

Содержание:

Введение

Современная теория государственного управления финансами уделяет особое внимание проблемам повышения эффективности реализации бюджетной политики государства. Причиной этому стал устойчивый и поступательный рост количества государств со значительными объемами внешнего и внутреннего госдолга и дефицитом государственного бюджета, особенно в последние годы в результате влияния финансового кризиса, последствия которого еще достаточно ощутимы и в настоящее время. Так складывается, что на сегодняшнем этапе экономического развития, практически нет стран, которых не касались проблемы несбалансированности бюджета и его дефицита, вопросов выполнения государством своих основных обязанностей и обязательств. Это проблема касается и России, проблемой всего российского общества. Так как сложность государственных решений в экономической и социальной сфере объясняется ограниченностью бюджета государства. При этом государством не в полной мере используются все имеющиеся возможности, что является основной причиной проведения бюджетных реформ. В этой связи одной из важных задач реформирования в этой сфере является поиск решения не только оптимального равновесия доходов и расходов, но и эффективной реализации бюджетного процесса в целом.

Актуальность рассматриваемой темы определяется проблемами эффективной реализации бюджетной политики и объясняется тем, что она касается вопросов рационального использования государственных средств для решения задач социально-экономического развития с одной стороны, и политики образования доходов бюджетной системы РФ, во все времена «больного» вопроса, с другой стороны.

В настоящее время проблемы, определенные в данной курсовой работе рассматриваются в работах таких экономистов, как: М. Г. Колосницына, И.Ю. Д.Л. Комягина, М. А. Абрамова, Л. И. Гончаренко, Е. В. Маркина и др.

Цель курсовой работы заключается в выявлении проблем и направления бюджетных реформ на современном этапе.

Задачи курсовой работы следующие:

- провести анализ бюджетных реформ России в их историческом аспекте;
- выявить проблемы и направления проведения реформ.

Объектом курсовой работы является бюджетная система Российской Федерации.

Предметом курсовой работы выступают бюджетные реформы в России в их историческом аспекте и их направленность на реализацию стратегии развития и в целом модернизацию российской экономики.

В качестве методологической базы исследования использованы аналитический и системный подход к изучению проблематики и объекта исследования данной работы. Достижение поставленной цели и решение обозначенных задач осуществляется с использованием таких методов: логического, статистического, сравнительного анализа, агрегирования.

Логика работы определяется поставленной целью, а решение задач определили следующую структуру работы: введение, две главы, заключение, список использованных источников.

Глава 1 Бюджетные реформы как элемент экономического развития государства

1.1 Понятие бюджетной системы, ее социально экономическое значение

В Российской Федерации становление общественных финансов и их главного звена - бюджета государства вызвано развитием в начале 19 века Министерской формы построения государственного управления и образования министерства по финансам, когда на смену коллегии пришел статус министерства.

Подобные идеи воплощены и в ныне функционирующем бюджете государства, в виде финансового плана с четким структурированием доходов и расходов. Для регулирования процесса пополнения доходов государства и использования финансов в виде его расходов складывались существующие в настоящий момент

финансовые, бюджетные и другие государственные институты (казначейства, министерства и т.п.).

Современная бюджетная система Российской Федерации постепенно стала центральным звеном общественных финансов. Она базируется на отношениях экономического характера и соответствующем государственном устройстве РФ, регламентируется нормами права и состоит из трех уровней: федерального бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов.

Бюджетное устройство можно понимать как форму организации бюджетной системы, а также ключевые принципы ее построения.

Свод федерального бюджета и консолидированный бюджетов субъектов РФ без учета государственных внебюджетных фондов - это консолидированный бюджет РФ.

Структуру бюджетной системы можно представить в виде рисунка 1.

Бюджетная система

Консолидированный бюджет РФ

(свод бюджетов всех уровней).

Бюджеты государственных внебюджетных фондов

Пенсионный фонд РФ

Фонд социального страхования РФ

Фонд обязательного медицинского страхования РФ и территориальные фонды МС

Федеральный бюджет

Консолидированный бюджет субъектов Федерации

Бюджет субъектов Федерации

Бюджет муниципальных образований (районов, поселений и городских округов)

Рисунок 1 - Бюджетная система России

Первый уровень бюджетной системы - это федеральный бюджет. и бюджеты государственных внебюджетных фондов^[1] (Пенсионный фонд РФ (ПФ РФ), Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС РФ). Бюджеты субъектов РФ и городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) и территориальный уровень государственных внебюджетных фондов формируют второй уровень бюджетной системы Российской Федерации. Третий уровень бюджетной системы РФ - это бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты). На самом нижнем уровне, уровне муниципалитетов можно выделить два основных подуровня - это бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований, бюджеты городских и сельских поселений. На рисунке 2 построены схема устройства консолидированного бюджета субъекта РФ.

Консолидированный бюджет субъекта

Областной бюджет

Бюджеты городов областного подчинения в т.ч. областного центра

Бюджеты районов области

Городские бюджеты

Бюджеты городских районов

Районные бюджеты

Бюджеты городов районного подчинения

Бюджеты сел, поселений и др. населенных пунктов

Рисунок 2 - Консолидированный бюджет субъекта

Данный порядок построения бюджетов закреплен в Конституции и в Бюджетном кодексе Российской Федерации, с момента принятия федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 09.07.1999 N 159-ФЗ. Этот закон начал действовать с начала 2000 г. и в процессе изменений, касающихся бюджетного процесса, регулярно корректируется. Систему муниципального управления закрепляет Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10. 2003 г.(№

131-ФЗ).

Бюджет государства это финансовый план государства, в нем, с одной стороны, отражаются доходы и их поступление, а с другой – отражается их использование для финансирования сфер, находящихся в ведении бюджета.

Поступление доходов в федеральный бюджет осуществляется преимущественно за счет налогов и других, приравненных к ним платежей (налог на прибыль, НДС, акцизы, НДСПИ, госпошлина, водный налог), в бюджеты субъектов РФ (налог на имущество, игорный бизнес, транспортный налог, НДФЛ и др.), налогоплательщиками, которых выступают как граждане, так и юридические лица. Расходы федерального бюджета направлены на выполнение государством своих функций (обеспечение государственного управления, финансирование законодательных и исполнительных органов власти, финансирование различных направлений науки, поддержка культуры, сферы здравоохранения, образования, национальной безопасности и экономики).

В Бюджетном кодексе РФ бюджет муниципального образования или местный бюджет зафиксирован как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Консолидированный бюджет же определен в Бюджетном кодексе РФ как свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов.

Консолидированный бюджет, как правило, составляется при формировании проекта федерального бюджета в форме прогноза, на его основе в процессе обсуждения закона о бюджете уточняются, а иногда и корректируются пропорциональность бюджетов отдельных уровней всей бюджетной системы РФ.

Сведение консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов дает информацию о финансовых ресурсах, имеющихся в распоряжении органов государственной власти на высшем уровне и на уровне субъектов, муниципалитетов. Данный свод еще называется бюджетом «расширенного правительства». Здесь имеется в виду, что этот бюджет по доходам и расходам больше бюджета консолидированного, потому что включает еще и средства государственных внебюджетных фондов, которые находятся в ведении Правительства РФ.

Таким образом, бюджет как основной финансовый план государства, законодательно утвержденный на основе федерального закона, является основным инструментом перераспределения дохода государства и его ВВП. Через бюджет и бюджетную систему формируются финансовые ресурсы государства, необходимые для обеспечения экономического развития всей страны и осуществления социальной политики, направленной на граждан Российской Федерации. Эффективность при этом достигается посредством механизма бюджетного устройства РФ и принципов, отражающих ее развитие.

1.2. Типы бюджетных систем их зависимость от государственного устройства

Тип бюджетной системы может быть определен как совокупность взаимосвязей между субъектами бюджетных отношений, которые связаны с формированием бюджетных средств, необходимых любому уровню власти для выполнения возложенных на него полномочий.

Модели бюджетного устройства в различных странах в значительной степени отличаются друг от друга. Их дифференциация связана со спецификой построения бюджетной системы каждой страны, формами обращения денежных средств между ее уровнями и зависят в целом от государственного устройства. Так, в некоторых федеративных государствах федеральный бюджет имеет право передавать финансы в местные бюджеты через региональные бюджеты. В странах с таким устройством субфедеральные бюджеты не играют никакой значимой роли в распределении средств, они лишь выполняют функции посредников. В других странах средства из федерального бюджета распределяются только между региональными бюджетами, которые затем перечисляют их в соответствующие локальные бюджеты. Среди государств с федеративным устройством можно выделить три типа бюджетных систем: централизованные, децентрализованные и комбинированные (или кооперативные).

Централизованный тип характеризуется разграничением полномочий между уровнями власти по расходам, но при этом нижестоящий звенья бюджетной системы не получает достаточные собственные источники доходов. В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизованных средств федерального бюджета.

Достоинство данной модели заключается в тесном сотрудничестве региональных и центральных органов власти, что способствует сохранению единства государства. Основным недостатком этого типа бюджетной системы – номинальное самостоятельное функционирование субфедеральных звеньев, связанное с отсутствием собственных доходных источников и возможности самостоятельного осуществления бюджетной политики.

Другая модель функционирования бюджетной системы – децентрализованная. Он признает высокую степень самостоятельности субфедеральных и местных бюджетов.

В этом случае финансовая помощь, оказываемая их вышестоящих бюджетов, сведена к минимуму. При этом разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы по расходам соответствуют полномочиям в сфере доходов. Основным недостатком этой модели заключается в избыточной самостоятельности региональных уровней власти, что может привести к нарушению единства государства, а также препятствовать проведению единой финансовой и экономической политики. В рамках децентрализованной модели федеральному центру важно найти ту грань, за которой уровень децентрализации власти неизбежно приведет к противопоставлению интересов субъектов федерации интересам целого государства.

Комбинированная (или кооперативная, или смешанная) модель подразумевает «симбиоз» централизованной и децентрализованной моделей. Она характеризуется сотрудничеством центра и субъектов федерации, а также взаимодействием между субъектами. Отличительная черта кооперативного федерализма заключается в централизованной политике выравнивания диспропорций в развитии регионов при значительном участии федеральных властей, широком привлечении субфедеральных властей к перераспределению национального дохода, обеспечению макроэкономической стабильности, а также большей ролью регионов в распределении доходов, активным горизонтальным бюджетным выравниванием[2].

Однако ни одна бюджетная система федеративного государства не остается неизменной в течение длительного периода времени – баланс власти смещается то в сторону федерального центра, то в сторону субъектов федерации.

На сегодняшний день каждое государство имеет широкий выбор между существующими моделями бюджетных и межбюджетных отношений. Главная

проблема, стоящая перед каждым государством, испытывающим необходимость в бюджетных реформах - выбрать такую, которая лучше всего подойдет к специфическим особенностям данной страны.

Федеративный тип государственного устройства характерен для стран с большой территорией и высоким уровнем различий между территориальными образованиями. Федеративный тип присущ таким странам как США, Канада, Германия, Российская Федерация.

Федеративное государство представляет собой форму устройства государства, состоящего из государственных образований, обладающих определённой политической самостоятельностью. Особенности федеративного государства:

- территория состоит из территорий её субъектов;
- верховная власть принадлежит федеральным государственным органам;
- компетенция разграничивается федеральной конституцией;
- субъекты обладают правом принятия собственной конституции,

имеют органы власти;

- существует единое общенациональное гражданство;
- внешнеполитическую деятельность осуществляют федеральные государственные органы;
- двухпалатная структура федерального парламента.[\[3\]](#)

Модели правовой системы и тип государственного устройства в некоторых странах представлены в таблице 1.

Таблица 1 - Модели правовых систем и типы государственного устройства рассматриваемых стран

Страна	Модель правовой системы	Тип государственного устройства
Соединенные Штаты Америки	Англосаксонская	Федеративный
Канада	Англосаксонская	Федеративный

Германия	Евроконтинентальная	Федеративный
Великобритания	Англосаксонская	Унитарный
Франция	Евроконтинентальная	Унитарный
Российская Федерация	Смешанная	Федеративный
Япония	Смешанная	Унитарный

Смешанная модель, называется так, потому что сочетает черты выше рассмотренных моделей. Смешанная модель помимо Российской Федерации характера для многих стран, таких как Япония, Аргентина, Италия и др. Эти государства используют данную модель, чтобы обеспечить диверсификацию доходов и расходов бюджета.

Обязательным условием функционирования бюджетной системы федеративного устройства является децентрализация ввиду того, что представители власти разного уровня обладают собственными полномочиями, за исполнение которых отвечают перед избирателями, а не перед вышестоящим уровнем власти. Сюда же можно отнести деконцентрацию, делегирование и деволюцию.

Компетенция (задачи, полномочия) – это еще один обязательный пункт, для наличия бюджетного федерализма. Они должны быть разграничены.

Разграничению содержательных задач должно соответствовать разграничение ресурсных возможностей (фискальных полномочий). Суть фискального федерализма заключается в поддержании деятельности федеральной системы за счет децентрализации, основанной на бюджетной автономии региональных властей. Децентрализация содействует политической стабильности, снижению издержек принятия решений государством, также ограничению влияния центрального правительства, экономическому развитию. Но стоит отметить, что эффект от децентрализации в федеративных государствах будет различен, так как виды децентрализации могут меняться от централизма до автономии.

Наряду с общими признаками фискального федерализма в разных странах существуют разновидности этой модели. Примером может служить американская модель, во многом имеющая сходство с моделью Канады. Но, несмотря на некоторую схожесть канадской и американской моделей, есть существенное различие. заключается оно в том, что в канадской модели федерализма важную роль играют процессы повсеместного выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности населения в отличие от американской модели. Это задача как общенациональных, так и провинциальных органов власти Канады[4].

Государства, придерживающиеся централизованной модели бюджетного и государственного устройства, стремятся обеспечить своим гражданам равные жизненные условия и распределение общенационального дохода на бюджеты разного уровня и в определенных пропорциях.

Для стран с децентрализованными моделями характерны распределительные процессы и неравномерное распределение бюджетных ресурсов, а так же территориальная разрозненность в бюджетной политике, позволяющая создавать избирательные сдерживающие и стимулирующие эффекты в их развитии.

1.3 Необходимость проведения бюджетных реформ

Бюджет, планируемый к исполнению, призван обеспечивать выполнение таких важных принципов бюджетного устройства РФ как прозрачность, информационная открытость, результативность и эффективность. Несмотря на значительные шаги в реформировании бюджетной системы РФ, в настоящий момент остаются нерешенными многие проблемы. В частности, сложно проводить общую оценку качества бюджетного планирования и результативности его исполнения. Ресурсная база государства в результате затянувшегося неблагоприятного положения в экономике страны и негативных геополитических событий имеет тенденцию к сокращению. Помимо этого имеют место отдельные недочеты в сложившейся, к настоящему моменту, практике планирования, процессе подготовки бюджета и формирования доходов и расходов бюджета РФ.

Принятые бюджеты ежегодно корректируются как с точки зрения финансового обеспечения и запланированных мероприятий, так и с точки зрения, контрольных показателей, определяющих итоговый результат. Это нарушает принципы, на

которых строится бюджетное планирование. Кроме того, существующие подходы в разработке бюджета еще не стали эффективным инструментом в реализации концепций и стратегии социально-экономического развития страны. Существуют и проблемы качества принимаемых государственных решений в бюджетной политике страны. Например, в отношении экономики необходимо отработать процедуру, которая позволит точно и своевременно диагностировать потребности наиболее важных отраслей для формирования приоритетов в расходовании средств бюджета, в том числе с учетом и согласованием потребностей отдельных регионов (субъектов РФ, муниципалитетов). Также необходимо своевременно отказываться от расходов, оказавшихся не результативными в решении задач, определенных государственным бюджетом. Поэтому основой изменений, способствующих повышению эффективности бюджета, является не столько сокращение расходов в понимании сокращения ресурсной базы, сколько отказ от расходов не несущих в себе результативность. В этой связи, бюджетной системе необходимо реформирование, так как недооценка реальных результатов исполнения бюджета несет в себе опасность разбалансированности всей бюджетной системы. При этом особое значение необходимо придавать тщательности планирования.

Особое внимание необходимо уделить государственным программам, с целью предотвращения их бесконтрольного увеличения, с целью ликвидации дублирующих программ, у которых идентичные цели, задачи и мероприятия. Для целей оценки результативности государственных программ необходимо активно использовать механизмы мониторинга, оптимизации процессов управления, автоматизацию через внедрение современных аналитических программ и т.д.

В целом можно сделать вывод, что в настоящее время программно-целевой метод расходования бюджетных средств доказывает свою необходимость и полезность, в первую очередь, как финансовый инструмент, способный согласовать интересы не только органов власти различных уровней, но и интересы различных отраслей и сфер, которые нуждаются в государственной поддержке и финансировании. И основной целью, которых является решение социально-экономических задач для развития общества.

Глава 2. Анализ бюджетных реформ России в 2000-2015гг., их исторический аспект

2.1 Этапы бюджетных реформ РФ их цели и задачи

Бюджетные отношения и бюджетное устройство в новейшей истории Российской Федерации эволюционируют уже более 20 лет. Условно развитие этих отношений сводят к нескольким этапам[5].

Первый этап – 1991-1993 гг. – характеризуется как период «стихийной» децентрализации бюджетных отношений: разделение бюджетной системы на несколько самостоятельных уровней, активное реформирование, принятие ряда федеральных законов. При этом наследие СССР все еще дает о себе знать: распределение налоговых доходов происходит на долевой основе; межбюджетные трансферты используются для уравнивания нижестоящих бюджетов.

Следующий этап – 1994-1998 гг. – переход к более унифицированным межбюджетным отношениям. В это время были введены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, был создан Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации с целью выравнивания бюджетной обеспеченности регионов путем предоставления трансфертов. Однако вся система была по-прежнему несовершенна и только отдаленно походила на бюджетное устройство федеративного государства, так как не имела прочной нормативно-правовой базы. Важным шагом в развитии бюджета стало принятие Бюджетного[6] и Налогового кодексов[7]. С введением их в действие, в частности, последнего, были пересмотрены полномочия субъектов бюджетной системы в сфере налогов.

Налоги были разделены на федеральные, региональные и местные.[8]

Помимо закрепления налогов необходимо было разграничить доходные источники, расходные полномочия и ответственность между органами власти. На решение этих задач была направлена Концепция реформирования межбюджетных отношений 1999-2001 гг.[9]. Кроме вышеперечисленного, в Концепции оговаривалась методика расчета трансфертов из Федерального фонда поддержки субъектов РФ (ФФПР) и инвестиционная поддержка развития регионов в лице Фонда регионального развития (ФРР).

Дальнейшее реформирование также было направлено на усиление автономии субъектов межбюджетных отношений. В частности, Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года[10] была нацелена на смягчение последствий от экономического кризиса, от которого в первую очередь страдают субъекты федерации.

Концепцией была поставлена задача снижения расходов и увеличения доходов, стимулирования развития налогового потенциала регионов, улучшения качества предоставляемых услуг, повышения эффективности использования бюджетных средств. Основываясь на принципе subsidiarity, она предложила корректировку распределения расходных полномочий.

Согласно Концепции, регионы должны составлять прогноз поступлений доходов и четко придерживаться его. Помимо этого, было предложено проводить мониторинг качества управления бюджетным процессом в каждом регионе, и на основе этого мониторинга формировать их рейтинг. Те субъекты, которые попадают в первую треть – субъекты с высокой степенью качества управления бюджетным процессом получали вправо рассчитывать на меры поощрения. Вторая треть – субъекты со средней оценкой.

От них требовались разработка и принятие мер по повышению качества управления бюджетным процессом. И оставшаяся группа субъектов с низким уровнем качества управления бюджетным процессом должны «осуществлять аудит эффективности использования бюджетных средств и принятие программы повышения качества управления бюджетным процессом»[11].

В своей основе органы исполнительной власти должны следовать принципу «эффективности использования бюджетных средств», определяемому 34 статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации. Сущность данного принципа определяется как тем, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)». Развитие данного подхода в законодательных инициативах получило и свою реализацию в Указе Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которым были введен перечень

показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время на высшем уровне государственного управления реализация идей роста эффективности государственных расходов нашла свое выражение в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 - 2015 годах и Бюджетном посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах на основании которых была подготовлена «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, которая расширяет принципы обоснования необходимости государственных расходов.

Целью программы выступает: «повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития...», а основными принципами выступают:

- «обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированность бюджетов всех уровней», которые должны формироваться на основе «базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации;
- полноте учета и прогнозах финансовых ресурсов, регулятивных инструментов и структурных реформ, которые могут быть использованы для достижения целей и результатов государственной политики в соответствующих сферах (отраслях);
- принятие новых расходных обязательств с учетом их эффективности и возможных сроков и механизмов реализации в пределах имеющихся ресурсов;
- обеспечение достаточной гибкости объема и структуры бюджетных расходов, в том числе наличие критериев для их перераспределения в соответствии с новыми задачами, либо сокращения при неблагоприятной динамике бюджетных доходов и других».

Основы законодательства Российской Федерации определяют возможность и необходимость осуществления бюджетной политики органам исполнительной власти субъектов федерации и на муниципальном уровне. Вследствие данного положения в различных регионах России разработаны собственные бюджетные

программы и критерии оценки их эффективности.

Государственная программа – это система мероприятий и инструментов, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития.[\[12\]](#)

Федеральные адресные государственные программы являются одним из важнейших инструментов государственного стратегического управления, позволяющих комплексно и системно обеспечивать реализацию государственных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ она представляет собой документ, устанавливающий распределение предусмотренных в федеральном бюджете ассигнований.

Распределение расходной части бюджета по государственным программам впервые состоялось в 2011 году, когда Министерством финансов РФ были подготовлены программы по 5 направлениям, состав которых не изменился и в 2015 году и на плановый период до 2018 года:

1. Новое качество жизни.
2. Инновационное развитие и модернизация экономики.[\[13\]](#)
3. Обеспечение национальной безопасности.
4. Сбалансированное региональное развитие.
5. Эффективное государство.

Рассмотрим структуру государственных программ на 2015 год и плановый период до 2018 года (приложение 1).

В структуре общих расходов бюджета по проекту на 2018 год, доля программной части планируется на уровне 50,1%, что меньше на 4,4% программных расходов, запланированных в соответствии с ФЗ №93 на 2015 год - 54,5%.

Следовательно, расходы по государственным программам распределены лишь только на половину от общих расходов бюджета на плановый период до 2018 года. Структура расходов по государственным программам изображена на рисунке 3.

Рисунок 3 - Структура государственных программных расходов в 2012 и 2018 гг.

Данные рисунка 3, показывают, что существенна непрограммная часть (45,5% в 2015 году, и 49,9% в 2018 году), которая включает расходы бюджета на развитие пенсионной системы, на обеспечение обороноспособности страны, на обеспечение деятельности ряда государственных структур (судов, прокуратуры, Счетной палаты, Администрации Президента РФ, Государственной думы РФ и т.д.).

Программно-целевой способ реализации государственной политики достаточно широко используется в мировой практике. При этом данный подход основывается на следующих фундаментальных принципах.

1. формирование целевых индикаторов оценки результативности бюджетных расходов.
2. реализация целевых программ предполагает получение за счет общественных ресурсов рыночных, коммерческих эффектов.
3. рост качества предоставляемых организациями услуг, участвующим в таких программах.

В целом разработка и реализация бюджетной политики должна быть нацелена на сбалансированное распределение инвестиций из федерального бюджета, а также на стимулирование внебюджетных инвестиций в приоритетные сферы. При этом в рамках такой политики должны достигаться не только эффекты, значимые для какой либо сферы, но и для целей социально-экономического развития в целом.

2.2. Проблемы и направления бюджетных реформ на современном этапе.

С началом кризиса 2008 – 2009 гг. Россия оказалась в десятке стран мира с самым большим кризисным спадом (рисунок 4).

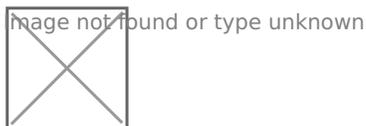


Рисунок 4 - Динамика ВВП и вклад в неё составляющих по видам спроса

Сложившаяся к 2016 году экономическая ситуация вынуждает государство предпринимать меры по сокращению расходов для возвращения к бюджетной сбалансированности. Многими экспертами прогнозируется, что даже при существенном сокращении доли расходов в ВВП в ближайшие годы Российская

Федерация по-прежнему будет сталкиваться с существенным бюджетным дефицитом и необходимостью заимствований для его финансирования (рисунок 5).

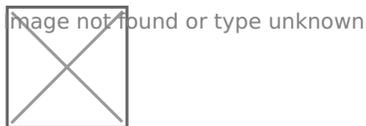


Рисунок 5 - Основные параметры бюджетной системы России в период до 2020 года, по уровням бюджетной системы, оценка[\[14\]](#)

Для обеспечения сбалансированности бюджета в перспективе, потребуется еще большее снижение расходов и их перераспределение с федерального на региональный уровень. Потребуется также корректировка структуры расходов федерального бюджета в условиях высоких социальных обязательств и низкого объема доступных ресурсов. На рисунке 6 приведен пример возможного изменения структуры расходов федерального бюджета с учетом зафиксированного объема трансфертов в социальные фонды.



Рисунок 6 - Оценка структуры расходов федерального бюджета до 2020 г.[\[15\]](#)

Можно заметить, что в таких условиях требуется очень значительное сокращение других видов расходов, в первую очередь, поддержки экономики.

В ситуации, когда снижение уровня расходов в бюджете становится необходимым для обеспечения бюджетной устойчивости, а также для устойчивого развития экономики, особое внимание заслуживает проведение намеченных и назревших структурных реформ, способствующих повышению эффективности государственного сектора в сфере экономики. Многие эксперты и различные международные организации отмечают потребность в проведении новых реформ, так как крайне нежелательной перспективой является уменьшение финансирования реального сектора экономики, а также качества или количества предоставляемых населению государственных услуг, в связи с этим уменьшение расходов – проблема, решаемая за счет повышения эффективности использования бюджетных ресурсов.

В России вопрос реформирования в бюджетной системе по многим направлениям обсуждается уже не один год, и уже сделан ряд шагов в данном направлении, но

изменений пока недостаточно, чтобы вывести экономику на устойчивый рост. Еще одним направлением, способным оказать влияние на экономическую ситуацию могут быть меры, предпринятые в части доходов.

В настоящий момент современная государственная политика и политика формирования и исполнения федерального бюджета РФ строится с учетом перехода от экспортной и сырьевой модели экономики к инновационному развитию и социально ориентированному типу бюджетных отношений, формирования ключевых предпосылок для достижения на долгосрочной основе повышения темпов роста экономики и стабильности на макроэкономическом уровне. В рамках этой модели особое место отводится политике на федеральном уровне бюджетной системы РФ, которая имеет определяющее значение в построении финансовых ресурсов для развития государства и создания комфортных условий для жизни и трудовой деятельности его граждан.

Главной задачей стратегического масштаба на данном этапе является создание условий для стабильности на макроэкономическом уровне и на долгосрочной основе сбалансированности федерального бюджета и в целом бюджетной системы РФ при сохранении финансового обеспечения осуществляемых в целях развития экономики структурных реформ. Таким образом, бюджетная политика РФ должна нацеливаться на создание такого механизма, который бы позволил с максимальной эффективностью обеспечивать достижение стратегических и тактических целей, которые заявлены на высшем уровне в обозначенной долгосрочной программе социального и экономического развития нашей страны в перспективе. В создавшихся условиях нестабильности российской экономики ключевая задача бюджета РФ заключается в максимально возможном сокращении сроков возврата от спада к росту, к активности путем включения всех составляющих и инструментов бюджета.

Этап функционирования экономики Российской Федерации на инновационной основе и осуществления такой экономической политики требует смены финансовых структурных составляющих и существующего перераспределения финансовых потоков бюджета. Принятая Правительством Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года и сопутствующие прогнозы должны соответствовать смене ориентиров и созданию реальных механизмов для инновационного роста экономики. В этой связи необходимо создание и осуществление переходной политики к устойчивой модели финансовой системы РФ, не зависимой от иностранных инвестиций, базирующейся на равновесии внутреннего и внешнего спроса, где в основе долгосрочные

инвестиции, модернизация отраслей экономики, инновации во всех сферах. Это определяет и изменение основ бюджетной политики, ее ориентации на стабилизацию внутреннего спроса, уменьшение зависимости от иностранного капитала, уход от эксцессивного развития участия государства в собственности, уменьшение налоговой нагрузки на экономические субъекты, создание системы мер по рискам и выстраивание стабильности всей экономической системы.

Складывающаяся к настоящему моменту модель бюджета, основанная на изъятии доходов нефтегазового сектора из экономики и аккумуляции их в фондах стабилизаторах, способствует увеличению дефицита и нуждается в покрытии внутренними и внешними заимствованиями. Это увеличивает долговую нагрузку и расходы бюджета на обслуживание долговых обязательств. В тоже время, чрезмерная фискальная нагрузка способствует накоплению значительных объемов ресурсов у государства, которые органы власти используют не в той мере, чтобы модернизировать экономику и увеличивать спроса внутри страны. России необходим переход к инновационному, стабильному экономическому росту, что обуславливает новые реформы и развитие бюджетной политики в направлении преобразований в экономической системе России.

В современное время назрела необходимость увеличения поля действия стабилизационной бюджетной политики. Она должна помимо социально-экономического развития страны воздействовать на распределительные и перераспределительные процессы в обществе. Преобразование экономической системы и укрепление стабильности в экономике должно демонстрировать способности государства проводить самостоятельную и взвешенную политику как того требуют национальные интересы и обеспечение экономического развития в долгосрочной перспективе, а также на устойчивость экономической системы в целом к внешним явлениям и кризисам.

Федеральные адресные инвестиционные программы являются одним из важнейших инструментов государственного стратегического управления, позволяющих комплексно и системно обеспечивать реализацию государственных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

В целом разработка и реализация бюджетной политики должна быть нацелена на сбалансированное распределение инвестиций из бюджета, а также на стимулирование внебюджетных инвестиций в приоритетные сферы. При этом в рамках такой политики должны достигаться не только эффекты, значимые для какой либо сферы, но и для целей социально-экономического развития в целом. За

счет смешанных источников финансирования (средств кредитно-финансовой сферы, компаний реального сектора экономики, при участии населения, самого государства в лице органов власти, зарубежных инвесторов и т.д.) осуществляются, как правило, капиталоемкие инвестиционные проекты с использованием комбинированного метода: на условиях долевого участия инвесторов в финансировании проекта с привлечением кредитных ресурсов. В этом случае средства могут быть получены в результате дополнительных инвестиционных взносов, вкладов, паев учредителей. Использование бюджетных средств в целях развития экономики широко распространено в мировой практике. Наиболее распространенными сферами их применения являются поддержка приоритетных проектов развития, отбираемых исходя из масштаба, принадлежности к виду экономической деятельности, поддержка малого и среднего предпринимательства, использование инструментов государственно-частного партнерства (ГЧП), государственных гарантий.

Основной задачей этих инструментов является привлечение в экономику дополнительных средств. Эффекты от дополнительного финансирования рассматриваются в мировой практике как на микроуровне (реализация проектов), так и на уровне обеспечения экономического развития в целом (создание рабочих мест, развитие целевых отраслей и территорий, повышение доли инновационной продукции и т.д.). В последние годы в ряде стран наблюдается популярность такого инструмента для развития экономики, как государственная поддержка путем прямого кредитования перспективных компаний, также существует значительный потенциал для развития, много экономически и социально значимых проектов.

Подводя итог исследованию, хотелось бы подтвердить важность бюджетных средств как инструмента модернизации экономики России. В условиях стагнации экономики, необходимо наращивать вложения в реализацию крупных, особо значимых для экономики в целом инвестиционных проектов. Одновременно с этим, необходимо решить ряд проблем связанных с учетом эффективности использования бюджетных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В течение двух последних десятилетий к эффективности реализации бюджетной политики и к качеству оказываемых государством услуг предъявляются все более жесткие требования вследствие увеличения присутствия государства в экономике. На 1990-е гг. пришелся максимум дефицита бюджета. В период мирового финансового кризиса вновь произошел его рост. Несомненно, первопричиной таких явлений были внешние факторы. Однако, сила, с которой кризис ударил по российской экономике, свидетельствует о наличии причин не столько внешних, сколько внутренних факторов. И на сегодняшний момент эта проблема не теряет своей остроты.

Эффективность реализации бюджетной политики государства представляет собой ключевую область влияния государства на социально-экономическое развитие. Результат этого влияния должен заключаться в обеспечении государством поступательного и устойчивого роста производства, предельной занятости трудоспособного населения, в увеличении покупательной способности граждан, повышении рациональности использования природного богатства, в эффективной реализации мероприятий по защите окружающей среды.

Значительная роль в обеспечении повышения эффективности реализации бюджетной политики может сыграть совершенствование самого механизма построения доходов государственного бюджета.

И здесь вопрос касается в смещении вектора усилий – создание оптимальных условий для труда и предпринимательства, и изменения, прежде всего, структуры налогообложения.

Не меньшую роль в повышении эффективности реализации бюджетной политики могут оказать изменения и в расходной части структуры бюджета, где особое значение имеют сферы, способные создавать и наращивать потенциал общественного блага – это и образование, и здравоохранение, и фундаментальные исследования и наука.

Немаловажный аспект в повышении эффективности реализации бюджетной политики государства связан с вопросами справедливости трансформационного механизма бюджета, где ключевой темой является согласованность социальной ориентации бюджетной политики государства и роста налогов в трудовой сфере.

Необходима разработка подходов и к самому понятию эффективность в сфере управления государственными финансами и ее оценке. В этой связи в понимании эффективности наиболее близким к существующим реалиям является трактовка

этого понятия Мировым банком. «Эффективность – это использование потенциала государства для удовлетворения потребности общества в соответствующих благах».

Поэтому целью реформирования существующей модели трансформации бюджетных ресурсов должно стать сочетание элементов рыночного управления и элементов социальной защиты населения. Использование такого подхода позволит сформировать оптимальное соотношение участие в этом процессе, как государства, так и предпринимательской среды и всего гражданского общества.

Построение бюджетной политики на эффективной основе включает два основных блока. Один из них – это прозрачность в управлении ресурсами бюджета, второй, и более сложный по своим задачам – переход на полное программно-целевое расходование бюджетных средств.

Планирование предпринимаемых мер в социально-экономическом развитии и планировании бюджета должны быть максимально скоординированы. Задачи социально-экономической политики и итоги их реализации должны рассматриваться в сочетании с вопросами бюджетной политики. Должна быть разработана адекватная потребностям система оценки эффективности использования ресурсов бюджета.

Государственные бюджетные программы должны стать инструментом выработки и реализации государственной политики в долгосрочной перспективе. Программы, которые требуют увеличения бюджетного финансирования, должны быть обеспечены источниками финансирования. Некоторые программы должны приниматься на конкурсной основе и отличаться по планируемым результатам и объемам финансирования.

Должна быть решена задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию, в рамках этого направления должны определяться предельные значения расходов бюджета в рамках реализации всех государственных программ с увязкой ключевых бюджетных параметров на прогнозный период. Все это должно найти отражение в бюджетной стратегии нашей страны.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации [Текст]. - Москва: Издательство «Омега-Л», 2013. - 39с.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации (по состоянию на 01.12.2015) [Электронный ресурс] // Консультант плюс. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170157/?frame=5.
3. Бюджетный Кодекс РФ (БК РФ) от 31.07.1998 № 145-ФЗ (действующая редакция от 03.11.2015). [Электронный ресурс]//Консультант плюс. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170157/?frame=5.
4. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] - Официальный интернет-портал правовой информации. - режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>
5. Федеральный закон от 01.12.2014 N 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
6. Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»[Электронный ресурс] - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174166/
7. Постановление ГД ФС РФ от 30.01.2015 N 6051-6 ГД «О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» <http://duma.consultant.ru/page.aspx?3683174>
8. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». «Российская газета», N 102, 09.05.2012.
9. «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (разработан Минэкономразвития России): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/
10. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений – 2010. – 34 с.
11. Бардаханова, Т. Б. Методология организации привлечения инвестиций в экологически ориентированные проекты и программы : дис... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Т. Б. Бардаханова, Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова, Байкал. ин-т природопользования. Сиб. отд-ние РАН. – М., 2013. – 363 с.
12. Ерошкина Л. А. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы. № 7. 2012. С.10-11.

13. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие: [гриф УМО] / И. Г. Изабакаров, Ф. И. Ниналалова. – М.: Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2013. – 271 с.
14. Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. N 2. – 44 с.
15. Государственные и муниципальные финансы : учебник : [гриф МО РФ] / И. Н. Мысляева. – 3-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 392 с.
16. Государственные и муниципальные финансы: учебник / Под ред. д.э.н. Лушина С.И., д.э.н. Слепова В.А. – М.: Экономистъ, 2014
17. Грязнова А.Г. Финансы. Финансовое регулирование социально-экономических процессов. URL: <http://www.be5.biz/ekonomika/fgag/06.htm>
18. Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2012. Том 13, №1. С.6-7
19. Инновационное предпринимательство : учебник для вузов : [гриф Минобрнауки] / Финанс. ун-т при Правительстве РФ; Под ред. В.Я.Горфинкеля, Т.Г.Попадюк. – М. : Юрайт, 2013. – 523 с.
20. Комягин Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. N 9. – 33 с.
21. Кузьмин И.Ю. Классификация доходов и расходов бюджетов изменилась // Бюджетный учет. 2012. N 2. – 18 с.
22. Кухаренко В.Б. Налоговые системы зарубежных стран: учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС. 2012 – С. 52
23. Лебединская В.Л. Задачи бюджетной политики в посткризисный период <http://www.eeg.ru/pages/26>
24. Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. N 6. – 4 с.
25. Слепов В.А., Чалова А.Ю., Шуба В.Б. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие – М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В.Плеханова», 2011
26. Финансы: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп./ под редакцией проф. В.А. Слепова – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015. – 412 с.
27. Финансовые и денежно-кредитные методы регулирования экономики. Теория и практика: учебник для магистров : [гриф УМО] / Финанс.ун-т при Правительстве РФ, М. А. Абрамова, Л. И. Гончаренко, Е. В. Маркина. – М. : Юрайт, 2014. – 551 с.
28. Финансовые рынки и институты: учебник для бакалавров : [гриф УМО] / М. Н. Михайленко, Гос. ун-т управления ; Ред. А. Н. Жилкина. – М. : Юрайт, 2014. – 303 с.

29. Экономика общественного сектора: учебник / Ред. Л. И. Якобсон ; М. Г. Колосницына, Нац. исслед. ун-т Высшая школа экономики. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 558 с.
30. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]: <http://www.minfin.ru>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Структура государственных программ на 2015 год и плановый период до 2018 года, млрд. руб.

Наименование государственной программы	Количество программ	2015 год (ФЗ № 93)	2016 год (проект)	2017 год (проект)	2018 год (проект)
Новое качество жизни	12	3321,6	3 285,5	3 139,7	3 151,8
В процентах к запланированным расходам по программам	31,6	40,1	39,5	38,0	37,9
Инновационное развитие и модернизация экономики	17	2 167,4	2 046,7	2 053,1	2 025,7
В процентах к запланированным расходам по программам	44,7	26,1	24,6	24,8	24,4
В процентах к запланированным расходам	44,7	14,2	12,9	12,3	12,2
Обеспечение национальной безопасности	1	1,3	1,3	1,2	1,2

В процентах к запланированным расходам по программам	2,6	0,02	0,02	0,01	0,01
Сбалансированное региональное развитие	4	658,2	680,5	716,4	707,7
В процентах к запланированным расходам по программам	10,5	8,0	8,2	8,7	8,5
Эффективное государство	4	1268,2	1 347,5	1 386,0	1 460,7
В процентах к запланированным расходам по программам	10,5	15,3	16,2	16,8	17,6
Закрытая часть	-	873,1	950,6	969,5	970,0
В процентах к запланированным расходам по программам	-	10,5	11,4	11,7	11,7
Продолжение приложения 1					
Всего бюджетных средств по программам		38 8289,7	8 312,1	8 266,0	8 317,1
Доля программной части в структуре расходов бюджета		38 54,5	52,4	49,6	50,1
Всего запланировано расходов	38	15 215,0	15 865,0	16 650,5	16 598,6

1. Бюджетный Кодекс РФ (БК РФ) от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 03.11.2015), ст. 10. [Электронный ресурс]//Консультант плюс. – Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170157/?frame=5. ↑

2. Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2012. Том 13, №1. С.6-7 ↑
3. Кухаренко В.Б. Налоговые системы зарубежных стран: учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС. 2012 – С. 52 ↑
4. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений – 2010. – 34 с. ↑
5. Eroshkina L. A. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы. № 7. 2012. С.10-11. ↑
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. ↑
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ. ↑
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) часть 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 04.03.2013) Ст. 13, 14, 15. ↑
9. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.» Электронный ресурс: <http://referent.mubint.ru/security/1/29078/1>. Дата обращения: 03.05.2013. ↑
10. Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «Концепция межбюджетных отношений и организация бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90696>. Дата обращения: 03.05.2013. ↑

11. Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «Концепция межбюджетных отношений и организация бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года»
Электронный ресурс:
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90696>. [↑](#)
12. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ»
[Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> [↑](#)
13. Государственные программы РФ. Инновационное развитие и модернизация экономики. – [электронный ресурс] – режим доступа:
<http://www.gosprog.ru/category/gosprogrammms/innovations/> [↑](#)
14. Лебединская В.Л. Задачи бюджетной политики в посткризисный период
<http://www.eeg.ru/pages/26> [↑](#)
15. Там же. [↑](#)