

## Содержание:

# ВВЕДЕНИЕ

Бюджетная система страны представляет собой основу финансовой базы деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в области социального и экономического развития соответствующих территорий. Практика и исторический опыт формирования бюджетных системы на разных этапах говорит о том что, невзирая на многообразие бюджетных моделей, все они формировались под воздействием поиска наилучшего взаимодействия между бюджетами разного уровня, обеспечивавшее финансовую самостоятельность каждого субъекта власти в едином государстве. В организации бюджетных отношений РФ за прошедшие десятилетия происходили значительные преобразования: выделены три уровня в составе бюджетной системы РФ; сама она выстраивается на совершенно других, чем в советское время, принципах построения; осуществлена первая системная реформа межбюджетных отношений; продолжается процесс разграничения бюджетных полномочий между органами власти разного уровня и др. Это все позволяет утверждать то, что взаимоотношения между звеньями бюджетной системы РФ уже переведены в качественно иной, наиболее рациональный режим функционирования. Но, реализованных преобразований недостаточно для того, чтобы привести бюджетную систему РФ согласно принципам бюджетного федерализма. Становление нынешней бюджетной системы РФ еще не является завершённой. Бюджет государства играет существенную роль в хозяйственной и политической жизни страны. В связи с тем, что вся Россия представляет, собой федеральное государство под бюджетом государства понимается бюджет России и бюджеты субъектов РФ. Бюджет государства обеспечивает нужным финансированием социально-экономического развития страны, ее обороноспособность и иные нужды. Актуальность: в том, что изучение различных этапов бюджетной системы, а также организации бюджетного процесса является актуальным, так как, бюджетный сектор представляет собой один из звеньев в системе федерального либо муниципального управления. Он обеспечивает работу органов государственной власти на федеральном уровне. От эффективности работы бюджетного процесса зависит способность государства выполнять обязательства, качественно оказывать бюджетные услуг.

Цель работы: комплексное исследование этапов становления и развития бюджетной системы РФ.

Задачами, поставленными для достижения цели, являются:

- раскрыть понятие терминов «бюджет» и «бюджетная система»;
- дать характеристику бюджетов: федерального, регионального, местного уровней;
- рассмотреть перспективы развития и совершенствования бюджетной системы Российской Федерации.

Объектом исследования является бюджетная система РФ.

Предметом исследования являются этапы становления и развития бюджетной системы РФ.

Методы исследования: изучение законодательных и нормативно-правовых актов; анализ и обобщение специальной литературы, публикаций в периодических изданиях, посвященных вопросам Бюджетной системы РФ, а также использование Интернет-ресурсов.

## **Глава 1. ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ**

### **1.1. Становление бюджетной системы в XIV – начале XX вв.**

Год рождения бюджетной системы России можно признать 1327 год, когда Иван Калита, великий князь московский (1296–1340), получил от Орды не только ярлык на великое княжение Владимирское – символ верховной власти на Руси, но и, впервые, право собирать дань с русских княжеств. Князь оправдал свое историческое прозвище Калита, то есть кошель с деньгами, поскольку по некоторым оценкам в казну Орды попадала в среднем лишь одна пятая часть собранной дани. Считается, что этот факт сыграл решающую роль в превращении Москвы в финансовый центр Северо-Восточной Руси того времени.

В царской России составление государственных смет началось, в отличие от Западной Европы, достаточно поздно – только в XVII веке. Первая в России смета государственных доходов и расходов была составлена в 1645 г., и то исключительно в целях упорядочения финансового хозяйства. Дело в том, что в царской России не существовало каких-либо социальных групп, с которыми властям было бы необходимо бороться, как например, на Западе, где именно борьба за право вводить налоги и определять предметы расходов привела к созданию парламентской формы правления. Поэтому созданное «сверху» дворянское сословие всегда находилось в прямой зависимости от царской власти, и ни о каком ограничении деятельности последней, в том числе финансовой, не могло быть и речи. Помещики, дворяне всегда были опорой царя.

Первым источником поступлений в княжескую казну на Руси была дань, которую собирал князь с подвластных земель. Дань имела натуральную форму и собиралась в виде скота, мехов, меда, воска, продовольствия. Кроме того, в пользу князя собирались пошлины и штрафы: судебные – виры, дорожные – мыт, пошлина с брака – выводная куница. По мере укрепления власти князя устанавливались места сбора дани и ответственные за ее сбор лица, а сама дань принимает форму подати. С XIII в. начинает складываться система посошного обложения. Единицей обложения становится соха, двор, тягло. В период татаро-монгольского ига в пользу ордынских ханов собирался налог «ордынский выход».

В XV в. с образованием Русского централизованного государства посошная подать стала собираться в пользу Московского князя. Доходами казны были также таможенный, соляной, кабацкий и другие сборы.

В XV в. в России начинает складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые соответственно формировались за счет княжеских (т.е. государственных) налогов и местных сборов.

Местные налоги были введены в Русском государстве также в XV в. Для содержания царских наместников и властителей, выполнения ими возложенных на них административных и судебных функций, для решения местных хозяйственных задач с местного населения собирались денежные и натуральные сборы: конское пятно (за клеймение), тамга (за продажу товара), весчее (за взвешивание), гостиное (за пользование торговым помещением), померное (за измерение) и др.

В 1551 г. Иван IV провел земскую реформу. В этом же году Стоглавый собор утвердил «Уставную земскую грамоту». В стране было введено земское самоуправление. Власть царских наместников была упразднена. Вместо них на местах стали земские старосты, которые руководили земскими избами, творившими суды и собиравшими налоги. Налог «посошный окуп», заменявший взимаемые с населения наместничьи сборы, начал поступать в государеву казну, из которой стали выделять средства на содержание земских изб и финансирование местных мероприятий.

В XVI в. сбором налогов стали ведать созданные территориальные органы – чети. Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская, Устюжская. В первой четверти XVII в. на содержание стрельцов вводится стрелецкая подать. Население было обязано не только платить налоги, но и нести другие повинности (строительство и ремонт дорог и мостов, поставка подвод, прием на постой представителей власти). С городского населения, кроме того, взимались оброки с лавок, кузниц, мастерских, мельниц и др. С народов Поволжья, Урала, Сибири собирался ясак, главным образом мехами. Помимо прямых налогов существовали косвенные, которые стали поступать в казну с введением в середине XVI в. винных откупов.

Первый в России бюджет – смета государственных доходов и расходов – был составлен в 1645 г. В городах составлялись городские сметы доходов и расходов. Эта система действовала до петровских реформ.

После проведения переписи населения в 1722 г. подворный налог заменяется подушной податью, которая взималась с лиц мужского пола (кроме дворянства, духовенства и чиновничества). Подушная подать была одним из главных источников доходов государственного бюджета. В 1796 г. на ее долю приходилось около 34% всех доходов.

Наряду с прямыми и косвенными налогами население, главным образом крестьянство, несло мирские повинности, которые имели натуральную и денежную формы. Повинности были обязательные и необязательные. Они взимались по раскладке среди населения. В 1851–1854 гг. мирские повинности законодательно были оформлены в земские повинности и земские сборы. Кочевые народы с 1824 г. платили кибиточную подать.

Реформы 60-х годов XIX в. внесли некоторые изменения в налоговую систему. В 1863 г. подушная подать с мещан заменяется налогом с недвижимого имущества. В

1865 г. вводится промысловый налог, т. е. сбор с документов на право заниматься торговлей и промыслами. В 1861 г. вместо винных откупов вводится акциз на производство спиртных напитков. В 1875 г. вместо подушной подати с крестьян введен поземельный налог. Он взимался с земли крестьян и дворян. Основную сумму (свыше 75%) этого налога вносили крестьяне. Важным источником бюджетных доходов были косвенные налоги, получаемые в основном от акциза и винной монополии, введенной в 1894 г.

Менялся и аппарат управления государственным и местными бюджетами. С созданием в 1802 г. функциональных министерств (Министерство внутренних дел, Министерство финансов и др.) на местах организуются подведомственные им государственные учреждения, то есть вертикальная система учреждений государственного управления. Например, территориальными органами Министерства финансов были на губернском уровне казенные палаты, на уездном – казначейства.

Казенные палаты раскладывали на население налоги, вели учет поступления налогов и расходов. Казначейства принимали и хранили средства, поступающие в казну в виде налогов, выдавали денежные средства на финансирование мероприятий, осуществляемых на местах. С 1817 г. они ведали казенными магазинами, торговавшими алкогольной продукцией, контролировали винокурные заводы. В свою очередь за деятельностью казенных палат и казначейств наблюдали губернаторы.

В 1864 г. вышло «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», в соответствии с которым в России были созданы органы местного самоуправления – земства. Представительным (распорядительным) органом земств были земские и уездные собрания. Членами этих органов были гласные (депутаты), избираемые по трем куриям (уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских общин). Гласные собирались раз в год на сессию, на которой рассматривались хозяйственные и финансовые вопросы деятельности земств, утверждались сметы доходов и расходов земств и отчет о деятельности исполнительных органов земств. Исполнительным органом земств были губернские уездные управы, избираемые на три года. Председатели губернских управ утверждались министром внутренних дел, а уездных – губернаторами.

Земства ведали местными хозяйственными делами, местными дорогами, организацией школьного образования и медицинского обслуживания населения.

Финансовыми средствами для выполнения возложенных на земства функций были земские бюджеты, сформировавшиеся за счет существовавших до этого и переданных земствам земских повинностей и сборов.

Земские повинности взимались независимо от уровня зажиточности плательщика и предназначались для финансирования целевых расходов, например, на содержание школ, больниц, пожарной охраны, полиции и др. Земские повинности устанавливались либо государством, либо губернскими и уездными земствами.

Другим источником земских бюджетов были земские сборы, которые взимались с земель и другого недвижимого имущества, с промысловых патентов, покупаемых за право заниматься каким-либо промыслом. Земские сборы составляли более 60% доходов земских бюджетов.

Крупным источником земских бюджетов (до 25% общих доходов) были пособия из государственного бюджета.

Земские бюджеты включали обязательные и необязательные расходы. Обязательные расходы были приоритетны и предназначались для финансирования содержания органов местного управления, тюрем, мировых судей, дорожного хозяйства и др. К необязательным расходам относились расходы на здравоохранение, содержание школ и др.

В волостях были волостные бюджеты, сформировавшиеся за счет так называемых мирских доходов, в том числе волостных и сельских сборов, доходов от принадлежащего сельским обществам имущества, от сдачи в аренду мирских земель и др.

Городские бюджеты формировались за счет доходов от городских предприятий (боен, бань, водопроводов и др.), сдачи в аренду земельных участков, сборов с недвижимого имущества городских жителей, сборов с владельцев лошадей, конских экипажей и др.

Местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета России. Таким образом, в России до революции действовала двухзвенная бюджетная система унитарного государства.

## **1.2. Возникновение советской бюджетной системы**

Бюджетная система СССР просуществовала более семидесяти лет. За это время она прошла несколько этапов развития. После установления Советской власти в России первые полугодовые и годовые бюджеты составлялись как единые. Такая централизация бюджетной системы была вызвана крайне тяжелой экономической и политической ситуацией в стране. Порядок составления единого бюджета сохранился и после объединения советских республик.

Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик послужило основанием для создания новой бюджетной системы государства. В нее вошла широко разветвленная сеть бюджетов местных Советов, которая была наделена собственными источниками доходов, получала надбавки, дотации на покрытие разницы в доходах и расходах, а также субвенции при долевым участии собственных средств. Организация различных видов бюджетов и порядок их составления регулировались законодательными актами государства. Бюджетное устройство, состоящее из союзного бюджета, финансирующего общегосударственные потребности, бюджетов союзных республик и местных бюджетов, зафиксированное в первой Конституции СССР 1924 г., было коренным образом изменено только в 1991г. Особое значение в тот период имели взаимоотношения между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик. Не все союзные республики располагали достаточными для сбалансирования их бюджетов источниками доходов, поэтому бюджетное законодательство было пересмотрено в целях устойчивого закрепления за союзными республиками доходных источников, достаточных для того, чтобы обеспечить необходимыми средствами все расходы бюджетов союзных республик. Положением о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, утвержденным ЦИК и СНК СССР 25 мая 1927 г. для придания устойчивости бюджетам союзных республик за ними закреплялось 99% доходов от сельскохозяйственного, промыслового и подоходного налогов, поступивших на территории данной республики. За союзными республиками были также закреплены: доходы от недр: 50% доходов от прибылей предприятий общесоюзного значения, находящихся в ведении республиканских органов; 50% доходов от концессий общесоюзного значения: доходы от реализации всех государственных фондов, как общесоюзных, так и республиканских (кроме госфондов местного значения, доходы от которых принадлежали местным бюджетам): доходы от возврата всех ссуд, в том числе выданных предприятиям и организациям республиканского значения из общесоюзных источников.

Такое распределение доходных источников повысило заинтересованность республик в поступлении общесоюзных доходов и способствовало росту их

собственных доходов. Союзные республики имели право устанавливать минимальный перечень доходов и расходов, включаемых в местные бюджеты, а также порядок их составления, рассмотрения и утверждения.

Основными доходными источниками государственного бюджета того периода были поступления от общественного хозяйства и привлеченные средства населения, которые поступали через систему налогообложения и покупку займов. По итогам выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР 74,9% всех доходов единого финансового плана составили средства общественного хозяйства, привлеченные средства населения – 17,9% и прочие доходы – 7,2%. Понятие “единый финансовый план”, в отличие от государственного бюджета, охватывало все денежные накопления общественного хозяйства (прибыль, налог с оборота, начисления на заработную плату, амортизация); привлеченные средства населения (налоги, займы, паи, вклады в сберкассы и т.д.) и все расходы: на капитальные вложения, на прирост оборотных средств в производстве и обращении, на культуру и управление. Основными статьями расходов бюджета были расходы на народное хозяйство и социально-культурные мероприятия. Всего за первую пятилетку через бюджетную систему СССР было мобилизовано и перераспределено 82,8 млрд. руб. или 69% всех ресурсов единого финансового плана. Остальная часть частично перераспределена через кредитную систему, но в основной массе непосредственно распределялась между отраслями народного хозяйства.

Большую роль в развитии народного хозяйства и бюджетной системы СССР сыграла налоговая реформа 1930 -1932 гг. Она заложила основы налоговой системы, главные элементы которой существуют и в настоящее время. В ходе реформы было унифицировано 86 действовавших ранее платежей в бюджет, устранена многократность обложения налогоплательщиков, укреплен финансовый контроль за хозяйственной деятельностью предприятий. Около 60 налогов и сборов были объединены в основные платежи – налог с оборота, отчисления от прибыли государственных предприятий и подоходный налог для кооперативных предприятий.

В ходе налоговой реформы был введен принципиально новый метод формирования доходов территориальных бюджетов. В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК «О республиканских и местных бюджетах» от 21 декабря 1931 г. в территориальные бюджеты стала передаваться часть государственных доходов – налога с оборота, поступлений от реализации государственных займов и др. Передача этих средств осуществлялась в порядке бюджетного регулирования в



виде процентных отчислений от общегосударственных налогов и доходов, ставших регулирующими источниками для сбалансирования территориальных бюджетов. Общность источников доходов стала важным фактором усиления связи между всеми бюджетами, входящими в бюджетную систему СССР.

Окончательное формирование бюджетной системы СССР связано с Конституцией 1936 г. Усиление централизации в управлении народным хозяйством и финансами государства нашло отражение в статье 14 Конституции СССР, где было зафиксировано, что к ведению союзных органов власти относилось не только утверждение государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, но и установление налогов, поступающих в союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты.

Тенденция к централизации проявилась и в Постановлении СНК СССР от 10 июля 1938 г., в соответствии с которым в государственный бюджет СССР были включены местные бюджеты. В 1938 г. в государственный бюджет СССР также был включен бюджет государственного социального страхования (рис. 1.1).

Государственный бюджет СССР

Союзный

бюджет

Государственные бюджеты союзных республик

Бюджет государственного социального страхования

Республиканские бюджеты союзных республик

Государственный бюджет автономных республик

Местные

бюджеты

Республиканские бюджеты автономных республик

Бюджеты

городов (районов)

Бюджет

областей и краев

Областные

(краевые) бюджеты

Бюджеты городов республиканского областного подчинения

Бюджеты

городов, районов

Районные бюджеты

Бюджеты городов

районного подчинения

Бюджеты

городов, районов

Поселковые бюджеты

Рис. 1.1. Бюджетная система СССР

Такой состав бюджетной системы просуществовал вплоть до 1991г.

### **1.3. Бюджетная система СССР конца 80-х годов**

Бюджетная система СССР до середины 1980-х годов в целом была сбалансированной. Доходы союзного бюджета на 0,5–1,5% ВВП превышали его расходы. Особенностью бюджета СССР была аномально высокая доля государственных расходов в ВВП, что было связано с государственной собственностью на предприятия и необходимостью государственных инвестиций в их развитие. Расходы консолидированного бюджета СССР (сумма союзного и республиканских бюджетов) превышали половину ВВП.

Дефицит бюджета СССР впервые возник в 1985 году и нарастал в последующие годы. С 1988 года он составлял примерно 10% ВВП и финансировался за счет внешних займов, продажи золотовалютных резервов и кредитов Центрального банка союзному правительству.

Ситуация резко изменилась после распада СССР. Со второй половины 1993 года масштабы прямого государственного вмешательства в экономику начали стремительно сокращаться в условиях острейшего налогового кризиса. Из-за плохо предсказуемого снижения доходов бюджета потребовалось резко уменьшить его расходы. Их структура оказалась крайне нерациональной, так как урезание (секвестирование) статей расходов бюджета проходило в острейшей политической борьбе, под давлением различных лоббистских групп (АПК, ВПК, банки, сырьевой сектор). В целом за 1992–1998 годы государственные расходы (включая внебюджетные фонды) в долях ВВП сократились почти наполовину, причем наиболее существенно – на оборону, на народное хозяйство<sup>[1]</sup>, на науку, на бюджетные ссуды. Доля расходов консолидированного бюджета на государственное управление и охрану общественного порядка практически не менялась.

Справедливости ради следует отметить, что вынужденное сокращение вмешательства государства в экономику в рассматриваемый период наблюдалось во всех постсоциалистических странах. Более того, считалось, что приватизация, снижение государственных расходов и облегчение налогового бремени создают необходимые условия для роста частных сбережений и инвестиций, которые по определению эффективнее государственных. Однако если такое сокращение государственного регулирования было необходимо и оправданно для стабилизации финансов и поддержания краткосрочного равновесия бюджета, то оно явно превышало пределы, которые позволили бы обеспечить устойчивое долгосрочное развитие.

## **1.4. Бюджетная система России 90-х годов**

В середине 1990-х годов налоговые поступления постепенно сокращались, рос дефицит бюджета. Он немного уменьшился в сентябре–октябре 1996 года, когда были сокращены расходы бюджета. Немалую роль в этом сыграл Указ Президента РФ «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 года» от 18 августа 1996 года № 1208. Он временно приостановил действие всех решений об увеличении расходов бюджета, за исключением указов по выплате пенсий и постановления по обеспечению жильем военнослужащих. Это решение помогло поддержать финансовую стабильность. Но оно шло вразрез с политической этикой, поскольку нарушало взятые исполнительной властью обязательства, в том числе предвыборные.

В августе 1996 года, после переизбрания президентом Б. Н. Ельцина, было сформировано «правительство младореформаторов». В 1997 году перед ним стояла основная цель – преодолеть бюджетный кризис. Для балансирования бюджета предстояло реструктурировать расходы и существенно их сократить – шаг, исключительно болезненный с политической и социальной точек зрения.

До тех пор ни одному российскому правительству не удавалось преодолеть давление популистски настроенного парламента и обеспечить принятие реалистичного бюджета. Его расходы из года в год превышали доходы. Из-за неспособности обеспечить сбор налогов дефицит до 1995 года покрывался за счет эмиссии, а в дальнейшем – за счет наращивания заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках. Такая практика делала национальную экономику крайне уязвимой по отношению к внутренним и внешним шокам. Все это в конечном счете и предопределило финансовый кризис 1998 года.

Государственные расходы к середине 1998 года колебались в пределах 46–48% ВВП. С начала 1990-х годов существенно изменилась их структура: социальные расходы и расходы на государственное управление выросли примерно на треть, а расходы на оборону и правоохранительные органы сократились в 1,5 раза, на услуги народному хозяйству – почти в 2 раза. Параллельно росли расходы на обслуживание государственного долга. В 1996 году они взлетели в связи с финансированием дополнительных бюджетных расходов в период выборов президента и депутатов Госдумы. И это при том, что серьезные послабления в налоговой политике привели к снижению налоговых поступлений.

Сокращения расходов оказалось недостаточно для обеспечения бюджетного равновесия. Государственный сектор экономики сжимался, одновременно сокращались дотации госпредприятиям. Это сопровождалось принятием нового социального законодательства, которое законсервировало еще советские социальные обязательства государства и не стимулировало реформы этой крайне чувствительной области. В результате увеличилось финансирование социальной сферы и государственного управления. Бюджетные средства из производственной и оборонной сфер перетекли в социальную.

В 1998 году правительство попыталось навести порядок в расходовании средств федерального и местных бюджетов[2]. В июне 1998 года была принята Программа экономии государственных расходов. Предполагалось сократить неэффективные социальные льготы, инвестиции и дотации в отдельные отрасли и тем самым снизить расходы бюджета до 1,6% ВВП. Но усилия в основном сводились к

упорядочиванию отдельных расходов и ликвидации особенно нерациональных их направлений. Проблема осложнилась: следовало отказаться от многих обязательств государства, выполнить которые было невозможно без опасного наращивания государственного долга, и изменить порядок финансирования расходов бюджета.

Главной предпосылкой финансового кризиса 1998 года стало наращивание внутреннего и внешнего государственного долга. За 1994–1999 годы внутренний долг увеличился с 21,7 до 28,0% ВВП, причем в начале периода основная его часть приходилась на кредиты ЦБ, а к концу – на обязательства по государственным ценным бумагам. Расходы на обслуживание внутреннего долга в 1996 году составляли 2,3% ВВП, в 1997 году – уже 4,7% ВВП, а в первой половине 1998 года снизились до 3,6% ВВП. В 1996–1998 годах шло активное заимствование на внешних финансовых рынках.

На 1 января 1998 года общая долговая нагрузка на российскую экономику достигала 49,8% ВВП и была относительно невысокой по сравнению с другими странами. При этом собственно российский долг составлял лишь четверть суммы, остальное – долг, доставшийся России в наследство от СССР. Однако за 8 месяцев 1998 года доля долговых обязательств России в общей сумме внешнего долга, включая задолженность СССР, достигла 36,7%.

За 1997–1998 годы задолженность по государственным ценным бумагам выросла до 95% общего внутреннего долга. Особенность ситуации состояла в том, что внутренний долг был краткосрочным, и значительная его часть принадлежала нерезидентам. Правительство подготовило программу выхода из кризиса и согласовало ее с МВФ 16 августа 1998 года. Она предусматривала введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 рублей за доллар; введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков; принудительную реструктуризацию долгов по государственным ценным бумагам (ГКО-ОФЗ).

Правительство обнародовало программу 17 августа, но без схемы реструктуризации внутреннего госдолга. После такого объявления фондовый рынок за неделю обвалился на 29%. С недельным опозданием правительство все же представило общественности и схему реструктуризации. Общая сумма замороженного внутреннего долга России составила 265,3 млрд рублей (42,2 млрд долларов по курсу на 14 августа 1998 года). В обращении остались ОФЗ на сумму около 75 млрд рублей со сроками погашения в 2000–2001 годах.

26 августа Центральный банк, растратив значительные запасы валютных резервов на поддержание курса рубля, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок. С 28 августа приостановили торги и региональные валютные биржи. В дальнейшем из-за сокращения своих валютных резервов ЦБ уже не мог удерживать курс рубля, к 9 сентября он упал до 20 рублей за доллар. При такой цене доллара банки не могли погасить валютные кредиты, банкротство многих из них в условиях начавшейся паники стало неизбежным.

## **ГЛАВА 2. ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ**

### **2.1. Современная бюджетная система РФ**

Бюджетная система РФ представляет собой совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах.[\[3\]](#) Рассмотреть местоположение и важность бюджетной системы РФ в финансовой системе страны можно на рис. 2.2.



Рис. 2.2. Звенья финансовой системы РФ.

На данном рисунке видно, что бюджетная система является главным звеном финансовой системы Российской Федерации. Это означает, что бюджетная система оказывает большое влияние на всю экономику страны в целом. Успех экономических преобразований зависит от направлений развития бюджетной системы.

В соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации: «Бюджетная система РФ» — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов» [4]. Также в данном кодексе дано определение бюджета.

Бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе:
- бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

Все бюджеты бюджетной системы условно разделены на три уровня, см. рис. 2.3.

Бюджеты нижестоящих уровней не входят в доходы и расходы в бюджеты вышестоящих уровней.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.[\[5\]](#)





Рис. 2.3. Структура бюджетной системы РФ.

Совокупность бюджетов всех уровней образует консолидированный бюджет. Консолидированный бюджет определяется Бюджетным кодексом как свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории.

Консолидированный бюджет РФ - это федеральный бюджет и консолидированные бюджеты всех субъектов федерации. Консолидированные бюджеты позволяют получить полное представление обо всех доходах и расходах региона или страны в целом, они не утверждаются и служат для аналитических и статистических целей.

Структура консолидированного бюджета представлена на рис. 2.4.

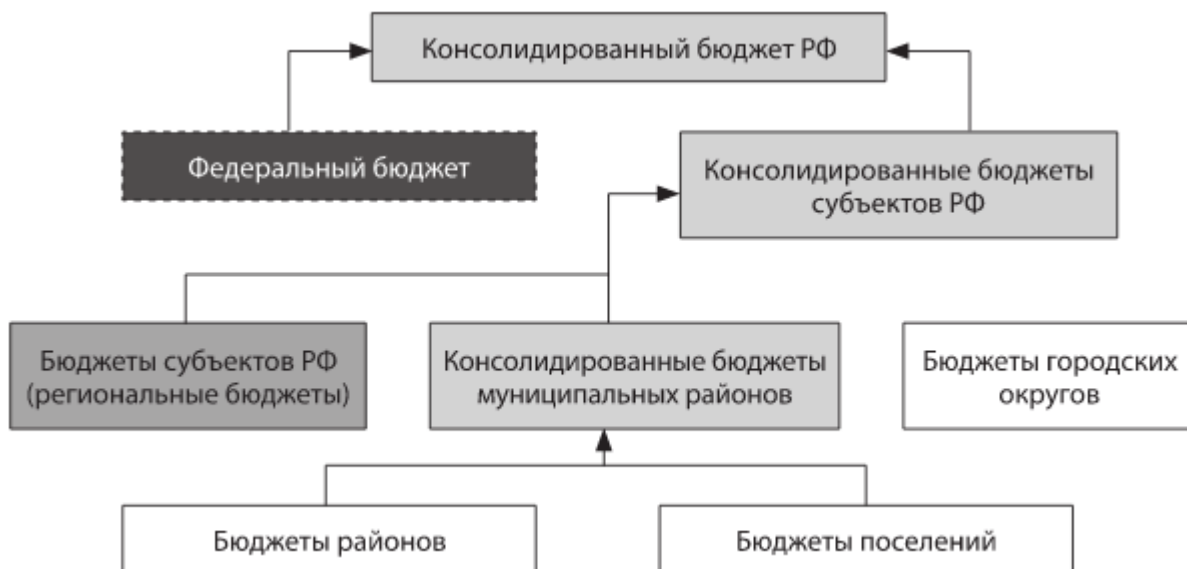


Рис. 2.4. Консолидированные бюджеты РФ.

Государственные внебюджетные фонды представляют собой фонды денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Элементы государственных внебюджетных фондов представлены на рис. 2.5.

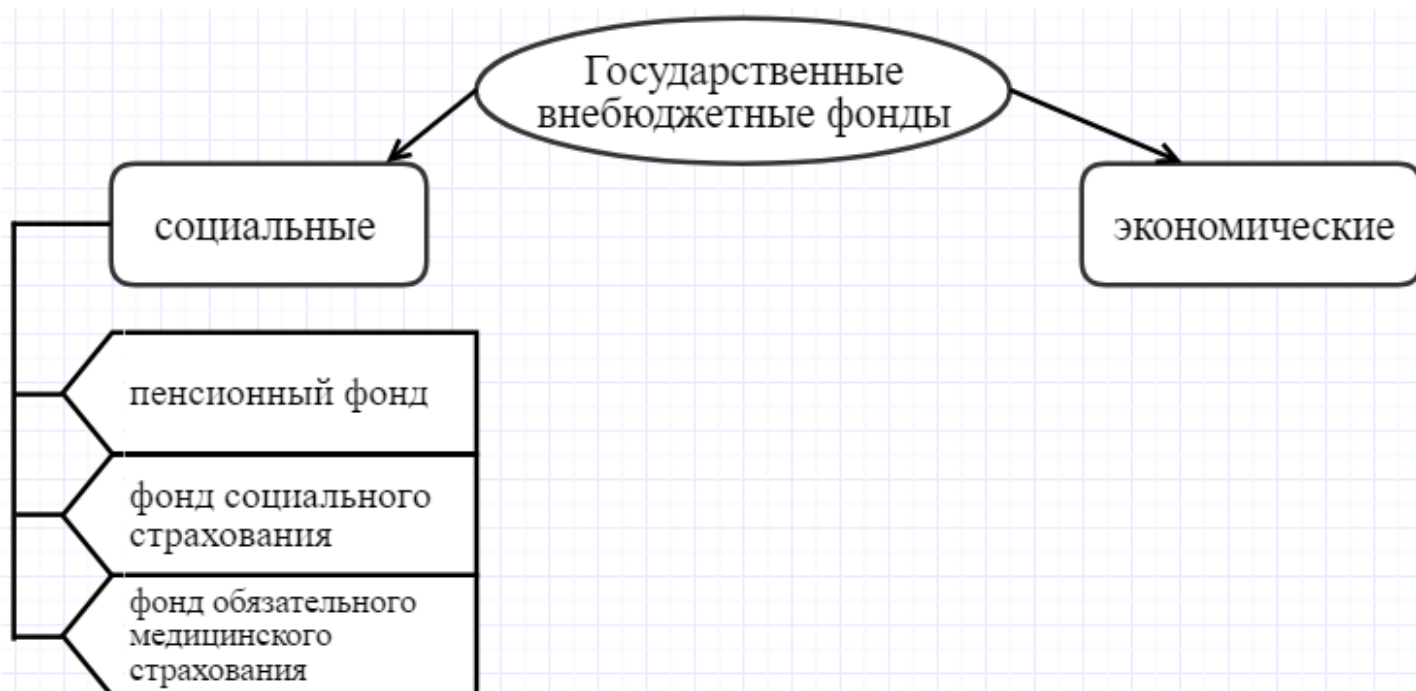


Рис. 2.5. Структура государственных внебюджетных фондов РФ.

Экономические государственные внебюджетные фонды специализируются на оказании финансовой поддержки отдельными отраслям в сфере материального производства, а также сферах науки, образования и для защиты окружающей среды. Такие фонды носят переменный характер, то есть возникают в отдельные годы при необходимости удовлетворения экономических потребностей, а затем по мере того, как эти потребности становятся удовлетворены, фонды отменяются.

К фондам социального страхования относятся:

- пенсионный Фонд;
- Фонд социального страхования;
- Фонд обязательного медицинского страхования.

Пенсионный Фонд — это государственный внебюджетный фонд, предназначенный для выплаты пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца. Данный фонд основан в России 22 декабря 1990 года. Одними из основных документов, регулирующих деятельность Пенсионного фонда, являются: Постановление Верховного Совета РСФСР №442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР», Постановление Верховного совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 2122-1 «Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии».[\[6\]](#)

Функциями пенсионного фонда РФ являются:

- установление и выплата страховых пенсий, накопительной пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению, социальной пенсии, пенсии государственных служащих и др.;
- выдача государственных сертификатов на материнский капитал;
- назначение и реализация социальных выплат отдельным категориям граждан: ветеранам, инвалидам, Героям РФ и др.;
- назначение и реализация федеральной доплаты к пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера в регионе;
- ведение системы персонифицируемого учета прав участников системы обязательного пенсионного страхования;

- реализация программы государственного софинансирования пенсии и некоторые другие функции.[\[7\]](#)

Средства Пенсионного фонда РФ (далее ПФР) направляются:

- на выплату пенсий, в соответствии с действующим на территории РФ законодательством;
- доставку пенсий;
- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов;
- другие мероприятия, связанные с деятельностью ПФР.

Фонд социального страхования — это государственный внебюджетный фонд, созданный для обеспечения обязательного социального страхования граждан. Был основан в России 1 января 1991 года. С 1993 года Фонд социального страхования (далее ФСС) стал финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. Деятельность этого фонда регулируется Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования», Федеральным законом от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», а также иными законодательными и нормативными актами.[\[8\]](#)

Основными задачами ФСС являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников;
- подготовка мер по совершению социального страхования и др.

Деятельность ФСС:

- обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
- обеспечение социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- выполнение государственных социальных обязательств по поручению Правительства РФ;
- международная деятельность.

Средства Фонда социального страхования направляются на:

- частичное содержание детских юношеских спортивных школ;
- оплату проезда к месту лечения и обратно;
- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях;
- обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда;
- финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечение государственной защиты трудовых прав работников;
- проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;
- осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда;
- участие в финансовых программах международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Фонд обязательного медицинского страхования (далее ФОМС) — это государственный внебюджетный фонд, созданный для финансирования медицинского обслуживания граждан. Данный фонд был образован в РФ 28 июня 1991 года. Осуществление регулирования деятельностью ФОМС происходит на основе Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах здоровья граждан в Российской Федерации», Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28.02.2011 № 154н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования».[\[9\]](#)

Основной задачей данного фонда является обеспечение граждан бесплатной медицинской помощью в объеме, определенном действующим законодательством.

Функции ФОМС:

- выравнивает финансовые условия деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее ОМС);
- разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на ОМС;
- осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумуляцию финансовых средств Федерального ФОМС;
- выделяется в установленном порядке средства территориальных фондов ОМС, в том числе на возвратной и безвозвратной основе;

- участвует в разработке базовых программ ОМС граждан и др.

## **2.2. Перспективы развития и совершенствования бюджетной системы РФ**

Бюджетная политика является целенаправленной деятельностью государства. Она определяет основные задачи и количественные параметры формирования доходов и расходов бюджета, управлением государственным долгом. Является важным инструментом экономической политики государства.

Проблемы, с которыми сегодня сталкиваются, бюджеты Российской Федерации требуют от органов государственной власти преобразований в качественном и количественном составе бюджетных показателей, а также в самих принципах организации бюджетной системы. Прежде всего, возникает необходимость в реформировании законодательной базы бюджетной системы.

К проблемам современного бюджетного устройства следует отнести и чрезвычайную бюджетную децентрализованность, что противоречит тенденциям формирования единого общероссийского рынка, осложняет проведение общенациональной денежно-кредитной политики, подрывает политику ограничения бюджетного дефицита, устойчивость денежной системы.[\[10\]](#)

Обновление бюджетного устройства России следует вести по следующим направлениям:

- обеспечение формирования сильного федерального бюджета как гаранта устойчивости всей бюджетной системы, мощного инструмента государственного регулирования рыночной экономики;
- переход к целевым финансовым трансфертам территориям с аккумуляцией федеральных и региональных бюджетных ресурсов для совместного финансирования инвестиционных и социальных программ;
- отказ от предоставления бюджетно-налоговых преимуществ по признакам государственно-национального статуса субъектов Федерации;
- законодательное утверждение бюджетной асимметрии в соответствии с программами региональной экономической и социальной политики с использованием критериев «бедных» и «богатых» регионов.

Все это в совокупности способно значительно усовершенствовать бюджетное устройство Российской Федерации, особенно с точки зрения формирования нормальных рыночных межбюджетных отношений, основанных на принципах бюджетного федерализма.

На современном этапе российская бюджетная система претерпела ряд изменений. Произошло формирование трех уровней бюджетной системы. Была реализована система устаревших основ построения бюджетной системы новыми принципами. Также осуществлена первая реформа в системе межбюджетных отношений. Продолжен процесс разделения функций бюджетов разных уровней. Данные изменения дали возможность прийти к заключению: уровень отношений между бюджетными уровнями является более качественным, более рациональным, чем был до проведения реформ. Но необходимо отметить, что до полного формирования оптимальной системы бюджетной системы нужно проделать немалый объем работы. До некоторого времени элементы бюджетной системы подвергались критике. Выделялись отрицательные аспекты в различных элементах системы: принципы построения, способы бюджетного выравнивания, нормативно-правовая база, механизм разграничения полномочий между органами власти разного уровня, структура и состав доходов территориальных бюджетов и др. На сегодняшний день благодаря установленной нормативно-правовой базе в сфере бюджетных отношений бюджетный процесс в государстве достаточно хорошо регламентирован. Это дает возможность органам законодательной власти в период, до начала нового финансового года, принимать бюджет, а исполнительным органам — работать в более эффективном режиме, при этом иметь необходимые финансовые средства без сбоев.

Бюджетный процесс в России хоть и имеет положительные стороны, но его содержательная сторона требует существенных изменений. Объясняется это тем, что в Российской Федерации не включены в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов.

Исследование бюджетной системы Российской Федерации на протяжении последних лет позволяет сделать выводы, что в среди основных проблем, требующих разрешения нужно выделить такие[\[11\]](#):

— приведение к балансу бюджетов разных уровней, в том числе государственные бюджетные фонды;

- оптимизация структуры статей доходов и расходов бюджетной системы;
- обеспечение принятия реальных и прозрачных бюджетов и внебюджетных фондов; – совершенствование налоговой системы;
- повышение эффективности (доходность) использования государственной собственности, собственности субъектов РФ и собственности муниципальных образований;
- переход к казначейской системе исполнения бюджетов;
- совершенствование нормативно-правовой базы, фиксирование механизма перехода расходов верхнего уровня на бюджеты нижних уровней бюджетной системы;
- оптимизация бюджетной системы на базе обобщения теории и реализации ее положений в практику бюджетного процесса.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Одним из важнейших институтов государства является бюджетная система. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества.

Исторический опыт и практика формирования бюджетных систем в различных странах, в том числе в странах с развитой рыночной экономикой, свидетельствуют о том, что, несмотря на разнообразие бюджетных моделей, все они формировались под влиянием поиска оптимального взаимодействия между бюджетами разного уровня, которое обеспечивало бы финансовую самостоятельность каждого субъекта власти в едином государстве. В России этот процесс начался одновременно со становлением демократического государства и является одним из ключевых факторов экономического и политического развития страны.

Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая



законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В процессе своего развития бюджетная система Российской Федерации прошла несколько этапов, была и до сих пор связана со многими сферами жизни и деятельности государства и его населения: социальной, налоговой, политической, экономической и пр. Современная бюджетная система России имеет почти вековую историю и послужила прообразом современной бюджетной системы Российской Федерации. Этапы становления и история бюджетной системы страны были связаны с историческими этапами нашего государства. Можно выделить следующие этапы становления и развития бюджетной системы РФ:

1. Становление бюджетной системы от Древней Руси до Революции 1917г.
2. Возникновение советской бюджетной системы.
3. Бюджетная система СССР в военные 1941-1945 годы.
4. Развитие бюджетной системы СССР в 1945-1980гг.
5. Бюджетная система на современном этапе.

Государственный бюджет представляет систему бюджетов, включающую в себя бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты и федеральный бюджет. За бюджетом каждого уровня закрепляются свои доходы и расходы, которые ООН должен финансировать. Основным источником поступлений в бюджет являются налоги, однако наряду с ними доходы могут формироваться за счет неналоговых поступлений, займов и эмиссии денег. Расходы бюджета подразделяются на текущие, обеспечивающие текущие потребности государства, и капитальные, обеспечивающие расширенное воспроизводство и прирост запасов.

Необходимость реформирования бюджетной системы в современных условиях определяется объективными требованиями экономической действительности. Развитие общества еще довольно длительное время будет определяться развитием бюджетных отношений. Но и при рыночной системе роль бюджетного регулирования не уменьшается: ведь общество не перестает нуждаться в сильной и авторитетной власти, способной осуществлять контроль над теми процессами, в которых рынок оказывается бессилён, а именно бюджет позволяет аккумулировать для этого финансовые ресурсы и осуществлять их использование.

Таким образом, совершенствование бюджетного устройства способно оказать значительное положительное воздействие на функционирование всей рыночной

системы. И это совершенствование следует осуществлять как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, основывая их исключительно на принципах бюджетного федерализма, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за уровнем возможных бюджетного дефицита и государственного долга. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощный стимул экономического роста.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция Российской Федерации: офиц. Текст. – М.: Проспект, 2009. – 39с.
2. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017).
3. Официальный сайт пенсионного Фонда РФ □ URL: <http://www.pfrf.ru/> (дата обращения 05.04.2018).
3. Официальный сайт Фонда социального страхования Российской Федерации □ URL: <http://fss.ru/> – (дата обращения: 26.04.2018).
4. Фонд обязательного медицинского страхования // Официальный сайт Фонда обязательного медицинского страхования – URL: <http://www.ffoms.ru/> – (дата обращения: 27.04.2018).
5. Бегунова С. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие. Оренбург: ОГУ, 2014. С. 124
7. Емельянова Ф.Н. Финансы «Основы теории финансов. Государственные и муниципальные финансы»: Учебное пособие / Ф.Н. Емельянова. – Чебоксары: Филиал РГСУ в г. Чебоксары: ООО «Крона-2», 2007. – 248с.
9. Поляк Г.Б. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник. М, 2012. С. 562.

1. Конституция Российской Федерации. Текст. – М.: Проспект, 2009-39с. [↑](#)

2. Емельянова Ф.Н. Финансы. «Основы теории финансов. Государственные и муниципальные финансы»: Учебное пособие/Емельянова Ф.Н. – Чебоксары

Филиал РГСУ в г. Чебоксары: ООО»Крона-2», 2007 – 248 с. [↑](#)

3. Поляк Г.Б. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник. М, 2012. С. 562. [↑](#)
4. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. От 28.12.2017). [↑](#)
5. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) [↑](#)
6. Официальный сайт пенсионного Фонда РФ □ URL: <http://www.pfrf.ru/> (дата обращения 05.04.2018) [↑](#)
7. Официальный сайт пенсионного Фонда РФ □ URL: <http://www.pfrf.ru/> (дата обращения 05.04.2018) [↑](#)
8. Официальный сайт Фонда социального страхования Российской федерации □ URL: <http://fss.ru/> – (дата обращения: 26.04.2018) [↑](#)
9. Фонд обязательного медицинского страхования // Официальный сайт Фонда обязательного медицинского страхования – URL: <http://www.ffoms.ru/> – (дата обращения: 27.04.2018) [↑](#)
10. Бегунова С. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. Пособие. Оренбург: ОГУ, 2014. С. 124. [↑](#)
11. Ильясов М.М. Проблемы и направления совершенствования бюджетной системы Российской Федерации // Молодой ученый. –2016. – №18. – С. 250-253. – URL <https://moluch.ru/archive/122/33495/> (дата обращения: 11.09.2018). [↑](#)