превышение лимитов произошло, в основном, благодаря большему объему продажи государственных запасов драгоценных металлов (на 2,5 млрд. руб.) и включению в неналоговые доходы прибыли ЦБ РФ (1,4 млрд. руб.).

Вообще 1998 г. характеризуется снижением налоговых доходов из-за снижения налоговой дисциплины, вызванного обострением финансового кризиса. Возникли трудности с перечислением налоговых платежей в бюджет, в связи с утратой банками ликвидности в результате ликвидации рынка ГКО-ОФЗ.

В **1999 г.** предусматривалось еще большее увеличение доли налоговых доходов в общем объеме доходов (до 84,3%). Также предусматривался рост всех составляющих налоговых доходов (см. Приложение, табл.1). Рассмотрим фактическое исполнение Федерального бюджета в первом полугодии 1999 г. (см. Приложение, табл.3). В первом полугодии доходы бюджета достигли рекордно высокого уровня – 226,6 млрд. руб. В *налоговых доходах* основными источниками их роста стали доходы от налога на прибыль корпораций (почти в 1,5 раза) и доходы от НДС (выше на 20%) по сравнению с плановыми показателями. Такие высокие показатели сбора НДС частично объясняются решением не вводить более низкую ставку этого налога, которая должна была быть введена с 1 апреля и согласно которой были рассчитаны суммы поступлений в бюджет от НДС, а также - повышением в текущем году доли этого налога, направляемой в Федеральный бюджет: в 1999 г. – 85%, в 1998 г. – 75%. Доходы от налога на прибыль составили 28,3 млрд. руб., от акцизов – 38,9 млрд. руб., от налога на внешнюю торговлю 36,2 млрд. руб., что ниже запланированного. Это объясняется уменьшением объема импорта.

Важнейшим фактором роста налоговых поступлений в первом полугодии стала проводимая Минфином политика индивидуальных соглашений с крупнейшими налогоплательщиками. Формальные соглашения были подписаны с «Газпромом» и с 16 нефтяными компаниями. Главный источник роста налоговых поступлений в первом полугодии – платежи РАО «Газпром» (34,1 млрд. руб., что составляет 17,5% общего объема федеральных налоговых поступлений), следовательно, говорить об улучшении ситуации со сбором налогов и с доходными поступлениями в бюджет пока преждевременно.

*Неналоговые доходы* также оказались выше запланированного уровня на 4,5 млрд. руб. Источником роста здесь являются доходы от целевых бюджетных фондов. Основная причина их роста - изменение порядка расщепления доходов между территориальными и федеральным дорожными фондами в пользу последнего. Итак, можно отметить, что главный источник роста доходов бюджета в первом полугодии – налоговые доходы.

Доходы Федерального бюджета за **11 месяцев 1999 г.** составили, по предварительной оценке Минфина России, 508,7 млрд. руб., или 12,5% от ВВП (сопоставимый показатель 1998 г. был на уровне 8,9% от ВВП), из них налоговые поступления составили 482,2 млрд. руб., или 11,9% от ВВП (8,6% от ВВП в 1998 г.). Однако необходимо принять во внимание, что в августе-ноябре 1998 г. доходы федерального бюджета значительно снизились в результате финансового кризиса. Также нужно отметить, ГТК не выполнил планового задания за январь-ноябрь на 22 млрд. руб. (162,1 млрд. руб. против 184,1 млрд. руб. плановых).

## Направление расходов Федерального бюджета

Расходы федерального бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства. Расходы бюджета могут классифицироваться по разным признакам: ведомственному, экономическому, функциональному. Рассмотрим структуру расходов федерального бюджета по функциональному признаку за 1997-1999 гг. (См. Приложение, табл. 2).

**В 1997 г.** расходы составили 436,6 млрд. руб. Низкий уровень поступлений доходов в бюджет не позволил покрывать многие минимально необходимые обязательства государства. При этом финансирование *социальных расходов* несколько возросло (39,5 млрд. руб.), в связи с выплатой задолженности по заработной плате в бюджетной сфере. Вместе с тем негативная тенденция нарастания задолженности по финансированию промышленности и строительства не преодолена. Можно сделать вывод о том, что Правительство РФ предприняло попытку решить задачу по реструктурированию расходов федерального бюджета: уменьшить долю *расходов на национальную экономику* (10,3% всех расходов) и увеличить долю социальных расходов.

В финансировании отдельных статей расходов большую роль играли денежные зачеты. В условиях ограниченных налоговых поступлений обостряется проблема выбора приоритетов бюджетного финансирования. Необходимость поддержки занятых в бюджетной сфере обуславливало резкое сокращение финансирования программ развития экономики – на образование (3,5%), на здравоохранение (2,2%), на науку (0,6%).

Серьезным испытанием для финансовой системы государства в конце 1997 г. стало распространение кризиса на мировых финансовых рынках на российский фондовый рынок. Благодаря проведению правительством и ЦБ РФ согласованной политики управления долгом удалось избежать значительных потрясений, однако ценой тому стало увеличение государственных заимствований, увеличение расходов *обслуживания долга* до 78,3 млрд. руб. (17,9% от всех расходов). Финансовый кризис показал, что единственным радикальным способом решения проблем финансирования дефицита является его значительное сокращение, т.е. секвестр, что и было сделано.

Наибольший удельный вес в расходах занимают расходы на *национальную оборону* (81,4 млрд. руб.), далее идут платежи процентов, *субсидии регионам* (60,1 млрд. руб.), хотя часть задолженности Правительства остается непогашенной, и на последнем месте расходы на *целевые бюджетные фонды* (27,6 млрд. руб.).

Итак, можно сделать вывод о том, что главное достижение 1997 г. – погашение задолженности по зарплате работникам бюджетной сферы.

Расходная часть Федерального бюджета в **1998 г.** исполнена в сумме 388,9 млрд. руб., что на 47,7 млрд. руб. меньше 1997 г. Наибольший удельный вес в расходах занимали *расходы* *по обслуживанию* *госдолга,* которые составили 106,6 млрд. руб. (27,4% всех расходов). Расходы по обслуживанию внутреннего долга составили 65,7 млрд. руб. (45,3 млрд. руб. в 1997 г.), расходы по обслуживанию внешнего долга - 40,9 млрд. руб. (33 млрд. руб. в 1997 г.) и сформировались в результате снижения валютного курса рубля, девальвации рубля, а также изменения в последние месяцы механизма расчетов по внешнему долгу. В августе 1998г. на обслуживание госдолга израсходовано 7,3 млрд. руб., что в 2 раза ниже того же периода 1997г. Причина – принятое Правительством 17 августа 1998г. решение о реструктуризации долговых обязательств.

Непроцентные расходы в 1998 г. составили 282,4 млрд. руб. (против 358,3 млрд. руб. в 1997 г.) Значительному сокращению был подвергнут размер расходов по субсидированию *национальной экономики,* которые оказались в 2,5 раза меньше уровня 1997 г. и почти в 2 раза ниже плановых показателей предусмотренных секвестрированным вариантом бюджета. В то же время расходы на здравоохранение, образование и *социальную политику* превысили на 17,7 млрд. руб. расходы 1997 г. Причиной этому явилось то, что в качестве приоритетных направлений расходования бюджетных средств определены расходы по оказанию социальной поддержки населения в целях смягчения последствий финансового кризиса. В целом объем социальных расходов возрос до 57,2 млрд. руб. (14,7% расходной части бюджета). Однако с учетом инфляции расходы бюджета на социальные цели снизились, что оказывает отрицательное воздействие на реальные доходы населения.

Значительные средства бюджета выделялись на содержание Вооруженных Сил и правоохранительных органов. Погашение задолженности по выплате зарплаты привело к росту расходов на социальные цели и оборону. Расходы на *национальную оборону* и *правоохранительную деятельность* составили соответственно 56,7 млрд. руб. (14,6% всех расходов) и 33 млрд. руб. (8,5%). Произошло значительное снижение расходов на *субсидирование регионов* (45,2 млрд. руб. против 60,1 млрд. руб. в 1997 г.). Причина кроется в том, что в 1998 г. Правительство осуществляло меры по уменьшению числа организаций, финансируемых из бюджета, отказу от неэффективных дотаций и субсидий.

В первой половине 1998 г. не использовались зачетные схемы бюджетного финансирования. После обострения финансового кризиса, когда резко возросла задолженность по платежам в бюджет, было принято решение об осуществлении расчетов методом целевого финансирования. Часть непроцентных расходов в размере 29,3 млрд. руб. была осуществлена с использованием нового механизма.

Итак, недовыполнение в 1998 г. бюджетных обязательств объясняется, во-первых, недобором доходов (см. Приложение, рис. 2), во-вторых, сокращением объема заимствований на внутреннем рынке государственных бумаг.

В **1999 г**. предусматривалось значительное увеличение расходов (575 млрд. руб. против 388,9 млрд. руб. в 1998г.). (См. Приложение, табл. 2). При этом в значительной мере предусмотрен рост таких расходов, как расходы на национальную оборону (93,7 млрд. руб. и 56,7 млрд. руб. в 1998г.), на национальную экономику (39,3 млрд. руб. и 17,6 млрд. руб. в 1998г.), на социальные расходы (78,1 млрд. руб. и 57,2 млрд. руб. в 1998г.).

Рассмотрим исполнение Федерального бюджета по расходам в **первом** **полугодии 1999г**. (см. Приложение, табл. 3). По сравнению с целевыми показателями на 1 полугодие особых отклонений не отмечается, за исключением более высоких, чем было запланировано, *субсидий регионам.* В целях нормализации социальной обстановки в бюджеты субъектов РФ из федерального бюджета были перечислены 25,3 млрд. руб. вместо запланированных 20,6 млрд. для погашения задолженности по заработной плате.

Недофинансирование статьи «субсидии национальной экономике» составило 20% (10,8 млрд. руб. вместо 13,5 млрд.), в том числе промышленность получила около 70% запланированного объема субсидий, сельское хозяйство – 20%. Уменьшение субсидирования объясняется тем, что правительство в качестве приоритетов своей деятельности выдвинуло погашение задолженности по заработной плате и другие социальные выплаты, а также задачу избежать накопления новых долгов. Однако целевые показатели совокупных *социальных* *расходов,* и так запланированные на очень низком уровне, были выполнены только на 85%. Совокупные социальные расходы в первом полугодии были только на 30% выше, чем в соответствующий период 1998г. в номинальном рублевом выражении. С учетом инфляции реальные расходы 1999г. оказались ниже, чем в прошлом году.

Расходы федерального бюджета по *национальной обороне* и *правоохранительной деятельности* профинансированы с начала года в сумме 40,6 млрд. руб. и 23,8 млрд. соответственно, что составляет 15% и 9% от расходов бюджета.

Расходы по *выплате процентов по госдолгу* достигли 80,3 млрд. руб., что на 2,1 млрд. руб. выше запланированного. В них входят 33,2 млрд. руб. платежей по обслуживанию внутреннего долга и 47,1 млрд. руб. по обслуживанию внешнего долга.

Расходы Федерального бюджета за **январь-ноябрь 1999г**., по предварительным оценкам, были профинансированы в объеме 540,4 млрд. руб. На обслуживание госдолга за одиннадцать месяцев было израсходовано 139,1 млрд. руб., что составило 25,7% всех расходов Федерального бюджета. Расходы по обслуживанию внешнего долга составили 56% от объема процентных расходов.

Непроцентные расходы за январь-ноябрь были профинансированы в объеме 401,3 млрд. руб.

# 3. Проблемы сбалансированности Федерального бюджета

*Бюджетный дефицит –* превышение расходов бюджета над его доходами. Несмотря на рост налогов и некоторое увеличение неналоговых доходов, федеральный бюджет РФ продолжает оставаться резко дефицитным. В 1998г. дефицит составил 86,5 млрд. руб.[[1]](#footnote-1), или 3,2% от ВВП, и не превысил предельный размер 133 млрд. руб. Это в большей мере обусловлено значительными объемами средств федерального бюджета, оставленными на счетах, в условиях приостановки платежей по внутреннему госдолгу.

Дефицит федерального бюджета за январь-ноябрь 1999г. составил 31,7 млрд. руб.[[2]](#footnote-2), или 0,8% от ВВП. Финансирование дефицита федерального бюджета осуществлялось в соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22 февраля 1999г. Привлеченные средства были израсходованы на погашение и обслуживание госдолга. В целом государственный долг представляет собой сумму бюджетных дефицитов за предшествующие годы, и каждый год долг должен увеличиваться на сумму бюджетного дефицита за соответствующий год.

При рассмотрении вопроса сбалансированности бюджета не следует приковывать все внимание к тому, каков размер дефицита бюджета. Это является важным, но не определяющим. Главное здесь в том, какую роль в экономике играет госбюджет: конструктивную, созидательную или пассивную, даже разрушительную. Бюджетный кризис, развивавшийся в течение последних лет, достиг своей вершины в 1998 г., и только принятие решительных мер позволит устранить его негативное влияние на экономику. Основные причины бюджетного кризиса заключаются в значительном снижении доходов бюджета и сохранения неэффективной структуры расходов бюджета, их частого нецелевого использования.

Оздоровление государственного бюджета необходимо осуществлять по трем основным направлениям:

* увеличение его доходной базы;
* реструктуризация расходной части бюджета;
* регулирование дефицита бюджета и упорядочение бюджетных процедур.

**Реструктуризация доходной части бюджета.**  Для добросовестных и не имеющих льгот налогоплательщиков уровень налогов чрезмерен. Однако показатели налоговых поступлений необходимо скорректировать на значительные суммы задолженности по налоговым платежам в бюджет, которые увеличивают налоговое бремя на предприятия. Еще одна корректировка может быть сделана на огромное число существующих налоговых льгот. Кроме того, следует учесть, что около трети всех зарегистрированных в России предприятий вообще не платят налоги. С учетом всех вышеперечисленных факторов планка изъятия ВВП в пользу государства поднимается до максимального значения, при котором начинается массовое уклонение от налогов. Таким образом, в ближайшей перспективе отсутствуют предпосылки сокращения бюджетного дефицита за счет увеличения налоговых поступлений. Поэтому основной прирост доходов бюджета предполагается получить за счет значительного сокращения количества налоговых льгот и повышения собираемости таможенных платежей и доходов от производства и продажи алкоголя. Идти лишь по пути сокращения расходов – все равно, что спускаться по лестнице, в конце которой абсолютное обнищание населения и распад страны.

Для выхода из бюджетного кризиса очень важна серьезная налоговая реформа, включающая:

* совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговым законам большей прозрачности, расширения базы налогообложения, снижения налоговых ставок, обеспечение нейтральности налогов по отношению к некоторым категория налогоплательщиков;
* пересмотр и отмену налоговых льгот;
* объединение налогов, имеющих одинаковую налоговую базу;
* установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов.

Важнейшее значение для стабилизации налоговой и бюджетной системы страны будет иметь пересмотр и крупномасштабная отмена налоговых льгот, в том числе по налогу на прибыль, подоходному налогу, НДС. В необходимых случаях (в частности, предприятиям обществ инвалидов) отмена льгот может быть компенсирована прямыми ассигнованиями из бюджета.

Для решения проблемы недоимки по налогам необходимо:

* наладить работу по обращению взыскания задолженности на имущество недоимщиков;
* установить ответственность собственников и управляющих предприятий за неуплату налогов в бюджет;
* отказаться от использования зачетных схем уплаты налогов в бюджет, вызывающих рост отсроченных недоимок;
* наладить индивидуальную работу с крупными неплательщиками налогов путем установления налоговых постов, введения представителей налоговой администрации в аппарат управления;
* перевести счета крупных налогоплательщиков в ЦБ РФ и Федерального казначейства.

Скорейшее введение в действие указанных мер позволит существенно повысить собираемость налогов.

**Основные направления реструктуризации бюджетных расходов.** Реальность федерального бюджета определяется как собираемостью средств,так и обоснованностью планируемых затрат. В условиях предельной ограниченности ресурсов государства федеральный бюджет должен разрабатываться на основе четких приоритетов расходования его средств. Для общества важно знать не только то, на что и в каких размерах идут государственные деньги, но и то, **в силу каких причин выбраны определенные направления и объемы расходов.**

Планируя расходы, государство делало акцент на суммы средств в ущерб реальному содержанию бюджетной политики. В результате произошел переход от финансирования программ действий к выборочному финансированию отдельных параметров бюджетной сферы.

То, как ныне строится расходная часть бюджета, не соответствует не только его политической роли, но и интересам населения и получателей средств. Чисто бухгалтерский подход удобен для составления и исполнения бюджета, но при этом за цифрами становятся не видны реально происходящие процессы вырождения организаций бюджетной сферы.

В основу расходной части федерального бюджета целесообразно закладывать **концепцию бюджетной политики,** базовыми параметрами которой стали бы **конкретные характеристики** тех рубежей, достижение которых государство обязуется безусловно обеспечить бюджетными ассигнованиями.

При реструктуризации обязательств государства должен выполняться основной принцип: государство должно давать деньги в первую очередь **под** **реформы.** Те сферы, где идут реальные реформы, должны быть обеспечены финансовыми ресурсами в приоритетном порядке. Это не означает, что необходимо вводить защищенные статьи бюджета. Главное – определить экономическую и бюджетную стратегию государства.

Параллельно следует готовиться к поэтапному введению иного подхода, основанного на отражении в названной концепции предполагаемых **реальных результатов,** достигаемых с помощью бюджетных расходов. Это позволит зримо представить, что наряду с постоянно обсуждаемой проблемой общей нехватки средств существует отнюдь не менее острая проблема крайне низкой эффективности их использования.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов важно выделить приоритеты расходования бюджетных средств:

* *социальные расходы,*  доля которых возрастает в общем объеме бюджета (см. п. 2.2); в структуре социальных расходов также следует выделить приоритеты: расходы на выплату заработной платы, пенсий;
* *военные расходы*, которые отражают приоритетное финансирование расходов на оборонные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки;
* *расходы на содержание судебной системы*, которые должны возрасти, чтобы обеспечить реальную независимость этой ветви власти. Полное и своевременное финансирование судебной системы создаст необходимую основу для борьбы с преступностью и коррупцией.

Важнейшей задачей государства является дальнейшая реализация **программы экономии государственных расходов.** Однако экономия бюджетных средств не должна осуществляться в ущерб малоимущим гражданам, усугублять положение в социально приоритетных сферах. Требует дополнительного упорядочения система социальных льгот населению, которые пока не обеспечены реальным бюджетным финансированием.

Процедура составления проекта бюджета должна позволять федеральным органам исполнительной власти самостоятельно определять наиболее важные направления расходования средств внутри отрасли исходя из возможностей бюджета при сохранении общих приоритетов, предусмотренных в проекте федерального бюджета.

Предстоит сделать болезненный шаг – сократить число бюджетополучателей. Наличие более 140 прямых получателей средств из Федерального бюджета делает его трудно исполнимым.

Также предполагается провести поэтапный отказ от дотаций и субсидий, осуществляемых за счет федерального бюджета. Начало этому, как мы могли убедиться в п. 2.2 уже положено.

**Регулирование дефицита бюджета и совершенствование бюджетных процедур.** Необходимо пересмотреть политику заимствований для покрытия бюджетного дефицита. Во-первых, во главу угла должны быть поставлены не потребности бюджета, а ограничение негативного влияния на экономический рост бремени обслуживания внутреннего госдолга. Во-вторых, должны быть изменены некоторые принципы работы государства на финансовом рынке. В частности, необходимо создать финансовый резерв Минфина РФ, предназначенный для активных операций на рынке ценных бумаг с целью сглаживания ценовых колебаний и улучшения платежного графика.

Анализ причин бюджетного кризиса показывает, что до тех пор, пока в России не будет полномасштабной системы цивилизованных бюджетных процедур, существует опасность воспроизводства бюджетного кризиса. В этих условиях Правительство РФ предлагает следующие меры:

* осуществлять составление проекта бюджета на очередной финансовый год исходя из предельных лимитов финансирования, что упростит работу по подготовке бюджета, сделает его показатели реалистичными;
* увязать составление бюджета со среднесрочным бюджетным планированием, что важно для определения финансовой политики государства на перспективу и выработки программы действий правительства по ее реализации;
* разработать цивилизованную процедуру секвестра расходов;
* обеспечить полномасштабный переход на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней;
* внедрить в практику распределение бюджетных средств на конкурсной основе.

На решение поставленных задач направлен Бюджетный кодекс РФ – свод законов о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

# Заключение

Федеральный бюджет России выражает экономические денежные отношения, опосредствующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Главные функции Федерального бюджета – перераспределение национального дохода и ВВП, государственное регулирование экономики, финансовое обеспечение социальной политики, контроль за образованием и использованием денежных средств, образование и использование бюджетного фонда*.*

Роль Федерального бюджета заключается в том, что по своей внешней форме он является основным финансовым планом государства, определяющим его доходы, расходы, движение решающей части централизованных финансовых ресурсов на конкретный период (как правило, на год).

Бюджет может иметь три итога: баланс, профицит и дефицит. Бюджетный дефицит – превышение расходов над его доходами. Секвестр как один из путей сокращения дефицита имеет ряд недостатков, в частности вызывает новый виток социальной напряженности.

Анализ расходной и доходной частей федерального бюджета за 1997-1999 гг. показывает следующее:

* удельный вес налоговых доходов в общем объеме доходов постоянно увеличивается;
* растут расходы по статье «социальные расходы» в основном за счет выплат заработной платы работникам бюджетных организаций в 1997г. и 1999г., и за счет погашения задолженности по выплате пенсий и стипендий и оказанию социальной поддержки населению в 1998 г. в целях смягчения последствий финансового кризиса;
* правительство предприняло попытку реструктуризации расходов Федерального бюджета: уменьшило долю расходов на финансирование отраслей хозяйства и увеличило расходы в социальную сферу;
* осуществлялись меры по отказу от неэффективных дотаций и субвенций, как следствие, в течение рассматриваемого периода сокращались субсидии регионам.

Несмотря на рост налогов и некоторое увеличение неналоговых доходов, федеральный бюджет РФ продолжает оставаться резко дефицитным. Дефицит федерального бюджета за январь-ноябрь 1999г. составил 31,7 млрд. руб.[[3]](#footnote-3) Предлагаются три основные направления по сокращению дефицита Федерального бюджета: увеличение его доходной базы, реструктуризация расходной части бюджета, упорядочение бюджетных процедур.

В части налоговых поступлений возможности наращивания доходов бюджета за счет номинального налогового бремени исчерпаны. В части расходов следует выделять приоритетные направления и придерживаться принципа выделения денег в первую очередь под реформы. Что касается упорядочения бюджетных процедур, то необходимо внедрять в практику распределение бюджетных средств на конкурсной основе, разработать цивилизованную процедуру секвестра и др.

1. «Вестник экономики».-1999г., №5.- с. 30. [↑](#footnote-ref-1)
2. «Вестник экономики».-2000г., №2.- с. 6. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 «Вестник экономики».-2000г.,№2.- с. 6. [↑](#footnote-ref-3)