

Содержание:

Введение

Актуальность темы заключается в том, что бюджетная политика носит первостепенный характер для функционирования экономики, ее формирования, а так же развития. Одной из главных целей бюджетной политики государства, на протяжении уже многих лет, является повышение уровня и качества жизни, что так же обуславливает актуальность темы.

В современных условиях проблемы формирования и реализации на практике эффективной бюджетной политики в масштабах всей страны в целом и на субфедеральном уровне приобретают особую значимость. Последний же аспект является сейчас наиболее важным. Финансовая стабильность такой огромной страны, как Россия, будет гарантирована только при условии финансового благополучия ее многочисленных территорий. Отсюда - значимость проблем разработки эффективной бюджетной политики в регионах и на местах, позволяющей на деле обеспечить финансовую самостоятельность, получение населением достаточного объема общественных благ, доходную самодостаточность и ответственность субъектов Федерации и их территорий.

Способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья – все это является одной из главных задач государства. В сфере его прямой ответственности — удовлетворение потребностей граждан в качественном и доступном жилье, услугах образования, здравоохранения, культурном и духовном развитии, информации, досуге, безусловное выполнение всех законодательно установленных социальных гарантий, в том числе пенсионное и социальное обеспечение, социальная защита граждан, нуждающихся в государственной помощи. Все это можно осуществить с помощью эффективно выстроенной бюджетной политики регионов и государства в целом.

Объект исследования: бюджетная система.

Предмет исследования: бюджетная политика.

Цель исследования: изучить особенности современной бюджетной политики России.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- **раскрыть сущность бюджетной политики;**
- **изучить нормативно-правовую базу бюджетной политики;**
- **выявить основные проблемы государственной бюджетной политики в регионах;**
- определить возможные пути решения проблем государственной бюджетной политики в регионах.

Практическая значимость работы заключается в том, что сформулированы предложения по реформированию налоговой системы и бюджетной политики, которые позволят существенно улучшить ситуацию с региональными и местными финансами в РФ и добиться сбалансированности бюджетов территорий РФ.

Структура данной работы состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

1. Бюджетная политика Российской Федерации

1.1 Понятие, цель и основы бюджетной политики

Государственная деятельность по регулированию экономики является государственной экономической политикой, которая подразделяется на суть экономическую политику (управление народным хозяйством) и финансовую политику. В финансовой политике можно выделить два основных и, во многом, конкурирующих направления: кредитно-денежную политику и бюджетно-налоговую (или фискальную) политику. Из предложенной логической цепочки следует, что государственная бюджетно-налоговая политика является одной из составляющих финансовой политики государства.

Опираясь на это весьма краткое определение проанализируем определения других авторов. Проблемой, как уже отмечалось, является несогласованность дефиниций

и размытость границ как таковых, что приводит к появлению в анализируемом ряду понятий «бюджетная политика», «фискальная политика», «налогово-бюджетная политика» и прочие подобные комбинации, вместе с тем определяющий в той или иной степени один и тот же предмет.

Таблица 1.

Определение разными авторами сути «бюджетно-налоговой» политики

Установление границ определения происходит само собой, поскольку как видно из вышеприведенной таблицы определение бюджетной политики включают в себя или налогообложение, или систему наполнения бюджета. Таким образом наиболее емким и удачным термином можно считать «бюджетно-налоговая (или фискальная) политика».

Что до одного из важнейших вопросов, определения сущности изучаемого явления, можно выделить следующие группы мнений: 1) бюджетно-налоговая политика как управленческий процесс; 2) бюджетно-налоговая политика как карта (план) управленческого процесса; 3) бюджетно-налоговая политика как система итераций управленческого процесса (решений и мер), а также их последствий; 4) бюджетно-налоговая политика как управленческая деятельность; 5) бюджетно-налоговая политика как наука. В принципе все вышеперечисленное в некоторой степени верно, однако недостаточно, чтобы быть использованным в дальнейших научных исследованиях. Обращаясь к определению «политика», его рассматривают как: 1) управленческую деятельность в государстве; 2) системный план действий по управлению государством.

Исходя из этого:

- бюджетно-налоговая политика - в первую очередь управленческая деятельность государства в сфере налогообложения и государственных расходов;

- бюджетно-налоговая политика - во вторую очередь доктринальная система, утвержденная на государственном уровне в сфере налогообложения и государственных расходов;

- бюджетно-налоговая политика - лишь постфактум в долгосрочной ретроспективе может рассматриваться как система принимаемых решений.

1.2 Нормативно-правовая база бюджетной политики РФ

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации включает в себя единство бюджетного законодательства Российской Федерации, единство принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации Российской Федерации, а также единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетное законодательство - это совокупность законодательных и других нормативных правовых актов, которые приняты на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях, и ими же регулируются бюджетные правоотношения.

Бюджетное законодательство Российской Федерации это иерархическая система нормативных правовых актов, состоящая в первую очередь из Конституции РФ, принятой в 1993 году и из Бюджетного кодекса РФ, который был принят в 1998 году и вступил в действие с 1 января 2000 года. А так же и из принимаемых, в соответствии с двумя данными НПА, федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Федерации о бюджетах субъектов Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, которые регулируют бюджетные правоотношения.

Нормативно-правовые документы, которые можно назвать основополагающими в регулировании бюджетно-финансовых отношениях - это Конституция РФ, Бюджетный и Налоговый кодексы.

Действующее на данный момент российское законодательство в бюджетной сфере можно условно разделить на две группы. К первой группе будут относиться нормативно-правовые акты, которые определяют стратегию и долгосрочную перспективу экономического и финансового развития страны. К примеру, в данную группу можно отнести Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная

распоряжением Правительства **Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р** [6]. Данный документ определяет пути и способы обеспечения в долгосрочной перспективе (2008 - 2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

Так же в данную группу относятся ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию РФ, где оглашаются основные направления бюджетной политики, а так же подводятся итоги выполнения данной политики и определяются стратегические и краткосрочные ориентиры, согласованные с общими целями и задачами экономической политики государства.

В процессе составления проекта федерального бюджета Правительство РФ ориентируется в первую очередь на приоритеты, обозначенные в бюджетной политике.

Так же важную роль играет сводный финансовый баланс, составляемый на планируемый год и на прогнозируемый период. Он позволяет представить в комплексе финансовое положение страны, отдельных территорий, финансовые последствия проводимых реформ, возможности осуществления мер, намеченных на перспективу.

Кроме выше изложенных основополагающих документов к данной группе относятся и **«Основные направления налоговой политики РФ на 2016 и на плановый период 2017 и 2018 годов»**, нормативно - правовые акты органов исполнительной власти, в частности, определяющие более конкретные направления, пути и меры развития федерального бюджетного законодательства на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Ко второй группе - законодательной основе бюджетной политики актов относится различные кодексы РФ и группа базовых, взаимосвязанных законов Российской Федерации. К примеру, Конституция РФ, принятая в 1993 году. Бюджетный кодекс Российской Федерации, который является «основой основ» в бюджетном законодательстве, все издаваемые нормативные правовые акты никак не могут противоречить данному Кодексу. Так же Налоговый Кодекс РФ. В перечисленные базовые Кодексы ежегодно вносятся дополнения и изменения, связанный с решением Конституционного Суда РФ, Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ. Как пример можно привести Федеральный закон **«О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»**. И так же иные законы

субъектов Российской Федерации для регулирования бюджетных процессов на определенной территории.

Таким образом, Бюджетная политика - это многогранный и многоуровневый процесс, включающий действия органов власти всех уровней бюджетной системы, направленный на экономическое развитие государства и обеспечение социальных и других благ членов общества.

Бюджетная система РФ представляет собой совокупность федерального, региональных и местных бюджетов, государственных внебюджетных и бюджетных фондов, взаимосвязанных между собой единством целей и задач по социально-экономическому развитию общества и государства.

2. Особенности формирования бюджетной политики России

2.1 Анализ и выявление проблем бюджетного устройства РФ

На сегодняшний день вопрос бюджетного устройства достаточно актуален, так как для выполнения своих целей и обязанностей государству необходимы финансовые резервы, от степени обеспеченности которыми зависит, будет ли продуктивна деятельность государственной власти. 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 [1].

Для России в силу ее федеративного устройства основное значение играет не только выработка грамотного бюджетного механизма, но и рациональное соотношение бюджетов различных уровней. Но при отсутствии достойного бюджетного механизма, даже правильно построенный и сбалансированный бюджет не в состоянии целиком и полностью реализовывать свои распределительные и контрольные функции. Именно поэтому большую роль имеет норма единства этой системы.

Правовые основы бюджетного устройства заложены Конституцией РФ, принятой 12 декабря 1993 года, а функционирует бюджетная система в соответствии с Бюджетным кодексом РФ принятым от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.12.2017).

В процессе анализа понятий вышеназванного кодекса было замечено отсутствие термина «бюджетное устройство», что демонстрирует нам преуменьшение существенности бюджетных элементов. Как следствие это стало причиной того, что в стране не сформирован план мероприятий по повышению их действенности. Бюджетное устройство состоит из следующих элементов [5, с. 33]:

- принципы построения бюджетной системы; – принципы и методы разграничения бюджетных полномочий;
- правила формирования и исполнения бюджетов; – принципы организации межбюджетных отношений;
- система ответственности за нарушение бюджетного и налогового законодательства.

Российская Федерация – федеративное государство, поэтому в соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная система России представляет трехуровневую иерархическую систему [4, с. 27]:

- первый уровень
- федеральный бюджет и бюджеты государственных и внебюджетных фондов; – второй уровень – бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; – третий уровень – местные бюджеты (около 30 тыс.).

Бюджеты в РФ осуществляют свою деятельность самостоятельно. Это означает, что местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в бюджеты членов федерации, а последние – в федеральный бюджет. Лидирующая роль принадлежит федеральному бюджету, который признается финансовой базой центрального правительства, так как он обеспечивает концентрацию части бюджетных ресурсов общегосударственного характера и через него происходит перераспределение национального дохода между субъектами РФ. Несмотря на то, что каждое из звеньев бюджета самостоятельно, в РФ предусматривается применение консолидированного бюджета, который означает свод бюджетов бюджетной

системы Российской Федерации на соответствующей территории без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами [1].

Более 60% консолидированного бюджета Российской Федерации занимает федеральный бюджет [2, с. 660]. Обозначим, что консолидированные бюджеты не утверждаются в качестве нормативно-правового акта, а используются лишь в аналитических целях. В статье 28 БК РФ приводится перечень принципов построения бюджетной системы. Каждый из них находится во взаимосвязи с другими, что говорит о последовательном и логичном развитии. Особое внимание уделяется бюджетному федерализму – это принцип построения бюджетных отношений, позволяющий в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы Федерации с интересами ее субъектов и органов местного самоуправления [3, с. 76]. Эта проблема заключается в исторически сложившейся неравномерности размещения производительных сил и поэтому у достаточно многих субъектов РФ отсутствуют необходимые ресурсы для осуществления своих задач. Для ее решения следует предоставить соответствующим бюджетам собственные доходные источники поступлений и предоставить право самостоятельно распоряжаться ими.

Резюмируя, можно сделать вывод о том, что бюджетная система Российской Федерации достаточно сложна, как и все ее компоненты. Бюджетное устройство имеет неординарный характер и зависит от ряда особенностей государства.

Оптимальное функционирование механизма осуществимо при условии корректного построения межбюджетных отношений и справедливого баланса доходов и расходов. Все это способствует стабилизации и укреплению экономики.

2.2 Бюджетная политика в 2019 - 2021 гг.

Бюджетная политика в любом государстве выступает тем балансирующим механизмом, который призван, с одной стороны, обеспечить нормальное функционирование бюджетной системы и ее устойчивость в среднесрочном периоде, а с другой – способствовать созданию благоприятных условий для развития национальной экономики, ее росту. **Орган власти, реализующий эту политику, напрямую заинтересован в результирующем воздействии бюджета на экономику, так как от роста последней зависит и объем поступающих в бюджет ресурсов.**

Инструменты реализации бюджетной политики, безусловно, определяются состоянием внешней и внутренней конъюнктуры. Однако ключевые ее ориентиры по обеспечению устойчивых темпов экономического роста, достаточного объема и качества социальных и прочих государственных услуг на всей территории государства, результативного выполнения государством своих функций должны оставаться неизменными.

При этом сбалансированность бюджета, посредством которого реализуется бюджетная политика, носит соподчиненную задачу и достигается в зависимости от экономической ситуации либо через активное расширение источников финансирования бюджетного дефицита (как правило, займов и резервов), либо через сжатие бюджетного финансирования с одновременной приоритизацией его направлений.

Лишь в исключительных случаях сбалансированность бюджета может стать более важной задачей в сравнении с поддержкой экономики: при нарушении баланса на финансовых рынках, кризисных явлениях в экономике, сопровождающихся высокой инфляцией, дефолтами заемщиков (как частных, так и суверенных), девальвацией национальной валюты [4. с, 710].

Приоритетной задачей на протяжении последних трех лет было обеспечение максимальной сбалансированности федерального бюджета России с минимизацией его дефицита посредством сокращения большинства направлений расходов относительно ВВП, централизации налоговых поступлений в бюджетной системе, накопления резервов. Такая бюджетная политика получила название бюджетной консолидации. Ее результатами стали сокращение бюджетных расходов по большинству направлений и, соответственно, крайне медленное восстановление российской экономики после кризисов, торможение ее развития даже на фоне благоприятной ценовой конъюнктуры на рынке. Заданный на федеральном уровне вектор бюджетной политики транслировался и на нижние уровни бюджетной системы, вынуждая региональные и местные органы власти обеспечивать баланс своих бюджетов через сокращение бюджетных расходов с неустойчивыми по динамике доходами.

В конечном **счете** происходило сжатие бюджетной системы и ослабление ее воздействия на экономический рост [9. с, 19]. Оценка параметров федерального бюджета **России на 2019-2021 гг.** позволяет надеяться на трансформацию прежней бюджетной политики. Перед ней стоят два ключевых вызова:

– превентивная защита от шоков и рисков, связанных с нарастанием глобальных диспропорций и противоречий в экономической, финансовой, социальной и политической сферах;

– создание условий для ускорения темпов роста российской экономики и повышение на этой основе благосостояния российского населения.

Очевидна сложность совмещения этих целей. Так, обеспечение превентивной защиты от глобальных внешних шоков и рисков ограничивает возможности ускорения экономического развития. В то же время ускорение темпов экономического развития требует привлечения огромных финансовых ресурсов в экономику, в том числе из сферы финансовой защиты, и результативного инвестиционного их расходования. Нахождение золотой середины, точнее – оптимальной комбинации в реализации потенциальных возможностей бюджетных средств, достижимо за счет профессионального, эффективного использования широкого арсенала финансовых инструментов и взвешенной бюджетной политики.

Для понимания ключевых векторов бюджетной политики в текущем бюджетном цикле 2019–2021 гг. и прогнозной оценки ее воздействия на экономику России проведем анализ параметров и инструментов федерального бюджета в указанный период.

Анализ положений закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» позволил выявить его приоритеты как в области превентивной защиты российской экономики, так и в области стимулирования ее роста. К приоритетам бюджетной политики в сфере превентивной защиты российской экономики от глобальных экономических шоков и рисков относятся:

1) сохранение и накопление резервов в Фонде национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов;

2) наличие бюджетного профицита в течение 2019–2021 гг.;

3) сохранение долговой нагрузки федерального правительства на безопасных уровнях;

4) усиление контроля за объемами перераспределяемых ресурсов в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации и повышение требований к их финансовой устойчивости. К приоритетам бюджетной политики по расширению потенциала российской экономики относятся:

- 1) реализация проектного подхода в бюджетном финансировании;**
- 2) объединение масштабных стратегически значимых расходов в составе национальных проектов;**
- 3) трансформация структуры расходов в пользу направлений, обеспечивающих рост инвестиций в экономику и человеческий капитал;**
- 4) формирование Фонда развития.**

Проведем анализ определенных в федеральном бюджете на **2019-2021** гг. приоритетов для оценки попытки выбора компромиссной модели бюджетной политики. Вначале дадим оценку бюджетных мер в сфере превентивной защиты российской экономики от глобальных рисков.

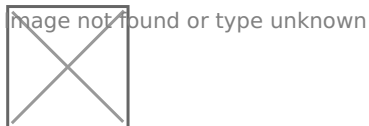
Сохранение и накопление резервов в Фонде национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов. Возобновление практики накопления бюджетных резервов в периоды благоприятной ценовой конъюнктуры на рынке нефти в рамках бюджетного правила обеспечивает запас финансовой прочности для федерального бюджета при реализации стимулирующей бюджетной политики. Согласно бюджетному правилу формирующийся в ходе исполнения федерального бюджета избыток нефтегазовых доходов при превышении их фактически поступившей величины над расчетной, в основе которой заложены базовая цена на нефть, экспортируемый газ и прогнозный обменный курс рубля, направляется в Фонд национального благосостояния (ФНБ).

При снижении фактических цен на нефть ниже их базового уровня, заложенного при утверждении доходов федерального бюджета, средства Фонда национального благосостояния используются для замещения выпадающих нефтегазовых доходов.

Такая конструкция бюджетных правил позволяет снизить зависимость федерального бюджета от колебания цен на нефть, гарантировать исполнение всех его расходных обязательств независимо от кратко- и среднесрочной их волатильности, обеспечивает более прозрачную оценку дополнительных возможностей увеличения расходов и накопления бюджетных резервов. Согласно прогнозам Министерства финансов Российской Федерации, увеличение средств Фонда национального благосостояния за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и курсовой разницы прогнозируется в **2019 г. до 7,8 трлн рублей, в 2020 г. - до 11,37 трлн рублей, в 2021 г. - до 14,18 трлн рублей (табл. 2). Объем Фонда**

национального благосостояния в процентах к ВВП составит на конец 2019 г. 7,4%, на конец 2020 г. - 10,3%, на конец 2021 г. - 12%.

Таблица 2.



Использование средств Фонда национального благосостояния согласно бюджетному правилу допускается при достижении им уровня в 7% к ВВП. Таким образом, если прогнозы дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета окажутся верными, около **3,4 трлн рублей будут** доступны для инвестирования уже в **2020 г. и 2,3 трлн рублей - в 2021 г.** Накопление дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния будет способствовать повышению бюджетной стабильности и, как следствие, суверенного кредитного рейтинга **Российской Федерации [7. с, 240].**

Одновременно за счет накопленных резервов создается возможность бюджетного маневрирования в условиях возрастающих глобальных рисков. Бюджетные маневры могут быть использованы как для защиты российской экономики и социальной сферы от последствий замедления мирового и национального экономического роста, высокой инфляции, безработицы, девальвации национальной валюты, так и для стимулирования ускоренного развития экономики **[8. с, 209-210].**

Наличие бюджетного профицита в течение 2019-2021 гг. Особенностью параметров федерального бюджета 2019-2021 гг. является его формирование с профицитом в течение всего трехлетнего цикла. Совокупный объем профицита за 3 года составит почти 4 трлн рублей (табл. 3). Профицит федерального бюджета обусловлен механизмом бюджетного правила, сдерживающего рост бюджетных расходов в пределах базового объема нефтегазовых доходов и величины расходов на обслуживание государственного долга. Таким образом, бюджетное правило выполняет функцию сдержек и противовесов при реализации стимулирующей бюджетной политики.

Таблица 3.



Вместе с тем формирование федерального бюджета с профицитом, как правило, означает возможность сохранения налоговой нагрузки на бизнес и население для стимулирования их хозяйственной активности с одновременным расширением некоторых инвестиционных налоговых льгот [6, с, 99]. Это политика эффективной консолидации, предполагающая наряду с сокращением бюджетных расходов постепенное снижение налоговой нагрузки на субъектов экономики. Попытка ее реализации наблюдается только в отношении стимулирования нефтегазового сектора в части завершения налогового маневра, введения налога на дополнительный доход вместо налога на добычу полезных ископаемых и отрицательных акцизов для нефтеперерабатывающих компаний.

Однако меры в области налогов, предпринимаемые с целью повышения не нефтегазовых доходов федерального бюджета в **2019-2021 гг.**, к сожалению, приведут к росту налоговой нагрузки как на бизнес, так и на население за счет роста ставок отдельных налогов и неналоговых (**квазифискальных**) платежей [3, с, 219-220].

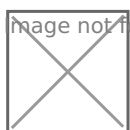
Речь идет о повышении ставки налога на добавленную стоимость на 2%, индексации ставок отдельных акцизов, водного налога и др. Общий эффект от влияния изменений налогового и бюджетного законодательства, макроэкономической ситуации и разовых факторов на не нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019 г. составит более 1,6 трлн рублей, причем около 46% их дополнительного увеличения обусловлено влиянием макроэкономической ситуации и 54% - влиянием изменения законодательства по налогам и сборам.

Таким образом, повышение доходов федерального бюджета, безусловно, способствующее его финансовой устойчивости, происходит преимущественно за счет более жестких мер в налогообложении и налоговом администрировании. Сохранение долговой нагрузки федерального правительства на безопасных уровнях. Одним из преимуществ бюджетной системы в период нарастающих рисков является низкая долговая нагрузка государственного сектора, прежде всего на федеральном уровне. Это обеспечивает возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов в бюджетную сферу за счет займов даже в периоды нестабильного глобального экономического развития.

Показатели долговой нагрузки Российской Федерации в динамике представлены в табл.4. В 2019–2021 гг. Российская Федерация будет иметь значительный запас как по объему государственного долга, так и по возможностям его погашения и обслуживания. Несмотря на активное увеличение государственного долга относительно ВВП за 2019–2021 гг. почти на 3%, его совокупный объем сохранится на относительно безопасном уровне (менее 20%). Рост долга будет происходить преимущественно за счет внутренних займов, что снижает валютные риски для суверенного заемщика и экономики в целом. Одновременно в 2 раза сокращается отношение **годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг. Это дает возможность в случае возникновения трудностей по привлечению необходимой суммы государственных займов на внутреннем рынке компенсировать дефицит ресурсов с внешнего рынка заимствований.**

Таблица 4

image not found or type unknown



Усиление контроля за объемами перераспределяемых ресурсов в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации и повышение требований к их финансовой устойчивости. В качестве мер превентивной защиты в рамках политики бюджетной консолидации в федеральном бюджете сохраняется мораторий на предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации в **2019–2021** гг., усиливается контроль предоставления и эффективного использования ими межбюджетных трансфертов, а также показателей долговой устойчивости регионов. В целях снижения долговой нагрузки на субъекты Российской Федерации, совокупный объем которой на 1 сентября 2018 г. составлял 2,1 трлн рублей¹, в 2019–2021 гг. будет продолжена ее реструктуризация в части полученных ранее субъектами Российской Федерации кредитов из федерального бюджета.

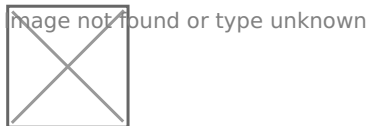
В соответствии с правилами проведения реструктуризации субъектами Российской Федерации приняты обязательства по обеспечению до 2024 г. дефицитов их бюджетов на уровне, не превышающем 10% от суммарного объема доходов без учета безвозмездных поступлений за соответствующий год, а также по достижению менее 50% отношения объема государственного долга субъекта Российской Федерации к доходам

регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений. В сфере межбюджетного регулирования при предоставлении межбюджетных трансфертов регионам введены дополнительные условия, ограничивающие предельные значения объема заимствований субъекта. Предпринятые меры направлены на повышение финансовой дисциплины в субъектах Российской Федерации и их сбалансированности в среднесрочном периоде, на их финансовую устойчивость в случае реализации различного рода рисков в национальной и глобальной экономике. Вместе с тем реализация только превентивных мер в области бюджетной политики неизбежно ограничивает возможности экономического развития России, повышение благосостояния российского населения и означает отказ от ускорения экономического роста. Понимание этих последствий правительством Российской Федерации нашло отражение в определенной перенастройке инструментов бюджетной **политики на ускорение** экономического роста в **2019-2021 гг.** Проведем анализ инструментов бюджетной политики по расширению потенциала роста российской экономики. Реализация проектного подхода в бюджетном финансировании. Реализация проектного подхода в России в бюджетном финансировании началась с **2005 г.** с развитием государственно-частного партнерства. Далее проектные принципы частично были перенесены на финансирование отдельных государственных программ **(с 2013 г. по настоящее время) [2. с. 906].**

Распространение данного подхода в бюджетной политике ускоренного роста при реализации стратегически значимых проектов в приоритетных сферах экономики отвечает задаче стратегического индикативного бюджетирования. Необходимыми его элементами являются планирование значений целевых показателей проектов, определенных в Указе Президента Российской Федерации, на реализацию которого направлены эти проекты; разработка задач национального проекта, обеспечивающих достижение его целей и целевых показателей; детализация задач до результатов национального проекта; определение контрольных точек, подтверждающих получение результатов национального проекта; планирование мероприятий, направленных на достижение контрольных точек и в совокупности обеспечивающих получение результатов национального проекта; финансовое обеспечение реализации национальных проектов за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников; определение персональной ответственности за достижение целей, целевых показателей, решение задач, достижение результатов и контрольных точек, выполнение мероприятий национальных и федеральных проектов¹. Проектный подход в сфере бюджетного финансирования предусматривает

создание дорожной карты по каждому конкретному проекту и органов проектного управления – проектных офисов, отвечающих за достижение конечных показателей проекта. Его внедрение в систему бюджетного финансирования имеет стратегическое значение, так как способствует росту результативности бюджетных расходов [2. с, 904]. Особую актуальность он приобретает в условиях неопределенности экономического развития, постоянно происходящих изменений и ограниченного объема финансовых ресурсов. Объединение масштабных стратегически значимых расходов в составе национальных проектов. Одним из инвестиционных драйверов роста российской экономики за счет средств федерального бюджета в предстоящем бюджетном цикле станут **13 национальных проектов, включенных в состав программных расходов федерального бюджета (табл. 5).**

Таблица 5

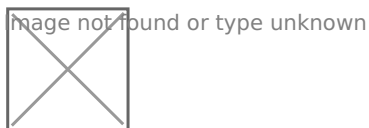


Структурной особенностью национальных проектов является их включение в состав действующих 46 государственных программ в форме 68 федеральных проектов и 9 дополнительных проектов стратегического назначения в рамках программы ускорения роста российской экономики и повышения благосостояния россиян. Общий объем ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов в **2019–2021 гг. составит 5,5 трлн рублей, в том числе 1,7 трлн рублей в 2019 г., что составляет 12,8% от совокупных программных расходов федерального бюджета и 9,3% от их общего объема. Наибольшие объемы финансирования национальных проектов в 2019–2021 гг. предусмотрены по направлениям «Демография» (27,6%), «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (18,8%), «Здравоохранение» (12,6%).** Они направлены на повышение качества и уровня воспроизводства человеческого капитала, а также развитие современной инфраструктуры в различных сферах российской экономики. Вместе с тем новый формат стимулирования инвестиций за счет средств федерального бюджета не лишен недостатков. Во-первых, цели и задачи всех 13 национальных проектов плохо согласованы между собой, что приводит к дублированию мероприятий в разных проектах.

Во-вторых, в отдельных проектах показатели и результаты их реализации отличаются непрозрачностью или не отвечают поставленным в них задачам, что ведет к риску нецелевого и неэффективного использования бюджетных ресурсов. В-третьих, по многим проектам основной объем их финансирования отражен в так называемом нераспределенном резерве – особом порядке перераспределения бюджетных средств между нацпроектами, не требующих внесения изменений в бюджетную роспись, что затрудняет объективную оценку достаточности финансовых ресурсов на их реализацию. В-четвертых, включение новых федеральных проектов в состав государственных программ наряду с входящими в них ранее действующими приоритетными проектами, федеральными и ведомственными целевыми программами значительно усложняет структуру государственных программ, а следовательно, и контроль эффективности их реализации. Так, отдельные федеральные проекты присутствуют в нескольких государственных программах и соответствующих им подпрограммах с разделением между ними предусмотренного объема финансирования. При отсутствии единой методики оценки эффективности программных расходов бюджета оценить результативность воздействия проектов на фундаментальные показатели экономики представляется крайне затруднительным. **В-пятых, часть федеральных проектов не отражена в составе государственных программ, хотя финансирование на них заложено в расходах федерального бюджета с 2019 г. К таким федеральным проектам относятся «Укрепление общественного здоровья», «Развитие экспорта медицинских услуг», «Развитие научной и научно-производственной кооперации», «Ипотека», ряд федеральных проектов по направлению «Производительность труда и поддержка занятости» и др. Указанные проблемы проектного финансирования объяснимы сжатыми сроками подготовки национальных проектов для реализации Указа Президента Российской Федерации начиная с 2019 г. Однако затягивание их решения может полностью дискредитировать этот инструмент финансирования бюджетных инвестиций. Трансформация структуры расходов в пользу направлений, обеспечивающих рост инвестиций в экономику и человеческий капитал. Оценка приоритетов расходов федерального бюджета по удельному их весу в общих расходах в 2019–2021 гг. свидетельствует о начатых преобразованиях в отношении динамики тех направлений, которые отвечают за экономический рост (табл. 6). О необходимости приоритизации расходов в правительстве Российской Федерации говорится не один год [5. с, 15]. Однако реальные действия по изменению их структуры стали возможны лишь в условиях формирования дополнительного резерва доходов, обусловившего профицит**

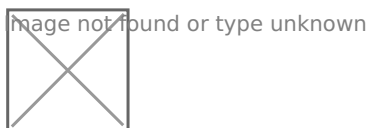
бюджета. В 2019–2021 гг. перераспределение расходов федерального бюджета будет осуществляться в пользу направлений, отвечающих за повышение качества человеческого капитала (образование, здравоохранение, охрана окружающей среды) и стимулирование экономического роста (национальная экономика, жилищное строительство) с одновременным снижением расходов оборонно-социальной направленности (национальная оборона, социальная политика). **В результате совокупный удельный вес расходов на здравоохранение и образование увеличится с 7,4% в 2018 г. до 9,1% в 2021 г., на охрану окружающей среды - с 0,6 до 1,4%, на национальную экономику - с 14,1 до 14,6%, на жилищно-коммунальное хозяйство - с 0,9 до 1,0%. Доля расходов на социальную политику снизится с 26,9% в 2018 г. до 25% в 2021 г., на национальную оборону - с 17,6% в 2018 г. до 16,6% в 2019 г.** Однако по-прежнему ключевыми направлениями расходов по удельному весу остаются «Социальная политика», «Национальная оборона», «Национальная экономика» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», занимающие 70% общих расходов федерального бюджета.

Таблица 6



Незначительное смещение структуры расходов федерального бюджета в пользу производительных направлений, создающих положительные эффекты для роста экономики, является недостаточным. Это становится очевидным при оценке уровня расходов федерального бюджета по отношению к ВВП (табл. 7).

Таблица 7



Оценка структуры расходов федерального бюджета относительно доли каждого направления к объему ВВП показывает, что существенной реструктуризации расходов федерального бюджета за трехлетний период не произойдет. К концу бюджетного цикла 2019–2021 гг. уровень расходов на образование и здравоохранение останется без изменений (0,7–0,8% в ВВП по

каждому направлению). В то же время более существенный рост указанных расходов к ВВП хотя бы до уровня 2012 г. (соответственно 0,9 и 1,0% к ВВП) за счет перенастройки бюджетного правила с увеличением базовой цены нефти позволил бы не только повысить благосостояние населения, продолжительность его жизни и образовательный потенциал, но также обеспечить повышение его конкурентоспособности на международном рынке труд.

В целом в трехлетнем периоде можно наблюдать плавное сокращение общего объема расходов федерального бюджета по отношению к ВВП ниже уровня в 17%, что отражает сохранение концептуальных подходов в бюджетной политике по продолжению консолидации бюджетных средств. В то же время выбор направлений и объектов бюджетного финансирования должен определяться его положительным влиянием на фундаментальные показатели экономики. Формирование Фонда развития. Образование Фонда развития соответствует золотому правилу бюджетной практики, при котором стратегически значимые расходы бюджета могут финансироваться за счет государственных займов целевым образом.

В 2019-2021 гг. в данный Фонд прогнозируется привлечь около 1,5 трлн рублей. Использование средств Фонда развития позволит реализовать проекты, способствующие переходу экономики на устойчивые темпы роста, и существенно улучшить качество жизни населения.

Поворот бюджетной политики на федеральном уровне в сторону инвестиционного стимулирования экономики посредством утверждения приоритетных национальных проектов и финансирования части из них за счет Бюджета развития делает чрезвычайно актуальным вопрос **усиления инвестиционной направленности бюджетов субъектов Российской Федерации.** К сожалению, в настоящее время расходы инвестиционного характера составляют незначительную часть в объеме расходов региональных и местных бюджетов. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, расходы на капитальные вложения в консолидированном бюджете Российской Федерации в 2018 г. составили 8% от общего объема расходов (в 2017 г. – 10%, в 2016 г. – 12,6%, в 2015 г. – 13,4%)¹. Большую же часть расходов региональных и местных бюджетов (свыше 53%) составляют расходы на финансирование социальных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Дело здесь не в нежелании территориальных органов власти заниматься инвестиционным развитием своих территорий, а в отсутствии возможностей для финансирования такого развития. По данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2018 г.

доходы 18 субъектов Российской Федерации более чем на 40% сформированы за счет безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Из них у 8 регионов указанная доля составила свыше 60%: Республика Ингушетия – 81,5%, Чеченская Республика – 80,1%, Республика Тыва – 74,1%, Республика Дагестан – 69,7%, Республика Алтай – 68,9%, Карачаево-Черкесская Республика – 65,1%, Республика Крым – 62,9%, Калининградская область – 60,1%². Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления предложено по аналогии с федеральным уровнем начать формировать в регионах собственные бюджеты развития в составе расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Они предназначены для финансового обеспечения инвестиционных и капитальных расходов, связанных с реализацией приоритетных проектов в региональной и муниципальной экономике и социальной сфере в соответствии со стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Предлагается закрепить в бюджетном законодательстве предложенный инструмент и обозначить цели и принципы его формирования и использования. Наличие в составе расходов бюджета целевого бюджетного фонда (**Фонда развития**) предполагает также закрепление за ним целевых источников его формирования по аналогии с дорожными фондами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем проблема состоит не в отсутствии специальной регламентации в Бюджетном кодексе Российской Федерации бюджетов развития. **Практика формирования инвестиционных бюджетов - аналогов бюджетов развития в отдельных регионах (Краснодарский край, Калужская и Нижегородская области и др.) показывает, что для устойчивого финансирования инвестиций в регионе требуются не столько специальные форматы в составе расходов территориальных бюджетов, сколько высокий бюджетный потенциал региона, основанный на благоприятном инвестиционном климате и повышении бюджетного потенциала у регионов.**

Ключевой проблемой финансирования инвестиционных расходов (как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации) является отсутствие их увязки с общей целевой стратегией развития российской экономики.

При существующем **многоформатном** подходе к финансированию бюджетных инвестиций через федеральные и региональные целевые программы, приоритетные национальные проекты, государственно-частное партнерство отсутствует долгосрочная инвестиционная стратегия, отражающая

приоритизацию расходов **федерального** и региональных бюджетов по инвестиционным направлениям. В этой связи необходимо концептуально изменить стратегию формирования и исполнения расходов федерального бюджета в предстоящий бюджетный цикл, а именно перейти от стратегии его максимальной балансировки к долгосрочной индикативной бюджетной стратегии.

В качестве безусловных целевых ориентиров такой стратегии необходимо установить темп роста ВВП как единственное и необходимое условие повышения благосостояния граждан, темп роста инвестиций в основной капитал, а также темп роста реальных доходов населения. **Индикативная стратегия на федеральном уровне должна стать одним из обязательных документов, используемых при разработке основных направлений бюджетной политики, а также при разработке проекта федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на трехлетний период.**

Предпринятая в федеральном бюджете Российской Федерации на 2019-2021 гг. попытка совмещения защиты российской экономики от внешних шоков с ускорением экономического развития требует от участников бюджетного процесса профессионализма, слаженной работы и высокого уровня государственного финансового менеджмента.

Заключение

Таким образом, исходя из проделанной мною работы можно сделать следующие выводы:

Бюджетная политика - это система форм и методов мобилизации финансовых ресурсов бюджета деятельность органов власти различных уровней по составлению, рассмотрению и исполнению бюджетов деятельность органов власти в области организации и использования бюджета, состоящая в разработке концепции его развитии, принципов и форм его организации.

В нынешнем году, как и в предыдущем, были определены основные задачи бюджетной политики, которые рассчитаны также и на среднесрочную перспективу в числе которых является:

- **повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики страны на основе стабильного функционирования и развития бюджетной системы;**
- **создание стабилизационного фонда для снижения в среднесрочной перспективе зависимости российской бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры;**
- **продолжение работы по совершенствованию налоговой системы и последовательному снижению налогового бремени;**
- **повышение эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов;**
- **финансирование подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием в основном на федеральном уровне;**
- **модернизация системы обязательного медицинского страхования населения;**
- **комплектование российской армии, предусматривающее замещение призыва на воинскую службу системой комплектования по контракту;**
- **принятие мер по максимальному сосредоточению всех средств бюджетной системы в учреждениях Банка России;**

При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности. Предсказуемость бюджетной политики - ключевой фактор общей макроэкономической устойчивости. Федеральный бюджет должен стать надежным финансовым фундаментом сильного демократического государства.

Экономический рост определяется такими факторами предложения, как природные ресурсы, трудовые ресурсы, капитал, технология. Ускорение экономического роста может быть достигнуто, прежде всего, за счет **увеличения масштабов использования ресурсов производства**. Это называется экстенсивным ростом. Особенно большие возможности для ускорения роста открывает использование таких факторов, как повышение **капитало-вооруженности** труда; совершенствование технологии производства на основе достижений науки и техники; улучшение **экономических механизмов**, способствующих распределению ограниченных ресурсов; повышение уровня

образованности работников и т. п. Эти факторы обеспечивают интенсивный рост, значение которого со временем повышается. Именно благодаря интенсивному росту можно избежать угрозы голода, порождаемой ростом численности населения и убывающей предельной производительностью факторов производства.

Список использованной литературы

1. **Андрюшин, С. А., Кузнецова, В. В. Бюджетная политика России в условиях новых вызовов / С. А. Андрюшин, В. В. Кузнецова // Бизнес и банки. 2014. № 21. С. 1-4.**
2. **Байбиков, В. Ю. Денежная и бюджетная политика Н.Х. Бунге в освещении публицистов "русского вестника" (1881-1899 гг.) / В. Ю. Байбиков // В сборнике: инновационное развитие современной науки Сборник статей Международной научно-практической конференции: В 9 частях. Ответственный редактор А.А. Сукиасян. г. Уфа, Республика Башкортостан, 2014. С. 100-107.**
3. **Балынин, И. В. Формирование социально ориентированной бюджетной политики в Российской Федерации на региональном уровне /**
4. **И. В. Балынин // Финансы и кредит. 2015. № 30 (654). С. 48-59.**
5. **Белослудцева, Г. Б. Бюджетная политика и стратегия в условиях кризиса / Г. Б. Белослудцева // В сборнике: Экономика и управление - 2014 Сборник материалов Международной научной конференции. под редакцией Е.Г. Анимицы, Н.А. Бровко. 2014. С. 125-138.**
6. **Белослудцева, Г. Б., Пушкарев, В. Л. Бюджетная политика в условиях экономического кризиса / Г. Б. Белослудцева, В. Л. Пушкарев // В сборнике: Актуальные вопросы менеджмента современной организации - 2015 сборник материалов Международной студенческой научно-практической конференции: электронное научное издание. 2015. С. 164-169.**
7. **Белостоцкий, А. А. Бюджетная политика муниципального образования / А. А. Белостоцкий // Saarbrucken, 2015. 18**
8. **Бирюков, А. Г. О некоторых вопросах реализации долгосрочной бюджетной политики / А. Г. Бирюков // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1 (19). С. 61-68.**
9. **Боголиб, Т. М. Инструменты реализации бюджетной политики на местном уровне / Т. М. Боголиб // Экономический вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов. 2014. Т. 22-1. С. 202-206.**

10. **Богославцева, Л. В.** Эффективная бюджетная политика как базовый принцип ответственного управления общественными финансами / **Л. В. Богославцева** // Научные труды SWorld. 2015. Т. 17. № 1 (38). С. 59-65.
11. **Бутова, Т. В., Цихоцкий, Ф. Н.** Характеристика инструментов реализации бюджетной политики России / **Т. В. Бутова, Ф. Н. Цихоцкий** // **Экономика и социум. 2015. № 1-2 (14). С. 593-595.**
12. Бюджетная политика на субфедеральном уровне: основные тенденции и результаты / **Т. В. Сумская** // В книге: Мы продолжаем традиции российской статистики Материалы I Открытого российского статистического конгресса. Новосибирск, **2015. С. 405-406.**
13. **Вакула, Н. Н., Волоцкова, О. В.** Бюджетная политика ростовской области: цели, проблемы и пути их решения / **Н. Н. Вакула, О. В. Волоцкова** // В сборнике: Современные тенденции в образовании и науке сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в **26 частях. 2013. С. 23-27.**
14. **Винницкая, О. А.** Приоритетные направления бюджетной политики в системе формирования доходов и расходов местных бюджетов / **О. А. Винницкая** // В сборнике: актуальные проблемы развития финансового сектора Материалы Международной научно-практической заочной конференции. Ответственный редактор **Я.Ю. Радюкова. Тамбов, 2015. С. 39-46.**
15. **Галимов, Г. А.** Влияние бюджетной политики на экономику региона / **Г. А. Галимов** // В сборнике: современные финансовые инструменты развития экономики регионов сборник статей **XII** международной научно-практической 19 конференции молодых ученых и студентов. г. **Уфа, Республика Башкортостан, 2014. С. 41-43.**
16. **Гафарова, О. В.** Совершенствование регулирующей функции бюджетной политики / **О. В. Гафарова** // В сборнике: Фундаментальная наука и технологии - перспективные разработки Материалы V международной научнопрактической конференции. **2015. С. 212.**
17. **Горбушина, С. Г.** Инвестиционная политика субъектов федерации в условиях бюджетных ограничений / **С. Г. Горбушина** // В книге: Международный экономический симпозиум - 2015 Материалы II международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; **III** международной научной конференции - Соколовские чтения «Бухгалтерский учет: взгляд из прошлого в будущее; международной весенней конференции молодых ученых-экономистов «Наука молодая». **2015. С. 306-307.**

18. **Гордиенко, М. С.** Анализ бюджетной политики Российской Федерации до 2020 г. / М. С. Гордиенко // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2014. № 6-2. С. 280-284.
19. **Горлова, О. С.** Бюджетная политика Российской Федерации в области доходов бюджетов: совершенствование механизма реализации / О. С. Горлова // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10-2 (63-2). С. 431-435.
20. **Губа, И. В.** Государственная региональная бюджетная политика на современном этапе / И. В. Губа // В сборнике: Прикладные исследования и технологии Негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Московский технологический институт "ВТУ". 2014. С. 195-197.
21. **Гущина, И. В.** Бюджетная политика как инструмент экономической безопасности / И. В. Гущина // В сборнике: Наука ЮУрГУ 67-я научная конференция. 2015. С. 785-791. 20
22. **Дайнекин, А. Э.,** Максимова, И. В. Бюджетная политика региона и ее эффективность: современные проблемы и пути их решения /
23. **А. Э. Дайнекин, И. В. Максимова** // Экономика и предпринимательство. 2015. № 7 (60). С. 367-372.
24. **Дианов, И. Д.** Актуальные проблемы бюджетной политики Российской Федерации / И. Д. Дианов // Ежегодник "Виттевские чтения". 2014. № 1. С. 105-106.
25. **Донская, С. Л.** Ограничения и возможности бюджетной политики: взгляд из региона / С. Л. Донская // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3 (21). С. 134-140.