

З.М. Назарова  
Ю.В. Забайкин  
М.Ф. Харламов

# Рационализация бюджетной системы и бюджетного устройства

Учебное пособие

Москва 2020

УДК [338.012+332.146]: 330.122

ББК ВВК 65.291.9-21

316

### **Рецензенты:**

**С.А. Тронин**, кандидат экономических наук, доцент, Финансовый университет (Москва, Россия).

**Dr. John B. Sentmar**, PhD, General's Scientific Adviser, Academy Research Group, Miami USA.

ISBN 978-1-952243-15-8

DOI <https://doi.org/10.25726/worldjournals.pro/NR.9781952243158>

316 **Рационализация бюджетной системы и бюджетного устройства** / З.М. Назарова, Ю.В. Забайкин, М.Ф. Харламов. М.: National Research, 2020. 188с.

Развитие экономики страны обусловлено влиянием многих факторов, важнейшими из которых является направленность государственного управления и социально-экономическая политика. Органы государственной власти целенаправленно, с использованием специфических инструментов и рычагов, осуществляют регулирование развития всех сфер национальной экономики. Такое влияние определяется экономической политикой государства в целом и финансовой в частности. В целом компоненты понятия экономической политики можно поделить на две группы: непосредственно связанные с деятельностью (субъект, объект) и с качеством деятельности, ее направленностью (цель, механизм, ориентиры). Формы политики дифференцируются в зависимости от конкретного олицетворения каждого компонента. Так, экономическая политика выступает формой политики, в которой объектом выступают экономические отношения.

ISBN 978-1-952243-15-8

© З.М. Назарова, Ю.В. Забайкин, М.Ф. Харламов, 2020

© National Research, 2020

## Оглавление

Введение .....	5
Тема 1. Экономическая сущность и роль государственного бюджета	6
1.1. Содержание и основные черты государственного бюджета как экономической категории .....	6
1.2. Функции государственного бюджета.....	20
1.3. Роль государственного бюджета как финансовой базы социально-экономического развития общества.....	29
1.4. Контрольные вопросы.....	43
1.5. Тесты.....	44
1.6. Практические занятия .....	46
1.7. Задачи .....	53
1.8. Рекомендуемая литература.....	57
Тема 2. Бюджетное устройство и бюджетная система .....	59
2.1. Принципы построения бюджетной системы РФ. ....	59
2.2. Бюджетное устройство и бюджетная система РФ. ....	75
2.3. Контрольные вопросы.....	91
2.4. Тесты.....	94
2.5. Практические занятия .....	95
2.6. Задачи .....	98
2.7. Рекомендуемая литература.....	103
Тема 3. Организационно-правовые основы бюджетной системы России и бюджетные права органов государственной власти и местного самоуправления .....	104
3.1. Бюджетное право и его источники.....	104
3.2. Субъекты и нормы бюджетного права. ....	114
3.3. Бюджетный федерализм-основа построения бюджетной системы РФ.....	121
3.4. Контрольные вопросы.....	129
3.5. Тесты.....	131
3.6. Практические занятия .....	132
3.7. Задачи .....	133
3.8. Рекомендуемая литература.....	135
Практикум по курсу «Бюджетная система и бюджетное устройство» .....	136
Самостоятельная работа 1 .....	136
Самостоятельная работа 2.....	141
Самостоятельная работа 3.....	150

Самостоятельная работа 4.....	154
Самостоятельная работа 5.....	159
Самостоятельная работа 6.....	164
Заключение .....	169
Список использованной литературы .....	174

## Введение

Современный период социально-экономического развития России характеризуется наиболее значимыми за весь период ее существования комплексами рисков и угроз.

При таких сложных социально-политических условиях чрезвычайно важными становятся все аспекты государственной деятельности по обеспечению преодоления негативных внешних и внутренних влияний, нисходящих тенденций развития экономики.

Бюджетная политика является одним из важнейших компонентов финансовой политики государства, она определяет долгосрочные экономические тренды, эффективность финансового механизма, финансовую безопасность и тому подобное. Реализация бюджетной политики составляет основу обеспечения главных общественных потребностей и поддержки социального гомеостаза.

Рост социального напряжения, что особенно значимо в кризисный период, может быть преодолено преимущественно за счет бюджетного финансирования социальных расходов. Другие бюджетные инструменты существенно влияют на институциональный базис общества, структурное соотношение развития компонентов экономики. Следовательно, значимость бюджетной политики в кризисный период развития экономики является очевидной.

Поскольку во время кризиса происходят значительные трансформации, применение стандартных инструментов бюджетной политики имеет иногда противоречивые последствия определяет специфичность ее реализации. Учет такой специфичности на современном этапе развития экономики России возможно только при условии соответствующего научного обоснование реализации бюджетной политики.

## **Тема 1. Экономическая сущность и роль государственного бюджета**

### **1.1. Содержание и основные черты государственного бюджета как экономической категории**

Формулировка термина «политика» (греч. – πολιτική) разнообразны по форме, но соединены по содержанию. Так, под политикой (государства) понимают:

- общие ориентиры для действий и принятия решений [84, с. 241];

- деятельность, что имеет целью регулирования отношений между людьми для обеспечения определенного состояния некоторой общественной единицы [97, с. 494];

- целенаправленную деятельность в сфере взаимоотношений между различными общественными группами, государствами и народами, связанную с борьбой за получение и содержание государственной власти как орудия для регулирования и формирования этих взаимоотношений; определенную программу, часть или направление такой деятельности [82, с. 531];

- общий направление, характер деятельности государства, определенного класса или политической партии [76];

- совокупность средств, инструментов и методов, техник для реализации определенных интересов, достижения определенных целей [82, с. 531].

- Исходя из приведенных трактовок категории «политика» ее можно определить, как направленную деятельность по формированию или / и регулирования отдельной группы общественных отношений. Политика как деятельность имеет методы, средства, инструменты реализации, как направлена деятельность – направление, цель реализации, ориентиры для достижения цели. Итак, смысловое наполнение понятие политики включает:

- форму деятельности (формирование или регулирование);

- субъект деятельности (тот, кто осуществляет деятельность).

Субъект, в отношении которого осуществляется деятельность, совмещенный с политикой производным образом – через механизм, с помощью которого осуществляется деятельность;

- объект деятельности (группа общественных отношений, на которые направлена деятельность);
- цель, что определяет общую направленность деятельности;
- механизм или совокупность методов, средств, инструментов реализации деятельности;
- ориентиры, что определяют пределы осуществления деятельности.

Соответственно и формулировка производных терминов от категории «политика» (экономическая политика, финансовая политика) также есть разнообразными.

Под экономической политикой понимают «основной направление действий государства, правительства как внутри страны, так и на международной арене в области управление экономикой, предоставление определенной направленности экономическим процессам в зависимости от поставленных целей, задач, интересов страны» [62, с. 121]. Согласно определению Д.Я. Кучмы «экономическая политика – это комплекс экономических целей и мероприятий государства и правительства страны, которые обеспечивают решения стратегических и тактических задач развития экономики соответственно интересов страны и воплощаются в экономической программе» [82, с. 534].

Понимание и содержание финансовой политики также есть неустоявшимся. В частности, данный срок может рассматриваться с позиций институционализма [4, с. 342]: как финансовый институт, который формирует правила и ограничения взаимодействия участников финансовых отношений. Сущность финансовой политики проявляется через отношения, которые она ограничивает, и через организацию финансовой системы. По мнению С. М. Гончарова и Н. Бы. Кушнир, «финансовая политика представляет собой часть экономической политики государства, правительства; курс проявляется в использовании государственных финансовых ресурсов, регулировании доходов и расходов, формировании и использовании Федерального бюджета, налоговом регулировании, управлении денежным оборотом, регулировании курса национальной денежной единицы» [62, с. 249].

Функциональные нагрузки финансовой политики включает такие функции [4, с. 342]:

- регуляторная – влияет на факторы производства;
- распределительная – обеспечивает перераспределение валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода (НД);
- стабилизирующая – определяет эффективность использования факторов производства, стабильность стоимости денег, экономического роста.

Одним из наиболее важных компонентов финансовой политики является бюджетная политика. Именно она определяет эффективность системы управления государственными финансами и влияет на национальную экономику в целом. О весомости влияния бюджетной политики на развитие экономики отмечает Т. В. Березяно [4, с. 28]: освещая целый спектр ее несовершенств, автор раскрывает негативные макроэкономические последствия, которые имели стратегическое влияние на развитие экономики. Бюджетная политика является частью финансовой и чаще всего рассматривается именно в ее контексте.

Существует много формулировок бюджетной политики и, соответственно, понимание ее сущности. Например, бюджетную политику понимают, как деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по формированию соответствующего бюджета государства, сбалансирование, распределения и перераспределения бюджетных ресурсов и обеспечение всестороннего контроля за их использованием [98, с. 26]. А.Д. Василик и К.В. Павлюк отмечают, что бюджетная политика – это «...совокупность мероприятий государства по организации и использования финансов для обеспечения экономического и социального развития» [49, с. 53]. Л.В. Лысяк считает, что бюджетная политика олицетворением «общественно-экономических отношений между людьми в процессе распределения и перераспределения ВВП, выработки, распределения и потребления общественных благ и услуг и регулирования социальных и экономических процессов с целью удовлетворения потребностей и решения разнообразных проблем общества на основе устойчивого развития» [08, с. 34]. По мнению И.А. Феврала [16, с. 15], объективную оценку действенности бюджетной политики, эффективности бюджетного механизма может дать только учет макроэкономического эффекта ее реализации. Именно это, а также социальные последствия бюджетной политики способствуют выявлению несовершенств бюджетного механизма. В. Опарин



утверждает, что бюджетная политика направлена на формирование финансовых ресурсов государства, их сбалансирования и использования [33, с. 36].

Поскольку бюджетная политика реализуется органами государственной власти, целесообразной есть правовая интерпретация данного термина. Однако в законодательных и нормативных актах России понятие бюджетной политики отсутствует. В Бюджетном кодексе России отмечается, что бюджетная политика направлению экономической политики государства, нацеленным «на оптимизацию и рационализацию формирование доходов и использование государственных финансовых ресурсов, повышения эффективности государственных инвестиций в экономику, согласование общегосударственных и местных интересов в сфере межбюджетных отношений, регулирование государственного долга и обеспечения социальной справедливости при перераспределении национального дохода» [64]. Тем самым бюджетная политика связывается с деятельностью государства по формированию и использования финансовых ресурсов на основе перераспределения национального дохода. В большинстве формулировок бюджетной политики с ее сущности изымается важная часть таких составляющих, как отношения, объект, субъект, сужается цель, способы или ориентиры ее достижения.

Таким образом, бюджетная политика представляет собой компонент политики финансовой, которая, в свою очередь, входит в состав экономической. При этом в научной литературе существуют значительные разногласия в формулировках и понимании понятий «политика», «финансовая политика», «бюджетная политика», «бюджетный механизм».

Исходя из смысловой наполнение термина «политика» и с учетом специфического наполнение понятие «бюджетная политика» сформирован ее формулировка, что отражает большинство компонентов.

Так, субъектом бюджетной политики является государство, олицетворяется во всех органах и институтах, которые ее реализуют (сужена это органы государственной власти и местного самоуправления). Объектом бюджетной политики является особая группа общественных отношений – бюджетные отношения. Следует отметить, что в значительной части формулировок понятие

«бюджетная политика» ее объектами считают ВВП, бюджетные ресурсы, финансовые ресурсы государства.

Направленность бюджетной политики определяется ее целью, механизмом реализации и ориентирами действия.

Основной целью бюджетной политики считают:

– «обеспечение надлежащего жизненного уровня населения соответственно к социальным стандартам» [71, с. 10];

– «мобилизацию финансовых ресурсов и оптимальный их распределение между отраслями экономики, территориями и социальными слоями населения для удовлетворения потребностей развития общества» (А.С. Даневич, М.И. Имей, В.И. Стоян) [83, с. 59].

Почти такое именно формулировка цели бюджетной политики приводят А.С. Юнин, А.А. Круглова, Н.А. Савельева [98, с. 26];

– «обеспечение условий длительного экономического роста, который способствовало бы конкурентоспособности национальной экономики и формированию инновационной модели развития экономики страны» (А.Х. Иляшенко) [94, с. 23].

Все указанные выше формулировка являются касательными друг к другу. Наиболее широким есть формулировка цели бюджетной политики, осуществленное А.Х. Иляшенко, поскольку именно экономическое рост определяет способность осуществить мобилизацию финансовых ресурсов и удовлетворить социальные потребности населения.

Перечень задач бюджетной политики подчинено ее целью и является стандартным. Однако формы постановки задач существенно отличаются друг от друга по уровню их детализации.

В частности, основными задачами бюджетной политики считают [71, с. 9-10]:

– концептуализация развития бюджета для обеспечения социально-экономического развития общества, его регулирования, стимулирование возникновения желаемых и противодействия возникновению нежелательных явлений;

– определение основных способов мобилизации финансовых ресурсов в распоряжение государства, методов их аккумуляции в текущем и следующих периодах;

– определение направлений использования средств бюджета для выполнения основных функций государства, способов распределения средств и механизма осуществления расходов;

– осуществление мероприятий по достижению отдельных конкретных целей, программных результатов путем финансирования этих мероприятий за счет средств бюджета.

Выделение компонентов бюджетной политики также различается в зависимости от источника. Принято считать, что в состав бюджетной политики входят:

– инвестиционная, страховая, таможенная, налоговая, денежная, пенсионная, кредитная политика [44, с. 255];

– политика в сфере государственных доходов, политика в сфере государственных расходов, долговая политика, политика бюджетного регулирования, политика межбюджетных отношений [01, с. 105];

– политика в сфере доходов (налоговая политика и политика мобилизации неналоговых поступлений), политика в сфере расходов (политика сметного финансирования, инвестиционная бюджетная политика, политика бюджетного кредитования, политика бюджетного резервирования), политика в сфере бюджетного регулирования и межбюджетных отношений (политика сбалансирования, трансфертная политика), политика в сфере бюджетного дефицита и государственного долга [71, с. 12-13].

Важным компонентом теоретических принципов бюджетной политики является принципы ее реализации, что формулируются по-разному. Существует два основных подхода к определению принципов бюджетной политики: в взаимосвязи с принципами бюджетной системы и обособленно – как компонента финансовой политики государства. Такого мнения придерживается, например, Ю. Пасечник [44, с. 253]. В.Г. Демянишин считает принципы бюджетной политики универсальным отражением закономерностей развития бюджетных отношений, разделяя их на общие (доминирование общечеловеческих ценностей, гуманизма, равенства, взаимной ответственности) и специальные (единства теории и практики, взаимосвязи, объективности, конкретности, развития, эффективности, закономерности, социальной справедливости, сопоставимости, историзма, материализма т. д) [71, с. 14]. Такой распределение принципов бюджетной политики поддерживают и другие ученые, однако критерии выделения общих и специальных принципов является другими. Т.А. Васильева также разделяет принципы бюджетной политики на общие (научной обоснованности,

прозрачности, эффективности) и специфические и связывает последние с функциями бюджетной политики (регуляторная функция формирует дуальное единство принципов целеустремленности и лимитирования, распределительная – принципы секторальной системности, стабилизирующая – принципы гибкости и консервативности) [50]. Ученый отмечает, что комплексы принципов бюджетной политики имеют меняться в зависимости от стадии экономического цикла. В частности, в кризисный период развития экономики как специфические принципы бюджетной политики предлагаются принципы лимитирования, гибкости, целеустремленности.

В кризисный период, свойственный сейчас экономике России, публичные финансы подлежат значительному количеству опасностей в угрозах, и чем более глубоким является кризис, тем более системного характера приобретают эти опасности и угрозы. Существование нестабильности экономической среды уменьшает действенность финансовых (в том числе бюджетных) инструментов или искажает последствия их действия. Обеспечение стабильности развития экономики является предпосылкой достижения цели бюджетной политики. Итак, в кризисный период трансформируется перечень задач бюджетной политики и используются специфические бюджетные инструменты:

– задача концептуализации развития бюджета сужается к концептуализации преодоления кризисных явлений, что ограничивает перечень направлений использования бюджетных инструментов для регулирования социально-экономического развития. Уменьшается «работоспособность» не только бюджетной, но и всей финансовой системы в целом. Однако именно бюджетная политика является наиболее эффективной в преодолении кризисных явлений [23, с. 271]. Примером неудачной концептуализации бюджетной политики в кризисный период выступает принятие и реализация Программы экономических реформ на 2010-2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективная государство» [88], задачей которой было обеспечить устойчивый экономический рост. Использование обычных инструментов стимулирование экономического роста (уменьшение налогового на грузки, содействие привлечению инвестиций, улучшение климата

осуществления предпринимательской деятельности) не имело ожидаемого эффекта;

– задача обеспечения основных способов мобилизации финансовых ресурсов усложняется через существования нисходящих тенденций развития экономики, что обуславливает постоянную нехватку бюджетных средств и непрогнозируемость их получения. Как правило, в кризисный период фактическое поступление средств в бюджет меньше прогнозируемый объем финансовых ресурсов, сохранения объемов поступлений возможно условия усиления фискального давления;

– задача определение направлений использования средств усложняется в связи с их постоянным дефицитом, что обуславливает постоянное недофинансирование бюджетных расходов. К тому же в связи с тем, что значительная доля текущих расходов не подлежит сокращению, уменьшается финансирование именно капитальных расходов, что приводит до преобразования бюджета развития на бюджет потребления. Теряется стратегическая направленность расходов бюджета, возможность стимулирование выхода из кризиса за счет бюджетных инвестиций. Диспаритетность доходов и расходов бюджета в кризисный период определяет рост уровня дефицитности бюджеты всех уровней, что обуславливает усиление несовершенств бюджетной системы в целом. Снижается уровень бюджетной безопасности, уровень финансовой автономии местных бюджетов, усиливаются горизонтальные и вертикальные финансовые дисбалансы. Приведение в соответствие бюджетных доходов и расходов часто обеспечивается за счет сокращение последних – путем секвестирования. Однако секвеструются не все бюджетные расходы пропорционально, а лишь отдельная их доля, те статьи, уменьшение которых не приведет к нарушениям выполнение основных функций государства [88, с. 386]. Действенность секвестирования, как инструмента ограничения негативного влияния кризиса на бюджетные процессы, является незначительной. В частности, секвестирование стратегически направленных расходов или расходов, предназначенных для обеспечения национальной безопасности, приводит к усилению кризисных явлений, их пролонгации на более длительные периоды;

– задача осуществление мероприятий по достижения отдельных конкретных целей сужается за счет сокращение перечень

целей, которые необходимо достичь, и их трансформации со значительно более низкими стратегическими ориентирами. Рост капитальных расходов узкой направленности выступает инструментом, с помощью которого можно улучшить долгосрочные перспективы выхода из кризиса. Увеличение текущих расходов, не будут программного характера, может иметь положительный эффект в краткосрочном периоде, но в долгосрочной перспективе не приведет к экономическому оживлению. Реализация данного задания в кризисный период имеет секторальный эффект.

Как и любой другой финансовый механизм, механизм реализации бюджетной политики имеет два компонента: механизм управления и механизм регулирования, реализуемых на основе бюджетных процессов. Субъектом, что приводит в действие механизм реализации бюджетной политики, выступает государство. В зависимости от того, какая ветвь власти задействована в реализации бюджетной политики, активизируется политика управления или политика регулирования. Так, органы исполнительной власти преимущественно определяют особенности механизма управления, органы законодательной власти – особенности механизма регулирования, органы судебной власти обеспечивают взаимодействие механизмов регулирования и управления и устраняют нарушения в их функционировании.

В кризисный период большое значение имеет функционирование как механизма управления, так и механизма регулирования. Однако с учетом значимости механизма регулирования для стратегических перспектив социально-экономического развития страны именно во время кризисного периода целесообразно подробно рассмотреть именно его.

Так же, как существуют разногласия в смысле понятие «бюджетная политика», не существует единого понимания категории «бюджетное регулирование». Несмотря на то что утилитарно сущность бюджетного регулирования понятна (система мероприятий, направленных на достижение равновесия между отдельными процессами с помощью бюджетных инструментов или/и направленных на достижение равновесия между бюджетными процессами), данное понятие не определено в финансовом законодательстве России.

В других сферах экономической науки регулирования воспринимают прежде всего, как вид управленческой деятельности, функцию менеджмента, что обуславливает эффективность функционирующей системы в условиях определенных изменений экономического среды [83, с. 264]. Таким образом, понимание бюджетного регулирования включает его понимание как процесса, функции управления, метода (способа, инструмента). Осуществление бюджетного регулирования предусматривает вмешательства регулятора (государства) с применением бюджетных инструментов, что приводит к трансформации бюджетных процессов, их изменений в условиях неустойчивого экономического среды. Одновременно через изменение бюджетных процессов происходит обратное влияние бюджетного механизма на развитие экономического среды, поэтому механизм регулирования является определяющим в формировании влияния бюджетной политики на социально-экономический развитие в кризисный период.

Инструментами реализации бюджетной политики являются бюджетные расходы, бюджетные инвестиции, бюджетные ссуды, бюджетный дефицит, межбюджетные трансферты, налоги и их ставки, налоговые льготы и тому подобное. Разнообразный состав инструментов предусматривает применение различных рычагов в пределах форм обеспечения механизма регулирования: финансового, организационно-экономического, информационного и нормативно-правового обеспечения. Специфика механизма бюджетного регулирования заключается в том, что именно нормативно-правовое обеспечение является носителем или генератором других форм его обеспечения. Как и нормативно-правовое обеспечение других групп общественных отношений, нормативно-правовое обеспечение бюджетной политики имеет иерархическую организацию и охватывает [9]: Конституцию России; Бюджетный кодекс России; ежегодные законы России о Федеральном бюджете на текущий год; бюджетные резолюции; другие законы России, регулирующие бюджетные отношения; нормативно-правовые акты, которые обеспечивают функционирование бюджетного механизма или касаются реализации бюджетных отношений; постановления / положения, регламентирующие работу государственных финансовых органов, бюджетных учреждений и др.; решение и нормативно-правовые акты местных органов власти,

органов местного самоуправления или/и местных финансовых органов. Кроме того, регламентирование бюджетных отношений содержится в отдельных нормативно-правовых актах, которые непосредственно касаются других групп общественных отношений (например, природоохранной деятельности), но в значительной степени влияют на формирование доходов или осуществление расходов по счет бюджета. Таким образом, нормативно-правовое обеспечение реализации бюджетной политики является широким и формально неструктурированным. Сама организация нормативно-правовых актов в бюджетной сфере предусматривает их диспозитивность, противоречит принципа кодификации, что отвечает континентальным системам права. Системообразующим нормативно-правовым актом в сфере бюджетной политики является Конституция России, которая регламентирует распределение властных полномочий (между ветвями и уровнями власти), принципы построения бюджетной системы России, основные моменты бюджетного процесса (полномочия органов власти по разработке, утверждения, выполнения, контроля за выполнением и отчетности бюджетов различных уровней). Конституция России рамочно очерчивает особенности осуществление бюджетных правоотношений, тем самым формируя почву для реализации бюджетной политики. Именно в Конституции России сформулированы основополагающий принцип построения бюджетной политики государства: «государство стремится к сбалансированности бюджета» [01], то есть констатируется принцип равенства между доходной и расходной частями бюджета.

Основные компоненты бюджетного механизма, а итак, основные компоненты механизма реализации бюджетной политики определяет Бюджетный кодекс России [9]. В данном документе описан порядок осуществление правоотношений в процессе сборки проекта государственного и местных бюджетов, их утверждения, выполнения, отчетности, мониторинга и контроля за соблюдением бюджетного законодательства, ответственность за нарушения, особенности управление государственным долгом, организационное обеспечение бюджетного процесса и др.

Именно в бюджетных резолюциях формулируются стратегические ориентиры бюджетной политики, определяются основные ее задачи на следующий год, принципы, цель и механизмы



бюджетной политики, приводятся прогнозные макропоказатели, которые потом используются для расчета финансовых параметров Федерального бюджета, ориентиры и задачи долговой политики, другие стратегические задачи, на решение которых ориентирована государственная политика следующий года. К таким ориентирам в бюджетной резолюции 2018-2020 гг. принадлежит задачи реформирования финансового обеспечения судебной власти и ее независимости. В данном документе приведены принципиальные основы управления фискальными рисками, приоритетные государственные целевые программы и государственные инвестиционные проекты.

Одним из основополагающих компонентов нормативно-правового обеспечения бюджетной политики России есть Закон России «О Государственном бюджете на ... год» – специфический нормативно-правовой акт временной действия, который, однако, иерархически подчиняет другие нормативно-правовые акты, действие которых является более пролонгированным во времени. Содержание законов России «О Государственном бюджете на ... год» в течение длительного времени является стандартным и определяет [53-158]: источники формирования доходов Федерального бюджета, объем доходов, направления использования расходов, их объем, объем трансфертов и сферы направления, кредитное финансирование, объем предоставления государственных, размер государственного долга, распределение налоговых поступлений между общим и специальным фондами и тому подобное. Заключительные положения закона и приложения к нему более подробно характеризуют Федеральный бюджет как финансовый план.

В состав нормативно-правового обеспечения бюджетной политики входит Закон России «Об основах национальной безопасности России» [43], что определяет концептуальные основы государственной политики обеспечения национальной безопасности, в пределах которой регламентирует принципы, направления и способы обеспечения финансовой безопасности. Также в данном законе приведены перечень основных угроз безопасности государства, общества и лица, в том числе угрозы финансовой и бюджетной безопасности.

Бюджетная политика тесно связана с налоговой. Довольно часто в научных трудах отмечается на существовании именно бюджетно-налоговой политики в целом, а не бюджетной политики в частности [; 142; 146], поэтому нормативно-правовое обеспечение реализации налоговой политики связано с нормативно-правовым обеспечением реализации политики бюджетной. Фискальная значение налогов и сборов определяет финансовую способность государства, механизм их взимания существенно влияет на бюджетный механизм. Однако, несмотря на это, в нормативно-правовых актах, регламентирующих налоговые правоотношения, нет определения категории «налоговая политика», что влияет на несогласованность бюджетной и налоговой политики.

Компонентом нормативно-правового обеспечение бюджетной политики России есть Решение местных советов о местных бюджеты. В рамках этих решений регламентируются источники поступлений до местных бюджетов, их объемы, объемы расходов и их направления, бюджетные полномочия местных финансовых органов, детализируются бюджеты как финансовые планы развития местных административно-территориальных единиц.

В состав нормативно-правового обеспечение бюджетной политики России входит ряд правовых актов, что устанавливают особенности функционирования бюджетного механизма, финансовое обеспечение органов власти и бюджетных учреждений, контроль за выполнением бюджета и тому подобное. Широта и разнообразие нормативно-правового обеспечение бюджетной политики России определяет существование в нем внутренних противоречий, что, в свою очередь, приводит к возникновению несовершенств бюджетного механизма.

К несовершенствам нормативно-правового обеспечение бюджетной политики России следует отнести такие:

- понятия бюджетной политики, ее структура, методы и инструменты, организационное обеспечение реализации не определены в одном нормативно-правовом акте. Возможны компоненты бюджетной политики выделяются только через компоненты бюджетного механизма, регулирования бюджетных правоотношений, другие способы имплементации бюджетного законодательства;

– не регламентированы концептуальные основы бюджетной политики, содержание которых фиксируется в бюджетных резолюциях, что обуславливает их неусталенность не только по содержанию, но и по структуре. Это также определяет отсутствие стратегичность в формировании бюджетной политики, необоснованность стратегических ориентиров;

– формально не установлено взаимосвязь «национальная безопасность – финансовая безопасность – бюджетная безопасность». Если финансовая безопасность определяется как компонент национальной безопасности [60], то значимость бюджетной безопасности в обеспечении финансовой учитывается только при расчете ее индекса [59];

– не установлено формальной связи между инструментами бюджетной политики и условиями, в которых они применяются, что особенно целесообразным в кризисный период. В общем бюджетный механизм в России не является гибким, адаптированным в условиях нестабильного экономического среды.

Таким образом, нормативно-правовое обеспечение формирования и реализации бюджетной политики в России, с одной стороны, является несформированным и неустоявшимся, с другой – не адаптировано к высокой изменчивости экономического среды. Основная причина в этом заключается в том, что законы и подзаконные нормы регламентируют прежде всего порядок осуществления бюджетных правоотношений, и только потом согласовывают их с другими видами финансовых правоотношений. Подобные недостатки нормативно-правового обеспечения реализации бюджетной политики обуславливают несовершенства бюджетного механизма, которые определяют неэффективность бюджетной политики при преодолении деструктивных воздействий кризисного периода, уменьшение рисков и угроз, а также ограничивают стратегические возможности социально-экономического развития.

Действенность бюджетной политики в отношении регулирования социально-экономического развития прежде всего зависит от сформированности ее концептуальных основ, их обоснованности и гибкости с учетом состояния экономического среды.

## 1.2. Функции государственного бюджета.

Современное состояние экономики России можно охарактеризовать как крайне тяжелое. Глубокие институциональные изменения обычно вызывают ухудшение тенденций экономического развития, что подтверждается, в частности, динамикой объема ВВП России по последние годы. Так, номинально ВВП страны с I квартала 2011 г. до I квартала 2017 г. вырос с 258,591 к 583,8823 млн руб, однако реальная его динамика (при учете инфляции) составила -3,7%. При этом темпы роста менялись в пределах  $\pm 400\%$ .

Особенно влияние кризисных явлений сказалось на состоянии бюджета России. Уровень перераспределения ВВП через доходы Сводный бюджета постоянно рос (с 32% в I квартале 2011 г. до 37% в I квартале 2017 г.), поскольку увеличивались и доходы бюджета (в целом по период с 2011 по 2017 г. с учетом инфляции на 14%). Следует отметить, что в экономиках ЕС, которые трансформируются, уровень перераспределения ВВП через бюджет является более умеренным (от 25,6 до 27% в среднем за период 2006-2015 гг.) [42, с. 32]. Расходы сводный бюджета за этот же период выросли на 16%, что существенно ухудшило состояние публичных финансов, и уровень дефицитности сводный бюджета по отношению к ВВП за 2016 г. составил 3,19 % (по данным Государственной службы статистики России). Следовательно, имеет место проблема обоснование трансформации парадигмы управление публичными финансами, включает задания трансформации концептуальных принципов бюджетной политики России.

Сущность кризисов в экономике, факторы их возникновения и закономерности течения рассматриваются в экономических теориях [24, с. 210], согласно которым кризис трактуется как компонент (чаще обязательный) экономического цикла. Факторы, обуславливающих ход экономического цикла, обуславливают и наступления кризиса. К таким факторов относятся: неконтролируемое кредитования (А. Маршалл); циклы развертывание и сворачивание банковского кредитования, неравновесие спроса и предложения на рынке денег (Н. Хоутри, И. Фишер, М. Фридман); ложный распределение национального производства, ограниченность производительных сил, непропорционально развитие отраслей, диспропорции в инвестировании (М. Туган-Барановский); качественные сдвиги в

производственной системе общества (М. Кондратьев); неравномерность внедрения достижений научно-технической революции в общественное производство (Й. Шумпетер, Е. Хансен, П. Самуэльсон); нарушение равновесия организационных форм (В. Богданов); колебания запасов материальных ценностей, золота, валюты, демографические колебания (Дж. Китчин, С. Кузнец); специфические экономические ожидания (Дж. Кейнс, А. Пигу).

Кризисные условия особенно ярко проявились в странах с рыночными экономиками, что формируются. Кризис выявляет недостаточность ликвидности, финансовых ресурсов и высокий уровень зависимости от внешних займов [5, с. 4]. При всей многогранности кризисных явлений, во время их течения возникают определенные совместные процессы. Однако общность механизма возникновения и развития кризисы часто маскируется специфическими причинами ее «запуска».

Развитие кризиса, как правило, обусловлено общими экономическими закономерностями, цикличностью экономического развития. Определенные признаки приближения кризиса могут наблюдаться в течение длительного времени.

К таким признакам относятся: замедление экономического роста, увеличение государственных расходов с ростом дефицита бюджета, рост волатильности на денежно-кредитном и финансовом рынках, повышение уровня безработицы (сейчас часто в скрытой форме), увеличение количества спекулятивных операций и рост объема «мыльных пузырей» на отдельных рынках. В то же время в экономике циркулирует значительная денежная масса, накопленная на стадиях экономического роста и стабильного функционирования, что замедление товарооборота определяет рост неопределенности экономических процессов. Еще одним признаком приближения кризиса является разбалансированность компонентов государственных финансов, организационно обособленных от бюджета.

При высоком уровне неопределенности возникновения любой значительной деструктивной события («черного лебедя») обуславливает «включение» механизма развития кризиса. Не имеет существенного значения, в каком секторе возникает такая деструктивная событие, следствие всегда будет один и тот же – экономическая система теряет стабильность. Например, кризис 2008

г. в России вызванная потерей стабильности курса национальной денежной единицы вследствие дестабилизации международного денежного рынка, что обусловило необходимость усиление государственной участия в поддержке устойчивого курса рубля. Уменьшение национальных золотовалютных резервов вызвало уязвимость финансовой системы к вызовам и угроз, которые привели к развитию современного кризиса. События 2014-2017 гг., конечно, не могли не повлечь кризиса в России, однако ее глубина и продолжительность обусловлены всей логикой национальной экономической политики.

С точки зрения необходимости предупреждение возникновения кризисов ученые считают целесообразным создание барьеров диффузии деструктивных внешних воздействий [7, с. 5], которые могут быть финансово-экономическими, операционными, технологическими, поведенческими.

Значимой составляющей причин развития современного кризиса в России есть возникновение деструктивного обратного связи между процессами в реальном и финансовом секторах экономики и бюджетными процессами. Существование такой связи не является особенностью современной экономической ситуации только России. В частности, факторы уязвимости национальных экономик эксперты МВФ связывают сейчас не с стабильностью финансовых рынков, а с устойчивостью государственных финансов [78]. Так, возникновение дополнительной потребности в финансовых ресурсах (которая в России обусловлена внешней агрессией и неэффективностью национальной модели природопользования) на фоне их длительного недостаточности в предыдущие периоды (что также характеризовались как кризисные) определило рост дефицита бюджета, единственным источником пополнение которого были внешние займы. Рост объема государственного долга, в свою очередь, повлекло увеличение стоимости его обслуживание и опять же негативно повлияло на дефицит бюджета. Сокращение объемов производства ВВП не стало основанием для уменьшение денежной массы, а, следовательно, привело к росту неопределенности функционирования денежно-кредитной системы, усиление инфляции и тому подобное. Поддержка устойчивости денежно-кредитной системы по счет внешних кроме займов положительного последствие ее сохранение – имело следствием также сохранение устойчивого

объема денежной массы. Таким образом, дестабилизация экономики вызвала дестабилизацию государственных финансов, которая, в свою очередь, способствовала наращиванию кризисных процессов. Поддержка определенной направленности бюджетной политики в значительной степени обуславливает возникновения и ход кризиса.

Бюджетная политика государства в кризисный период определяется ее особенностями во время экономического роста и экономической стабильности и может привести до двух вариантов развития кризиса – «жесткой» или «мягкой» посадки национальной экономики. Каждый из выбранных вариантов траектории течения кризиса имеет свои особенности, а именно:

- для траектории «жесткой посадки» экономики (RT) характерным является стремительный рост ВВП, причем чаще всего период роста является коротким, как и период следующей стабильности, а глубина падения – значительной;

- при траектории «мягкой посадки» экономики (ST) наблюдается замедленный рост ВВП с длительным периодом стабильности и по сравнению коротким периодом неглубокой депрессии.

Для обеспечения корректности понимания содержания и направленности концептуальных принципов бюджетной политики необходимо уточнение соотношения понятий доктрины, концепции, стратегии, принципов и других компонентов системогенеза. Известно, что любая концепция формируется на основе определенной доктрины (от лат. *doctrina* – учение, наука, образование, образованность), что представляет собой совокупность базовых элементов мировоззрения, на котором строятся руководящие политические принципы. Проект концепции имеет также содержать анализ причин возникновения проблемы и обоснование необходимости ее решения [99, с. 47]. В философском энциклопедическом словаре доктрина трактуется как «учение, система теоретически обоснованных взглядов на существенно важные социально-политические, моральные, религиозные и другие вопросы» [97, с. 167]. Бюджетную доктрину понимают несколько уже – как «совокупность отдельных составляющих финансовой науки, ее принципов, концепций и учений, как обобщенный подход к сущности, содержания и форм функционирования бюджета страны» [74, с. 10]. В определенном понимании доктрина отождествляется с концепцией,

однако понятие концепции в целом считается подчиненным понятию доктрины. Концепция (от лат. *consergio* – восприятие) в том же философском словарь – это «система понятий о те или иные явления, процессы; способ понимания, толкование каких-либо явлений, событий; основная идея любой теории» [97, с. 301]. Другими словами, под концепцией понимают, как раз именно этот руководящий принцип или, в более узком смысле, систему путей решения задач, достижения целей. Формирование концепции приводит к формализации принципов ее реализации, которые определяют, в свою очередь, способ осуществления определенной политики. Таким образом, с позиции системогенеза существует иерархическая подчиненность «доктрина → концепция → принципы», что обуславливает конкретность формы другой системы «политики» с точки зрения направленности и способа ее реализации.

Отдельный системогенез существует для упорядоченности «политика → финансовая политика → бюджетная политика». Под политикой понимают «деятельность, что имеет целью регулирования отношений между людьми для обеспечение определенного состояния некоторой общественной единицы (общественного образования)» [97, с. 494]. Политика делится на разновидности исходя из того, какие сферы общественных отношений она регулирует. Учитывая последовательность системогенеза «политика → финансовая политика → бюджетная политика», следует отметить, что бюджетная политика представляет собой деятельность государства по регулирования отношений с поводом выполнения бюджета страны. Однако такое понимание политики не является утилитарным, существует много формулировок бюджетной политики, что выходят из генезиса понятия, его семантических составляющих и тому подобное.

Бюджетная политика является частью политики в целом и заключается в осуществлении деятельности государства по выполнение бюджета страны. В то же время бюджетная политика формируется на определенных концептуальных началах с учетом принципов, которые они порождают, то есть бюджетная политика элементом системогенеза двух систем: «доктрина → концепция → принципы» и «политика». Все это обуславливает определенные разногласия в интерпретации наполнение концептуальных



принципов бюджетной политики России и конкретизации содержания их отдельных составляющих.

Особенности системогенеза «доктрина → концепция → принципы» применительно к бюджетной политики определяют возможность интерпретации сущности концептуальных основ последней:

- в широком понимании – это основная идея реализации деятельности государства по регулирования бюджетных отношений, что проявляется в конкретной форме бюджетной стратегии;

- в узком понимании – это система путей достижения целей деятельности государства по регулирования бюджетных отношений, что проявляется в форме бюджетной тактики.

Если в 2015 г. концептуальные основы бюджетной политики России заключались не только в усилении действенности бюджетного механизма, обеспечении прозрачности его функционирования, но и в стабилизации экономики, то до 2016 г. вектор бюджетной политики изменился. Ее основным акцентом стало финансирование институциональных основ развития российского общества и обеспечения национальной безопасности и обороны. Соответственно резкий рост дефицита бюджета и государственного долга обусловило необходимость возвращение в 2017 г. к основной идеи бюджетной политики 2015 г. Бюджетная резолюция 2018-2020 гг. как концептуальные основы бюджетной политики определяет обеспечение экономического роста вызывает ассоциации с бюджетной резолюцией 2016 г.

Такая неустановленность бюджетной политики проявилась не только в период 2015-2017 гг. Как отмечает Л.В. Лысяк [10, с. 359], в 2001-2007 гг. имела место значительная структурная нестабильность в расходах бюджета, что свидетельствует о изменчивость приоритетов бюджетной политики того периода. Несогласованность и непоследовательность концептуальных принципов бюджетной политики усложняет осуществление структурных преобразований, делает неэффективным функционирования бюджетного механизма [03].

Специфика реализации любой из форм политики определяется также соотношением ее эксплицитной и имплицитной форм. Существование разногласий между эксплицитной и имплицитной формами концептуальных принципов бюджетной политики России

подтверждается ретроспекцией основных макропоказателей, которые зафиксированы в бюджетных резолюциях 2015-2016 гг. [38; 139], и их фактическими значениями. В частности, в Основных направлениях бюджетной политики России на 2015 год [39] фиксируется достижения номинального ВВП за 2015 г. 2584,9 млрд руб, а фактически достигнуто номинальный ВВП в объеме 1988,54 млрд руб (на 23% меньше), уровень инфляции за индексом потребительских цен достиг 118% вместо 108%, уровень безработица среди населения в возрасте 15-70 лет – 9,1% вместо 8,7%. Фактические макроэкономические показатели 2016 г. также существенно отличаются от значений, зафиксированных в Основных направлениях бюджетной политики России на 2016 год [38]: производство ВВП является меньшим от ожидаемого на 18%; индекс потребительских цен составляет 104% против ожидаемых 109%, уровень безработицы – 9,3% против ожидаемых 9,9%. Все это свидетельствует о том, что концептуальные основы бюджетной политики России, представленные в соответствующих бюджетных резолюциях, недостаточной мере отвечают существующим экономическим реалиям.

Подтверждением вышеупомянутого выводы П. Яворского [01]. Ученый утверждает, что бюджетная резолюция России, в которой регламентировано приоритеты бюджетной политики на следующий или несколько следующих периодов, содержит такие существенные недостатки, как отсутствие функциональности с точки зрения структуры и процесса принятия, отсутствие обзора экономического состояния страны. При этом экономические показатели определяются без раскрытия механизмов достижения определенных их уровней; отсутствует анализ состояния государственных финансов; имеет место неструктурированность приоритетных целей бюджетной политики и критериев их достижения.

Совершенствование концептуальных принципов бюджетной политики требует их адаптации к условиям экономической среды, состояния экономики, уровня безопасности др. Широкий перечень факторов, обуславливающих приоритетные направления бюджетной политики, приведет к лабильности бюджетной тактики, но ее основная идея и концептуальные основы в широком понимании имеют оставаться неизменными. При этом выходные принципы бюджетной политики, определены еще М. Сперанским, могут быть

использованы и сегодня [10, с. 361]. Их преобразования должно основываться на учете закономерностей развития экономики и влиять на тенденции такого развития. Как указано в работе [0, с. 42], одним из наиболее актуальных современных направлений финансовой науки является определение взаимосвязи между состоянием бюджет страны и перспективами развития экономики. Особенно значимость бюджетной политики растет в кризисный период. С одной стороны, дефицит финансовых ресурсов определяет необходимость уменьшения расходов бюджета, а значит, изменение концептуальных принципов бюджетной политики в направлении усиления жесткости, экономии средств, рациональности использования; с другой – трансформационные процессы, происходят в экономике в период кризиса, нуждаются направления средств на модернизацию экономики и активного участия государства в такой модернизации. Задача обеспечения дальнейшего долгосрочного роста обуславливает содержание трансформации концептуальных принципов бюджетной политики России в кризисный период.

Развитие концептуальных принципов бюджетной политики России в кризисный период также включает совершенствование стратегии и тактики ее реализации. Стратегия, как компонент политики, представляет собой общий направление и методы достижения поставленной цели, а тактика направлена на решение конкретных задач соответствующего периода [98, с. 15]. А.Д. Василек отмечает, что бюджетная стратегия представляет собой долговременный курс бюджетной политики, направлен на перспективу, решения глобальных задач [49, с. 53]. В.Г. Демянишин утверждает, что бюджетная стратегия – «это целостная система действий государства, направленная на реализацию цели, задач и приоритетов долговременного курса бюджетной политики, рассчитанной на длительную перспективу, что предусматривает решения глобальных задач, определенных экономической стратегией» [71, с. 10]. Основой развития бюджетной стратегии есть развитие системы стратегических приоритетов, которые должны базироваться на [94, с. 23]:

- стимулировании развития национального капитала, содействии его росту и концентрации;
- стабилизации финансово-кредитной сферы, содействии развитию. финансирование активности бизнеса;

- внедрении долго- и среднесрочного бюджетного планирования;
- усовершенствовании организации рынке энергоносителей.

Бюджетная тактика имеет текущий характер и направлена на достижение краткосрочных целей, совершенствование отдельных компонентов бюджетного механизма, обеспечение текущего финансирования выполнения государственных заданий и прочее. Характеризуя бюджетную тактику А.Д. Василек констатирует, что назначению бюджетной тактики есть «...решение задач конкретного этапа развития общества путем своевременного изменения способов организации бюджетных взаимоотношений, переориентации бюджетного механизма, перераспределения финансовых ресурсов» [49, с. 57]. В.Г. Демянишин под бюджетной тактикой понимает адаптивную форму бюджетной стратегии, ориентированную на осуществление «... воздействия государства на состояние функционирования конкретных бюджетных взаимоотношений с целью предоставления им параметров, определенных задачами бюджетной стратегии» [71, с. 11].

Встает потребность в усовершенствовании бюджетной политики России с учетом признаков системной кризиса. Кроме того, ряд негативных факторов не поддаются качественному оцениванию и уменьшают действенность бюджетной политики России.

Таким образом, концептуальные основы бюджетной политики России в период после изменения бюджетной доктрины есть неустойчивыми и формируются соответственно к текущим задач реализации политики. Эксплицитно и имплицитно концептуальные основы бюджетной политики России в период 2015-2017 гг. существенно отличаются друг от друга, что подтверждается ретроспективным анализом макроэкономических показателей. Недостаточная разработанность концептуальных принципов бюджетной политики России уменьшает ее действенность. Обеспечение социальных потребностей населения и стабилизация состояния экономики страны не могут составлять единый базис для построения новых концептуальных принципов бюджетной политики. Их развитие в направлении стимулирования долгосрочного роста экономики является предметом дальнейших разведок. В частности, требует обоснование трансформация концептуальных принципов

бюджетной политики с учетом как опыта других стран относительно управления публичными финансами в кризисный период, так и взаимозависимостей между параметрами бюджетных процессов в России и их макроэкономическими последствиями.

### **1.3. Роль государственного бюджета как финансовой базы социально-экономического развития общества.**

Проблема управления бюджетными отношениями составляет научный и практический интерес с учетом современного этапа их реформирования в России. В связи с высокой актуальностью вопрос финансирования властных полномочий ему посвящено много научных трудов современных российских и зарубежных ученых, таких как В. Асадчева, Н. Балдич, В. Бодрова, А. Бондаренко,

Поскольку Россия обрела независимость достаточно недавно (по сравнению с другими странами), процесс создания государства еще продолжается. Становление государственности усложняется переходом от одной модели национальной экономики к другой, обусловленным разработкой и реализацией административных, экономических и социальных реформ. При таких обстоятельствах на внимание заслуживает бюджетная политика. Именно поэтому чрезвычайно важным для России, особенно в кризисных условиях, является анализ особенностей бюджетной политики в других странах.

При исследовании бюджетной политики других стран следует обратить внимание на ее трансформацию в Польше, Чехии и Эстонии. Их экономики своего времени были достаточно похожи на модель национальной экономики советской России. В этих странах в процессе перехода от одной модели экономики к другой ведущими экономистами Европы и Америки было подготовлено пакет реформ, которые должны способствовать выхода из рецессии. Так, правительством Польше было введен жесткие бюджетные ограничения, в результате привело к приостановлению инфляции и перехода к стадии экономического роста. Экономическом росту способствовало также быстрое осуществление системных экономических реформ [91, с. 128]. В то же время успех таких реформ, которые получили название «шоковая терапия», в странах бывшего СССР и Латинской Америки имели неоднозначный результат.

Маастрихтский договор, подписанный европейскими странами, способствовал сокращению дефицита бюджетов (по нормам договора он должен составлять не более 3% ВВП) и соответственно их сбалансированности. Через 5 лет было подписано Пакт стабильности и рост с целью повышения эффективности бюджетной политики.

Соответственно до Пакта стабильности и рост основными задачами бюджетной политики стран ЕС на 1998 г. определены такие [20, с. 39]: уменьшение государственных расходов; снижение общего налогового на грузки; обеспечение роста объема инвестиций; темпы сокращения дефицита не должны уменьшаться. Также для каждой страны ЕС были определены свои задачи бюджетной политики. С 2003 г. начинается переход к среднесрочного бюджетного планирование. Следует отметить, что бюджетная политика стран ЕС периодически меняет поставленные задачи в соответствии до состояния экономического среды.

Сейчас основным задачей бюджетной политики стран ЕС является удерживание на приемлемом уровне бюджетного дефицита и государственного долга, а также стимулирование инвестиционных процессов [20, с. 45].

В таких странах, как Австралия, Германия и Франция, бюджетная и налоговая политики являются неразрывными и имеют название «фискальная политика». Так, в Германии составление среднесрочного бюджета направляется на достижение целей фискальной политики: устойчивое экономическое рост, баланс внешней торговли, снижение уровня безработицы. Особенностью фискальной политики в Франции является то, что она реализуется на основании среднесрочного плана, который разрабатывается на основе обмена информации между государством и предприятиями. Таким образом, достигается реалистичность макрофинансовых прогнозов и показателей.

Бюджетная политика Австралии реализуется за составление четырехлетнего бюджета, который разрабатывается на основе экономической модели, включающий систему из 25 уравнений. В этой стране фискальная стратегия корректируется соответственно к изменениям, которые касаются приоритетов бюджетной политики. Бюджетная политика Австралии реализуется в условиях высокого уровня государственного контроля [89, с. 9596].

В США в период послевоенного времени постоянно происходила смена ориентиров бюджетной политики. Она прошла довольно

длительный путь становление: от кейнсианской теории «экономики предложения». Спецификой бюджетной политики США можно назвать сочетание различного инструментария бюджетной политики с другими регулятивными мерами в разные периоды (спад, подъем или стабилизация экономики) [08, с. 451-453]. Однако ожидания «фискального обрыва» в 2013 г. в США свидетельствовало о необходимости изменения направлений и задач бюджетной политики.

Таким образом, бюджетные политики зарубежных стран построены с учетом исторических, национальных и экономических особенностей; характеризуются «сильной волей» к кардинальным изменениям относительно установка устойчивого экономического развития. Большая внимание уделяется бюджетным расходам, при этом налоговое нагрузки на реальный сектор экономики не увеличивается, но в то же время имеет место всесторонний контроль за уплатой налогов.

Однако модели реализации бюджетной политики других стран не является стандартизированными и не могут выступать однозначным ориентиром для России. Введение этих моделей в России может не дать ожидаемого результата, но в то же время необходимо учитывать опыт их реализации, исследовать и адаптировать под национальные особенности России. Специфика реализации моделей финансирования властных полномочий зависит от устройства государства (унитарного или федеративного), но не оговаривается ним. Организация бюджетных отношений между уровнями власти и распределение властных полномочий в унитарных и федеративных государствах могут быть более похожими между собой, чем только в унитарных или только федеративных государствах. В зарубежной финансовой литературе принято анализировать при этом «внутренние межправительственные финансовые отношения» [0, с. 126].

Среди других сторонам предлагается много систем классификаций моделей построения бюджетных систем с такими признаками: уровень финансовой автономии; системы формирования доходов; виды налогов, которые формируют доходную часть местных бюджетов; способы расщепление поступлений др. Однако основой эффективного функционирования бюджетных систем является соответствие между распределением

источников финансирования и распределением властных полномочий. Организация государственного устройства (федеративная или унитарная) при этом не рассматривается как залог эффективного выполнения властных полномочий на разных уровнях власти [95, с. 4].

В зарубежной практике выделяются три базовые модели финансирования властных полномочий, содержание которых определяется уровнем соответствия расщепление властных полномочий, доходов, расходов местных и Федерального бюджетов. Две из них (модели диспозитивности<sup>3</sup> и условной диспозитивности) отвечают принципам Европейской хартии местного самоуправления [83] в отношении финансовой автономии местных бюджетов, третья – модель финансовой централизации – характеризуется высокой степенью зависимости местных бюджетов от центрального бюджета.

Одной из наиболее распространенных моделей финансирования властных полномочий есть модель диспозитивности источников финансирования. Содержание данной модели заключается не и не только столько в возможности территориальных общин свободно распоряжаться средствами местных бюджетов для финансирование соответствующих расходов и предоставления социальных и других услуг, сколько в соответствии распределения властных полномочий и ответственности и источников формирования доходов.

Такое соответствие означает, что для выполнения каждого полномочия существует источник дохода, которое отвечает ему по экономическому содержанию, формируется при условии выполнения этого полномочия в предыдущие периоды и генерирует фонд денежных поступлений, достаточный для выполнения этого полномочия в будущем. Указанный денежный фонд не обязательно является организационно обособленным от других денежных фондов местного бюджета. Примером есть взаимосвязь между экстерналиями в составе акцизов на алкогольные напитки и табак и бюджетными расходами на финансирование медицинских услуг.

Такое соответствие встречается достаточно редко, но отдельные ее элементы фиксируются в бюджетных системах развитых стран (США, Великобритания, Нидерланды, Швеция и др.) [2, с. 1]. Поскольку большую часть выполнения властных полномочий для отдельного административно-территориального образования передано органам



местного самоуправления, то и местные органы власти за небольшим исключением подчиняются органам местного самоуправления.

Бюджетное планирование при этой модели также сконцентрирована на местном уровне [25, с. 216], процесс планирование бюджетов расщеплен между уровнями власти: бюджеты территорий низшего уровня иерархии не входят в бюджеты территорий высшего уровня. Основным преимуществом подобной модели является соблюдение принципов справедливости и экономической эффективности при приобретении тех или иных благ территориальной общиной. Для данной модели характерный достаточно высокий уровень финансовой автономии – от 70 до 98%.

Однако при функционировании рассматриваемой модели возникают специфические опасности и угрозы, что ограничивают возможности ее применения, несмотря на наиболее полное соответствие современным тенденциям установка финансовой автономии административно-территориальных образований, а именно:

– первая группа опасностей связана с возникновением существенных экономических и институциональных предпосылок сепаратизма при одновременно эффективном исполнении властных полномочий по условиям их децентрализации [2, с. 3]. Если содержание властных полномочий для территориальных общин при законодательно подтвержденной подчиненности местных органов органам власти местного самоуправления является организационно оформленным, то содержание административно-территориального образований в рамках единого государственного образование обеспечивается только за счет выполнение общегосударственных функций. При уменьшении эффективности их выполнения, отсутствия единого социокультурного пространства и усилении горизонтальных дисбалансов (что часто реализуются в кризисных условиях) сепаратистские тенденции становятся реальными;

– вторая группа опасностей связана с существованием региональных отличий в экономическом развития административно-территориальных образований, а, следовательно, с различным финансовым потенциалом территорий. Дифференциация территорий за их финансовым потенциалом определяет неодинаковую финансовую способность местных бюджетов по выполнению властных полномочий органов местного

самоуправления, что означает нарушение принципа равенства при выполнении местных бюджетов для различных территорий. Горизонтальные дисбалансы усиливаются при случайных флуктуациях экономических процессов, поскольку колебания экономического развития будут специфическими для различных видов экономической деятельности, а, следовательно, специфическими для различных территорий, хозяйство которых имеет разную структурную организацию;

– третья группа опасностей следует со второй и непосредственно обуславливает усиление экономических и институциональных предпосылок сепаратизма. Поскольку определенные горизонтальные дисбалансы всегда существуют, что обусловлено различным финансовым потенциалом территорий, качество исполнения властных полномочий в разных административно-территориальных образованиях и уровень бюджетной обеспеченности различных территориальных общин будет отличным. Возникновения этой опасности усилит центробежные тенденции в развитии территорий.

Природа основных опасностей, присущих модели диспозитивности источников финансирования, является институционально-экономической; реализация этих опасностей также будет преимущественно институциональный характер. Итак, применение модели диспозитивности источников финансирования возможно условия как можно полной гомогенности экономического и социокультурного пространства государства. Однако такая модель часто используется в странах с федеральным устройством (США, Канада, Германия) [95].

Основные преимущества рассматриваемой модели заключаются в: уменьшении расходной нагрузки на центральный бюджет, что увеличивает его финансовую способность при регулировании экономического развития; усилении взаимодействия между органами государственной власти (на местном уровне) и частным сектором; усилении конкурентных отношений между разными административными образованиями [2, с. 4]. Однако в пределах этой модели часто возникают горизонтальные дисбалансы, связанные с отличиями в налоговом потенциале и финансовой способности территорий.

Источники угроз в институциональной сфере: горизонтальная и вертикальная конкуренция между различными уровнями власти

В рамках этой модели не формируется взаимосвязь между распределением властных полномочий и источников формирования доходов по их экономическим содержанию, однако в распоряжение органов местного самоуправления передается объем доходов, достаточный для выполнения их полномочий. Номинально диспозитивность в распоряжении финансовыми ресурсами для местных бюджетов существует, однако ее экономическое оснований не связано с институциональным. Это дало основания использовать как название данной модели срок «условная диспозитивность» в противовес более широкому термину «налоговая автономия».

Однако источники финансовых ресурсов местных бюджеты таких стран, как Франция, Финляндия, Бельгия, Норвегия и др., формируются именно вследствие широкой базы налогообложения местными налогами или с использованием местных надбавок к общегосударственным налогам. Уровень финансовой автономии в этих странах составляет, как правило, от 55 до 70% [2, с. 2].

Природа опасностей и угроз, свойственных данной модели финансирования местных бюджетов, экономически-институциональной:

– первая группа опасностей связана с возможностью недостаточности объема доходов для финансирования выполнения властных полномочий, что возникает в взаимосвязи с цикличностью экономического развития или с другими факторами.

Например, эта группа опасностей проявилась при реформировании бюджетных систем в странах Латинской Америки в 90-х годах XX века, когда усиление финансовой автономии местных бюджетов не сопровождалось соответствующей передачей властных полномочий, что привело к значительным вертикальным дисбалансам [80, с. 134]. Способность модели условной диспозитивности финансирования местных бюджетов связана прежде по все с высоким финансовым потенциалом территории, точнее, с ее высокой налоговой нагрузкой. Уменьшение такой налогоспособности возникает в кризисные периоды развития экономики или при снижении темпов экономического роста. Соответственно уменьшается объем поступлений и возникают структурные диспропорции в исполнении властных полномочий адекватно иерархии этих полномочий. Эффективный опыт преодоления этой группы опасностей демонстрирует Германия, для

бюджетной системы которой характерный значительный объем целевых трансфертов [95, с. 6], направленных на преодоление структурных диспропорций;

– вторая группа опасностей заключается в уменьшении эффективности финансирования расходов на выполнение полномочий вследствие усиления жесткости бюджетного механизма. Как правило, местные фискальные органы непосредственно подчинены центральным органам власти, механизм осуществления расходов и контроль за его соблюдением жестко регламентированы со стороны центральных органов власти. Для других местных органов власти выполняется принцип двойного подчинения: местным органам самоуправления и центральным органам власти;

– третья группа опасностей имеет институциональный характер. Поскольку не существует соответствия между распределением властных полномочий и источниками финансирования этих полномочий, возникает конкуренция между органами местного самоуправления и центральными органами власти за распределение этих полномочий, а в перспективе за распределение источников финансирования. Эта конкуренция усиливается вследствие двойной подчиненности органов местной власти, когда существует определенное пересечение по выполнению или контролю за выполнением одних и тех самых полномочий органами власти разных уровней.

Модель финансовой централизации формируется в тех странах, где большая часть властных полномочий исторически принадлежала центральной власти (Индия, Китай, Россия) [80, с. 132], когда децентрализация понимается как передача части полномочий на местный уровень. При функционировании модели финансовой централизации меняется порядок финансирования местных бюджетов. Исходной величиной становится не формирование доходов местных бюджетов, требуется для выполнения властных полномочий, а необходимость обеспечить финансовые потребности учреждений бюджетной сферы.

Планирование местных бюджетов не получается от их доходов, а от возможных расходов. При этом централизованно определяется и порядок планирования расходов бюджетных учреждений, ограничивает возможности влияния органов финансового самоуправления на объем их расходов.

Таким образом, осуществляется полное расщепление доходов местных бюджетов и выполнение за счет их средств властных полномочий органов местного самоуправления. Финансовая необеспеченность выполнения властных полномочий определяет основной перечень опасностей модели финансовой централизации:

– первая группа опасностей связана с несоответствием структуре расходов и объема властных полномочий. Расходы бюджетных учреждений, финансируемых в порядке и объемах, определяются централизованно, соотношение направлений и объема расходов с распределением властных полномочий, как правило, не производится, что вызывает структурную несоответствие объемов расходов и объема властных полномочий, их неэффективное выполнения. Эта группа опасностей до недавнего времени в полной мере проявилась в бюджетной системе России [04, с. 23];

– вторая группа опасностей обусловлена неэффективностью финансирования властных полномочий и спецификой подчиненности местных органов власти центральным. Сохраняется принцип двойной подчиненности местных органов власти, однако доминирующего значение, приобретает подчиненность центральным органам власти. Это обусловлено не только расщеплением доходов местных бюджетов, но и расщеплением источников власти. Кроме того, неэффективное выполнение властных полномочий органами местного самоуправления означает фактическую потерю ими этих полномочий;

– третья группа опасностей связана с формированием существенных вертикальных дисбалансов. Расщепление полномочий между уровнями власти сопровождается структурной несоответствием расщепление доходов между уровнями бюджетной системы. Такие вертикальные дисбалансы, равнозначны для всех административно-территориальных образований, сопровождаются горизонтальными дисбалансами, источником которых есть специфика функционирования хозяйства каждого региона. Уровень финансовой автономии таких стран, как Италия, Ирландия, Португалия, составляет от 20 до 40% [2, с. 3]. Преодоление этой группы опасностей возможно при условии достаточности и обоснованности объема трансфертов из центрального бюджет до местных. Например, в Японии процедура определения объемов трансфертов является

достаточно громоздкой и продолжительной, но максимально соответствующей принципа вертикального финансового выравнивание [95, с. 7]: сначала определяется бюджет стандартной территории, выделяются категории деятельности местных органов власти, определяются удельные расходы для каждой категории и соответствующие финансовые потребности стандартной территории. Фактические финансовые потребности местного бюджета формируются на основании финансовых потребностей стандартной территории и коэффициентов модификации, что учитывает специфические характеристики административно-территориального образования, исходя из количества населения, уровня развития экономики и тому подобное.

Однако указанная модель имеет и определенные преимущества, основной из которых есть возможность обеспечить практически полное выравнивание горизонтальных дисбалансов и уровня бюджетной обеспеченности населения. Также модель позволяет обеспечить согласованность антициклического регулирования развития экономики для различных административно-территориальных образований, увеличивает его эффективность.

Применение той или иной модели финансирования местных бюджетов возможно только при определенных условиях, ограничивающие реализацию специфических опасностей и угроз. Реализуя отдельные модели финансирования местных бюджетов, следует исходить с: природы специфических опасностей и угроз, присущих модели; институциональных, социокультурных и экономических особенностей государства; стадии и тенденций развития экономики; исторических аспектов формирования и функционирования модели. Совокупность факторов будет определять специфическое олицетворение модели финансирования местных бюджетов, присущее каждому отдельному государству.

Дефицит местных бюджеты постепенно уменьшает количество функций, которые могут выполнять органы местного самоуправления, что предопределяет внедрение нового подхода к финансированию местных бюджетов. Исследуя опыт развитых стран по управлению местными бюджетами, можно выделить базовые модели финансирования местных бюджетов, содержание которых определяется уровнем соответствия расщепление властных полномочий и доходов и расходов местных бюджетов.

Модели диспозитивности и условной диспозитивности отвечают принципам Европейской хартии местного самоуправления в отношении финансовой автономии местных бюджетов, а модель финансовой централизации наоборот – характеризуется высокой степенью зависимости местных бюджетов от центрального.

Одной из наиболее распространенных моделей финансирования местных бюджетов есть модель диспозитивности местных бюджетов. Ее смысл заключается в соответствии распределения властных полномочий и ответственности и источников формирования доходов. Такая соответствие означает, что для выполнения каждого полномочия существует такой источник дохода, который соответствует ему по экономическому содержанию. Указанные доходы не обязательно являются организационно обособленными от других доходов местного бюджета. Примером есть взаимосвязь между экстерналиями в составе акцизов на алкогольные напитки и табак и бюджетными расходами на финансирование медицинских услуг. Такое соответствие встречается достаточно редко, но отдельные ее элементы фиксируются в бюджетных системах развитых стран (США, Великобритания, Нидерланды, Швеция и др.) [2].

Бюджетное планирование при этой модели также сконцентрировано на местном уровне [25, с. 216], процесс планирования бюджетов расщеплен между уровнями власти: бюджеты территорий низшего уровня иерархии не входят в бюджеты территорий высшего уровня. Основным ее преимуществом является соблюдение принципов справедливости и экономической эффективности при приобретении тех или иных благ территориальной общиной. Для этой модели характерен достаточно высокий уровень финансовой автономии – от 70 до 98%.

Ограничивать возможности применения этой модели, несмотря на наиболее полное соответствие современным тенденциям установки финансовой автономии административно-территориальных образований, могут определенные опасности и угрозы, что возникают при ее функционировании, а именно:

– первая группа опасностей связана с возникновением существенных экономических и институциональных предпосылок сепаратизма при одновременно эффективном исполнении властных полномочий по условиям их децентрализации [2]. Если содержание

властных полномочий для территориальных общин при законодательно подтвержденной подчиненности местных органов органам власти местного самоуправления является организационно оформленным, то содержание административно-территориального образований в рамках единого государственного образование обеспечивается только за счет выполнение общегосударственных функций. При уменьшении эффективности их выполнения, отсутствия единого социокультурного пространства и усилении горизонтальных дисбалансов (что часто реализуются в кризисных условиях) сепаратистские тенденции становятся реальными;

– вторая группа опасностей связана с существованием региональных отличий в экономическом развития административно-территориальных образований, а, следовательно, с различным финансовым потенциалом территорий. Дифференциация территорий за их финансовым потенциалом определяет неодинаковую финансовую способность некоторых местных бюджетов по выполнение властных полномочий органов местного самоуправления. Это означает нарушение принципа равенства при выполнении местных бюджетов для различных территорий. Одновременно горизонтальные дисбалансы усиливаться при случайных флуктуациях экономических процессов, поскольку колебания экономического развития будут специфическими для различных видов экономической деятельности, а, следовательно, специфическими для различных территорий, хозяйство которых имеет разную структурная организацию;

– третья группа опасностей следует со второй и непосредственно обуславливает усиление экономических и институциональных предпосылок сепаратизма. Поскольку определенные горизонтальные дисбалансы всегда существуют, что вызвано различным финансовым потенциалом территорий, качество исполнения властных полномочий в разных административно-территориальных образованиях и уровень бюджетной обеспеченности различных территориальных общин будет отличным. Возникновения этой опасности усилит центробежные тенденции в развития территорий.

Указанные опасности, свойственные модели диспозитивности местных бюджетов, является институционально-экономическими. Их



реализация также будет преимущественно институциональный характер.

К основным преимуществ данной модели можно отнести: уменьшение расходной нагрузки на центральный бюджет, что увеличивает его финансовую способность при регулировании экономического развития; усиление взаимодействия между органами государственной власти (на местном уровне) и частным сектором; усиление конкурентных отношений между разными административно образованиями [2].

Следовательно, применение модели диспозитивности финансирования властных полномочий возможно условия как можно полной гомогенности экономического и социокультурного пространства государства.

Условия кризиса, которая проявилась в мировом масштабе, существенно не повлияли на концептуальные принципы реализации финансовых моделей бюджетной политики в мировой практике. Так, в странах Евросоюза в кризисных условиях 2008 г. направленность Стратегии «Европа 2020» осталась такой, как и была, – «знания и инновации, устойчивая экономика высшее занятость и социальная интеграция» [99, с. 54]. Однако инструментарий реализации бюджетной политики значительно изменился:

- бюджетные расходы перераспределены в направлении уменьшения перечень направлений их использования;
- содействие занятости и экономическом росту происходит путем финансирования изменений в профильной образовании и социальной адаптации;
- усиленно критерии соответствия акцепторов бюджетных средств государственным программам субсидирования;
- усилилась прозрачность бюджетных процессов, внедрено систему мер по противодействию развития теневого сектора экономики;
- для финансирования выполнение бюджетных программ широко использовано государственно-частное партнерство.

Таким образом, в мировой практике существуют две основные группы инструментов реализации бюджетной политики, связанные со стабилизацией финансирование властных полномочий и преодолением системных опасностей и угроз в бюджетных отношениях: предоставление трансфертов (грантов) и распределение

доходов. Предоставление трансфертов может иметь целевой и нецелевой характер. Распределение доходов может осуществляться прямо или косвенно. Прямо распределение доходов осуществляется или через введение принципа «один налог – один бюджет», или через расщепление ставок налога между уровнями бюджетной системы. В первом случае существует четкое разграничение полномочий между уровнями власти; во втором – условная диспозитивность источников финансирования полномочиям, что выполняются. Косвенно распределение источников финансирования осуществляется через выравнивание фискального потенциала территорий или с помощью перераспределения поступлений до местных бюджетов за счет поступлений от общегосударственных налогов. Следует отметить, что выравнивание фискального потенциала на территории регулярной основе с использованием результатов его точной оценки осуществляется в немногих странах (Австралия, Великобритания, Дания, Канада, Германия) [95]. В любом случае способы компенсации опасностей и угроз модели финансирования недееспособны в кризисной ситуации. Это обусловлено тем, что в кризисных условиях растут любые диспропорции, а значит, усиливаются и бюджетные дисбалансы.

Несмотря на преимущества экспансионной экономической политики, большинство стран выбирают траекторию «мягкой» посадки. Это касается как развитых стран, так и тех, что развиваются. На стадии стагнации или падения для обеспечения «мягкости» траектории посадки национальной экономики в мировой практике используют различные инструменты [5, с. 10; 16, с. 36; 191, с. 128; 196, с. 72]:

- фискальная стимуляция потребления из-за уменьшения налогового груза на трудовые доходы (США), корпоративные доходы или уменьшение косвенного налогообложения (Евросоюз), выравнивание фискального груза (Польша, Эстония);

- увеличение объема осуществления государственных расходов в форме предоставления целевых и общих трансфертов на экономическое развитие (Япония), государственных инвестиций в реальный сектор экономики (Азия), государственных инвестиций в структурно значимые сферы деятельности (Евросоюз);

- поддержка банковского сектора с помощью рекапитализации с предоставлением государственных гарантий на банковские обязательства (Евросоюз);
- ограничения государственных расходов за замораживание расходов в бюджетной сфере (Словакия, Сингапур), ограничения роста государственного долга (Эквадор, Панама, Словакия), сужение сфер направления государственных расходов (Вьетнам, Австралия);
- увеличение расходов на социальную сферу (США);
- макроэкономическая внешняя поддержка путем использования механизмов коллективной солидарности (Евросоюз);
- децентрализация государственных финансов с перераспределением расходов и полномочий, достижения значительной профицитности местных бюджетов (Грузия).

Приведенный обобщенный перечень инструментов бюджетной политики, которые использовались разными странами в кризисный период, имеет черты, присущие разным траекториям посадки экономики. Действенность этих инструментов также колеблется в широких пределах.

#### **1.4. Контрольные вопросы**

1. Дайте определению понятию Федерального бюджета
2. В чем заключается материальное содержание бюджета?
3. Какова социально-экономическая сущность бюджета?
4. Какие функции выполняет Федеральный бюджет?
5. Раскройте структуру доходов Федерального бюджета РФ
6. Охарактеризуйте структуру расходов бюджета?
7. Что такое бюджетное устройство?
8. Каковы особенности бюджетного устройства федеративных государств?
9. Что такое бюджетная система?
10. Для чего предназначен консолидированный бюджет?
11. Бюджетное устройство зарубежных стран.
12. Взаимосвязи между звеньями бюджетной системы.
13. Роль бюджета в финансовом регулировании.
14. Оценка бюджетного планирования.
15. Бюджетная резолюция-основные направления бюджетной политики.

16. Планирование доходов бюджета.
17. Планирование государственных дотаций и субвенций.
18. Сметное планирование и его специфика.
19. Распись доходов и расходов как основа исполнения бюджета.
20. Бюджетные ссуды, порядок их выдачи и погашения.
21. Финансовый мониторинг в бюджетной сфере.
22. Программно-целевые методы и технологии формирования бюджета.
23. Этапы и методы управленческой деятельности в бюджетном процессе.
24. Финансовая устойчивость местных бюджетов.
25. Влияние местных бюджетов на социально-экономическое развитие регионов.
26. Оценка межбюджетных отношений.
27. Влияние межбюджетных отношений на финансовое обеспечение местных бюджетов.
28. Влияние налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты местного самоуправления.
29. Анализ состава и структуры расходов бюджета РФ на текущий бюджетный период.
30. Анализ финансирования бюджета текущего года.

## **1.5. Тесты**

1. Бюджетная система – это:
  - деятельность органов власти по составлению проекта, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета;
  - организационные принципы построения бюджетной системы;
  - совокупность действующих на территории страны бюджетов;
  - совокупность юридических норм, определяющих бюджетный процесс.
2. Бюджетная система РФ состоит из:
  - двух уровней;
  - одного уровня;

- трех уровней;
  - четырех уровней.
3. Бюджетная система ФРГ является:
- конфедеративной;
  - унитарной;
  - федеративной.
4. Бюджетное устройство – это:
- деятельность органов власти по составлению проекта, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета;
  - организация и принципы построения бюджетной системы;
  - совокупность действующих на территории страны бюджетов и внебюджетных фондов;
  - совокупность юридических норм, определяющих бюджетный процесс.
5. Бюджетный процесс в развитых странах имеет:
- две стадии – рассмотрение и утверждение бюджета;
  - одну стадию – утверждение;
  - три стадии – составление, рассмотрение и утверждение бюджета;
  - четыре стадии – составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета.
6. В какой внебюджетный фонд предприятия должны выплачивать два страховых взноса рассчитанных по различным ставкам?
- социального страхования;
  - такого фонда здесь не указано;
  - территориальный фонд обязательного медицинского страхования;
  - федеральный фонд обязательного медицинского страхования.
7. В какой форме может формироваться и использоваться страховой фонд?
- пенсионный фонд;
  - резервный фонд страховщика;
  - фонд материального стимулирования;
  - фонд накопления предприятия.
8. В каком документе определены предельные размеры внутреннего долга РФ на текущий год?

- в законе о федеральном бюджете на текущий год;
  - в инструкции Минфина;
  - в постановлении правительства;
  - в Указе Президента.
9. В функции Министерства финансов входит:
- исчисление, полнотой и своевременностью внесения налоговых платежей;
  - контроль за соблюдением налогового законодательства, правильностью осуществление организационной, методической и практической работы по составлению и исполнению бюджета;
  - рассмотрение и утверждение бюджета;
  - утверждение отчета об исполнении бюджета.
10. Внебюджетные фонды развитых стран – это:
- амортизационные фонды предприятий;
  - благотворительные фонды;
  - общегосударственные и территориальные специальные целевые фонды;
  - фонды малых и средних предприятий;

## **1.6. Практические занятия**

Практическая работа 1. Особенности и значение государственных и муниципальных финансов

Тема 1. Особенности и значение государственных и муниципальных финансов в макроэкономическом процессе

1. По мнению российских ученых, экономическая роль государства в современных условиях заключается в реформировании отношений собственности, вертикали федеративного устройства, институциональных преобразованиях и достижении сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе. Где экономическая роль государства проявляется в ряде функций, таких как регулирующая; перераспределительная; социальная; контрольная.

Воздействие государства на экономику осуществляется через систему законодательных актов, государственных и муниципальных законодательных, представительных и исполнительных органов власти. В основу государственного регулирования заложена определенная финансовая концепция.

Существуют две противоположные по формам реализации мировые концепции государственного финансового регулирования: монетаризм и кейнсианство. Различия данных концепций состоят в способах достижения поставленных целей и предполагаемом инструментарии, а также в практических рекомендациях и моделях регулирования финансов.

Практика показала, что применение в чистом виде моделей только какой-то одной концепции не эффективно. Поэтому последние десятилетия правительства разных стран пытаются решить проблему взаимодействия государства и экономической системы, подбирая в зависимости от текущей ситуации и особенностей национальной экономики различные комбинации инструментов как монетаристской, так и кейнсианской концепций.

1. Изучив основные концепции государственных и муниципальных финансов, проведите сравнительный анализ кейнсианского и монетаристского подходов. В чем, по Вашему мнению, заключается современная концепция государственных и муниципальных финансов, применяемая в современной России?

2. Рассмотрите основные этапы истории развития государственных финансов, проанализируйте факторы, игравшие ведущую роль в эволюции государственных и муниципальных финансов.

3. Является ли, на Ваш взгляд, государственное регулирование реформирования государственных и муниципальных финансов адекватным реальной экономической, политической и социальной ситуации в стране? Аргументируйте свой ответ.

4. Термин «бюджет» может трактоваться как финансовая, экономическая или юридическая категория.

5. Из приведенного ниже перечня характеристики определений отметьте те, которые на Ваш взгляд, наиболее полно и точно раскрывают современное понятие «бюджет». Какие из выделенных Вами характеристик и определений относятся к юридическому толкованию бюджета, а какие к финансовому?

- карман, сумку, кожаный мешок;
- форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления;

- централизованный в масштабах государственного и административно-территориального образования денежный фонд, который находится в распоряжении соответствующих органов государственной власти;
- совокупность экономических (денежных) отношений, возникающих в процессе образования, распределения и использования государственного централизованного фонда денежных средств;
- финансовый план государства;
- основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государства и административно-территориальных образований утверждается соответствующими законодательными (представительными) органами государственной власти;
- основной финансовый план государства, через который мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для последующего их перераспределения и использования для реализации целей государственной политики.

Практическое занятие 1,2 – 4 часа.

Тема 1. Сущность, назначение и роль бюджета государства.

Цель: ознакомиться с историческими аспектами бюджета и бюджетной системы, эволюцией взглядов на ее возникновение.

Вопросы для обсуждения:

1. Бюджет как экономическая категория и составляющая финансовой системы.
2. Исторические аспекты.
3. Бюджет как основной финансовый план и централизованный фонд государства и местных органов власти.
4. Понятие текущего бюджета и бюджета развития.
5. Сводный финансовый баланс государства, доходы и расходы государства, финансовые ресурсы и финансовые показатели.
6. Роль и место бюджета в финансово-кредитном механизме.
7. Эволюция взглядов на суть и функции бюджета.
8. Бюджет как средство реализации социально-экономической политики государства.
9. Бюджет в системе финансового регулирования.

Литература [4; 6; 12; 14].



Практическое занятие 3 – 2 часа.

Тема 2. Бюджет как основной финансовый план государства

Цель: рассмотреть стадию бюджетного процесса и его составляющие, усвоить сущность бюджетного планирования.

Вопросы для обсуждения:

1. Сущность бюджетного планирования, организация бюджетного планирования.
2. Составляющие бюджета.
3. Бюджетный процесс.
4. Сметы доходов и расходов бюджетных учреждений.
5. Бюджетное нормирование.

Литература [1; 4; 7; 10].

Практическое занятие 4 – 2 часа.

Тема 3. Бюджетный дефицит и источники его финансирования

Цель: усвоить виды бюджетного дефицита и рассмотреть пути преодоления и его источники финансирования.

Вопросы для обсуждения:

1. Состояние бюджета, равновесие доходов и расходов, профицит и дефицит.
2. Экономическая сущность, теоретические основы и причины возникновения бюджетного дефицита.
3. Виды бюджетного дефицита, пути преодоления и источники финансирования.
4. Динамика дефицита в РФ и международная практика.

Литература [2; 3; 11; 14].

Практическое занятие 5 – 2 час.

Тема 4. Бюджетное устройство и построение бюджетной системы РФ

Цель: научиться делать разграничения расходов между бюджетами и доходов между бюджетами.

Вопросы для обсуждения:

1. Бюджетная система, ее структура и принципы организации.
2. Разграничение доходов между бюджетами.
3. Разграничения расходов между бюджетами.

4. Виды межбюджетных трансфертов и порядок их предоставления.

5. Суть и значение бюджетной классификации, классификация доходов бюджета, классификация расходов бюджета.

Литература [6; 9; 11; 14].

Практическое занятие 6, 7 – 4 час.

Тема 5. Организационные основы бюджетного процесса

1. Организационные основы бюджетного процесса.
2. Участники бюджетного процесса, их полномочия.
3. Бюджетный процесс на общегосударственном уровне.
4. Бюджетный процесс на местном уровне.

Литература [6; 9; 11; 14].

Практическое занятие 8 – 2 часа.

Тема 6. Межбюджетные отношения и система бюджетного выравнивания

Цель: рассмотреть разграничение расходов по видам бюджетов и основные принципы формирования доходов местных бюджетов.

Вопросы для обсуждения:

1. Теория бюджетной (фискальной) децентрализации.
2. Разграничение расходов по видам бюджетов.
3. Передача права на осуществление расходов, критерии разграничения расходов между различными видами бюджетов.
4. Распределение расходов на те, что учитываются при определении межбюджетных трансфертов и те, что не учитываются.
5. Закрепление источников доходов по видам бюджетов.
6. Основные принципы формирования доходов местных бюджетов, их разделение на те, что учитываются при определении межбюджетных трансфертов и те, что не учитываются.

Литература [3; 8; 10; 14].

Практическое занятие 9 – 2 часа.

Тема 7. Система доходов бюджета

Цель: усвоить состав, структуру доходов бюджета и сущность налогов. Вопросы для обсуждения:

1. Методы и источники формирования доходов бюджета.
2. Состав и структура доходов бюджета.

3. Социально-экономическая сущность налогов и их роль в формировании доходов бюджета.

4. Налоговая политика государства.

5. Организация мобилизации доходов бюджета.

Литература [4; 5; 9; 10; 11].

Практическое занятие 10 – 2 час.

Тема 8. Система расходов бюджета

Цель: рассмотреть принципы, формы и методы бюджетного финансирования и порядок финансирования бюджетных учреждений и организаций.

Вопросы для обсуждения:

1. Состав и структура расходов бюджетов.

2. Бюджетное финансирование расходов.

3. Принципы, формы и методы бюджетного финансирования.

4. Порядок финансирования бюджетных учреждений и организаций.

Литература [6; 7; 9; 12; 13].

Практическое занятие 11 – 2 часа.

Тема 9. Расходы бюджета на экономическую деятельность государства и науку

Цель: усвоить основные принципы финансирования малого бизнеса и расходы из госбюджета на науку.

Вопросы для обсуждения:

1. Состав расходов бюджета на экономическую деятельность, бюджетные инвестиции и их виды.

2. Операционные расходы, их состав и назначение.

3. Пути финансового оздоровления экономики.

4. Поддержка малого бизнеса.

5. Расходы бюджета на науку.

Литература [3; 4; 13].

Практическое занятие 12 – час.

Тема 10. Расходы бюджета на социальную защиту населения и социальную сферу

Цель: определить основные направления финансирования населения для их социальной защиты со стороны государства.

Вопросы для обсуждения:

1. Содержание социальных гарантий и социальной защиты населения.
2. Источники финансирования социальных гарантий и социальной защиты населения.
3. Формы и виды социальной защиты населения.
4. Система пенсионного обеспечения в РФ и ее развитие.
5. Социальное страхование в РФ.
6. Социальная защита отдельных категорий населения, характеристика его видов и порядок начисления компенсаций, пособий, субсидий и других выплат.
7. Расходы бюджета на образование.
8. Расходы бюджета на охрану здоровья.
9. Финансирование учреждений культуры, учреждений физической культуры и спорта.

Литература [13; 15].

Практическое занятие 13 – 2 часа.

Тема 11. Расходы бюджета на оборону и управление.

Цель: рассмотреть основные направления расходов и их направленности на оборону сферу государства.

Вопросы для обсуждения:

1. Необходимость, состав и характеристика расходов на оборону, особенности планирования и финансирования.
2. Анализ динамики расходов на оборону.
3. Система органов власти и управления в РФ.
4. Состав расходов на управление, порядок их планирования и финансирования.
5. Составление смет органов государственной власти и управления.
6. Пути совершенствования системы управления.

Литература [5; 7; 10; 12].

Практическое занятие 14 – 2 часа.

Тема 12. Расходы бюджета на обслуживание государственного долга.

Цель: усвоить основные функции государственного кредита, рассмотреть его формы и определить экономические и социальные последствия государственного долга.

Вопросы для обсуждения:

1. Государственный кредит как специфическая звено финансовых отношений.
2. Формы государственного кредита.
3. Функции государственного кредита.
4. Государственный долг и его структура.
5. Управления государственным долгом.
6. Расходы бюджета на обслуживание государственного долга.
7. Экономические и социальные последствия государственного долга.

Литература [4; 10; 11; 15].

## 1.7. Задачи

Задача 1

Определите, в какой бюджет зачисляются следующие доходы:

- 1) средства от продажи земельных участков несельскохозяйственного назначения, находящихся в коммунальной собственности;
- 2) поступления от реализации коммунального имущества города;
- 3) поступления от налога на прибыль предприятий коммунальной собственности города с районным делением;
- 4) поступления от общего объема налога на доходы физических лиц, взимаемого на территории поселка;
- 5) поступления от отчуждения доли государственного имущества;
- 6) поступления от налога на доходы физических лиц, взимаемого на территории города районного значения;
- 7) суммы процентов за пользование временно свободными бюджетными средствами города государственного значения;
- 8) поступления от продажи муниципального имущества района;

9) поступления от акцизного налога, взимаемого на территории города областного значения;

10) плата за землю, взимаемой на территории района города государственного значения.

#### Задача 2

Определите, в какой бюджет надо отнести указанные расходы:

1) содержание детских садов коммунальной собственности района в городе;

2) содержание государственной пожарной охраны в городе;

3) содержание поликлиники районного управления здравоохранения;

4) содержание НИИ;

5) содержание областного суда;

6) содержание академии аграрных наук;

7) расходы на проведение выборов депутатов;

8) содержание детского сада, принадлежащего предприятию министерства промышленной политики;

9) пополнение книжного фонда районного дома культуры;

10) строительство – общеобразовательной школы-интерната в городе.

#### Задача 3

Из направлений формирования и использования местного бюджета определите сумму общего фонда (в тыс. руб):

– расходы на содержание органов власти - 646;

– налог на доходы физических лиц, взимаемый на территории города областного значения - 325060;

– расходы на здравоохранение - 7506;

– расходы на финансирование пассажирского транспорта - 2891;

– неналоговые поступления - 625.

#### Задача 4

Из предложенных направлений формирования доходов бюджета определите отдельно сумму налоговых и неналоговых поступлений (в тыс. руб):

– налог на доходы физических лиц - 16834;

- доходы от некоммерческой и побочной продажи - 15;
- государственная пошлина - 1;
- плата за землю - 3726;
- доходы от собственности и предпринимательской деятельности - 5;
- собственные поступления бюджетных учреждений - 3;
- налог на добавленную стоимость - 887;
- рентная плата - 637; доходы от некоммерческой и побочной продажи - 13.

#### Задача 5

Определите отдельно суммы доходов местных бюджетов, которые не учитываются и учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов (тыс. руб):

- местные налоги и сборы - 267;
- плата за лицензии на внедрение определенных видов хозяйственной деятельности, которые выдаются областными государственными администрациями - 68;
- поступление дивидендов, начисленных на акции госхозяйственных обществ, которые есть в собственности соответствующей территориальной общины - 26;
- плата за аренду имущественных комплексов, находящихся в коммунальной собственности - 17;
- поступления административных штрафов, налагаемых районными государственными администрациями - 83.

#### Задача 6

Определите: среднегодовое количество коек и общее количество койко-дней по данным лечебно-профилактического учреждения на основании следующих условий.

В центральной районной больнице на 1 января планового года есть 225 коек. В конце октября планового года вводится в эксплуатацию новый лечебный корпус на 75 коек.

Число дней функционирования одной койки в году – 320.

#### Задача 7

Составьте смету больницы, рассчитайте затраты больницы по следующим направлениям:

- расходы на питание;
- приобретение медикаментов и перевязочных материалов;
- начисления на заработную плату.

Для составления сметы районной больницы являются такие показатели:

1. Среднегодовое количество коек – 280 ед.
2. Число дней функционирования одной койки – 320 дней.
3. Норма расходов на один койко-день:
  - на питание – 50 руб.;
  - на приобретение медикаментов и перевязочных материалов – 60 руб.;
4. Предусмотрены расходы по отдельным кодам экономической классификации:
  - предметы, материалы, оборудование и инвентарь – 20 000 руб.;
  - покупка оборудования и предметов долгосрочного пользования – 50 000 руб.;
  - капитальный ремонт – 100 000 руб.;
  - оплата коммунальных услуг и энергоносителей – 31 000 руб.
5. Заработная плата медицинского персонала 127890 руб.

#### Задача 8

Определите: среднегодовую занятость коек и общее количество койко-дней по данным лечебно-профилактического учреждения на основании следующих условий.

В центральной районной больнице на 1 января планового года есть 525 коек.

В конце октября планового года вводится в эксплуатацию новый лечебный корпус на 45 коек.

Число дней функционирования одной койки в год – 318.

#### Задача 9

В участковой больнице на начало планового года является кроватей: в родильном отделении – 40, в хирургическом – 70, детских – 80, других – 140.

В плановом году в связи с перестройкой части хозяйственного корпуса под стационар количество коек увеличивается в хирургическом отделении до 120, детских – 110, других – к 215.



Определите: среднегодовое количество коек и общее количество койко-дней по данным лечебно-профилактического заведения. Среднее число дней функционирования койки – 280 дней.

#### Задача 10

В городской больнице на 1 января планового года количество коек – 450, в том числе в детском отделении – 40, инфекционном – 120, онкологическом – 20, остальных отделений – 270.

Число дней функционирования одной койки в течение года соответственно по отделениям 330, 280, 195, 340.

В плановом году предусматривается капитальный ремонт лечебного корпуса, в связи с чем с 1 июня по 1 октября в инфекционном отделении будет функционировать 60 коек. Определите: среднегодовое количество коек и общее количество койко-дней по данным лечебно-профилактического заведения.

### 1.8. Рекомендуемая литература

1. Алиев Б.Х. Повышение эффективности бюджетных расходов регионов: проблемы и перспективы / Б.Х. Алиев, М.Ш. Велиев // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. - 2017. - 5. - С. 249-253. - Электронная копия номера доступна на сайте журнала. URL: [https://applied-research.ru/pdf/2017/2017\\_7\\_2.pdf#page=85](https://applied-research.ru/pdf/2017/2017_7_2.pdf#page=85)

2. Алиев О.М. Современные проблемы и тенденции развития бюджетирования в регионе (на примере Республики Дагестан) // Там же. - 2016. - 10. - С. 619-622. - Электронная копия номера доступна на сайте журнала. URL: <https://www.applied-research.ru/pdf/2016/10-4/10401.pdf>

3. Андреева А.А. Роль бюджетной системы в обеспечении экономической безопасности / А.А. Андреева, О.Н. Горбунова // Державинские чтения : материалы XXII всерос. науч. конф. - Тамбов, 2017. - С. 540-545. - Электрон. копия доступна в науч. электрон. б-ке eLIBRARY. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29137440>

4. Ашуров Т.Ш. Методологические аспекты механизма укрепления доходной базы бюджета региона (на примере Республики Дагестан) // Российское предпринимательство. - 2017. - Т.18, 5. - С. 773-782. - Электрон. копия доступна в науч. электрон. б-ке КиберЛенинка.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-aspekty-mehanizma-ukrepleniya-dohodnoy-bazy-byudzheta-regiona-na-p...>

5. Бухтиярова Т.И. Оценка исполнения государственных программ как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов / Т.И. Бухтиярова, Н.Ю. Коротина, П.А. Первых // Социум и власть. - 2018. - 3(71). - С. 38-43. - Электрон. копия доступна в науч. электрон. б-ке КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-ispolneniya-gosudarstvennyh-programm-kak-instrument-povysheniya-effektivnost...>

6. Гаджиева А.Г. Оценка эффективности бюджетной политики региона // Региональные проблемы преобразования экономики. - 2019. - 4. - С. 19-25. - Электрон. копия доступна в науч. электрон. б-ке КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-byudzhethnoy-politiki-regiona/viewer>

## **Тема 2. Бюджетное устройство и бюджетная система**

### **2.1. Принципы построения бюджетной системы РФ.**

В течение 2014-2018 гг. разработаны и внедрены реформы, которые затрагивают основные сферы (звенья) общественной жизни в России. К ним можно отнести реформы государственного управления, бюджетной политики, налоговой политики, правоохранительной деятельности, энергетической сферы, промышленности др. Все это обуславливает изменение источников, которые формируют доходы государственного (сводного) бюджета и направления осуществления расходов, а также актуализирует вопрос о текущем состоянии доходов и расходов государственного (сводного) бюджета.

Главным финансовым документом государства выступает Федеральный бюджет, который занимает особое место при формировании бюджетной политики России. Федеральный бюджет должен быть беспристрастным, справедливым и сбалансированным. Соответственно, расходная часть бюджета должна соответствовать доходной. Однако за последние годы все больше нарушается сбалансированность Федерального бюджета, что вызвано кризисными явлениями в экономике. Таким образом, происходит возникновение бюджетного дефицита, который, в свою очередь, имеет отрицательное влияние на бюджетную политику России. Именно поэтому необходимо сформировать достаточный объем доходов для максимального покрытия бюджетных расходов.

Доходы Федерального бюджета являются важным индикатором развития финансовой системы государства и характеризуют состояние ее социально-экономической политики, уровень доходов населения, доходность определенных отраслей экономики [68, с. 384]. Однако не все доходы бюджета способствуют улучшению состояния экономического развития. Некоторые из них формируются за счет средств, которые изымаются с экономики России через необоснованные налоги, сборы или другие обязательные платежи, в результате чего происходит торможение развития национальной экономики, что является неприемлемым в кризисных условиях. В связи с этим доходы Федерального бюджета следует рассматривать структурно.

В структуре доходов Федерального бюджета самая большая удельный вес традиционно принадлежит налоговым поступлением, доля которых превышает 77%. Удельный вес налоговых поступлений имеет переменную тенденцию: положительная динамика в 2014 г. (с 77,83 до 78,93%) и 2016 г. (с 77,02 до 82,32%) и отрицательная в 2015 г. (с 78,93 до 77,02%) и 2017 г. (с 82,32 до 79,64%). При этом наименьшей она была в 2015 г. (77,02%), а наибольшей – в 2016 (82,32%).

Традиционно неналоговые поступления меньше налоговых в общей структуре доходов Федерального бюджета, а их удельный вес колеблется от 16,33% в 2017 г. к 22,58% в 2015 г. В противовес росту доли неналоговых поступлений в 2015 г., с 2016 г. происходит ее постепенное уменьшение.

Важным видом неналоговых поступлений есть доходы от собственности и предпринимательской деятельности, которые в основном сформированы за счет средств, перечисляются Национальным банком России, части чистой прибыли государственных предприятий и дивидендов, начисленных на акции хозяйственных обществ с государственной собственностью. Удельный вес этого вида дохода составляет почти половину неналоговых поступлений, является изменчивой и колеблется в пределах от 8,03% в 2014 г. до 13,38% в 2015 г. Собственные поступления бюджетных учреждений имеют положительную динамику в течение 2015-2017 гг. Одновременно их удельный вес ежегодно уменьшается (за исключением 2016 г.) – с 8,6 до 4,53%. Это означает, что темп наращивания объемов поступлений от платных услуг бюджетных учреждений не отвечает общей динамике структуры доходов Федерального бюджета. Удельный вес административных сборов, платежей и доходов от некоммерческой собственности является незначительной (1,31-2,82%). Также незначительной доля других неналоговых поступлений (1,38-3,52%), которые состоят из средств от реализации конфискованного имущества, доходов от операций по кредитованию и предоставление гарантий, концессионных платежей и тому подобное.

Другие поступления, в состав которых включены доходы от операций с капиталом, средства, полученные от иностранных государств и международных организаций, и поступления к целевым фондам, обычно являются незначительными (от 1,98 до 6,44 млрд руб). Однако в 2017 г. их удельный вес значительно выросла – с 0,75

до 4,03%. Это вызвано существенным зачислением к государственному бюджету конфискованных средств и средств, полученных от реализации конфискованного имущества за совершение коррупционных правонарушений в размере 29,6 млрд руб.

Изменчивость структуры доходов сводного бюджета является высокой. Так, наивысшую изменчивость продемонстрировали поступления от других налогов и сборов (коэффициент вариации составил 1,52), но за этим видом поступлений всегда наблюдались значительные колебания. Также значительными были колебания от взимания пошлины (0,44) и других неналоговых поступлений (0,47), поступлений от административных сборов и платежей, некоммерческой деятельности (0,37). Собственные поступления бюджетных учреждений менялись на существенно низшем уровне (0,27), как и поступление от взимания рентных платежей (0,22) и осуществления предпринимательской деятельности (0,23). Другие виды налоговых поступлений имеют изменчивость в пределах 0,10-0,15, однако все эти колебания не приводят к существенной изменению структурного соотношения налоговых и неналоговых поступлений.

В целом структура доходов Федерального бюджета дает основания утверждать, что значительное влияние на формирование доходной части Федерального бюджета должно налоговая политика России. Основным бюджет образующим налогом выступает налог на добавленную стоимость, который является достаточно неоднозначным в связи с тендизацией его начисления и администрирования. С учетом ведущей роли налоговых поступлений в формировании доходов Федерального бюджета в России особого значение приобретает контроль за начислением и уплатой налогов (сборов).

Бюджетный механизм в России характеризуется высоким уровнем централизации государственных финансов, что не способствует полноценному развитию экономики и вызвано высоким фискальным нагрузкой. Сравнительная динамика доходов Сводный бюджета России и текущих расходов позволяет проиллюстрировать уровень централизации финансовых ресурсов.

Уровень централизации финансовых ресурсов в России в течение 2011-2017 гг. превышает 30% (за исключением 2014 г. –

28,74%). С 2015 г. происходит его постепенное рост и достигается уровень 34%.

Однако снижение уровня централизации ВВП в этот период обусловило острую недостаточность финансовых ресурсов в бюджете в этот время и следующие года, а также резкий рост государственного долга.

Исследования концентрации текущих расходов сводный бюджета в ВВП показало, что она является более стойкой и в течение 2012-2017 гг. колеблется в пределах от 31,69 до 32,52%. Указанный показатель также примерно отвечает уровню централизации доходов бюджета. В то же время между отношением доходов Сводного бюджета к ВВП и отношением текущих расходов Сводный бюджета к ВВП нет взаимосвязи, коэффициент парной корреляции между ними составляет 0,22. Иначе говоря, более активная централизация финансовых ресурсов в бюджетной системе России является нецелесообразным, поскольку возможна только за счет усиление фискального давления, существующий уровень централизации ныне превышает желаемый в 30% (для стран с рыночной экономикой). Устойчивость динамики удельного веса текущих расходов свидетельствует, в свою очередь, о том, что при существующем механизме финансирование государственного управление и предоставление социальных услуг изменить в значительной степени объем текущих расходов невозможно. С учетом данных этих показателей можно прийти к выводу, что снижение уровня централизации финансовых ресурсов в реалиях функционирования экономики России под влиянием кризиса невозможно.

Обратная зависимость между уровнем бюджетного дефицита и отношением капитальных расходов к ВВП дает возможность определить инвестиционную направленность бюджетной политики России.

Сосредоточение капитальных расходов сводного бюджета в ВВП в течение 2011-2017 гг. не превышает 3,5%. Исследования сравнительных динамик текущих расходов сводного бюджета в ВВП и капитальных расходов сводного бюджета в ВВП показало, что финансирование текущих расходов является основным назначению централизации финансовых ресурсов в бюджетной системе России. С учетом того, что основной причиной возникновения дефицита бюджета есть финансирование текущих расходов, бюджетная

политика России направлена на обеспечение предоставления социальных услуг, а не на стратегическое развитие. Это подтверждает обратная корреляция между динамикой отношения дефицита бюджета к ВВП и отношением объема капитальных расходов к ВВП (-0,75). С высоким уровнем достоверности (0,82) между дефицитом бюджета и капитальными расходами установлено зависимость

В течение 2011-2017 гг. состоялись довольно значительные изменения в структуре расходов. Исследуемый промежуток времени условно делится на два периода: первый – 2011-2013 гг., второй – 2014-2017 гг. Причем поворотный момент состоялся именно в 2014 г., что подтверждается существенным изменением структуры расходов в течение 2015-2017 гг. Наибольшей степени уменьшились расходы на образование (с 20,69% в 2011 г. до 16,83% в 2017 г.), экономическую деятельность (с 13,7% в 2011 г. до 9,73% в 2017 г.) и охрану здоровья (с 11,75% в 2011 г. до 9,69% в 2017 г.). Незначительная тенденция к уменьшению также свойственна расходам на охрану окружающей среды (с 0,93% в 2011 г. до 0,7% в 2017 г.) и духовный и физический развитие (с 2,58% в 2011 г. до 2,3% в 2017 г.). В то же время положительную динамику демонстрируют расходы на выполнение общегосударственных функций (с 11,96% в 2011 г. до 15,73% в 2017 г.), оборону (с 3,18% в 2011 г. до 7,04% в 2017 г.), общественный порядок, безопасность и судопроизводство (с 7,83% в 2011 г. до 8,37% в 2017 г.) и на жилищно-коммунальное хозяйство (с 2,08% в 2011 г. до 2,57% в 2017 г.).

В пределах исследуемого периода структура расходов изменчивой, однако уровень сменности расходов существенно отличался по их направлению. Крупнейшим колебаниям подлежала удельный вес расходов на оборону (коэффициент вариации составлял 0,41) и коммунальное хозяйство (коэффициент вариации 0,33). Несколько меньше колебания удельного веса расходов на экономическую деятельность (0,22), охрану окружающей среды (0,21) и выполнения общегосударственных функций (0,16). Среднюю изменчивость демонстрируют расходы на здравоохранение (0,11), образование (0,12) и на духовный и физический развитие (0,10). Незначительными есть колебания удельного веса расходов на социальную защиту и социальное обеспечение (0,07), общественный порядок и судопроизводство (0,05). Такой высокий уровень сменности структуры доходов и расходов бюджета является особенностью

кризисного периода и свидетельствует о существовании существенных несовершенств бюджетного механизма, а именно [98, с. 114-116]:

- в кризисный период даже умеренное фискальное нагрузки вызывает уменьшение экономической активности. В России концентрация налоговых поступлений в сводном бюджете колеблется в пределах от 77,8 до 83,9, что обуславливает сворачивание предпринимательской деятельности даже при благоприятных экономических условиях;

- несовершенства механизма выполнения бюджета и контроля за его выполнением вызывают неравномерность финансирования бюджетных расходов, недостатки бюджетного планирования определяют необходимость трансформировать запросы распорядителей бюджетных средств во время бюджетного периода. Кроме того, превентивных мер недостаточно для предотвращения нарушения бюджетного законодательства, а уровень возмещений выявленных убытков не превышает 50%);

- объем государственного долга является большим, что не только неблагоприятно влияет на уровень бюджетной безопасности, но и существенно увеличивает расходы по обслуживанию долга (государственный долг России составляет более 70% в ВВП, в 2016 г. – 81% в ВВП, стремительный рост уровня совокупного государственного долга состоялся в 2014 г. – с 40 до 70,2% в ВВП);

- социальная ориентированность расходов бюджета фактически превратилась на финансирование текущих расходов, поддержку неэффективной социальной инфраструктуры (показатель социальных расходов сводного бюджета превышает 55%), причем уровень удовлетворенности населения качеством предоставления социальных услуг снижается;

- несоответствие источников финансирования и властных полномочий местных бюджетов, постепенно ликвидируется с вступлением местными бюджетами финансовой автономии [97, 162]. Однако новые для местных бюджетов источники финансовых ресурсов неустоявшимися и недостаточными для финансирования новых расходов;

- тесно связаны с несовершенствами бюджетного механизма недостатки налогового механизма, среди которых: чрезмерная удельная вес косвенных налогов в формировании налоговых



поступлений в бюджет, несформированность базы налогообложения в части выделение льгот, чрезмерный фискальный влияние, нивелирование регуляторной функции налогообложения тому подобное;

– неполной степени используются фискальные возможности так называемых «малых налогов», например, налогов, что имеют экологическую направленность. Усиление фискального давления при взимании этих налогов, с одной стороны, способствовало бы наполнению бюджета, а с – мало бы положительные последствия при регулировании социально-экономического развития.

На наполняемость бюджета негативно влияют и другие факторы, которые реализуются через воспроизводственную систему общества или отягчающие ее функционирования:

– отсутствие действенного монетарного регулирования развития экономики, что не касается непосредственно бюджетного механизма, однако существенно влияет на него. В частности, субъекты хозяйствования не имеют надлежащего доступа к кредитным ресурсам через высокие проценты за их пользование, что вызывает сокращение или прекращения их деятельности; рост учетной ставки ЦБР; обесценивание национальной валюты;

– существование «ножниц» в тенденциях ценообразование на ресурсы и продукцию предприятий России. При высоком уровне энергозависимости экономики страны рост цен на энергоносители и зависимость в их получении сочетаются с сохранением или незначительным повышением текущих цен на продукцию российских предприятий;

– существование значительного теневого сектора, что дает возможность субъектам хозяйствования частично ослабить фискальный давление, однако негативно влияет на наполняемость бюджета.

Указанные факторы не только уменьшают эффективность бюджетной политики России в кризисный период, но и критически влияют на национальную безопасность. Обеспечение национальной безопасности есть важнейшей целью государственной политики. В свою очередь, одним из наиболее значимых компонентов национальной безопасности является финансовая безопасность, системообразующими компонентами которой является бюджетная и долговой безопасности. Условия кризисного периода сделали

актуальным исследованием бюджетной политики именно в взаимосвязи с бюджетной безопасностью.

Исследования бюджетной безопасности тесно связаны с исследованием финансовой безопасности и имеют то же теоретико-методологическое подоплеку. Именно понимание финансовой безопасности есть многокомпонентным, включает ряд понятий, связанных с функционированием финансовой системы и ее подсистем, субъектами, что действуют в их пределах, совокупностью рисков и угроз, возможными противодействиями, продолжительностью и значимости их влияния и тому подобное. Большая часть этих понятий широко освещена в научной литературе, но их системность обуславливает значительную часть взаимодействий, что нуждаются более основательного обработки [31].

Именно системный характер такого явления, как бюджетная безопасность, определяет трудности ее количественного оценивания. Проблема количественного измерения бюджетной безопасности формируется отсутствием единого количественного критерия: поскольку само понятие является сложным, такой критерий и не может быть сформирован.

Измерение бюджетной безопасности даже методологически не может быть однозначным. В то же время подобрать совокупность показателей, которые бы в комплексе в полной мере характеризовали бюджетную безопасность, также является непростой задачей. Среди большинства критериев бюджетной безопасности предлагаются показатели, характеризуют уровень бюджетной дееспособности, обеспеченности финансовыми ресурсами, ликвидности бюджета, бюджетного дефицита и др. Оценки бюджетной безопасности также касаются показатели, связанные с оценкой государственного долга, расходов на его обслуживание, его соотношением с произведенным ВВП. Несмотря на то что эти характеристики преимущественно касаются оценки долговой безопасности, оценка их уровня является важной и для понимания бюджетной безопасности. Все эти и другие количественные характеристики уровня бюджетной безопасности можно рассматривать в статике и динамике [69].

Уровень бюджетной безопасности России обычно оценивается с помощью общих и специальных параметров [2]. В соответствии с Методическими рекомендациями Министерства экономического

развития и торговли России [59] к ним относят такие индикаторы: отношение дефицита (профицита) Федерального бюджета к ВВП (критические значения индикатора – меньше -6% и больше 10%); отношение дефицита (профицита) бюджетных и внебюджетных фондов сектора общегосударственного управления к ВВП (критическое значение индикатора – меньше -3% и больше 5%); уровень перераспределения ВВП через сводный бюджет (критическое значение индикатора – меньше 18% и больше 37%); отношение объема совокупных платежей с обслуживания и погашения государственного долга к доходам Федерального бюджета (критическое значение индикатора – более 16%).

Для оценки уровня бюджетной безопасности использовано официальные данные статистической и финансовой отчетности центральных органов исполнительной власти [77; 90; 91; 153-157]. С оценкой уровня бюджетной безопасности тесно связана оценка долгового устойчивости, поскольку один из параметров бюджетной безопасности – отношение объема государственного долга к ВВП – используется также как критерий долговой безопасности и долгового устойчивости. Критическим уровнем отношения уровня государственного долга к ВВП есть 60%, однако в работе [6, с. 34] отмечается, что критический уровень государственного долга для стран с рынками формируются (к которым относится и Россия), есть намного ниже. По оценкам МВФ он составляет 50%, а по оценкам ученых – колеблется в пределах от 30-35 до 42,8%.

Однако более важным для оценки уровня бюджетной безопасности является существование оптимального структурного соотношения бюджетных доходов и расходов. Именно такое соотношение определяет устойчивость формирования входных и выходных потоков финансовых ресурсов, а, следовательно, является предпосылкой стабильности функционирования бюджетной системы. При ее стабильном функционировании достижения даже критического уровня индикаторов бюджетной безопасности не обуславливает возникновения системных угроз для экономики страны. В частности, для обеспечения бюджетной безопасности важное значение имеет соотношение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет. Более устойчивыми считаются поступления от взимания налогов. Это означает, что увеличение удельного веса налоговых поступлений в структуре доходов бюджета положительно

влияет на уровень бюджетной безопасности. В России налоговые поступления являются бюджетообразующими и преобладают над неналоговыми. Так, в течение 2011-2017 гг. удельный вес налоговых поступлений в Государственном бюджете ежегодно меняется: в 2011 г. – 83,15%, в 2015 – 76,57, а в 2017 г. – 79,04%. Такие колебания, вызванные постоянными изменениями в налоговом законодательстве и неустойчивостью неналоговых поступлений.

Весомую роль для повышения уровня бюджетной безопасности в общей структуре расходов сводного бюджета играет удельный вес капитальных расходов и расходов на экономическую деятельность. В течение 2011-2017 гг. эти показатели демонстрируют как положительную, так и отрицательную динамику. Так, за 2011-2016 гг. доля расходов на экономическую деятельность уменьшилась с 13,7 до 7,92%. Такая отрицательная динамика означает постепенное и стратегическое снижение уровня бюджетной безопасности, что связано со уменьшением участия государства в развитии экономики. Однако в 2017 г. происходит рост этого показателя к 9,73%. Отрицательную динамику в течение 2011-2014 гг. демонстрирует удельный вес капитальных расходов, которая уменьшилась до 3,86%, но в течение 2015-2017 гг. она увеличивается до 9,45%. Однако удельный вес расходов на выполнение общегосударственных функций значительно растет: с 11,96% в 2011 г. до 17,3% в 2015 г. и уменьшается до 15,73% в 2017 г.

Дефицит Федерального бюджета для России является характерным экономическим явлением. Только дважды за период существования независимой России было утверждено профицит бюджета – в 2000 и 2002 гг. Неутешительным и тот факт, что бюджетный дефицит постоянно превышает значение, рекомендуемое Маастрихтским соглашением. Так, Федеральный бюджет на 1992 год был утвержден с дефицитом 13,8% от ВВП, а рекомендуемое значение – 3%. В течение следующих лет бюджетный дефицит колебался в пределах 4,9-9,3%. Видимо выравнивание доходной и расходной частей бюджета, а также экономическое рост в течение 2000-2007 гг. стабилизировали бюджетный дефицит и снизили его уровень. Однако 2009-2014 гг. отличились стремительным ростом дефицита бюджета. Период 2009-2014 гг. (за исключением 2011 г.) характеризуется устойчивой тенденцией роста бюджетного дефицита. Рост дефицита бюджета в 2009 г. (3,89% от ВВП)

продолжается и в 2014 г. достигает 4,98%. Однако в течение 2015-2017 гг. уровень бюджетного дефицита несколько снижается и меньше 3%. Следует заметить, что периоды значительного роста уровня бюджетного дефицита коррелируют с периодами падения ВВП, что доказывает несовершенство бюджетного механизма.

Также к угрозам бюджетной безопасности России можно отнести финансовую зависимость местных бюджетов. Это подтверждает доля собственных поступлений в общей структуре доходов местных бюджетов. Так, ее уровень в течение 2011-2017 гг. не превышает 48 %. Самым высоким уровнем финансовой независимости местных бюджетов был в 2011 г. (47,74%), а самым низким – в 2015 г. (40,92%). Вместе с тем происходит постоянный рост (за исключением 2013 г.) объемов официальных трансфертов из Федерального бюджета, которые увеличились с 94,875 млрд руб. в 2011 г. к 272,602 млрд руб. в 2017 г., но еще не достигли своего критического значения. Таким образом, наблюдается высокий уровень зависимости территориальных общин от центральных органов исполнительной власти.

С помощью комплексного анализа индикаторов бюджетной безопасности осуществлена интегральная оценка ее уровня и обнаружены потенциальные опасности и угрозы. Интегральная оценка уровня бюджетной безопасности выполнялась в целом и по отдельным ее составляющим. Результаты оценки свидетельствуют о достаточно низком уровне почти всех индикаторов бюджетной безопасности.

В течение 2011-2017 гг. постоянно превышает критическое значение (30%) доли перераспределения ВВП через сводный бюджет, исключение составляет 2014 год (28,74%). Критическое значение этого индикатора в течение 2015-2017 гг. увеличивается: от 32,79 до 34,09%, что ухудшает уровень бюджетной безопасности. Отношение дефицита Федерального бюджета к ВВП в течение 2011-2014 гг. постоянно растет и достигает наибольшего критического значения по исследуемым годам в 2014 г. (4,92%). Однако в 2015-2017 гг. происходит уменьшение критического значения этого индикатора до 1,61% в 2017 г. Волатильность бюджетных трансфертов и расходов бюджета на 1 лицо постоянно находится в пределах 100%, при этом уровень данного индикатора не должен превышать 30%, что указывает на наличие горизонтальных дисбалансов.

Особого значение приобретает прогнозирование уровня бюджетной безопасности России. С этой целью исследованы коэффициенты корреляции между индикаторами бюджетной безопасности и определены ее ключевые параметры. Большинство индикаторов находятся в зоне критических значений, что негативно характеризует бюджетную безопасность. Соответственно встает задача относительно приведения до приемлемого уровня ключевых индикаторов с учетом имеющихся опасностей и угроз бюджетной безопасности.

Важность обеспечения бюджетной безопасности подчеркивается во многих нормативных документах и законодательных актах, если не непосредственно, то за достижения удовлетворительных значений индикаторов бюджетной безопасности. Например, в «Стратегии 2020» отмечается необходимость уменьшения дефицита Федерального бюджета, а способом достижения этого является стимулирование экономического роста. Такое стимулирование предполагается достичь за счет уменьшения налоговой нагрузки на производителей продукции, роста инвестиционных расходов Федерального бюджета. Другие виды государственных расходов предполагается оптимизировать.

Важное значение в обеспечении бюджетной безопасности имеет также преодоление несовершенств бюджетного механизма, связанных с изменением модели финансирования властных полномочий. В частности, целесообразным есть более разграничение властных полномочий между центральными и местными органами власти и, соответственно, более полное разграничение источников финансовых ресурсов.

Однако реализация указанных мероприятий невозможна без принятия соответствующих изменений в действующее законодательство в сфере бюджетных и налоговых отношений.

Современный период развития экономики России характеризуется существованием нисходящих тенденций в всех ее сферах. Особенно ярко такие тенденции проявляются в сфере государственных финансов, стабильное функционирование которой является предпосылкой поддержки определенного уровня жизни большинства населения России, получения гарантированного пакета социальных услуг, а также обеспечение стратегических перспектив

развития страны. Бюджетная политика, что регулирует функционирования важнейшей звенья государственных финансов, определяет действенность подавляющего большинства финансовых инструментов, которые имеет государство. Ее значимость в обеспечении развития приоритетных отраслей экономики, стимулировании экономического роста, выравнивании финансовой способности различных административно-территориальных образований, оказании социальных услуг невозможно переоценить. Однако конкретное влияние каждого бюджетного инструмента на социально-экономическое развитие страны можно оценить только тогда, когда можно оценить направленность реализации бюджетной политики. Несмотря на большое количество способов оценки направленности бюджетной политики, устоявшихся методических принципов не существует. Следовательно, развитие методических основ оценки направленности бюджетной политики является актуальным и своевременным направлением исследований.

Существующие научно-методические основы оценки направленности бюджетной политики достаточно часто формируются исходя из задач отдельных исследований и имеют целевой характер. Основой существующих методических разработок является оценка динамики и структуры бюджетных доходов и расходов, действенности применения бюджетной политики через систему макроэкономических показателей социально-экономического развития, сравнения полученных результатов с соответствующими результатам бюджетных процессов в других странах. Как правило, такие оценки имеют или слишком обобщенный, или слишком частичный характер. В западной практике также не существует четких способов определения направленности бюджетной политики страны. Среди наиболее известных количественных критериев оценки бюджетной политики – установка соответствия параметров бюджетной политики страны фискальным правилам [34, с. 90].

При необходимости формирование целостного представления о направленности бюджетной политики страны принципы построения научно-методических основ соответствующей оценки могут быть такими:

– системности, что реализуется как дуалистическое единство оценки структуры и динамики показателей бюджетных показателей;

- целостности оценок направленности бюджетной политики;
- единства, что проявляется в том числе как методическая единство в оценке и интерпретации ее результатов относительно бюджетной политики по характеристикам сводного и Федерального бюджетов;
- информативной значимости, что определяет значимость отобранных количественных характеристик как в комплексном понимании направленности бюджетной политики, так и в их взаимосвязи по параметрам социально-экономического развития.

Предлагается система количественных характеристик, которые в совокупности позволят достаточно точно охарактеризовать текущую бюджетную политику страны. Данная система состоит из показателей, что характеризуют бюджетную политику в целом, и показателей, что характеризуют бюджетную политику за аспектами формирования и использования источников финансовых ресурсов.

Часть системы количественных характеристик оценки направленности бюджетной политики использовалась и раньше. В частности, в бюджетном процессе уже применялись показатели [6, с. 136]: дефицит сектора государственного управления (что должен был составлять не более 2,5% от ВВП); государственный и гарантированный государством долг ( $\leq 45\%$  от ВВП); доля перераспределения ВВП через сводный бюджет ( $\leq 28,8\%$  от ВВП); выполнение плана доходной части Федерального бюджета ( $\geq 100\%$ ); инвестиционные расходы сводного бюджета ( $\geq 5\%$  от ВВП). Другие характеристики или не использовались, или не рассматривались исследователями в комплексе.

Расчет показателей оценки направленности бюджетной политики предусматривает существование определенной процедуры и осуществляется не в контексте сравнение полученных результатов с эталонными или критическими значениями. По своему содержанию указанные показатели преимущественно есть структурными характеристиками доходов или расходов бюджета, но их комплексное применение позволяет более эффективно группировать результаты и получать более обобщенные выводы.

Процедура оценки направленности бюджетной политики содержит такие этапы:

- подготовительный. Во время данного этапа происходит группировка данных доходов и расходов сводного и Федерального



бюджетов в ежегодном и поквартальном временных разрезах. К анализу включаются: объем ВВП; доходы бюджета (с трансфертами); объем налоговых поступлений; объем доходов от операций с капиталом; объем доходов целевых фондов; объем расходов; объем расходов на выполнение общегосударственных функций; объем расходов на оборону; объем расходов на общественный порядок, безопасность и судопроизводство; объем расходов на экономическую деятельность; объем расходов на охрану окружающей среды; объем расходов на жилищно-коммунальное хозяйство; объем расходов на охрану здоровья; объем расходов на духовный и физическое развитие; объем расходов на образование; объем расходов на социальную защиту и социальное обеспечения; объем текущих расходов; объем капитальных расходов; дефицит бюджета; предоставление внутренних кредитов; возврат внутренних кредитов;

- определение общих показателей направленности бюджетной политики. На этом этапе рассчитываются показатели концентрации ВВП через бюджет, отношение дефицита к ВВП, коэффициент трансфертной загрузки бюджета. Последний определяется как отношение разницы между доходами сводного бюджета (с трансфертами) и доходами Федерального бюджета (с трансфертами) к общему объему доходов сводного бюджета. Следует отметить, что в практике ЕС существуют определенные ограничения, использование которых предусматривает оценку количественных характеристик бюджетной политики стран-членов [1, с. 12] в соответствии с Маастрихтскими сделками конвергенции: дефицит Федерального бюджета ( $\leq 3\%$  от ВВП); государственный долг ( $\leq 60\%$  от ВВП). Но сейчас в странах ЕС как индикатор финансового здоровья бюджета используются показатели структурного дефицита Федерального бюджета и погашения государственного долга, что представляет собой среднесрочную бюджетную цель. До последней характеристики применяется правило «1/20», согласно которому общее годовое погашения государственного долга должна составлять не менее 1/20 от 60% от ВВП ( $\leq 45\%$  от ВВП);
- расчет показателей направленности бюджетной политики в отношении формирования финансовых ресурсов. На этом этапе рассчитываются: фискальная нагрузка бюджета (удельный вес налогов в формировании доходов бюджета); кредитоемкость доходов бюджета (отношение разницы между полученными и возвращенным

в бюджет кредитам до доходов); кредитное финансирование дефицита (отношение разницы между полученными и возвращенным в бюджет кредитам до дефицита). Использование показателя фискальной нагрузки для характеристики направленности бюджетного процесса постулируется многими учеными в взаимосвязи с реализацией распределительной функции государственных финансов [00, с. 63]. С этим также связано существование понятие «оптимальное налоговое нагрузки». При определении фискальной нагрузки доходов бюджета следует учитывать и то, что для России этот показатель номинально есть гораздо ниже, чем фактически, поскольку поступления к целевым фондам достаточно часто формируются на основе обязательных сборов. Интерпретация результатов оценки показателя кредитного финансирования дефицита бюджета происходит одновременно с интерпретацией отношение дефицита к ВВП, что дает возможность получить дополнительные результаты относительно структурного соотношения дефицита и кредитных источников финансирования бюджета, соотношение их динамик тому подобное;

– расчет характеристик направленности бюджетной политики в отношении использования финансовых ресурсов. На этом этапе определяются такие характеристики: капитализация расходов бюджета (удельный вес капитальных расходов в составе расходов бюджета); капитализация расходов развития (отношение капитальных расходов к расходам развития – до последних непосредственно или косвенно можно причислить расходы на экономический развитие, охрану окружающей среды, жилищно-коммунальное хозяйство); социализация расходов (отношение расходов на выполнение социальных функций государства к общему объему расходов; к расходам на выполнение социальных функций государства прямо или косвенно зачисляются расходы на охране здоровья, духовный и физическое развитие, образование, соцзащита и соцобеспечения); социализация текущих расходов (отношение расходов на выполнение социальных функций государства к объему текущих расходов); финансирование человеческого развития. Подобное группировка расходов на социальную сферу встречается в работе Г.С. Лопушняка [12, с. 39]. Отдельные из указанных характеристик имеют частичный характер, потребность в их расчете является специфической и возникает условия постановки

определенного задания. Однако практика внедрение таких частичных характеристик является общей. Например, к использованию предлагаются индикаторы инновационного обеспечения и финансового обеспечения науки, которые по своему содержанию также являются структурными показателями и рекомендуются на уровне  $\geq 1,7$  (1,5) % от ВВП [6, с. 138]. Другим примером является использование для оценки социальной направленности бюджетной политики такой группы показателей [75, с. 35]: «удельный вес расходов на социальную сферу в совокупных расходах сводного бюджета, удельный вес расходов на социальную сферу в ВВП, темпы роста расходов на социальную сферу относительно темпов роста ВВП, темпы роста расходов на социальную сферу относительно темпов роста доходов бюджета, соотношение социальных расходов и расходов на развитие экономики, уровень фактического выполнения плановых расходов на социальную сферу»;

– определение неравномерности формирования количественных характеристик оценки направленности бюджетной политики. Рассчитывается за каждым отдельным показателем как отношение его годового значения к среднеквартальному. Если происходят существенные сдвиги в доходах или расходах бюджета в течение года, то значение показателя неравномерности значительно отличаться от единицы.

## **2.2. Бюджетное устройство и бюджетная система РФ.**

Как свидетельствует динамика характеристик бюджетной политики в целом, существенных различий между показателями бюджетной политики по периоды 2011-2013 гг. и 2014-2017 гг. не существует. Уровень концентрации ВВП через сводный бюджет даже вырос (на 3,8%), однако среднее значение дефицита бюджета по отношению к ВВП значительно улучшилось (на 21,87%). Уменьшился объем циркуляции трансфертов между государственным и сводным бюджетами, означает фактическое, а не декларируемое усиление финансовой автономии местных бюджетов.

В значительной степени снизился уровень кредитной загруженности доходов бюджета (за четырехлетний период на 28,57%) и соответственно уменьшилось кредитное финансирование

дефицита. Динамика указанных показателей была одной из наиболее значимых, а, следовательно, можно утверждать, что одним из базовых приоритетов бюджетной политики России в период 2014-2017 гг. было уменьшение кредитной зависимости при формировании доходов бюджета. В то же время весомой остается фискальная загруженность доходов бюджета, что хоть и имеет устойчивую тенденцию к уменьшению, однако все еще составляет 0,808 от общего объема доходов.

Результаты оценки направленности бюджетной политики в отношении использования финансовых ресурсов заключаются в таком.

Существенно повысился уровень административной загруженности расходов (на 38,22%), источником финансирования которых стали ресурсы, что ранее направлялись как на финансирование капитальных расходов, так и на обеспечение текущих, особенно расходов на социальную сферу. Поскольку при расчете данного показателя учитывались не только расходы на осуществление общегосударственных функций, но и расходы на оборону, защиту правопорядка и судопроизводство, рост данной группы расходов обусловлено объективной необходимостью силового обеспечения национальной безопасности. Однако это не уменьшает деструктивность направленности бюджетной политики на минимизацию финансирования развития и социальной сферы. Особенно отрицательным является тот факт, что среди расходов на социальную доминирующую сферу роль теряют расходы на обеспечение человеческого развития, что обуславливают стратегические преимущества социальной сферы России.

Следует учитывать, что в пределах периодов 2011-2013 гг. и 2014-2017 гг. происходят существенные колебания направленности бюджетной политики. Наиболее ярким примером такого ситуативного колебания есть резкое уменьшение социализации расходов в 2015 году, когда коэффициент социализации текущих расходов теряет три пункта, коэффициент человеческого развития – десять, коэффициент человеческого развития социализированных расходов – тринадцать. В 2016 году тенденции динамики показателей направленности бюджетной политики восстанавливаются.

При оценке направленности реализации бюджетной политики важное значение имеют относительные количественные

характеристики, рассчитаны на основании данных Сводного и Федерального бюджета России.

Концентрация ВВП через сводный бюджет составляет около 33%. Однако следует заметить, наибольшей мере ВВП концентрируется в государственном бюджете, чем у местных, – централизация финансовых ресурсов в государственном бюджете составляет 78% от их централизации через бюджетную систему. Фискальная загруженность бюджетов является также достаточно высокой, что является традиционным для бюджетной политики России, ведь налоговые поступления – это основной источник доходов бюджеты всех уровней.

Капитализация расходов бюджета ежегодно возрастает. Это является положительным явлением, поскольку ежегодно более увеличивается финансирование развития чем текущих потребностей. Однако негативным фактором является низкий уровень финансирование капитальных расходов (в 2017 г. сводный бюджет – 0,095, государственный – 0,0489). Однако следует заметить, что капитализация расходов на экономический развитие есть довольно высокой. При этом на общегосударственном уровне такая капитализация значительно выше, чем на местном.

Коэффициенты социализации расходов и социализации текущих расходов является достаточно высоким и в течение 2015-2017 гг. демонстрирует положительную динамику. В сводном бюджете указанные коэффициенты колеблются в пределах 0,550-0,630, а в государственном – 0,250-0,310. Это указывает на то, что половина таких расходов (от 45 до 49,2%) сосредоточена именно на местном уровне. Несоответствие распределения доходов и расходов по сводным и федеральным бюджетам подчеркивает финансовую централизацию модели финансирования властных полномочий в России.

Коэффициент административной загруженности расходов Федерального бюджета ежегодно демонстрирует положительную динамику. Однако в сводном бюджете уровень этого коэффициента в 2016 г. несколько снизился. Это свидетельствует о сокращении объема расходов административной направленности на местном уровне.

Уровень расходов бюджетов, направленных на человеческий развитие (в том числе в составе социализированных расходов), в

течение 2015-2017 гг. демонстрирует отрицательную динамику. Это вызвано изменением ориентиров в финансировании выполнения функций государства. Также следует отметить, что расходы, направленные на человеческий развитие, в большей мере осуществляются за счет местных бюджетов.

Ежегодная отрицательная динамика уровня кредитоемкости доходов бюджета указывает на уменьшение объема предоставленных кредитов. Кредитования в основном осуществляется за счет Федерального бюджета.

Отношение дефицита к ВВП в 2017 г. существенно меньшим, чем в 2016 г., но незначительной мере отличается от уровня в 2015 г. Сравнивая сводный и Федеральный бюджеты, а именно отношение бюджетного дефицита к ВВП, можно утверждать, что основной его объем возникает именно на уровне Федерального бюджета. Уменьшение коэффициента кредитного финансирования бюджетного дефицита вызвано сокращением объема дефицита и предоставленных кредитов.

Сравнивая динамику показателей направленности бюджетной политики, определенных по данным Сводного и Федерального бюджетов, отметим, что их динамика в целом совпадает. Принципиальные отличия существуют и динамике трансфертной нагрузки бюджет – если по данным Сводного бюджета трансфертная нагрузка в пределах периода 2014-2017 гг. остается постоянным, то за данным Федерального бюджета – существенно растет (на пять пунктов). Непохожесть динамики демонстрирует коэффициент административной загруженности бюджета: данным Федерального бюджета остается постоянным, по данным Сводный бюджета – уменьшается на 5,5 пункта. Коэффициент капитализации расходов на экономический развитие растет: по данным Сводного бюджета – на 20 пунктов, по данным Федерального бюджета – на 86 пунктов.

С использованием показателей направленности бюджетной политики выявлено равномерность / неравномерность их формирование. Алгоритм определения равномерности формирование показателей направленности бюджетной политики является таким: расчет значение показателя по годовым данным; расчет значение показателя для каждого квартала; определение коэффициента неравномерности как отношение среднеквартального

значения показателя направленности бюджетной политики к его годового значение.

Относительно среднего уровня неравномерности, то можно констатировать следующее: финансовые потоки являются более равномерными в сводном бюджете, чем в государственном, поскольку в течение анализируемого периода равномерное формирование показателей направленности по данным Сводного бюджета встречается четыре раза (2011, 2014, 2015, 2016 гг.), по данным Федерального бюджета – дважды (2014, 2016 гг.). Наименее равномерным формирование показателей направленности бюджетной политики было в 2013 г. – колебания отдельных коэффициентов достигали 37% (по данным Сводного бюджета) и 19% (по данным Федерального бюджета). В значительной есть неравномерность показателей направленности и в 2017 г., меняется только вектор отклонений.

Использование предложенной системы показателей направленности бюджетной политики имеет как преимущества, так и недостатки. Основные преимущества определяются группировкой и спецификой расчета отдельных показателей.

Так, укрупнение характеристик и изменение абсолютных значений на относительные, структурно обусловлены, позволяют установить направленность бюджетной политики по ее основным векторам и одновременно преодолеть ту часть сменности показателей, которая вызвана спецификой бюджетного процесса. Вместе с тем укрупнение характеристик (например, суммарное учета расходов социальной направленности при расчете коэффициента социализации расходов) несет в себе угрозу неучета отдельных аспектов проявления бюджетной политики при более подробном исследовании. Одновременная оценка показателей для сводного и Федерального бюджетов способствует определению последствий централизации / децентрализации.

Простота интерпретации сочетается с угрозой пренебрежение внутренними факторами, определяют определенную направленность бюджетной политики. Именно для преодоления этой угрозы использовано частичное информационное дублирование показателей: коэффициент капитализации расходов бюджета детализируется коэффициентом капитализации расходов развития, коэффициент социализации расходов – коэффициентами

социализации текущих расходов и человеческого развития социализированных расходов. Преимуществом предложенной системы показателей направленности бюджетной политики также есть возможность определение их неравномерности, а наиболее важным преимуществом – их согласованность между собой, что позволяет делать целостные выводы об основные векторы направленности бюджетной политики, ее устойчивость и соотносить между собой последствия направленности бюджетной политики.

При концентрации государственных полномочий по формированию фондов финансовых ресурсов на уровне Федерального бюджета государство обязательно должна равномерно распределить функции по финансирование расходов социальной направленности между государственным и местными уровнями управления. Сегодня специфика бюджетной политики заключается скорее в поддержке диспропорций, чем пропорциональности, между источниками финансовых ресурсов и направлением их использование на государственном и местном уровнях.

Исследования направленности бюджетной политики России относительно использования финансовых ресурсов дало возможность дополнить полученные другими учеными результаты. Так, в статье [27, с. 86] констатируется, что наиболее значимым является объем финансирования сферы социального защиты и социального обеспечение населения ( $\approx 20\%$  в течение 2011-2015 гг.), растет объем финансирования расходов на общегосударственные функции, уменьшается объем финансирования расходов на экономическую деятельность. По другим направлениям осуществление расходов их удельный вес остается стойкой. В работе [43, с. 4647] результаты детального анализа динамики и структуры бюджетных расходов связаны, прежде всего, со изменениями экономической конъюнктуры, необходимостью финансирование тех или иных потребностей, усиление выполнение отдельных функций государства, политическими или / и военными факторами. Количественные характеристики направленности бюджетной политики в отношении использование финансовых ресурсов не являются значимыми.

Оценка практически всех характеристик направленности бюджетной политики России свидетельствует о неравномерность их формирование. Однако следует отметить, что по сравнению с



периодом 2011-2013 гг. в 2014-2017 гг. достигнуто уменьшение неравномерности бюджетных процессов на 17,89%.

Обобщая результаты оценки направленности бюджетной политики России за 2011-2017 гг., все предложенные показатели можно разделить на две группы:

1) показатели, динамика которых является согласованной по данным, как сводного, так и Федерального бюджетов. В пределах этой группы выделяются две подгруппы:

– показатели, которые демонстрируют устойчивую динамику роста (коэффициент концентрации ВВП через бюджет, коэффициент капитализации расходов на экономический развитие);

– показатели, которые демонстрируют устойчивую динамику уменьшения (коэффициент кредитного финансирования дефицита, коэффициент фискальной загрузки бюджета, коэффициент социализации расходов, коэффициент социализации текущих расходов);

2) показатели, динамика которых является разнонаправленной по данным сводного и Федерального бюджетов. В пределах этой группы также выделяются две подгруппы:

– показатели, что демонстрируют вектор централизации бюджетных процессов, – увеличиваются по данным Федерального бюджета и уменьшаются по данным сводного бюджета (трансфертное нагрузки бюджета, коэффициент административной загруженности расходов бюджета);

– показатели, что демонстрируют вектор децентрализации бюджетных процессов, – уменьшаются по данным Федерального бюджета, увеличиваются по данным сводного бюджета (коэффициенты капитализации расходов бюджета, человеческого развития, человеческого развития социализированных расходов, кредитоемкость доходов бюджета, отношение дефицита бюджета к ВВП).

Среди наиболее значимых результатов оценки направленности бюджетной политики России следует отметить:

– повышение уровня бюджетной безопасности через уменьшение дефицита и сокращение кредитования государственных расходов;

– реальное усиление финансовой автономии местных бюджетов;

– приоритетность финансирования силовых методов обеспечения национальной безопасности.

Проблемными аспектами направленности бюджетной политики России есть:

– чрезмерная концентрация ВВП в бюджете;  
– чрезмерная фискальная загруженность бюджета;  
– сворачивание финансирования социально-экономического развития, особенно с учетом его стратегических приоритетов.

Подавляющее большинство проблемных аспектов направленности бюджетной политики определяется не столько трансформацией институциональных устоев общества, сколько длительным пребыванием экономики в кризисном состоянии, внешними и внутренними деструктивными факторами.

Оценка направленности бюджетной политики является предпосылкой определения действенности бюджетных инструментов, их оптимальных или критических параметров и определяет разработку направлений совершенствования ее концептуальных основ. Однако методические основы оценки направленности бюджетной политики является неустоявшимися. Большинство применяемых показателей является информационно несогласованными или частично дублируют друг друга. Поэтому возникает потребность в усовершенствовании научно-методических основ оценки направленности бюджетной политики, что заключается в дополнении и структурировании системы количественных характеристик, разработке подходов к их вычислению и интерпретации согласно с принципами целостности, системности, единства и информативной значимости.

Особенностью современного этапа развития экономики есть высокий уровень изменчивости всех экономических процессов, рост количества рисков и угроз, которым подлежит как экономика в целом, так и отдельные экономические агенты частности. Бюджетная система, что функционирует благодаря и на основе ресурсов реального сектора экономики, в кризисный период также попадает на его негативные воздействия. Несмотря на существование определенной направленности в динамике показателей бюджетной политики, и ей присуща неопределенность. Вместе с тем достижения ожидаемых результатов применение бюджетных инструментов

требует постоянного мониторинга показателей направленности бюджетной политики как в непосредственном измерении, так и в относительном, включая мониторинг уровня их неопределенности. Существование такого мониторинга сделает исследования направленности бюджетной политики более адаптированным до кризисных условий, что позволит прогнозировать ее влияние на социально-экономический развитие страны.

В научных трудах часто отмечается, что рост неопределенности бюджетных процессов в кризисный период является отрицательным явлением; его минимизация выступает важной задачей бюджетной политики в связи с тем, неопределенность инициирует рост бюджетных рисков. При этом возникает важный аспект решения данного задания – количественная оценка уровня неопределенности бюджетных процессов.

Для первичной оценки уровня неопределенности бюджетных процессов использовано энтропийный подход, согласно с которым измеряется количество хаоса. Следует отметить, что энтропия не является единственной и безусловной характеристикой уровня неопределенности. Как количественная характеристика, энтропия не дает представление о ту ее долю, которая не поддается измерению, точнее, не может быть измерена в момент инициации или существенной трансформации бюджетных процессов. В частности, основой формирования бюджетной системы России есть государственные и местные бюджеты, которые взаимодействуют с учетом экономических отношений, государственного и административно-территориального устройства, урегулированных нормами права [9]. При условии значительных трансформаций бюджетной системы, например, при реформировании административно-территориального устройства (что теперь происходит), меняются компоненты бюджетных отношений, институциональные принципы их осуществления. Это приводит и до разнонаправленных изменений в неопределенности бюджетных процессов. В течение 2007-2017 гг. таких трансформаций было много:

- в значительной степени на экономику и бюджет повлияла мировая финансовая кризис, который началась в 2008 г. и последствия которой для России были пролонгированы на длительный время;

– в 2010-2012 гг. произошло реформирование системы государственного администрирования, реорганизация органов государственной власти;

– в 2010-2012 гг. значительные изменения произошли в государственных финансах связи с принятием нового Налогового кодекса [50] и новой редакции Бюджетного кодекса [9], текущие изменения которых в последующие годы также были существенными;

– изменилась система учета финансовой информации и представления статистических данных, что было обусловлено принятием Россией международных стандартов статистической отчетности;

– дальнейшее реформирование институциональных основ государственных финансов и внедрение реформы административно-территориального устройства (в том числе возникновения и оформление местных территориальных общин) обусловили изменения в бюджетных процессах, которые происходят и сегодня;

– увеличение финансовой автономии местных бюджетов привело к изменению самой модели финансирования властных полномочий.

Эти и другие трансформации бюджетных процессов повлекли рост количества хаоса в них.

Динамика энтропии осуществление расходов существенно отличается от такой за доходами. В частности, процесса осуществления расходов свойственна устойчивая тенденция роста энтропии в течение 2007-2014 гг. с достижением максимума в 2014 г. Кроме того, уровень энтропии осуществление расходов является существенно выше, чем энтропии доходов.

Как и для процесса формирования доходов бюджета, наблюдается взаимная зависимость между энтропией расходов сводного и Федерального бюджетов, однако значительным отличием является то, что энтропия расходов местных бюджетов коррелирует с энтропией расходов сводного и Федерального бюджетов. Подобные отличия в количественном уровне неопределенности бюджетных процессов при формировании доходов и осуществлении расходов свидетельствуют о том, что природа возникновения неопределенности отличается.

Исследования энтропии расходов также подтвердило существование ее внутригодового цикла с резким уменьшением

неопределенности в IV квартале каждого года и ростом в течение II-III кварталов. Однако низкий уровень неопределенности осуществление расходов наблюдался и в I квартале 2010 г., что может быть объяснено задержкой осуществление бюджетных расходов, обусловленной несвоевременным принятием закона «О Федеральном бюджете России на 2010 год» [53] (закон был принят 27.04.2010 г. в противовес установленному сроку 01.12.2009 г.).

В результате исследования уровня неопределенности формирования доходов и осуществления расходов сводного, государственного и местных бюджетов установлено:

- динамика энтропии доходов и энтропии расходов имеет существенные отличия, что указывает на различные источники ее возникновения за этими процессами;

- одинаковая внутригодовая цикличность энтропии за доходами и расходами свидетельствует о том, что на уровень неопределенности в значительной степени влияют несовершенства бюджетного процесса;

- повышение / снижение уровня неопределенности бюджетных процессов обусловлено как общими тенденциями развития экономики, так и возникновением системных кризисных процессов, вызванных трансформацией институциональных общественных основ.

Особенной является динамика энтропии и производства энтропии государственного долга России и гарантированного государством долга, которая в течение 2007-2017 гг. растет. Процесс не имеет никакой склонности к диссипации, причем уровень энтропии приблизился до 0,65, что является достаточно значимым и свидетельствует о приближении кризисных явлений в данном сегменте государственных финансов. Снижение уровня неопределенности при росте государственного долга возможно только при условии возникновения системного кризиса в экономике, когда общая диссипация экономической системы «естественным образом» обусловит диссипацию государственного долга. Следует также учитывать, что наращивание государственного долга вызывает ухудшение бюджетной безопасности, возникновения новых рисков и угроз, при высоком уровне неопределенности бюджетных процессов значительно увеличивает вероятность возникновения системного кризиса в государственных финансах.

Полученные результаты исследования уровня неопределенности бюджетных процессов имеют предыдущий характер, поскольку не дают полного представления об источниках ее возникновения. Более полные исследования в этом направлении осуществлено на основе разработанного методического подхода.

Сегодня в мировое сообщество ведутся дискуссии относительно понимания понятие неопределенности, существование неопределенности экономических процессов и взаимосвязи с их волатильностью.

На подготовительном этапе осуществляется расчет характеристик бюджетной политики, формируются ряды данных в динамике. Важным элементом данного этапа является выбор показателей, за которыми будет выполняться оценка уровня неопределенности бюджетных процессов, и выбор часового горизонта. Нецелесообразным является использование абсолютных показателей для оценки волатильности и неопределенности бюджетных процессов вследствие их значительной величины и весомых колебаний по периодам. Значительные колебания бюджетных источников финансовых ресурсов и направлений их использование часто обусловлены особенностями бюджетного процесса.

Выбор часового горизонта определяет возможность, с одной стороны, минимизировать влияние эпизодических больших отклонений от линий временной аппроксимации, с другой – учесть большую долю отклонений при определении «белого шума».

На втором этапе (сепарации) осуществляется отделения составляющих характеристик бюджетной политики: трендовой составляющей (или такой, что имеет четко определенную закономерность динамики); отклонений от линии тренда (сочетающие случайные и определены колебания параметров бюджетной политики); уровня «белого шума» в динамике параметров бюджетной политики (только случайные их колебания). Под определенными колебаниями характеристик бюджетной политики понимается та их часть, что имеет временную закономерность, отличную от основной.

Существование определенного отклонения косвенно свидетельствует о определенных закономерности в динамике характеристик бюджетной политики, которые не имеют временного

характера, но качественно влияют на развитие бюджетных процессов.

На пятом этапе происходит интерпретация полученных результатов оценки волатильности и неопределенности бюджетных процессов. Интерпретация может быть «вертикальной» или «горизонтальной». «Вертикальная» предусматривает последовательное сравнение волатильности / энтропии за уровнями сепарации показателей направленности бюджетной политики – эмпирических значений показателей, отклонений от линии временной аппроксимации и «белого шума»; «горизонтальная» – сравнение показателей волатильности и уровня энтропии в пределах каждого уровня отдельно.

Расчеты осуществлено на основе данных о динамике структурно обусловленных показателей направленности бюджетной политики России в поквартальном разрезе по период 2011-2017 гг.

Результаты исследования свидетельствуют о полное совпадение тенденций динамики структурно обусловленных характеристик направленности бюджетной политики по данными о выполнении Сводного и Федерального бюджетов России. Форма тенденций совпадает в всех рассмотренных случаях, значение коэффициентов при переменной отличаются несущественно.

В то же время крупнейшим есть дефицит бюджета и наименьшей – капитализация расходов на экономический развитие. Экстремальные значение дефицита бюджета к ВВП согласно данным сводный бюджета составляют 3,58% за квартал, государственного – 4,11%. Экстремальные (минимальные) значение капитализации расходов на экономический развитие по данным сводного и Федерального бюджетов составляют 41,5 и 31,7% соответственно.

Подобной есть также динамика коэффициента капитализации расходов бюджета. Интерес представляет динамика коэффициента административной загруженности расходов, для которого линия приближение является логарифмической. Лимитирование линии тренда определить наименьшее возможное его значение – 16,67% по данным сводный бюджета и 18,75% – государственного.

Результаты исследования динамики других показателей направленности бюджетной политики свидетельствуют о ее определенность в течение исследуемого интервала времени. При росте уровня концентрации ВВП в бюджете его фискальная

загруженность уменьшается, хотя и низкими темпами. Все показатели направленности бюджетной политики, рассчитанные на основе данных о социальной составляющей расходов, имеют четкую тенденцию к снижению. Очевидно, что бюджетная политика России в кризисный период имеет направленность на уменьшение финансирования социальных расходов с одновременным снижением фискального давления на реальный сектор экономики.

Установлено, что при определенной направленности бюджетной политики ее показатели подлежат значительным колебаниям, которые имеют циклический характер. О существовании циклических закономерностей в динамике и неопределенность показателей направленности бюджетной политики указано выше, однако результаты исследования с высоким уровнем достоверности подтверждают наличие годовых циклов.

Одновременно наблюдается определенная направленность тенденций определенных отклонений от линии временной аппроксимации. Так, уменьшаются циклические колебания коэффициентов капитализации расходов на экономический развитие и административной загруженности расходов, отношение дефицита бюджета к ВВП по данным Сводный бюджета и коэффициента административной загруженности расходов, отношение дефицита бюджета к ВВП по данным Федерального бюджета. Существование значительных циклических колебаний показателей направленности бюджетной

Таким образом, волатильность показателей направленности бюджетной политики обусловлена существованием направленных тенденций их динамики и внутригодовыми циклическими колебаниями.

Возвращаясь до измерения энтропии как количественной характеристики уровня хаоса в показателях направленности бюджетной политики, следует отметить, что подавляющее ее часть обусловлена энтропией «белого шума».

Поскольку построение линий временной аппроксимации и отделение циклических колебаний осуществлены с высокой точностью (более 99%), можно предсказать, что энтропия случайных отклонений будет энтропии эмпирических значений показателей направленности бюджетной политики. Другими словами, количество хаоса случайных отклонений будет количества хаоса значений



показателей, потому что их динамика имеет закономерный характер. Однако отношение энтропий «белого шума» и эмпирических значений существенно отличается от единицы, что позволяет утверждать о существовании источников неопределенности бюджетных процессов, которые не выявлено в результате количественного анализа. Такие источники неопределенности могут быть генерируемые несовершенствами бюджетного механизма и проявлять свое влияние в кризисные периоды социально-экономического развития.

1. Оценка динамики формирования доходов и осуществления расходов Государственного и Сводного бюджетов России позволила определить деструктивный характер современных бюджетных процессов. Недостаточность объемов финансовых ресурсов бюджета, которые в течение 2012-2015 гг. были меньшими за текущие расходы, стала основой для дестабилизации государственных финансов, вследствие чего существенно ухудшились параметры бюджетной безопасности. Дефицит бюджета, как правило, превышает объем расходов развития, обуславливая незначительность влияния бюджетной политики на преодоление кризисных процессов. Расходы бюджета на экономический развитие имеют устойчивую тенденцию к уменьшению, в то же время растут расходы на обеспечение выполнения общегосударственных функций, защита правопорядка, оборону и социальную защиту. Вместе с тем оценка направленности бюджетной политики составляет трудности вследствие высокой детализации выходных характеристик, величины диапазона колебаний выходных значений и их неравномерности.

2. Разработана организованная совокупность структурно обусловленных показателей, что характеризуют бюджетную политику в общем и в частности (на основе оценки источников формирования финансовых ресурсов и направлений их использования). Процедура оценки направленности бюджетной политики включает такие этапы: подготовительный – группировка данных о доходах и расходах сводного и Федерального бюджетов в ежегодном и поквартальном временных разрезах; определение общих характеристик бюджетной политики; расчет характеристик направленности бюджетной политики в отношении формирования финансовых ресурсов; определение неравномерности формирования количественных характеристик оценки направленности бюджетной политики.

Особенность применения предложенной системы количественных характеристик оценки направленности бюджетной политики заключается в том, что совокупность структурных характеристик формируется укрупненно, – это делает преодоление значительного диапазона колебаний отдельных статей доходов и расходов.

3. Проанализированы бюджетную политику России в кризисный период (2009-2017 гг.) и оценено ее направленность. Среди наиболее значимых векторов направленности бюджетной политики России определено: уменьшение дефицита и кредитования государственных расходов; реальное усиление финансовой автономии местных бюджетов; приоритетность финансирования силовых методов обеспечения национальной безопасности. Выявлено такие проблемные аспекты направленности бюджетной политики России: чрезмерная концентрация ВВП в бюджете; чрезмерная фискальная загруженность бюджета; свертывание финансирования социально-экономического развития, особенно с учетом его стратегических приоритетов. Выявлены отличия в направленности бюджетной политики по данным Государственного и Сводного бюджетов, оказывается в уменьшении социализации расходов Федерального бюджета и увеличении социализации расходов местных бюджетов. Значительная неравномерность динамики показателей направленности бюджетной политики обусловила необходимость исследования сменности на неопределенности бюджетных процессов.

Предыдущая оценка уровня неопределенности и волатильности бюджетных процессов позволила констатировать их высокий уровень течение 2007-2012 гг. с взаимной зависимостью между характеристиками неопределенности по показателям сводного и Федерального бюджетов. Выявлено цикличность колебаний как самых бюджетных показателей, так и уровня их неопределенности. С учетом значимости диапазона изменений бюджетных показателей, что может вызвать ошибки при интерпретации результатов оценки уровня неопределенности, предложено методический подход к оценке волатильности и уровня неопределенности бюджетных процессов. Его реализация предусматривает использование поквартальных данных показателей направленности бюджетной политики, на основе эмпирических значений которых отделяются обусловлены отклонения от линий временной аппроксимации и

«белый шум». Расчет коэффициента вариации, смещенной вариации (как характеристик волатильности) и энтропии (как характеристики неопределенности) подтвердил, что циклические колебания показателей направленности бюджетной политики является обусловленными существованием годовых циклов. Неопределенность бюджетных процессов зависит от уровня «белого шума» и является незначительной (не превышает 3% от среднего эмпирического значения), за исключением капитализации расходов бюджета, уровень «белого шума» в эмпирических значениях которой составляет до 20%.

### 2.3. Контрольные вопросы

1. Каковы принципы бюджетного устройства в РФ?
2. В чем содержание межбюджетных отношений?
3. На каких принципах строятся межбюджетные отношения?
4. Что означают собственные доходы бюджетов?
5. Что относится к регулирующим доходам бюджетов?
6. Какие виды финансовой помощи нижестоящим бюджетам используются?
7. Что необходимо для реформирования межбюджетных отношений в РФ?
8. Какова сущность бюджетного федерализма?
9. Назовите принципы бюджетного федерализма?
10. Обоснуйте (опровергните) необходимость бюджетного федерализма в РФ?
11. Роль сводного бюджета в функционировании бюджетного механизма.
12. Структура общего и специального фондов бюджета.
13. Субъекты бюджетных правовых отношений.
14. Экономическая сущность расходов Федерального бюджета.
15. Механизм информационного обеспечения государственных органов в РФ.
16. Внутренние и внешние факторы регулирования доходов Федерального бюджета РФ.
17. Влияние «теневой экономики» на уровень доходов бюджета.

18. Роль прямых доходов в формировании доходной части бюджета.
19. Неналоговые доходы в структуре Федерального бюджета.
20. Отдельные направления расходов текущего бюджета.
21. Анализ расходов бюджета по функциям, экономической характеристикой операций, признаком главного распорядителя бюджетных средств, бюджетными программами на текущий период.
22. Оплата труда работников бюджетных учреждений.
23. Социально-экономические гарантии государства, их направления и формы.
24. Субсидии и текущие трансферты.
25. Бюджетное финансирование дошкольных учреждений в РФ.
26. Особенности планирования сметы общеобразовательных школ в РФ.
27. Особенности бюджетного финансирования государственной больницы и поликлиники.
28. Финансирование государственного управления.
29. Планирования расходов на международную деятельность в РФ
30. Финансирование правоохранительной деятельности в РФ.
31. Структура государственного долга в текущем году.
32. Критический анализ расходов бюджета на обслуживание государственного долга на протяжении последних лет.
33. Мировой опыт управления государственным долгом.
34. Признаки бюджета как экономической категории.
35. Характеристика функций бюджета и их содержание.
36. Особенности взаимоотношений Федерального бюджета и государственных финансов.
37. Анализ моделей рыночной экономики по уровню централизации национального продукта.
38. Сущность и особенности функционирования бюджетного механизма.
39. Роль механизма формирования бюджетных ресурсов в решении актуальных проблем экономического развития.
40. Признаки бюджета как финансового плана.
41. Анализ законодательной базы, относительно структуры бюджета РФ.

42. Сущность бюджетного процесса и его стадии на общегосударственном уровне.
43. Участники бюджетного процесса.
44. Бюджет как обязательное условие эффективного функционирования государства.
45. Структура бюджетных ресурсов государства.
46. Методы формирования и направления использования бюджетных ресурсов.
47. Стадии бюджетного процесса на местном уровне.
48. Органы оперативного управления бюджетным процессом.
49. Понятие о бюджетной системе.
50. Принципы построения бюджетной системы.
51. Структура бюджетной системы и ее элементы.
52. Нормативная база функционирования бюджетной системы.
53. Экономическая сущность доходов Федерального бюджета.
54. Состав доходов общего фонда бюджета.
55. Состав доходов специального фонда бюджета.
56. Принципы формирования местных доходов.
57. Структура местных бюджетов.
58. Правовая основа бюджетной классификации РФ.
59. Составляющие бюджетной классификации РФ.
60. Состав и структура расходов бюджета РФ.
61. Отдельные направления расходов бюджета.
62. Классификация расходов бюджета по функциям, экономической характеристикой операций, признаком главного распорядителя бюджетных средств, бюджетными программами.
63. Классификация финансирования бюджета.
64. Классификация долга.
65. Основы формирования расходов местных бюджетов.
66. Организация планирования и исполнения расходов бюджета на экономическую деятельность.
67. Организация планирования и исполнения расходов бюджета на науку.
68. Планирование расходов по отраслевому признаку.

## 2.4. Тесты

1. Военные расходы развитые страны финансируют:
  - из благотворительных фондов;
  - из госбюджета;
  - из фондов социального обеспечения.
2. Государственная Дума рассматривает и утверждает:
  - консолидированный бюджет;
  - местные бюджеты;
  - региональные бюджеты;
  - федеральный бюджет.
3. Доходы федерального бюджета являются частью:
  - внебюджетных фондов;
  - децентрализованных финансов;
  - территориальных бюджетов;
  - централизованных финансов.
4. Единая бюджетная классификация используется при составлении, утверждении и исполнении:
  - бюджетов всех уровней;
  - только местных бюджетов;
  - только региональных бюджетов;
  - только федерального бюджета.
5. За счет чего мобилизуются заемные средства РФ на внутреннем рынке в настоящее время?
  - получения кредитов ЦБ РФ;
  - получения налоговых кредитов;
  - размещения акций;
  - размещения долговых ценных бумаг.
6. Из какого бюджета осуществляются расходы на национальную оборону?
  - из всех бюджетов;
  - из местных бюджетов;
  - из региональных бюджетов;
  - из федерального бюджета.
7. К какой из классификаций федерального бюджета относится раздел "национальная оборона" и "национальная безопасность и правоохранительная деятельность"?
  - ведомственная;

- воспроизводственная;
- функциональная;
- экономическая.

8. К какой системе внебюджетные фонды отнесены в Бюджетном кодексе?

- к бюджетной;
- к денежной;
- к кредитной;
- к распределительной.

9. Какая организация составляет проект бюджета внебюджетных фондов?

- Министерство экономического развития и торговли;
- Минфин;
- Органы управления этих фондов;
- Правительство.

10. Какие функциональные расходы преобладают в Федеральном бюджете РФ?

- расходы на культуру, искусство, СМИ;
- расходы на национальную оборону;
- расходы на образование;
- расходы на охрану окружающей среды.

## **2.5. Практические занятия**

Задание 1.

Тема 1. Основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, ее структура

Анализ и интерпретация финансовой, бухгалтерской и иной информации, содержащейся в отчётности предприятий различных форм собственности, организаций, ведомств и т.д. и использование полученных сведений для принятия управленческих решений

1. В законодательстве и экономической литературе довольно часто используется термин «бюджетное устройство». Однако его официальное определение отсутствует в актах российского бюджетного законодательства. Многие ученые под бюджетным устройством понимают организацию бюджетной системы. При этом,

вторая часть Бюджетного кодекса РФ «Бюджетная система РФ» включает раздел «Бюджетное устройство».

Что на Ваш взгляд является более широким понятием «Бюджетная система» или «Бюджетное устройство»? Обоснуйте свою точку зрения.

2. Каждое отдельно взятое государство имеет свое бюджетное устройство. Бюджетное устройство определяется формой государственного устройства страны, действующими в ней законодательными актами и ролью бюджета в общественном производстве.

Рассмотрите факторы, повлиявшие на формирование современного бюджетного устройства России. Какой фактор, на Ваш взгляд, является ключевым?

3. В переводе с латинского термин «принцип» (principium) означает основу. Основой бюджетной системы России являются принципы – стратегические и тактические цели, ведущие положения, определяющие порядок построения и функционирования этой системы и в целом бюджетных отношений, закрепленные в действующем законодательстве. Некоторые исследователи считают, что не все принципы бюджетной системы реализуются в России на практике.

Проанализируйте принципы бюджетной системы Российской Федерации. Какие из них, на Ваш взгляд, наиболее трудно реализуемые в современных условиях? Аргументируйте свой ответ.

Практическое занятие 1 – 2 часа.

Тема 1. Сущность, назначение и роль бюджета государства.

Цель: ознакомиться с историческими аспектами бюджета и бюджетной системы, эволюцией взглядов на ее возникновение.

Вопросы для обсуждения:

1. Бюджет как экономическая категория и составляющая финансовой системы.
2. Исторические аспекты.
3. Бюджет как основной финансовый план и централизованный фонд государства и местных органов власти.
4. Понятие текущего бюджета и бюджета развития.



5. Сводный финансовый баланс государства, доходы и налоги государства, финансовые ресурсы и финансовые показатели.
  6. Роль и место бюджета в финансово-кредитном механизме.
  7. Эволюция взглядов на суть и функции бюджета.
  8. Бюджет как средство реализации социально-экономической политики государства.
  9. Бюджет в системе финансового регулирования.
- Литература [4; 6; 12; 14].

Практическое занятие 2 – 2 часа.

Тема 2. Организационные основы бюджетного процесса

1. Организационные основы бюджетного процесса.
2. Участники бюджетного процесса, их полномочия.
3. Бюджетный процесс на общегосударственном уровне.
4. Бюджетный процесс на местном уровне.

Литература [6; 9; 11; 14].

Практическое занятие 3 – 2 часа.

Тема 3. Система доходов бюджета

Цель: усвоить состав, структуру доходов бюджета и сущность налогов.

Вопросы для обсуждения:

1. Методы и источники формирования доходов бюджета.
2. Состав и структура доходов бюджета.
3. Социально-экономическая сущность налогов и их роль в формировании доходов бюджета.
4. Налоговая политика государства.
5. Организация мобилизации доходов бюджета.

Литература [4; 5; 9; 10; 11].

Практическое занятие 4 – 2 часа.

Тема 4. Система расходов бюджета

Цель: рассмотреть принципы, формы и методы бюджетного финансирования и порядок финансирования бюджетных учреждений и организаций.

Вопросы для обсуждения:

1. Состав и структура расходов бюджетов.
2. Бюджетное финансирование расходов.

3. Принципы, формы и методы бюджетного финансирования.
4. Порядок финансирования бюджетных учреждений и организаций.

Литература [6; 7; 9; 12; 13].

## 2.6. Задачи

### Задача 1

Определите сумму налогов и сборов местного бюджета (тыс.руб.) по следующим данным:

- плата за землю – 5000;
- единый налог – 350;
- налог с недвижимости – 88;
- плата за торговый патент – 95;
- рыночный сбор – 162;
- сбор за парковку автотранспорта – 50;
- туристический сбор - 8;
- налог с владельцев транспортных средств - 605;
- сбор за выдачу лицензий и сертификатов - 10;
- налоги на доходы - 16823;
- государственная пошлина - 25;
- налог на прибыль предприятий, относящихся к коммунальной собственности -411.

### Задача 2

Определите общий размер назначенной жилищной субсидии и ее размер на каждый вид услуг, если в двухкомнатной квартире общей площадью 75 м<sup>2</sup> прописано 4 человека (один несовершеннолетний ребенок), совокупный доход которых за полгода составляет 50950 руб., общий месячный размер платы за жилищно-коммунальные услуги в рамках норм потребления – ? руб., в т.ч. (руб.): квартирная плата – 75,55, отопление – 331,0, горячее водоснабжение - 80,21, холодное водоснабжение – 29,30, газоснабжение -26,60, электроэнергия – 25,60. Обязательная часть платы за жилищно-коммунальные услуги в рамках норм потребления - ?% среднемесячного совокупного дохода.

### Задача 3

Определите: расходы на питание и приобретение медикаментов и перевязочных материалов на плановый год в городской детской больнице.

В городской детской больнице на плановый год предусматривается 160 коек.

Число дней функционирования одной койки в год – 296, количество амбулаторных посещений врачей в плановом году – 93300.

Норма расходов на питание на один койко-день – 12,25 руб.. Расходы на питание матерей, находящихся в больнице с младенцами, – 8350 руб. на год.

Средние нормы расходов на приобретение медикаментов и перевязочных материалов – 12,75 руб. на один койко-день и 5,48 руб. – на одно амбулаторное врачебное посещение.

Расходы на бесплатное предоставление лекарств в поликлиниках и амбулаториях в случаях, определенных действующим законодательством, – 3300 руб. в год.

### Задача 4

Определите, какие из расходов местных бюджетов учитываются и не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов:

- ремонт здания областного совета;
- проведение референдумов;
- расходы на внешкольные учреждения мероприятий городского значения;
- реставрация и охрана памятников архитектуры районного значения;
- капитальный ремонт проспекта города областного значения;
- расходы на командировки работников канала городского телевидения;
- начисления на заработную плату работников районной общеобразовательной школы,
- общее среднее образование для граждан, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации,
- станции экстренной (скорой) медицинской помощи.

### Задача 5

Составьте смету расходов больницы

Рассчитайте расходы военного госпиталя по следующим направлениям:

- расходы на питание;
- приобретение медикаментов и перевязочных материалов;
- начисления на заработную плату.

Для составления сметы районной больницы являются такие показатели: среднегодовое количество коек – 210 ед. число дней функционирования одной койки – 310 дней.

Норма расходов на один койко-день:

- на питание -5,50 руб.;
- на приобретение медикаментов и перевязочных материалов – 7,50 руб.

Предусмотрены расходы по отдельным кодам экономической классификации:

- предметы, материалы, оборудование и инвентарь – 40 000 руб.;
  - приобретение оборудования и предметов долгосрочного пользования – 45 000 руб.;
  - капитальный ремонт – 80 000 руб.;
  - оплата коммунальных услуг и энергоносителей – 31 000 руб.
- Заработная плата медицинского персонала 87490 руб.

### Задача 6

Рассчитайте заработную плату учителя русского языка и литературы высшей квалификационной категории, что является классным руководителем 4 класса и заведует кабинетом, а также имеет звание «заслуженный учитель» (стаж педагогической работы 25 лет).

### Задача 7

Определите: среднегодовое число коек и общее количество койко-дней по данным лечебно-профилактического учреждения.

На начало планового года коечная сеть лечебно-профилактических учреждений в районе составит 1485 коек. Согласно социально-экономическому плану развития хозяйства района число

коек на конец планового года будет доведено до 1525. Среднее число дней функционирования койки в год – 315.

#### Задача 8

Определите отдельно сумму текущих расходов и расходов развития городского бюджета по следующим направлениям использования средств бюджета (тыс. руб.):

- социальная защита и социальное обеспечение – 2844;
- социально-культурная сфера – 493;
- инвестиционная деятельность – 43;
- уплата основной части долга органов местного самоуправления – 12;
- здравоохранение – 6170;
- государственное управление – 628;
- приобретение оборудования, транспортных средств и другой техники – 252;
- реализация программы социально-экономического развития города – 351;
- физическая культура и спорт – 146,
- проведение экспертной денежной оценки земельного участка, подлежащего продаже – 25.

#### Задача 9

Определите сумму официальных трансфертов местного бюджета (в тыс. руб.) по следующим данным:

- дотации из Федерального бюджета - 4400 тыс. руб;
- поступления средств из бюджетов низших уровней – 1600 тыс.руб;
- субвенции – 24004 тыс. руб.;
- неиспользованные средства целевого финансирования – 400 тыс. руб.;
- местные налоги и сборы – 2400 тыс.руб.

#### Задача 10

Составьте смету детского сада, если есть такие показатели.

Число детей – 350, в том числе ясельного возраста – 100. Среднее число дней пребывания одного ребенка в год – 280.

Норма питания в день на одного ребенка с 12-часовым пребыванием в саду: дошкольника - 15,83 руб.; ясельника – 15,78 руб.

Дополнительное питание летом – из расчета 15,16 руб. на 1 дет-день. Всего дет-дней летом – 12000.

Норма учебных расходов (игрушек, пособий и т. д.) на одного ребенка в год в дошкольных группах – 16,20 руб.; в ясельных группах – 12 руб.

Предусмотрены годовые расходы по отдельным направлениям, руб.:

- оплата труда – 80 тыс. руб.;
- расходы на командировки – 1300 руб.
- предметы, материалы, оборудование и инвентарь – 2500 руб.
- приобретение предметов и оборудования долгосрочного пользования -5000руб.
- оплата услуг связи -1000 руб.
- текущий ремонт и техническое обслуживание оборудования – 3400 руб.
- текущий ремонт зданий – 4600 руб.
- оплата коммунальных услуг и энергоносителей – 45 000 руб.
- средняя плата родителей за 1 ребенка: на месяц – 520 руб.

#### Задача 11

Рассчитайте заработную плату учителя английского языка высшей квалификационной категории, который является классным руководителем 9 класса и заведует кабинетом (стаж педагогической работы 15 лет).

#### Задача 12

Определите общий размер назначенной жилищной субсидии и ее размер на каждый вид услуг, если в двухкомнатной квартире общей площадью 65 м<sup>2</sup> прописано 4 человека (два несовершеннолетних ребенка), совокупный доход которых за полгода составляет 28150 руб., общий месячный размер платы за жилищно-коммунальные услуги в рамках норм потребления – ? руб., в т.ч. (руб.):

- квартирная плата – 76,55,
- отопление – 334,0,
- горячее водоснабжение - 80,21,

- холодное водоснабжение – 29,30,
- газоснабжения -26,60,
- электроэнергия – 45,60.

Обязательная часть платы за жилищно-коммунальные услуги в рамках норм потребления - ?% среднемесячного совокупного дохода.

## **2.7. Рекомендуемая литература**

1. Быкова, Н. Н., Шайдуллова, А. И. Содержание и принципы формирования доходов бюджетов разных уровней // Молодой ученый. – 2019. – 14. – С. 141-146.

2. Волкова, А.А. Проблемы формирования бюджетов на муниципальном уровне / А.А. Волкова // Научный альманах. 2017. 5-1 (31). С. 64-66.

3. Галухин, А. В. Устойчивость бюджетной системы региона: проблемы и пути их решения /А. В. Галухин//Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». -2019. - 2. -С. 41-49.

4. Давыдова, Н.Ю. Право муниципального образования на местный бюджет: содержание и формы реализации / Вестник ВЭГУ. 2019. 2 (76). С. 20-26.

5. Ермошина, Т. В., Святкина, Е. А. Развитие механизма формирования доходов местного бюджета // Молодой ученый. – 2020. – 9. – С. 601-603.

6. Ефимов, Я.Г. Роль местного бюджета в социально-экономическом развитии территории / Я.Г. Ефимов // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. 1-7. С. 118-121.

## **Тема 3. Организационно-правовые основы бюджетной системы России и бюджетные права органов государственной власти и местного самоуправления**

### **3.1. Бюджетное право и его источники**

В кризисный период развития экономики одним из наиболее неотложных вопросов финансового управления является обеспечение эффективной противодействия опасностям и угрозам. Национальная безопасность становится главной целью деятельности государства, а обеспечение всех ее компонентов – стратегическими приоритетами. Бюджетная безопасность в этот период во многом определяет не только финансовую устойчивость государства и всех ее институтов, но и финансовую стабильность финансовой системы в целом. Для России обеспечение бюджетной безопасности является актуальным, поскольку ее параметры в течение длительного времени являются критическими (о чем указано выше).

Разработка концептуальных основ улучшения бюджетной безопасности предусматривает формулировка как можно полного определение самого понятия. В смысле бюджетной безопасности целесообразно выделить две составляющие – эксплицитную и имплицитную. Эксплицитно бюджетная безопасность – это состояние бюджетных отношений, что характеризуется их сбалансированностью, обуславливает устойчивость бюджетной системы, действенность механизма регулирования и саморегулирования, обеспечение ее эффективного функционирования. Такое толкование бюджетной безопасности следует из трактовки безопасности финансовой. В методических рекомендациях по определению уровня экономической безопасности под бюджетной безопасностью понимается «состояние обеспечения платежеспособности и финансовой устойчивости государственных финансов, что предоставляет возможность органам государственной власти максимально эффективно выполнять возложенные на них функции» [59]. При такой формулировке данной категории целесообразно выделить критерии ее оценки, соответствие которым дает возможность сделать вывод о том, сформирован в бюджетной системе достаточный уровень бюджетной безопасности или нет.



Имплицитно сбалансированность бюджетных отношений и финансовая устойчивость государственных финансов не означают необходимости уменьшения финансовой зависимости государства, а финансовая стабильность не подлежит оценке с точки зрения текущей платежеспособности. При таком толковании высокий уровень концентрации ВВП в бюджете является приемлемым при условии достаточного государственного финансирования развития экономики для обеспечения, расширенного воспроизводства и предоставления социальных услуг (как, например, в Швеции), а высокий уровень задолженности вполне компенсируется притоком финансовых ресурсов (как, например, в США). Имплицитное понимание бюджетной безопасности не предусматривает определение определенных критериев ее достижения с желаемыми параметрами.

Политика обеспечения бюджетной безопасности заключается в направленной деятельности государства по обеспечению устойчивости бюджетной системы при эффективном выполнении ее функций. Объектами бюджетной безопасности выступают централизованные фонды финансовых ресурсов, имеющихся у государства, а субъектом – государство в лице ее институтов.

Концептуальные основы политики обеспечения бюджетной безопасности можно толковать в широком и узком смысле: в широком – как основную идею реализации деятельности государства по обеспечению стабилизации публичных финансов и устойчивости бюджетной системы. Такой основной идеей сейчас есть стабилизация публичных финансов путем постепенного уменьшения дефицита Федерального бюджета и снижение государственного долга в отношении ВВП в условиях неопределенности и рисков. В узком смысле концептуальные основы политики обеспечения бюджетной безопасности имеют включать систему путей ее достижения.

На первом этапе разработки концептуальных основ политики обеспечения бюджетной безопасности необходимо формулировка ее основной идеи. Поскольку критериями бюджетной безопасности есть дефицитность бюджета, уровень государственного долга и уровень перераспределения ВВП через бюджет, основная идея политики бюджетной безопасности имеет учитывать необходимость достижения безопасных значений данных характеристик в условиях нестабильности и рисков, присущих кризисному периоду. Однако даже

достижения приемлемых значений безопасности параметров не определяет, во-первых, продолжительности их поддержки, во-вторых, действительного достижения устойчивости бюджетной системы перед значительным количеством системных рисков и угроз. В связи с этим при определении основной идеи политики обеспечения бюджетной безопасности следует учитывать, что такая идея для бюджетной политики имеет быть направлена на регулирование бюджетных отношений, а, следовательно, имеет устанавливать направленность такого регулирования. Современная экономическая ситуация в России отмечается глубиной кризисных явлений и нехваткой финансовых ресурсов. При условии глубокой стагнации довольно трудно достичь бездефицитности бюджета или кардинальной изменения уровня государственного долга. Такие изменения должны осуществляться на фоне общего экономического оживление. Поэтому основная идея политики обеспечения бюджетной безопасности имеет заключаться в достижении долгосрочного улучшение параметров социально-экономического развития и обеспечении бюджетного роста на их основе. Меняется сама причинно-следственная связь в обеспечении бюджетной безопасности: не использование бюджетных инструментов стимулирование развития экономики после стабилизации бюджетных отношений, а стабилизация бюджетных отношений по условия экономического оживление.

Источники опасностей и угроз бюджетной безопасности в России можно поделить на три большие группы. Первая группа связана с деструктивными внешними воздействиями. Действенность этих воздействий на бюджетную безопасность обусловлена высоким уровнем открытости российской экономики и отрицательным сальдо платежного баланса. При таких условиях малейшие колебания стоимости активов на мировых финансовых рынках вызывают нестабильность в российской национальной экономике. Высокий уровень долларизации экономики при обесценивании стоимости национальной денежной единицы влечет рост внешнего государственного долга и стоимости его обслуживание, что также ухудшает параметры бюджетной безопасности.

На долговой зависимость России, тесно связанную с бюджетной безопасностью, влияет и энергозависимость. Однако наибольший из деструктивных внешних воздействий на бюджетную безопасность

оказывают системные угрозы национальной безопасности. Все указанные источники опасностей и угроз обуславливают рост отдельных, но значимых статей расходов бюджета.

Вторая группа источников опасностей и угроз бюджетной безопасности возникает за счет негативных тенденций развития экономики России или / и определяется их спецификой. Механизм реализации влияния этих угроз связан прежде всего с недостаточностью наполнение доходной части бюджета, увеличивая его дефицит и ухудшая прогнозируемость управление ним.

Угрозы бюджетной безопасности вследствие реализации источников второй группы оговариваются экономическим падением с соответственно высокой инфляцией, девальвацией национальной денежной единицы, нестабильностью экономического развития, неэффективностью функционирования государственного сектора экономики.

Первая и вторая группы источников опасностей и угроз бюджетной безопасности России косвенно влияют на ее уровень, причем уровень бюджетной безопасности, обусловлен влиянием этих опасностей и угроз поддается измерению через индикаторы бюджетной безопасности (отношение дефицита / профицита Федерального бюджета к ВВП, %; дефицит / профицит бюджетных и внебюджетных фондов сектора общегосударственного управления, % к ВВП; уровень перераспределения ВВП через сводный бюджет, %; отношение объема совокупных платежей с обслуживание и погашения государственного долга к доходам Федерального бюджета, %) [59].

Третья группа источников угроз и опасностей – это собственные несовершенства бюджетного механизма. Ее существование связано с особенностями бюджетного механизма, присущими модели финансовой централизации, трансформация которой ныне осуществляется в России (п. 1. 3). Часть этих несовершенств сейчас устраняется, но превращение бюджетного механизма – длительный процесс, поэтому их ликвидация является неполной. К таким несовершенствам относятся: несоответствие источников финансирования властным полномочиям; значительные вертикальные и горизонтальные дисбалансы; двойная подчиненность местных финансовых органов. Если значительная доля источников финансирования в настоящее время подчинена

местным органам власти, то соответствие источников финансирования и властных полномочий является сомнительной. Такое подчинение произошло, исходя из необходимости соотнести источники финансовых ресурсов и пути их использования в бюджетной сфере на местном уровне. Однако реформирование социальной сферы обуславливает необходимость поиска дополнительных источников финансирования. Существенные разногласия в социально-экономическом развитии территорий усиливают существующие горизонтальные дисбалансы в финансировании нужд территориальных общин. При удовлетворительном уровне бюджетной безопасности на национальные уровни существуют основания для возникновения дополнительных источников опасностей и угроз на уровне регионов. К тому же отсутствуют критерии оценки уровня угроз бюджетной безопасности, связанные именно с несовершенствами бюджетного механизма.

Третья группа источников опасностей и угроз бюджетной безопасности непосредственно влияет на ее уровень (через бюджетный механизм), но ее действие не поддается измерению, поскольку критерии такого влияния не формализованы.

Принципами политики обеспечения бюджетной безопасности выступают принципы:

- эффективности – применении таких инструментов политики обеспечения
- бюджетной безопасности, действие которых будет иметь наиболее весомые положительные последствия; экономичности – использование того или иного инструмента будет
- наименьшие из возможных потерь; безопасности – необходимость соотносить положительные и негативные последствия применения инструментов реализации политики обеспечения бюджетной безопасности; направленности – ограничения направлений воздействия инструментов на наиболее весомые цели политики; стабильности – концептуальные основы бюджетной политики являются постоянными в течение длительного времени.

Каждый из этих аспектов имеет собственные условия и последствия применения, а именно:

– стабилизация – поддержка текущего состояния бюджетной безопасности. Реализуется по условиям пребывания всех индикаторов бюджетной безопасности в зоне оптимальных или удовлетворительных значений (нормированные значения индикаторов бюджетной безопасности колеблются в пределах 0,8-1,0), при незначительной сменности макроэкономических характеристик (вариация макроэкономических характеристик не превышает 0,1) и отсутствия внешних угроз. Политика стабилизации может использоваться и в том случае, когда одна из условий ухудшается до пределов, свойственных применению политики адаптации;

– адаптация – гибкое и быстрое реагирования на краткосрочное ухудшение уровня бюджетной безопасности. Условия применения политики адаптации таковы: индикаторы бюджетной безопасности приобретают удовлетворительных значений, иногда снижаясь до неудовлетворительных (нормированные значения колеблются в пределах от 0,8 до 0,6); колебания макроэкономических показателей становятся более существенными (вариация может достигать 0,25); существуют деструктивные внешние воздействия; защита – актуальным становится создание весомых финансовых противодействий существенному снижению уровня бюджетной безопасности. Политика защиты бюджетной безопасности реализуется, когда две или больше условий политики адаптации в значительной степени ухудшаются до таких параметров: индикаторы бюджетной безопасности в основном переходят до неудовлетворительных значений (нормированные значения индикаторов становятся меньше по 0,6); макроэкономические показатели колеблются в широких пределах (вариация превышает 0,25); существует хотя бы одна системная внешняя угроза.

Ниже приведены распределение инструментов реализации политики обеспечения бюджетной безопасности за ее отдельными аспектами.

Поддержке текущего уровня бюджетной безопасности будет способствовать применение таких инструментов:

– стабилизация бюджетных расходов путем их консервации и постепенного совершенствование механизма распределения и контроля;

- усиление контроля за осуществлением бюджетных расходов с обеспечением финансовой эффективности осуществление такого контроля;

- оптимизация источников финансирования социальной защиты, совершенствование системы социальных нормативов, внедрение адресности социальной защиты;

- постепенное ослабление административного регулирования развития экономики, обеспечение гарантий инвесторам, содействие росту малого и среднего бизнеса.

Применение указанного перечня инструментов политики стабилизации будет иметь следствием одновременное рост бюджетных расходов, связан с улучшением социальных стандартов, и их уменьшение, обусловлено оптимизацией распределения и ростом уровня контроля.

Политика адаптации может реализовываться вследствие применение таких инструментов:

- установление взаимосвязи между направленностью бюджетной политики в целом и параметрами бюджетной безопасности в частности; определение приоритетных направлений реализации бюджетной политики в контексте обеспечения бюджетной безопасности;

- оптимизация осуществление бюджетных расходов во взаимосвязи с их экономического содержания и обеспечением выполнение принципов эффективности и экономичности;

- поиск инновационных форм обеспечения социальной защиты, внедрение государственно-частного партнерства;

- активное рыночное регулирования макроэкономического среды, обеспечение стабильных условий деятельности предприятий в стратегических отраслях экономики, поддержка активного сальдо платежного баланса.

Действенный период применение инструментов политики адаптации продолжается в течение 1-3 лет, их внедрение будет нести умеренные дополнительные расходы для бюджета, или недополучение определенной доли доходов. Вследствие этого будет расти бюджетный дефицит обусловит ухудшение показателей бюджетной безопасности. Однако более отсроченные последствия реализации политики адаптации будут иметь положительный влияние на уровень бюджетной безопасности.

Более жесткими инструментами, способствующие реализации политики защиты, есть такие:

- установление абсолютного приоритета бюджетной политики – финансирование ликвидации системных внешних угроз или активного противодействия таким угрозам;

- реформирование механизма функционирования государственных институтов с изменением их стратегических ориентиров, что обеспечит изменение порядка распределения бюджетных средств;

- изменение механизма финансирования и предоставления социальной защиты и пенсионного обеспечения с выделением более узких групп населения, которые нуждаются социальной защиты, и повышением уровня финансирования социальных гарантий по этим группам;

- государственное финансирование экономического роста в отдельных отраслях экономики, обеспечение спроса на продукцию стратегических отраслей, развитие инфраструктуры;

- принудительная детенизация экономики с жесткими мерами воздействия на ее криминальный сектор.

При выборе инструментов политики обеспечения бюджетной безопасности необходимо учитывать траекторию «посадки» экономики и стадию экономического цикла. Так, траектория «посадки» экономики России под время современной кризиса является «жесткой» – в таких условиях на стадии стагнации необходимы предупреждение возникновения финансовых шоков и реструктуризация государственного долга с целью отсрочки выплат по нему. Это приведет к увеличению абсолютного объема обязательств в долгосрочной перспективе, но в текущем и ближайших периодах – к его уменьшению. Применение подобных инструментов вполне согласуется с совокупностью бюджетных инструментов, которые целесообразно использовать в рамках политики защиты.

Реализация инструментов политики защиты потребует дополнительных значимых источников финансирования, длительного времени внедрения, однако будет наиболее эффективными результатами в стратегической перспективе. В условиях стагнации достижения целей политики защиты является сомнительным и приведет к снижению уровня бюджетной

безопасности. Однако если текущие условия реализации политики обеспечения бюджетной безопасности указывают именно на необходимость применения политики защиты, то временное ухудшение состояния бюджетной безопасности может быть приемлемым.

Тетрада путей совершенствования бюджетной политики России в кризисный период будет определенной последовательностью ее реализации. Одновременное достижение всех поставленных целей в условиях дефицита в государства финансовых ресурсов и кризисного состояния экономики невозможно. Данную последовательность можно распределить на такие этапы:

I этап – одновременная актуализация целей по стимулирование развития экономики и оптимизации государственных расходов:

- государственное финансирование расходов развития за отдельными приоритетными видам экономической деятельности и инфраструктурного обеспечения;

- обеспечение сохранения доли перераспределения ВВП через бюджет на уровне, что отвечает предыдущим периодам, или ее уменьшение до приемлемого объема;

- обеспечение стабильности функционирования денежно-кредитной системы;

- реформирование системы органов власти и уменьшение объемов контрольной и разрешительной деятельности государства;

II этап – в пределах группы целей по оптимизации бюджетных расходов реализуются пути:

- усиление открытости и прозрачности государственных финансов, интеграция конкурсных и хозрасчетных механизмов;

- оптимизация расходов на поддержку функционирования органов государственной власти;

III этап – актуализация путей совершенствования бюджетной политики в отношении финансирования социальной сферы и повышения уровня бюджетной безопасности государства. Предпосылками наступления данного этапа является получение действенных результатов предыдущих этапов улучшения бюджетной политики:

- обеспечение приемлемого уровня бюджетной безопасности с значениями основных ее критериев на оптимальном уровне;



- установка обоснованного уровня прожиточного минимума с учетом уровня инфляции и динамики цен;
- повышение уровня минимальной заработной платы;
- сокращение долгового на грузки на экономику;

IV этап – трансформация институциональных устоев общества с образованием партнерских взаимоотношений между населением и государственной властью, при которых каждая из сторон будет нести как финансовое на грузки, так и социальную ответственность за обеспечение предоставления социальных услуг. На данном этапе будут возникать циклические взаимодействия в сфере государственных финансов, что будут обуславливать комплексность совершенствование бюджетной политики России и будут способствовать преодолению деструктивных явлений в экономике и государственных финансах.

Использование предложенной последовательности путей совершенствования бюджетной политики России вполне соответствует изложенный в научной литературе приоритета социально-экономического эффекта ее реализации в долгосрочной перспективе [73, с. 741].

Таким образом, основным вектором направленности бюджетной политики России в настоящее время остается текущее финансирование расходов на предоставление социально значимых услуг. Однако это не способствовать стимулированию развития экономики и ее выхода с длительного кризиса. Часть текущих расходов обусловлена сложной ситуацией в сфере национальной безопасности, другое – определяется сложными социально-экономическими трансформациями, что происходят в обществе. Вместе с тем в России сохранились недостатки функционирования государственных финансов, которые обуславливают несовершенства бюджетной политики. С учетом комплексного характера несовершенств бюджетной политики предложено тетраду путей ее совершенствование (оптимизация бюджетных расходов, стимулирования развития экономики, обеспечение бюджетной безопасности, финансирование социальных расходов), которая подлежит поэтапной длительной реализации.

### 3.2. Субъекты и нормы бюджетного права.

Мировая экономика в течение последнего десятилетия поддается все большему влиянию финансово-экономического кризиса. Степень мощности кризиса зависит от предыдущего состояния каждой национальной экономики. Так, экономика России на начале своего становление подверглась существенной кризиса и оказалась уязвимой к негативным глобальным воздействиям. Не исключением стала и мировая финансово-экономическая кризис, который в 2007-2008 гг. достаточно сильно пошатнулась экономику России. Также в значительной степени на национальную экономику России повлияла политический кризис 2014 г. Применение обычных бюджетных инструментов для преодоления последствий кризиса или хотя бы для предотвращения ее углублению не дает ожидаемых результатов. Очевидно, в период кризиса меняются определенные закономерности функционирования бюджетного механизма.

Системный подход является одним из наиболее апробированных учеными при осуществлении экономических исследований. Для этого подхода характерны структурирование взаимодействий и восприятие причинно-следственных связей как стойких. Однако его использование не позволяет в полной мере учесть современные быстро меняющиеся реалии или обосновать механизм трансформации экономических систем. Существующие исследования, связанные с бюджетом, бюджетными системами и бюджетным процессом, как правило, основываются именно на системном подходе. С этой точки зрения бюджетные отношения построены на жесткой иерархической организации элементов системы, ее структурных компонентов, что определяет особенности реализации причинно-следственных связей как стойких. В условиях стабильного развития экономики использование системного подхода в процессе осуществление исследований бюджетных систем и бюджетного процесса в достаточной мере соответствует течения процессов.

Периоды преобразования экономики обуславливают необходимость изменения или трансформации методологии исследований, что вызвано неполной соответствием ранее выявленных закономерностей [60]. Синергетический подход основан на восприятии объекта как такого, что есть неравновесным,

хаотическим, сложным и открытым [68]. Этот подход дает возможность описать существующие причинно-следственные связи контингентно, а структуру исследуемой системы – гетерархически [78]. Синергетический подход также может быть применен в процессе осуществления исследований функционирования бюджетной системы. Его применение для исследования бюджетной системы особенно значимым и эффективным именно в кризисный период. Это вызвано тем, что в условиях кризисных явлений значительно возрастает неустойчивость и изменчивость системы.

В результате анализа доработку двух групп ученых обнаружено существование противоречий как в смысле сущности процессов, так и при учете их специфики в регулировании социально-экономических процессов. Констатируя рост неопределенности в кризисные периоды, сторонники системного подхода отрицают возможность ее количественного измерения, а, следовательно, безосновательным является учет действия неопределенности при обосновании использования бюджетных инструментов для регулирования социально-экономического развития. Напротив, синергетики отмечают, что контингентность экономических закономерностей непосредственно связана с уровнем неопределенности в экономике, ассоциируя количество неопределенности с энтропией процессов.

По итогам исследования уровня неопределенности бюджетных процессов выдвинуто гипотезу о синергетический характер взаимодействий между бюджетными процессами и процессами социально-экономического развития, что представляет собой контингентность влияния бюджетных инструментов. Гипотеза о изменении действенности обычных бюджетных инструментов для стимулирования экономики выхода из кризиса требует проверки. Такую проверку осуществлено с использованием метода доведения от противоположного. Если взаимосвязи между структурными компонентами бюджета и объему производства ВВП имеют причинно-следственный характер, поддаются формализации и дают возможность с достаточным уровнем достоверности оценить возможные последствия применения бюджетных инструментов для стимулирования объема производства ВВП, то данная гипотеза опровергается. Для достоверности проверки использовано данные 2007-2017 гг., что охватывают как докризисный, так и кризисный

(причем две его волны) периоды. Именно кризисным периодам свойственна смена закономерностей, а, следовательно, опровержение контингентности закономерностей в кризисный период может свидетельствовать о их опровержении в общем.

Специфика всех бюджетных взаимодействий заключается, в том числе, в учете направленности и продолжительности реализации причинно-следственных связей структурных компонентов бюджета (сводного или государственного) и производства ВВП [18]. В рамках системного подхода структурные компоненты бюджета должны иметь высокую тесноту связей с его доходами и расходами. Соответственно указанные компоненты также должны иметь высокую тесноту связей и с производством ВВП.

Регулирования неопределенности бюджетных процессов можно рассматривать как процесс достижения определенного уровня неопределенности с использованием совокупности приемов и методов. Для регулирования уровня неопределенности бюджетных процессов необходимо обеспечить открытость доступа к информации о состоянии формирования и направления использования бюджетных средств, создать результативную систему их управления, а также предотвращать нецелевое их использованию [5, с. 82].

Некоторые ученые высказывают гипотезу о то, что любым свойственным процессам конкретный, минимально необходимый уровень неопределенности. Однако, с другой стороны, должен существовать и максимально необходимый уровень неопределенности. Соответственно, объединяя указанные условия, можно констатировать, что с целью эффективного управления бюджетным процессом необходимо достичь того, чтобы уровень неопределенности находился в определенных разумных пределах и был ограничен как «снизу», так и «сверху» [65, с. 233]. Именно поэтому для достижения определенного равновесия регулирования неопределенности бюджетных процессов имеет осуществляться по двум направлениям: минимизации и максимизации.

При минимизации неопределенности бюджетных процессов происходит замедление развития и спад эффективности функционирования бюджетной системы. Однако при этом система уравнивается и снижается уровень самой неопределенности. Для минимизации неопределенности бюджетных процессов в России необходимо предусмотреть и ввести такие меры: усовершенствовать

экономическое прогнозирование и бюджетное планирование, а также повысить качество подготовки и разработки проектов Федерального бюджета; своевременно утверждать бюджеты всех уровней и вносить в них изменения; четко и мотивировано устанавливать функции и полномочия главных распорядителей бюджетных средств; повысить эффективность использования имеющихся государственных ресурсов (финансовых, трудовых); улучшить качество государственного финансового контроля; мобилизовать дополнительные поступления в бюджет с одновременной оптимизацией расходов [5, с. 86-87].

С целью снижения уровня неопределенности бюджетных процессов в России также необходимо, увеличить сумму государственного долга и объем расходов сводного бюджета, но одновременно уменьшить объем расходов местных бюджетов. При сокращении объема расходов местных бюджетов происходит общий спад экономики, и соответственно уровень неопределенности также снижается. Похожая тенденция прослеживается и при увеличении объема расходов сводный бюджета, поскольку они составляют суммы межбюджетных трансфертов, которые передаются до местных бюджетов.

Для стимулирования экономического роста государства и развития системы государственных финансов необходимо повысить уровень неопределенности. Однако это приведет к разболтанности и неустойчивости экономической системы, в частности бюджетной.

Определение оптимального уровня неопределенности бюджетных процессов позволит уменьшить ее негативное воздействие, что будет способствовать устойчивому развитию экономики. Именно поэтому необходимым является именно регулирование уровня неопределенности. Для своевременного реагирования и предупреждения негативного влияния кризисных явлений и процессов целесообразным является регулирование неопределенности на каждой стадии бюджетного процесса.

Для каждой стадии бюджетного процесса существует своя совокупность мероприятий, направленных на предотвращение нерегулируемости уровня неопределенности.

На первой стадии бюджетного процесса, при составлении бюджетов, необходимо проанализировать финансово-экономическую деятельность государства, выполнить диагностику

неопределенности и идентифицировать ее, а также установить факторы, могут влиять (как негативно, так и позитивно) на ее уровень, в том числе с учетом предыдущих лет.

В процессе выполнения бюджетов на всех уровнях нужно оценивать уровень неопределенности бюджетных показателей, а также корректировать плановые показатели соответственно к фактическим, что даст возможность уменьшить отрицательный влияние неопределенности. Необходимо также планировать пути регулирования неопределенности в случае ее положительной или негативной динамики. Обязательными является оценка и анализ уровня отклонения выполнения бюджетов от запланированных показателей. Исследования эффективности введенных методов управления и путей регулирования неопределенности могут быть в дальнейшем использованы и усовершенствованные на четвертой стадии бюджетного процесса.

При подготовке и рассмотрении отчета о выполнении бюджета и принятии соответствующего решения следует выполнить тщательный мониторинг всех бюджетных показателей. Указанные показатели, в свою очередь, должны быть реальными и непредвзятыми, а также отображать реальное состояние бюджетной системы в течение соответствующего бюджетного периода. Обязательным является оценка уровня неопределенности, которая может в большей или меньшей степени влиять на определенные отрасли, сферы и звенья национальной экономики России. Также одновременно необходимо выполнять анализ обратного влияния отраслей, сфер и звеньев экономики на уровень неопределенности.

Результаты осуществленного анализа целесообразно вводить для уменьшения негативного влияния неопределенности при составлении бюджетов на следующие бюджетные периоды с учетом внесенных изменений и выявленных возможных ошибок. Также для регулирования уровня неопределенности бюджетных процессов, стимулировать развитие экономики, уместным является переход к концепции стабильного развития. Данный переход можно обеспечить путем эффективного, объективного и прозрачного использования всех видов ресурсов, которые имеет государство, внедрение современных, модернизированных и рациональных технологий в производство, привлечение инициативного населения с творческими, экспериментальными, интуитивными и умственными

способностями к разработке программ экономического развития государства. Такое регулирование следует осуществлять на каждой стадии бюджетного процесса. Это позволит обеспечить своевременный мониторинг данных и показателей бюджетов, а также мгновенную реакцию на негативную динамику показателей бюджета.

К повышению уровня неопределенности бюджетных процессов в России могут привести увеличение объема доходов сводный бюджета и уменьшение объема расходов местных бюджетов. Рост суммы гарантированного государством долга также вызывает рост уровня неопределенности. При увеличении объема доходов сводный бюджета наблюдается оживление экономики России и ее постепенное рост. Противоположное происходит с доходами местных бюджетов, поскольку основным источником поступлений в них выступают трансферты из Федерального бюджета, который является частью сводного. Это вызывает поглощение средств местными бюджетами, не стимулирует к эффективному функционирования бюджетной системы и развития экономики России в целом.

В то же время возникает потребность в определении приоритетов стратегии бюджетной политики для регулирования неопределенности бюджетных процессов. Именно от правильно выбранной и обоснованной стратегии бюджетной политики государства зависит устойчивое развитие национальной экономики. В связи с этим возникает необходимость разработать общегосударственную социально-экономическую стратегию устойчивого развития государства. В первую очередь стратегия должен защитить от воздействия кризиса и стабилизировать сферу государственных финансов. Ее эффективное внедрение невозможно без разработки таких основополагающих принципов: объективности и беспристрастности, экономической обоснованности и целесообразности, прозрачности, ответственности. Каждый орган исполнительной власти должен четко определять направления стратегии и план ее реализации в разрезе секторов экономики. Направления реализации стратегии имеют быть беспристрастными, формироваться только на основании реального состояния экономики и стремиться к максимальному результату. При необходимости следует вносить изменения к плану реализации и обязательно отчитываться перед общиной о состоянии внедрения стратегии и ее результативность.

Среди стратегических направлений, которые способствовать усовершенствованию бюджетной политики и отдельных ее составляющих, следует отметить таковы: усиление финансовой основы бюджетов местного самоуправления, в том числе с помощью объединения территориальных общин; выравнивание налогового нагрузки по видам экономической деятельности; применение программно-целевого метода в процессе планирование и выполнения бюджетов на всех уровнях; переход к адресной социальной поддержки наименее обеспеченных слоев населения и ее монетизация; предоставление государственной финансовой поддержки субъектам хозяйствования с целью их инновационного развития [06, с. 161-162].

Указанные пути регулирования уровня неопределенности оговариваются основными задачами по совершенствованию бюджетной политики. Они подлежат уточнению и расширению согласно требованиям современности и тенденциями развития государства и общества. Вместе с тем стратегия устойчивого социального-экономического развития государства должен стать постоянно действующей, координированной, беспристрастной, прозрачной и такой, что содержит анализ всех отраслей, сфер и звеньев экономики, а также мониторинг основных показателей экономического развития.

Предварительно выдвинута гипотеза о приобретения бюджетом признаков сложноорганизованной системы в кризисных условиях получила экономико-математическое подтверждение. Основным методом этому подтверждение есть определение продолжительности лагов причинно-следственных связей структурных компонентов бюджета и объема производства ВВП, которые являются различными, а также формализация этих связей. Поскольку лаги оказались переменными, направленность причинно-следственных связей безусловно не подтвержденная. Это позволило трансформировать представление о действенность инструментов бюджетной политики для стимулирования выхода из кризиса.

Как свидетельствуют результаты исследования, использование бюджетных инструментов по преодолению кризисных явлений в экономике существенно ограничивается после начала кризиса. Подтверждением этого является отсутствие причинно-следственных связей между структурными компонентами доходов и расходов



бюджетов (сводный и государственного) и объемов производства добавленной стоимости. В свою очередь, предварительно произведенный ВВП является основным источником финансирования уменьшение структурных несоответствий в бюджетной системе в кризисный период, актуализирующий необходимость резервирования средств в предкризисные периоды. Таким образом, при обосновании использования бюджетных инструментов в кризисный период необходимо учитывать неопределенность взаимодействий между бюджетными процессами и процессами социально-экономического развития.

### **3.3. Бюджетный федерализм-основа построения бюджетной системы РФ**

Развитие экономики России в целом и государственных финансов в частности характеризуется высоким уровнем неопределенности. Неопределенность, которая пронизывает любую деятельность человека, имеет влияние и на процесс формирования и реализации бюджетной политики России. С целью снижения негативного влияния неопределенности необходимо прогнозирование, с помощью которого можно повысить ее эффективность.

В.М. Геец приводит классификацию методов прогнозирования, среди которых выделяет моделирование [61]. Именно моделирование является наиболее действенным методом прогнозирования в среднесрочной перспективе.

В научной литературе существует множество экономико-математических моделей прогнозирования социально-экономического развития. Достаточное внимание уделяется и моделированию бюджетной политики и/или результатам ее применения. Однако ни один из ученых не приводит универсальной модели прогнозирования характеристик бюджетной политики.

При выполнении экономико-математического моделирования существует определенная последовательность этапов, для моделирования социально-экономических последствий реализации бюджетной политики будет иметь определенную последовательность [57, с. 66-68]:

- постановка проблемы и ее качественный анализ (описание свойств бюджетной политики, ее структурных компонентов и взаимосвязей);
- построение математических моделей (построение концептуальной модели бюджетной политики, которая отражает условия функционирования, цели, направления совершенствование и возможности управления);
- математический анализ модели (формирование числовой математической модели бюджетной политики);
- подготовка исходной информации (сбор качественных и достоверных данных о формировании и реализации бюджетной политики);
- числовые развязки (разработка алгоритма относительно оптимального решения поставленной проблемы);
- анализ числовых результатов и их использование (проверка правильности и полноты результатов моделирование, а также их практического значения).

Особенно важным для экономико-математической модели является учет факторов ее качества: степени адекватности, устойчивости и полезности модели.

Особенностью рассмотренных экономико-математических моделей при исследовании бюджетной политики являются: использование функциональных зависимостей; применение встроенных математических инструментов при объяснении циклических колебаний; использования, как основной, гипотезы о стационарности рядов динамики бюджетных показателей.

Следует отметить, что довольно редко бюджетные процессы рассматриваются в рамках открытых систем, с обратными взаимосвязями и характеристиками развития экономики в общем. Также совсем нивелируется влияние стохастической составляющей на развитие бюджетного процесса.

Следовательно, существует достаточно большое количество экономико-математических моделей, при помощи которых осуществляется прогнозирование составляющих бюджетной политики. Выбор той или иной модели обусловлен конкретным компонентом бюджетной политики, институциональными особенностями экономической среды, уровнем его неопределенности др. Для каждой стадии бюджетного процесса

целесообразно формировать отдельную совокупность экономико-математических моделей.

Одной из наиболее веских причин такой ситуации есть кризис, вызванный в том числе структурными изменениями во всех сферах общественной жизни. Реструктуризация усиливается институциональными изменениями, реформированием глубинных основ развития экономики. Устоявшиеся рычаги бюджетной политики реализуют свое влияние с неожиданным эффектом или приводят к противоречивым последствиям. Именно в кризисный период проявляет себя контингентность закономерностей публичных финансов. Итак, для увеличения обоснованности применение рычагов бюджетной политики в кризисный период необходимо учитывать:

- высокий уровень сменности количественных характеристик их применение (что определяет уменьшение прогнозируемости);
- структурная обусловленность результатов применение.

Данный методический подход состоит из пяти этапов. На первом формируются динамические ряды структурно обусловленных характеристик бюджетной политики и группы макропоказателей как результата осуществления этой политики. Как последние выбраны те показатели, что фигурируют в «бюджетной резолюции» [36-139].

Следует заметить, что в начале исследования было выдвинуто гипотезу о существование взаимосвязи между абсолютными стоимостными характеристиками бюджетной политики и макропоказателями. Гипотезу проверено с учетом лагов и опровергнуто.

Отбор показателей направленности бюджетной политики [34], осуществлено за коэффициентами концентрации ВВП через бюджет, отношение дефицита к ВВП, трансфертного загрузки бюджета, фискального загрузки бюджета, капитализации расходов бюджета, капитализации расходов на экономический развитие, социализации расходов, социализации текущих расходов, человеческого развития, человеческого развития социализированных расходов, административной загруженности расходов, кредитоемкости доходов бюджета, отношение дефицита бюджета к ВВП, кредитного финансирование дефицита.

На втором этапе происходит отбор антиперсистентных рядов структурно обусловленных характеристик бюджетной политики. Антиперсистентность определяется по значению показателя Херста (H), процедура нахождения которого является самостоятельным этапом исследования [3, с. 8].

Несмотря на то что все указанные характеристики поддаются существенным управляющим воздействиям, для них характерна антиперсистентная динамика. Для одной из характеристик показатель Херста не превышает 0,15, что свидетельствует о фактической отсутствие определенной направленности бюджетной политики. Полученные результаты косвенно подтверждают высокий уровень сменности показателей бюджетной политики.

Результаты построения скелетогрaмм взаимосвязей между структурно обусловленными характеристиками бюджетной политики свидетельствуют о существовании ее определенной направленности только в осуществлении расходов, причем большинство взаимосвязей скорее всего обусловлены особенностями расчета соответствующих статей бюджета (как, например, тесная взаимосвязь между парами характеристик «коэффициент социализации расходов - коэффициент социализации текущих расходов», «коэффициент человеческого развития - коэффициент человеческого развития социализированных расходов» или парами характеристик «коэффициент капитализации расходов бюджета - коэффициент капитализации расходов на экономический развитие»).

Плотность взаимосвязей между макропоказателями развития экономики России, каждый из которых фиксируется в бюджетных резолюциях, есть гораздо выше, чем между структурно обусловленными характеристиками бюджетной политики, однако результаты их оценки неоднозначны. Понятным существование взаимосвязи между объемом ВВП и фондом оплаты труда наемных работников, однако отсутствие такой взаимосвязи между объемом ВВП и прибылью прибыльных предприятий, также входит в состав добавленной стоимости, противоречит положением экономической теории. Также вызывает вопросы отсутствие взаимосвязи между объемом ВВП и темпами его рост, темпами роста ВВП и индексом цен производителей промышленной продукции, уровнем безработицы населения и ВВП и тому подобное. В свою очередь, существование взаимосвязи между объемом импорта товаров и услуг и обменному

курсу рубля, между объемом экспорта товаров и услуг и обменным курсу рубля дает возможность предположить, что такая взаимосвязь обусловлен именно колебаниями курса национальной валюты, а не согласованностью динамик физического объема экспорта и импорта. В общем совокупность полученных взаимосвязей между динамикой макропоказателей развития экономики отвечает ситуации экономики, которая находится в стадии стагнации, под значительным влиянием внешних факторов и является очень нестабильной.

Третья операция состоит в нахождении функциональной зависимости между макропоказателями / показателем и характеристиками бюджетной политики. Происходит сочетание двух взаимопротиворечивыми точек зрения на процесс влияния бюджетной политики на развитие экономики – как детерминированный и как индетерминированный. Детерминированность обеспечивается через учет функциональности связи между структурно обусловленными характеристиками бюджетной политики, индетерминированность – через учет антиперсисентности самих этих характеристик.

Сочетание скелетогам свидетельствует о существование альтернатив применение бюджетных инструментов для регулирования развития экономики:

- при применении как инструмента регулирования отношение дефицита бюджета к ВВП сначала меняется прибыль прибыльных предприятий, затем – фонд оплаты труда наемных работников, далее – обменный курс рубля, ВВП и тому подобное;

- при применении как инструмента перераспределения бюджетных средств через систему трансфертов первыми меняются фонд оплаты труда наемных работников и обменный курс рубля, потом – прибыль прибыльных предприятий, ВВП, уровень безработица др.

На четвертом этапе анализируется плотность вероятности для тех характеристик бюджетной политики, которые на третьем этапе (результат 1) были определены основой скелетогаммы. Последовательность выявления целесообразности вероятности является стандартной для вероятностного анализа, включает аналитический расчет параметров функции цельности вероятности, при условии нехватки данных – определение плотности вероятности за гистограммой. Для дальнейшего суммарного моделирование

избираются минимальное значение характеристики, вероятное значение и максимальное значение (за условия нормального распределения). Для других форм распределения предлагается выбирать четыре значения характеристики: минимальное, медиану, моду и максимальное с соответствующими вероятностями.

Соответственно полученных результатов форма распределения плотности вероятности является близкой к нормальной, однако наблюдается определенная асимметрия. Для трансфертной нагрузки бюджета должно место левосторонняя асимметрия (с большей вероятностью встречаются высшие значения характеристики), для отношения дефицита бюджета к ВВП – правосторонняя (с большей вероятностью встречается меньшие значения).

Содержание пятого этапа заключается в формировании сценариев реализации бюджетной политики и исследовании их последствий. Формирование сценариев реализации бюджетной политики происходит по законам комбинаторики. Каждая из избранных структурно обусловленных характеристик бюджетной политики является независимым, поэтому вероятность сценария определяется как произведение вероятности этих характеристик. Функционально зависимый макропоказатель рассчитывается согласно результатам моделирование за эластичностью функции в точке последнего исторического значение по отношению к каждому из аргументов и приростом аргументов от их последнего исторического значение к сценарного.

Сценарное моделирование влияния бюджетной политики на развитие экономики в периоды антиперсистентности приобретает большинства характеристик бюджетной политики, что характерно для ситуации кризиса, депрессии. В этот самый период бюджетные показатели приобретают крупнейшей изменчивости, что определяется изменением основных закономерностей экономических процессов.

1. С учетом важности управление бюджетной безопасностью в кризисный период поставлено задачи разработки концептуальных основ политики обеспечение бюджетной безопасности и определение последовательности их разработки. Установлено основную идею политики обеспечение бюджетной безопасности, которая заключается в стабилизации публичных финансов путем постепенного уменьшение дефицита Федерального бюджета и

государственного долга в отношении валового внутреннего продукта в условиях неопределенности и рисков. Разработан последовательность формирования концептуальных основ политики обеспечения бюджетной безопасности в кризисных условиях, что включает: определение условий реализации политики обеспечения бюджетной безопасности; установление доминирующего аспекта реализации политики обеспечения бюджетной безопасности; выбор совокупности путей обеспечения бюджетной безопасности; прогнозирование параметров бюджетной политики.

Пути совершенствования бюджетной политики России в кризисный период прежде всего связаны с необходимостью обеспечения бюджетной безопасности, стимулированием развития экономики, оптимизацией бюджетных расходов и улучшением финансирования социальной сферы. В связи с дефицитом финансовых ресурсов тетрада путей совершенствования бюджетной политики России реализуется постепенно, по таким этапам: одновременное стимулирование развития экономики и оптимизации государственных расходов; усиление оптимизации государственных расходов; совершенствование механизмов финансирования социальной сферы и решения первоочередных задач по обеспечению бюджетной безопасности; трансформация институциональных устоев общества с установкой партнерских взаимоотношений между властью и населением с софинансированием социальных расходов.

2. Особое место в формировании концептуальных основ политики обеспечения бюджетной безопасности занимает определение условий реализации отдельных ее аспектов (политика стабилизации, политика адаптации, политика защиты), каждый из которых имеет собственные условия и последствия применения: стабилизация заключается в поддержке текущего состояния бюджетной безопасности; адаптация – в гибком и быстром реагировании на краткосрочное снижение уровня бюджетной безопасности; защита – актуальным становится создание весомых финансовых противодействий существенному снижению уровня бюджетной безопасности. Для реализации каждого аспекта политики обеспечения бюджетной безопасности целесообразным применением отдельного комплекса инструментов. Использование инструментов политики стабилизации направлено на оптимизацию бюджетных расходов с одновременным усилением контроля за их

осуществлением. Инструменты политики адаптации позволяют достичь отсроченного экономического роста при текущем умеренном увеличении бюджетных расходов. Положительные последствия политики защиты могут быть достигнуты в стратегической перспективе при использовании жестких инструментов противодействия системным угрозам с значительным государственным финансированием.

Сегодня в России существует такой комплекс условий выбора аспекта политики обеспечение бюджетной безопасности: индикаторы бюджетной безопасности в основном переходят до неудовлетворительных значений (нормированные значения индикаторов становятся меньше по 0,6); макроэкономические показатели колеблются в широких пределах (вариация превышает 0,25); имеют место системные внешние угрозы, что определяет потребность в реализации политики защиты.

3. Определены инструменты бюджетной политики, которые можно использовать для регулирования уровня неопределенности на разных стадиях бюджетного процесса. К росту уровня неопределенности приводят такие меры: увеличение объема доходов сводный бюджета, уменьшение объема расходов местных бюджетов, рост суммы гарантированного государством долга. Снижению уровня неопределенности способствовать совершенствование экономического прогнозирования и бюджетного планирования, повышение качества разработки проектов Федерального бюджета, своевременное планирование и утверждения бюджетов, четкое установление функций и полномочий главных распорядителей бюджетных средств, увеличение эффективности использования имеющихся материальных и трудовых ресурсов, совершенствование государственного финансового контроля, мобилизация дополнительных бюджетных доходов и одновременное уменьшение объема расходов. Целесообразным является регулирование неопределенности на каждой стадии бюджетного процесса, что позволяет вовремя реагировать и предупреждать негативные рецессионные явления и процессы.

4. Достали дальнейшего развития научно-методические основы оценки последствий реализации бюджетной политики в кризисный период. Предложенный методический подход состоит из пяти этапов: формирование динамических рядов показателей



направленности бюджетной политики и группы макропоказателей; отбор антиперсистентных рядов структурно обусловленных характеристик бюджетной политики; установка последовательности построения сценария бюджетной политики; анализ плотности вероятности для показателей направленности бюджетной политики; формирование группы сценариев бюджетной политики с их макроэкономическими последствиями и вероятностью реализации.

По результатам сценарного моделирования сформированы три группы сценариев влияния бюджетной политики на развитие экономики России в зависимости от ее направленности. Получены результаты сценарного моделирования влияния направленности бюджетной политики на развитие экономики России. В рамках наиболее вероятной группы сценариев возможны два варианта развертывания бюджетной политики: в направлении роста вероятности их наступления (до роста объема перераспределения средств через систему межбюджетных трансфертов) и в направлении уменьшения вероятности их наступления (к уменьшению трансфертной загрузки бюджета). Ретроспективный анализ полученного прогноза последствий реализации направленности бюджетной политики подтвердил его с точностью в 85%.

### **3.4. Контрольные вопросы**

1. Назовите виды доходов бюджетов бюджетной системы
2. Перечислите составные части расходов бюджетов бюджетной системы
3. Для чего предназначены капитальные расходы бюджетов?
4. Как используются текущие расходы бюджетов?
5. Что вы понимаете под трансфертами населению?
6. Для каких целей используются бюджетные кредиты?
7. Что такое субсидии?
8. Назовите особенности субвенций?
9. Раскройте содержание понятия сбалансированность бюджета?
10. Какие факторы обуславливают дефицит бюджета?
11. Что понимается под краткосрочной и долгосрочной несбалансированностью бюджета?

12. Раскройте содержание теории ежегодно балансируемого бюджета
13. Назовите основные положения теории циклического балансирования бюджета
14. Что понимается под понятием «встроенные стабилизаторы»?
15. Перечислите положения теории компенсирующего бюджета
16. Что означают понятия «бюджетный профицит» и «первичный профицит»?
17. Назовите основные источники финансирования дефицита Федерального бюджета
18. Как осуществляется финансирование бюджетного дефицита на региональном и местном уровне?
19. Каковы предельные размеры дефицита бюджетов бюджетной системы РФ?
20. Какие способы финансирования дефицита бюджета известны в мировой практике?
21. Бюджетный профицит и другие формы превышения доходов над расходами.
22. Значение для финансовой политики форма проявления дефицита бюджета.
23. Взаимосвязь между политикой «заемных финансов» и бюджетным дефицитом.
24. Региональное выравнивание в системе межбюджетных отношений.
25. Межбюджетные отношения в зарубежных странах.
26. Концепция субсидиарности.
27. Понятие и принципы бюджетного унитаризма.
28. Определение и виды бюджетного федерализма.
29. Концепция бюджетной децентрализации.
30. Субвенции из Федерального бюджета на осуществление программ социальной защиты населения.
31. Оценка бюджетного финансирования образования.
32. Оценка бюджетного финансирования медицины.
33. Оценка бюджетного финансирования обороны.
34. Децентрализация местного самоуправления.
35. Влияние теневой экономики на доходы бюджета.
36. Оценка эффективности бюджетного процесса.

37. Оценка исполнения доходов местных бюджетов.
38. Оценка исполнения местных расходов.
39. Оценка приоритетных направлений бюджетной политики.

### 3.5. Тесты

1. Какие вопросы решаются при рассмотрении в Государственной Думе проекта федерального бюджета в первом чтении?

- основные характеристики федерального бюджета;
- принятие закона о федеральном бюджете в целом;
- распределение расходов по министерствам и ведомствам;
- распределение расходов по подразделам функциональной классификации.

2. Какие задачи позволяет решить рынок государственных ценных бумаг?

- привлечение инвестиций в промышленность;
- развитие фондового рынка;
- размещение свободных денежных средств государства;
- финансирование бюджетного дефицита.

3. Какие из ниже названных средств могут предоставляться из бюджета на возвратной основе?

- бюджетные кредиты;
- дотации;
- субвенции;
- субсидии.

4. Какие из перечисленных функций выполняют внебюджетные фонды?

- распределительную;
- создание кредитных орудий обращения;
- статистическую;
- учетную.

5. Какие из перечисленных функций выполняет государственный кредит?

- поощрительную;
- распределительную;
- стабилизационную;
- формирования доходов бюджета.

6. Какие методы финансирования дефицита бюджета являются внешними?

- выпуск государственных ценных бумаг на внутреннем рынке;
- доходы от приватизации государственного имущества;
- кредиты международных финансово-кредитных институтов;
- эмиссия денег.

7. Какие поступления преобладают в доходах федерального бюджета?

- займы населения;
- кредиты международных финансово-кредитных организаций;
- налоговые поступления;
- неналоговые доходы.

8. Какие поступления преобладают в доходах федерального бюджета РФ?

- займы населения;
- кредиты международных финансовых организаций;
- налоговые доходы;
- неналоговые доходы.

9. Какие расходы обеспечивают сбалансированное функционирование бюджетной системы?

- расходы на культуру, искусство, СМИ;
- расходы на охрану окружающей среды;
- расходы на сельское хозяйство;
- финансовая помощь бюджетам других уровней.

10. Какие расходы финансируются из Пенсионного фонда?

- выплата трудовых пенсий;
- пособия в связи с болезнью;
- пособия в связи с рождением ребенка;
- пособия лицам, потерявшим работу.

### **3.6. Практические занятия**

Тема 1. Бюджетный процесс

Анализ и интерпретация финансовой, бухгалтерской и иной информации, содержащейся в отчётности предприятий различных

форм собственности, организаций, ведомств и т.д. и использование полученных сведений для принятия управленческих решений

1. Процедура разработки и утверждения бюджета имеет два аспекта.

С одной стороны, она предусматривает применение технологий бюджетного планирования для обоснования показателей, характеризующих отдельные статьи доходов и расходов, исходя из заданных ограничений (фактического и планового уровня ВВП, инфляции, масштабов и эффективности государственного сектора экономики, наличия защищенных статей расходов, графика погашения внешнего долга и т.п.). С другой – целевых установок государственной социально-экономической политики (долгосрочной государственной стратегии).

Как Вы считаете, возможна ли ситуация, при которой эти два аспекта разработки и утверждения бюджета вступают в противоречия? Если да, то каким образом это противоречие можно устранить?

2. Позиция законодателей в бюджетном процессе зависит от расклада политических сил в парламенте. Если влияние партий, оппозиционных политике правительства, в парламенте достаточно велико, рассмотрение бюджета может быть конфликтным процессом, затягиваться на длительный срок и приводить к существенной корректировке законопроекта.

Если утверждение доходов, расходов, дефицита или профицита бюджета в Думе не произошло, то какая процедура следует за этим? Почему предусмотрен именно такой порядок действий? Постройте свой ответ, основываясь на положениях Бюджетного кодекса РФ.

### **3.7. Задачи**

Задача 1

Рассчитать:

1. Процент госпитализации.
2. Обращение 1 больничной кровати.
3. Потребность города в больничных койках.

Дано:

1. Население города областного подчинения (Н) - 57500, тыс. чел.
2. Количество больных, которые направляются на протяжении года на госпитализацию (Б) - 9200 человек.
3. В городской больнице 1 кровать функционирует на протяжении года (Д) - 320 дней.
4. Средняя продолжительность нахождения больного в больнице (П) - 14 дней.

#### Задача 2

При увеличении количества денег в обращении на 11 % ставка банковского процента уменьшается на 1,5 %.

В условной стране денежная масса равна 596 млн. денежных единиц, ставка банковского процента 5,6 %, а эмиссия денег составляет 116 млн. денежных единиц.

Определить изменения инвестиционных расходов в стране, если существованием является зависимость:  $I = 150 - 0,8i$  ( $I$  – инвестиции,  $i$  – ставка банковского процента).

#### Задача 3

Допустим, что государственный долг на начала текущего года составил 19 млрд. руб., а номинальный бюджетный дефицит, созданный в течение этого года – 3 млрд. руб.

Уровень инфляции в стране составил 16%.

Определите операционный дефицит бюджета.

#### Задача 4

Определите расходы на питание, приобретение медикаментов и перевязочных материалов на плановый год в городской детской больнице, если:

- 1) предполагается количество коек – 200 коек;
- 2) количество дней функционирования 1 койки в год – 296 дней;
- 3) количество амбулаторных посещений врачей – 95 5400;
- 4) норма расходов на питание на 1 койко-день – 15,35 руб.
- 5) расходы на питание матерей, которые находятся в больнице с младенцами – 6 450 руб.;

- б) средние нормы расходов на приобретение медикаментов и перевязочных материалов – 15,15 руб. на 1 койко-день;  
7) 1.68 руб. – на 1 амбулаторное посещение.

### **3.8. Рекомендуемая литература**

1. Никитская, Е. Ф., Горбачева, И. А. Межбюджетные отношения в системе формирования инвестиционных источников финансирования инновационной деятельности // Интернет-журнал «Науковедение». – 2018 – 4(13). – С. 112

2. Николаева, Т.П. Бюджетная система РФ: учебно-практическое пособие/Т.П. Николаева. -М.: Изд. центр ЕАОИ, 2019. -380 с.

3. Петрушина, О. В., Свиридова, М. С. К вопросу о роли местных бюджетов в социально-экономическом развитии муниципальных образований // Молодой ученый. – 2017. – 32. – С. 55-58.

4. Ракитина, И. С., Березина, Н. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник и практикум для академического бакалавриата – Москва. Юрайт, 2019. – 333.

5. Салынцев, Ю. А. Оценка эффективности исполнения бюджета муниципального образования // Молодой ученый. – 2018. – 9. – С. 700-703.

6. Фомина, Е.А., Ковальская, Ю.В. Риск-анализ доходов и расходов территориальных бюджетов // Финансы Башкортостана. 2018. 1. С. 49–53. Фомина, Е.А., Ковальская, Ю.В. Риск-анализ территориальных бюджетов: монография. Уфа: БАГСУ, 2019. 231 с.

# Практикум по курсу «Бюджетная система и бюджетное устройство»

## Самостоятельная работа 1

ТЕМА: “Бюджет как финансовый план государства” Методические указания к изучению темы.

Изучение этой темы следует начинать с понятия бюджета как основного финансового плана государства, что является отличным от его сущности как экономической категории.

В РФ бюджет как финансовый план имеет определенные отличия от бюджета как экономической категории, поскольку в него включаются фонды целевого назначения.

Поэтому для оценки реальной бюджетной политики необходимо проанализировать статьи доходов и расходов ( без целевых фондов).

Включение этих фондов в бюджет обусловлено двумя причинами:

- предоставлением им законодательной силы;
- необходимостью осуществления государственного контроля за средствами этих фондов.

Состояние бюджета как финансового плана характеризуется тремя показателями:

- уравнивание доходов и расходов;
- бюджетный избыток - превышение доходов над нормативными расходами;
- бюджетный дефицит - превышение расходов над постоянными доходами.

Бюджет может состоять из общего и специального фондов.

Общий фонд бюджета включает:

- 1) все доходы бюджета, кроме тех, что предназначены для зачисления в специальный фонд;



- 2) все расходы бюджета за счет поступлений в общий фонд бюджета;
- 3) финансирование общего фонда бюджета.

Специальный фонд бюджета включает:

- 1) бюджетные отчисления на расходы за счет конкретно определенных источников поступлений;
- 2) гранты или дары (в стоимостном обсчете), полученные распорядителями бюджетных средств на конкретную цель;
- 3) разницу между доходами и расходами специального фонда бюджета.

Распределение бюджета на общий и специальный фонды определяется законом о Федеральном бюджете РФ. Источники формирования специального фонда определяются исключительно законами РФ.

Основанием для решения соответствующего совета о создании специального фонда в составе местного бюджета может быть исключительно закон о Федеральном бюджете РФ.

Передача средств между общим и специальным фондами бюджета разрешается только в пределах бюджетных назначений путем внесения изменений в закон о Федеральном бюджете РФ или решения соответствующего совета.

При проработке темы следует обратить внимание на таких вопросах. Состав и структура доходной и расходной частей бюджета, факторы, влияющие на них.

Правовой характер бюджета как финансового плана, его факторы.

Факторы, определяющие состояние бюджета. Формы превышения доходов над расходами:

- бюджетные резервы,
- бюджетный избыток,
- бюджетный профицит.

Взаимосвязь бюджета с планом экономического и социального развития и другими финансовыми планами.

Для изучения этой темы студенты должны самостоятельно проработать следующие вопросы:

1. Отличия бюджета как финансового плана от бюджета как экономической категории.

2. Взаимосвязь бюджета с планом экономического и социального развития государства.

3. Бюджет как обязательное условие эффективного функционирования державы.

4. Необходимость и особенности формирования текущего бюджета и бюджета развития местных бюджетов.

5. Структура бюджетных ресурсов государства

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается материальное содержание бюджета?

2. Как вы понимаете бюджет государства по форме?

3. Чем является бюджет государства по правовому характеру?

4. Охарактеризуйте источники доходов бюджета.

5. Какие группы поступлений содержат доходы бюджета?

6. Дайте характеристику доходов общего фонда Федерального бюджета РФ.

7. Чем определяется состав доходов специального фонда Федерального бюджета РФ?

8. Нормативное регулирование бюджетного дефицита.

Тестовые задания:

1. Бюджет как экономическая категория – это:

1) роспись доходов и расходов государства, который утверждается постановлением Правительства РФ;

2) общегосударственный смета, которая утверждается Указом Президента;

3) система денежных отношений, имеющих объективный характер;

4) план доходов и расходов государства, который утверждается бюджетным парламентским комитетом или органом местного самоуправления в форме закона или соответствующего решения.

2. Бюджетный дефицит характеризуется:

1) превышением источников финансирования над доходами;

2) превышением расходов над доходами;

- 3) временным кассовым разрывом при исполнении бюджета;
- 4) отрицательной разницей между сводными показателями доходов и расходов бюджета.

3. Бюджетный профицит характеризуется:

- 1) превышением источников финансирования над доходами;
- 2) превышением доходов над расходами;
- 3) временным кассовым разрывом при исполнении бюджета;
- 4) отрицательной разницей между сводными показателями доходов и расходов бюджета.

4. Бюджетное планирование – это:

- 1) комплекс организационно-технических и методических мероприятий по определению объема налогов и платежей в бюджет государства;
- 2) комплекс организационно-технических и методических мероприятий по определению доходов и расходов бюджетов на всех стадиях бюджетного процесса;
- 3) комплекс организационно-технических и методических мероприятий по определению затрат, связанных с выполнением государством своих функций;
- 4) правильный ответ отсутствует.

5. Бюджет как финансовый план – это:

- 1) установленный нормами закона, принятого Правительством или решением местных Советов, план формирования и использования централизованного фонда денежных средств, необходимого для осуществления задач и функций государства в целом и органов местного самоуправления;
- 2) роспись доходов и расходов государства, который утверждается органами законодательной и представительной власти в виде закона;
- 3) план формирования централизованного фонда денежных средств и его использования, что отражает экономическую, социальную, оборонную и международную политику государства;
- 4) отношения относительно формирования на общегосударственном и региональном уровнях фондов, предназначенных для реализации функций государства.

6. Состояние бюджета может характеризоваться такими показателями:

- 1) равновесием доходов и расходов бюджета;
- 2) бюджетным профицитом;
- 3) бюджетным дефицитом;
- 4) все ответы правильные.

7. По форме проявления дефицит различают:

- 1) открытый и скрытый;
- 2) вынужденный и сознательный;
- 3) активный и пассивный;
- 4) нет правильного ответа.

8. По причинам возникновения дефицит может быть:

- 1) открытый и скрытый;
- 2) вынужденный и сознательный;
- 3) активный и пассивный;
- 4) финансирование развития и финансирования текущих расходов.

9. Основными источниками финансирования дефицита являются:

- 1) средства от государственных (местных) внутренних и внешних заимствований;
- 2) средства от приватизации государственного имущества;
- 3) возврат бюджетных средств с депозитов, поступления вследствие продажи/предъявления ценных бумаг;
- 4) все ответы правильные.

10. Базируется на изучении экономической конъюнктуры в прошлых периодах с применением соответствующих коэффициентов – это метод планирования:

- 1) Нормативный;
- 2) Балансовый;
- 3) Программирования или математического моделирования;
- 4) Коэффициентов или экстраполяции.

## Самостоятельная работа 2

ТЕМА: “Бюджетное устройство и построение бюджетной системы РФ”

Методические указания к изучению темы.

Необходимо рассмотреть понятие бюджетного устройства и бюджетной системы, их соотношение.

Основы бюджетного устройства:

- выделение видов бюджетов;
- установление принципов построения бюджетной системы;
- организация разграничения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы;
- установление характера и формы взаимоотношений между бюджетами.

Бюджетное устройство показывает, каким образом построена бюджетная система. Другими словами, он отражает организацию вертикальной структуры бюджета государства по уровням власти.

Бюджетная система – это совокупность всех бюджетов, которые формируются в данной стране ответственно к ее бюджетному устройству и административно-территориального деления.

Основы бюджетного устройства достаточно стабильны и оговариваются в общем одинаковыми факторами в разных странах. Бюджетные системы разных стран могут несколько различаться, хотя и базируются на новых принципах.

Основами бюджетного устройства, отражающие направления и формы вертикальной построения бюджета, являются:

- выделение видов бюджетов;
- установление принципов построения бюджетной системы;
- разграничения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы;
- организация взаимоотношений между различными бюджетами.

Виды бюджетов. Принципы построения бюджетной системы.

Согласно Бюджетного кодекса установлены принципы бюджетной системы. К ним отнесены:

- единства бюджетной системы;
- сбалансированности;
- самостоятельности;
- полноты;
- обоснованности;
- эффективности;
- subsidiарности;
- целевого использования бюджетных средств;
- справедливости и беспристрастности;
- публичности и прозрачности.

Каждое звено бюджетной системы является относительно обособленным фондом денежных средств, который формируется и используется на основе отдельно утвержденного плана. Вместе с тем между звеньями бюджетной системы происходит движение денежных потоков, который характеризует взаимоотношения между бюджетами.

По формам движения средств возможны такие взаимные отношения между бюджетами:

- бюджетное субсидирование;
- изъятие средств;
- взаимные расчеты бюджетов;
- бюджетные ссуды.

Бюджетное субсидирование – это выделение средств из бюджета высшего уровня бюджетам низшего уровня. Видами бюджетного субсидирования являются: бюджетные субсидии, бюджетные субвенции, бюджетные дотации.

Бюджетные субвенции – это такой вид бюджетного субсидирования, который предусматривает доленое участие нескольких бюджетов в финансировании определенных расходов или проектов.

Как правило, они выделяются при условии, когда бюджет, который получает бюджетную субвенцию, обеспечивает покрытие установленной для него доли расходов.

Бюджетные дотации – это выделение средств из бюджета высшего уровня для сбалансирования бюджетов низшего уровня. Если размеры бюджетных субсидий и субвенций не связываются непосредственно с состоянием того или иного бюджета, то бюджетная дотация выдается именно для покрытия тех расходов, на которые не хватает доходов и, как правило, в размере, который определяется как разница между расходами и доходами.

Изъятие средств является формой взаимоотношений, противоположной по смыслу и по направлению движения денежных средств бюджетном субсидировании, а именно такому его виду, как дотации.

Средства изымаются на сумму превышения доходов над расходами с тех бюджетов, где оно возникает.

Бюджетные ссуды – это взаимоотношения между бюджетами по поводу временной передачи средств из одного бюджета в другой. Потребность в этом возникает в случае временных кассовых разрывов в исполнении бюджета.

Кассовый разрыв характеризуется несоответствием во времени финансирования расходов и получения доходов: расходы опережают поступления доходов.

Следует отметить, что бюджетные ссуды связаны именно с кассовым разрывом в исполнении бюджета как временным явлением. То есть доходов хватает именно на определенную дату, затем они поступят.

Бюджетный дефицит является сложным явлением, которое не может иметь однозначной оценки.

Поэтому при рассмотрении этой темы необходимо определить виды бюджетного дефицита, его формы, причины возникновения, направления дефицитного финансирования, проанализировать источники покрытия дефицита: государственные займы, денежная эмиссия.

При этом необходимо учитывать, что использование государственных займов требует наличия временно свободных средств у кредиторов государства, доверия со стороны кредиторов к государству, заинтересованности кредиторов (достигается за счет высоких гарантий возврата долга и процентной политики), наличия реальных доходов от использования заемных денежных средств, которые дают возможность вернуть долги и уплатить проценты.

Денежная эмиссия может использоваться только в условиях жесткого контроля за использованием этих денег. Она выходит из ограничения отношения бюджетного дефицита к ВВП на уровне 2-3 %. В случае использования денежной эмиссии основным фактором дефицита является направление признания этих средств в инвестиции или на текущие расходы.

Для изучения этой темы студенты должны самостоятельно проработать следующие вопросы:

1. Охарактеризуйте принципы, которые положены в основу построения бюджетной системы РФ.
2. Охарактеризуйте структуру бюджетной системы РФ.
3. Определите составляющие сводного бюджета РФ.
4. Проанализируйте нормативно-правовую базу функционирования бюджетной системы РФ.
5. Бюджетные системы зарубежных стран (США, Великобритания, Япония, Германия, Франция и др.).
6. Обозначьте пути преодоления бюджетного дефицита в РФ.
7. Определите причины бюджетного дефицита в РФ в современных условиях.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте термин —бюджетное устройство государства.
2. Дайте определение бюджетной системы РФ и объясните его.
3. Что является экономической и правовой основой бюджетной системы РФ?
4. Охарактеризуйте звенья бюджетной системы РФ и взаимосвязь между ними.
5. На каких принципах основывается бюджетная система РФ?
6. Какое место в бюджетной системе занимает Федеральный бюджет РФ и почему?
7. Какое место в бюджетной системе отведено местным бюджетам и почему?
8. Что означает термин — местные бюджеты и каково их назначение?
9. За счет чего формируются местные бюджеты?
10. Какие вам известны принципы разграничения доходов между отдельными звеньями бюджетной системы?



11. Какие вам известны принципы разграничения расходов между отдельными звеньями бюджетной системы?
12. Что означает понятие —бюджетная классификация?
13. Какие составляющие имеет бюджетная классификация?
14. Охарактеризуйте классификацию доходов бюджета.
15. Как классифицируют расходы и кредитование бюджета?
16. Признаки бюджетного дефицита.
17. Бюджетный дефицит и несбалансированность бюджета.
18. Источники финансирования бюджетного дефицита.

Тестовые задания:

1. Бюджетная система страны – это
  - а) взаимосвязанная система финансовых институтов, определенная административно-территориальным устройством;
  - б) совокупность бюджетов всех уровней, которые формируются в данной стране в соответствии с ее административного деления и бюджетного устройства;
  - в) совокупность государственных финансовых институтов;
  - д) совокупность бюджетов различных уровней;
  
2. Бюджетное устройство – это
  - а) совокупность бюджетов различных уровней;
  - б) организация и принципы построения бюджетной системы, ее структуры;
  - в) взаимосвязанная система финансовых институтов, определенная административно-территориальным устройством;
  - г) взаимосвязь между отдельными звеньями бюджетной системы.
  
3. Структура бюджетной системы определяется:
  - а) административно-территориальным устройством;
  - б) совокупность государственных финансовых институтов;
  - в) системой органов власти;
  - г) административно-территориальным устройством и построением системы органов власти.

4. Основами бюджетного устройства являются:

- а) выделение видов бюджетов;
- б) совокупность бюджетов различных уровней;
- в) установление принципов построения бюджетной системы;
- г) взаимосвязанная система финансовых институтов, определенная административно-территориальным устройством;
- д) разграничение доходов и расходов между звеньями бюджетной системы;
- е) организация взаимоотношений между различными бюджетами.

5. В состав бюджетной системы РФ входят:

- а) центральные и местные бюджеты;
- б) общий, федеральный и местные бюджеты;
- в) государственный и местные бюджеты;
- г) государственный и три уровня местных бюджетов.

6. Местными бюджетами признаются:

- а) бюджет республики, областные, районные бюджеты, бюджеты районов в городах и бюджеты местного самоуправления;
- б) бюджеты местного самоуправления;
- в) бюджеты территориальных громад сел, поселков, городов и их объединений.

7. Сводный бюджет – это

- а) совокупность показателей бюджетов, используемых для анализа и прогнозирования экономического и социального развития государства;
- б) показатели Федерального бюджета РФ
- в) показатели бюджета Республики Крым, сводных бюджетов ее районов и бюджетов городов республиканского значения.

8. Бюджетная система РФ основывается на принципах:

- а) единства, сбалансированности, самостоятельности, материального стимулирования, полноты, обоснованности;
- б) единства, сбалансированности, коммерческого расчета, самостоятельности, полноты;

в) единства, сбалансированности, самостоятельности, полноты, справедливости и беспристрастности, эффективности, subsidiarity, целевого использования бюджетных средств, публичности и прозрачности, обоснованности;

г) ответственности участников бюджетного процесса за свои действия или бездействие на каждой стадии бюджетного процесса.

9. Принцип единства бюджетной системы РФ предусматривает:

а) обеспечение единства бюджетной системы РФ единой правовой базой;

б) единую денежную систему;

в) единое регулирование бюджетных отношений и единую бюджетную классификацию;

г) единство порядка исполнения бюджетов и ведения бухгалтерского учета и отчетности.

10. Принцип сбалансированности означает:

а) полномочия на осуществление расходов бюджета должны соответствовать объему поступлений в бюджет на соответствующий бюджетный период;

б) единственное регулированием бюджетных отношений и единую бюджетную классификацию;

в) ответственности участников бюджетного процесса за свои действия или бездействие на каждой стадии бюджетного процесса.

11. Принцип эффективности предполагает:

а) достижение максимального результата при использовании определенного бюджетом объема средств;

б) единственное регулированием бюджетных отношений и единую бюджетную классификацию;

в) достижения запланированных целей при привлечении минимального объема бюджетных средств.

12. Федеральный бюджет как экономическая категория – это

а) совокупность законодательно регламентированных отношений между державою и юридическими и физическими лицами по поводу распределения и перераспределения ВВП;

б) достижение запланированных целей при привлечении минимального объема бюджетных средств.

в) совокупность законодательно регламентированных отношений между государством и юридическими и физическими лицами по поводу распределения и перераспределения ВВП;

г) общегосударственные потребности в денежных средствах, источники их формирования, распределение и перераспределение.

13. Федеральный бюджет как централизованный фонд денежных средств государства представляет собой:

а) равновесие доходов и расходов бюджета;

б) общегосударственные потребности в денежных средствах, источники их формирования, распределение и перераспределение;

в) роспись доходов и расходов этого фонда;

г) совокупность законодательно регламентированных отношений между государством и юридическими и физическими лицами по поводу распределения и перераспределения ВВП.

14. Федеральный бюджет как финансовый план –

а) отражает общегосударственные потребности в денежных средствах, источники их формирования, распределение и перераспределение;

б) характеризует экономическую и социальную политику государства;

в) определяется равновесием доходов и расходов бюджета, бюджетным дефицитом или профицитом;

г) характеризуется составом доходов и расходов, которые отражают финансовую деятельность государства.

15. Общий фонд бюджета включает:

а) все доходы бюджета, кроме тех, что предназначены для зачисления в специальный фонд;

б) бюджетные назначения на расходы за счет конкретно определенных источников поступлений;

в) все расходы бюджета за счет поступлений общего фонда бюджета;

г) гранты или подарки (в стоимостном обсчете), полученные распорядителями бюджетных средств на конкретную цель;

д) финансирование общего фонда бюджета.

16. Специальный фонд бюджета включает:

а) бюджетные назначения на расходы за счет конкретно определенных источников поступлений;

б) все доходы бюджета;

в) финансирование общего фонда бюджета;

г) гранты или дары (в стоимостном обсчете), полученные распорядителями бюджетных средств на конкретную цель;

д) разницу между доходами и расходами специального фонда бюджета.

17. Распределение бюджета на общий и специальный фонды определяется

а) законом о Федеральном бюджете РФ;

б) решением местных органов власти;

в) постановлением Правительства РФ;

г) Бюджетным Кодексом РФ.

18. Структуру доходов Федерального бюджета РФ формируют:

а) доходы, получаемые в соответствии с законодательством о налогах, сборы и обязательные платежи и Закона РФ "Об основах социальной защищенности";

б) доходы от платы за услуги, предоставляемые бюджетными учреждениями, которые содержатся за счет Федерального бюджета РФ;

в) поступление из иных, определенных законодательством источников;

г) гранты и подарки в стоимостном исчислении;

д) межбюджетные трансферты из местных бюджетов.

19. Расходы Федерального бюджета РФ включают:

- а) бюджетные назначения, установленные законом о Федеральном бюджете РФ на конкретные цели, связанные с реализацией государственных программ;
- б) объяснение всех расходов, за исключением расходов, связанных с государственной тайной;
- в) гранты и подарки в стоимостном исчислении;
- г) перечень расходов, которые определены статьей 87 Бюджетного Кодекса РФ.

20. Бюджетная классификация – это

- а) единое систематизированное сгруппировывание доходов, расходов и финансирования бюджета по признакам экономической сущности, функциональной деятельности, организационного устройства и другими признаками соответственно законодательству РФ и международных стандартов;
- б) единственное систематизированное группирование доходов и расходов;
- в) перечень расходов, которые определены статьей 87 Бюджетного Кодекса РФ;
- г) классификация доходов, расходов и финансирования бюджета и классификация долга.

### **Самостоятельная работа 3**

ТЕМА: “Межбюджетные отношения и система бюджетного выравнивания”

Методические указания к изучению темы.

Важной проблемой государственных финансов является эффективная организация отношений в середине бюджетной системы, а именно между Государственным бюджетом и бюджетами местного самоуправления.

При изучении темы необходимо определить цель регулирования межбюджетных отношений, способы разграничения доходов между бюджетами, сущность бюджетного регулирования, методы бюджетного регулирования.

Сущность финансового выравнивания. Раскрыть принципы финансового выравнивания. Проработать формулу распределения межбюджетных трансфертов по расчету объема расходов на здравоохранение, образование, социальную защиту и социальное обеспечение.

Для изучения этой темы студенты должны самостоятельно проработать следующие вопросы:

1. Задачи и инструменты межбюджетных отношений.
2. Содержание формулы распределения межбюджетных трансфертов.
3. Критерии разграничения видов расходов между местными бюджетами.
4. Финансовые нормативы бюджетной обеспеченности, их использование
5. Межбюджетные трансферты между местными бюджетами.
6. Выравнивание расходного потенциала местных бюджетов.
7. Проблемы экономической эффективности бюджетного выравнивания в РФ.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое межбюджетные отношения и каковы предпосылки их возникновения?
2. Что такое бюджетный федерализм?
3. Какова основная цель бюджетной децентрализации?
4. Что такое вертикальное бюджетное выравнивание и что оно предусматривает?
5. Что такое горизонтальное бюджетное выравнивание и что оно предусматривает?
6. Охарактеризуйте сущность и цели бюджетного регулирования.
7. Назовите и охарактеризуйте виды бюджетного регулирования.
8. Охарактеризуйте методы бюджетного регулирования.
9. Какие виды трансфертов могут предоставляться из Федерального бюджета местным бюджетам?
10. Что такое финансовый норматив бюджетной обеспеченности и как он определяется?

11. Охарактеризуйте субвенции из Федерального бюджета местным на осуществление программ социальной защиты.

12. Охарактеризуйте субвенции на выполнение инвестиционных проектов (программ).

Тестовые задания:

1. Отношения между бюджетами различных уровней являются:

- А) горизонтальными;
- Б) вертикальными;
- В) регламентированными;
- Г) договорными.

2. К принципам централизованной модели межбюджетных отношений относятся:

- А) развитие финансовой независимости местного самоуправления;
- Б) независимость от формы государственного устройства;
- В) принудительно со стороны государства распределения налоговых полномочий;
- Г) невмешательство государства в бюджетный процесс региона.

3. Бюджетное выравнивание включает использование ...

- А) коэффициента выравнивания;
- Б) финансового норматива бюджетного обеспечения;
- В) межбюджетных трансфертов;
- Г) все ответы правильные.

4. Расходы на обеспечение конституционного строя, государственной целостности и суверенитета, независимого судопроизводства осуществляются ...

- А) только из местных бюджетов;
- Б) только из Федерального бюджета;
- В) как из местных бюджетов, так и Федерального бюджета;
- Г) нет правильного ответа.



5. Может ли сельский совет осуществлять расходы на содержание детского дошкольного учреждения:

- А) да;
- Б) нет;
- В) может в отдельных предусмотренных законодательством случаях;
- Г) нет правильного ответа.

6. Реверсная дотация – это ...

А) Трансферт, предоставляемый из Федерального бюджета местным бюджетам для горизонтального выравнивания налоговоспособности территорий;

Б) Трансферт для использования на определенную цель в порядке, определенным органом, который принял решения о предоставлении субвенции;

В) Средства, предоставляется в Федеральный бюджет из местных бюджетов для горизонтального выравнивания налоговоспособности территорий;

Г) Средства для компенсации потерь доходов местных бюджетов в результате предоставления льгот, установленных государством.

7. Горизонтальное выравнивание налоговоспособности районных бюджетов осуществляется на основании ...

А) налога на доходы физических лиц;

Б) налога на прибыль предприятий;

В) отдельно по налогу на доходы физических лиц и налогом на прибыль предприятий;

Г) горизонтальное выравнивание налоговоспособности районных бюджетов не осуществляется.

8. Если индекс налоговоспособности областного бюджета составляет 1,3, то...

А) выравнивание не осуществляется;

Б) областном бюджета предоставляется дополнительная дотация в размере 80 % суммы, превышающей значение такого индекса 1,1;

В) из областного бюджета перечисляется реверсная дотация в размере 50 % суммы, превышающей значение такого индекса 1,1;

Г) из областного бюджета перечисляется реверсная дотация в размере 100 % суммы, превышающей значение такого индекса 1,1;

9. Порядок и условия предоставления субвенций из Федерального бюджета местным бюджетам определяются ...

- А) Министерством финансов РФ;
- Б) Федеральной казначейской службой РФ;
- В) Правительством РФ
- Г) Нет ответа

10. Перечисление базовой и реверсной дотации осуществляется органами Казначейства РФ ...

- А) раз в месяц;
- Б) ежедекадно;
- В) еженедельно;
- Г) два раза в месяц.

#### **Самостоятельная работа 4**

ТЕМА: "Бюджетный процесс и его участники"

Методические указания к изучению темы.

Разработка бюджетного запроса. Анализ бюджетных запросов и разработка предложений проекта закона о Государственном бюджете. Правила оформления проекта закона Федерального бюджета РФ. Роль и задачи Министерства финансов в составлении проекта сводного бюджета РФ. Составление проектов местных бюджетов. Исходная информация для составления проекта бюджета. Внесение изменений в Закон. Защищенные статьи расходов бюджету. Отчет о выполнении Федерального бюджета. Составление, рассмотрение, утверждение, исполнение местных бюджетов.

Для изучения этой темы студенты должны самостоятельно проработать следующие вопросы:

1. Особенности формирования бюджета в условиях финансово-экономического кризиса.

2. Особенности бюджетного процесса на местном уровне.
3. Органы оперативного управления бюджетным процессом.
4. Роль и задачи Министерства финансов в составлении проекта сводного бюджета РФ.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается сущность бюджетного процесса?
2. Назовите стадии бюджетного процесса.
3. В чем заключается первая стадия бюджетного процесса – составление проекта бюджета?
4. Какова особенность прохождения второй стадии бюджетного процесса – рассмотрения и утверждения бюджета?
5. Охарактеризуйте третью стадию бюджетного процесса – исполнение бюджета.
6. Какие особенности четвертой стадии бюджетного процесса – составление и утверждение отчетности об исполнении бюджета?
7. Что Вы понимаете под бюджетными правами и какими бюджетными правами наделены участники бюджетного процесса?
8. Объясните, что такое бюджетный регламент.

Тестовые задания:

1. Бюджетный процесс представляет собой –
  - а) процесс рассмотрения и принятия закона о Федеральном бюджете РФ, решений о местных бюджетах;
  - б) регламентированный законодательством порядок составления, рассмотрения, утверждения бюджетов и их исполнения;
  - в) составление, рассмотрение и утверждение отчета о выполнении бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ;
  - г) процесс составления проектов бюджетов.
2. Согласно бюджетного кодекса РФ стадиями бюджетного процесса признаются...
3. На всех стадиях бюджетного процесса осуществляются
  - а) внутренний и внешний финансовый контроль и аудит;
  - б) регламентированный законодательством порядок составления, рассмотрения, утверждения бюджетов и их исполнения;

- в) составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ;
- г) оценка эффективности использования бюджетных средств.

4. Внутренний финансовый контроль на всех стадиях бюджетного процесса, должен обеспечивать

а) постоянную оценку достаточности и СООТВЕТСТВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ бюджетного учреждения требованиям внутреннего финансового контроля;

б) оценку деятельности на соответствие результатов установленным задачам и планам;

в) составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ;

г) информирования непосредственно руководителя бюджетного учреждения о результатах каждой проверки (оценки, расследования, изучения или ревизии, проведенной подразделением внутреннего финансового контроля.

5. Руководитель бюджетного учреждения отвечает за организацию эффективной системы внутреннего контроля за финансовой деятельностью этого учреждения с учетом

а) положений Бюджетного Кодекса РФ и других нормативно - правовых актов;

б) требований целенаправленного, эффективного и экономного управления функциями каждого структурного подраздела, правильного разграничения функциональных обязанностей;

в) оценки эффективности использования бюджетных средств и правил бухгалтерского учета и контроля относительно активов, пассивов, доходов и расходов бюджетного учреждения;

г) обеспечение соответствия деятельности бюджетного учреждения требованиям внутреннего финансового контроля.

6. Внешний контроль и аудит финансовой и хозяйственной деятельности бюджетных учреждений осуществляются

а) Счетной палатой РФ;

б) Правительством РФ;

в) Федеральным казначейством РФ;

г) Главным контрольно-ревизионным управлением РФ.

7. Бюджетный период для всех бюджетов, составляющих бюджетную систему, составляет

- а) период разработки проекта бюджета и его утверждение;
- б) один календарный год, который начинается 1 января каждого года и заканчивается 31 декабря того же года;
- в) период выполнения бюджетов;
- г) период составления и утверждения отчета об исполнении бюджетов.

8. Особыми обстоятельствами, при которых Федеральный бюджет РФ может быть принят на иной бюджетный период, определено:

- а) чрезвычайные происшествия;
- б) введение военного положения;
- в) объявление чрезвычайного состояния в РФ или в отдельных ее областях;
- г) объявление отдельных местностей зонами чрезвычайной экологической ситуации, необходимость устранения природных или техногенных катастроф.

9. Нормативно-правовыми актами, регулирующими бюджетный процесс и бюджетные отношения в РФ, является –

- а) Конституция РФ;
- б) Закон о Федеральном бюджете РФ на соответствующий год;
- в) Бюджетный Кодекс РФ;
- г) нормативно-правовые акты Правительства РФ, принятые на основании и во исполнение Бюджетного Кодекса РФ и других законов РФ ;
- д) необходимо дополнить.

10. При осуществлении бюджетного процесса в РФ положения нормативно - правовых актов применяются

- а) только в части, в которой они не противоречат положением Конституции РФ, Бюджетного Кодекса РФ и Закона о Федеральном бюджете РФ на соответствующий год ;
- б) только в части, в которой они не противоречат положением Конституции РФ ;

- в) только в части, в которой они не противоречат Закону о Федеральном бюджете РФ на соответствующий год;
- г) нужно дополнить.

11. Участниками бюджетного процесса являются –

- а) органы и должностные лица, которые наделены бюджетными полномочиями;
- б) должностные лица, которые наделены бюджетными полномочиями ;
- в) органы, наделенные бюджетными полномочиями;
- г) верный ответ отсутствует.

12. Главными распорядителями бюджетных средств могут быть исключительно:

- а) руководители местных государственных администраций, исполнительных органов советов и их секретариатов, руководители главных управлений, управлений, отделов и других самостоятельных структурных подразделений местных государственных администраций, исполнительных органов советов;
- б) органы и должностные лица, которые наделены бюджетными полномочиями органы, уполномоченные соответственно Президентом РФ, Правительством РФ обеспечивать их деятельность, в лице их руководителей, а также министерства;
- в) Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и другие специализированные суды; учреждения и организации, которые определены Конституцией РФ или входят в состав Правительства РФ.

13. Главные распорядители средств Федерального бюджета РФ определяются и утверждаются

- а) Бюджетным кодексом РФ ;
- б) Конституцией РФ ;
- в) Правительством РФ;
- г) законом о Федеральном бюджете РФ путем установления им бюджетных назначений.

14. Главный распорядитель бюджетных средств выполняет следующие функции:

а) разрабатывает на основании плана деятельности проект сметы и бюджетные запросы и подает их Министерству финансов РФ или местному финансовому органу;

б) осуществляет внутренний контроль за полнотой поступлений, полученных распорядителями бюджетных средств низшего уровня и получения бюджетных средств, и расходованием ими бюджетных средств;

в) получает отчеты об использовании средств от распорядителей бюджетных средств низшего уровня и получателей бюджетных средств и анализирует эффективность использования ими бюджетных средств;

г) разрабатывает план своей деятельности в соответствии с задачами и функциями, определенных нормативно-правовыми актами, исходя из необходимости достижения конкретных результатов за счет бюджетных средств.

## **Самостоятельная работа 5**

ТЕМА: "Система доходов бюджета"

Методические указания к изучению темы.

Для усвоения темы необходимо обратить внимание прежде всего на сущности доходов бюджета. Доходы Федерального бюджета являются финансовой базой деятельности государства. Состав доходов Федерального бюджета определяется Бюджетным кодексом РФ и законами о государственном бюджете на соответствующий бюджетный год.

Доходы бюджета - все налоговые, неналоговые и другие поступления на безвозвратной основе, взимание которых предусмотрено законодательством РФ (включая трансферты, подарки, гранты).

Зависимость от конституционного устройства государства может быть несколько уровней доходов бюджета - от

общегосударственного до низших административно - территориальных группировок.

РФ согласно Конституции является унитарным государством, и поэтому доходы бюджета имеют два уровня - Федеральный и местные.

Рассмотреть методы формирования доходов бюджета, а именно:

- прямое изъятие доходов из государственного сектора;
- получение доходов от государственных угодий, имущества и услуг;
- перераспределение доходов юридических и физических лиц с помощью налогов;
- привлечения займов.

Рассмотреть источники формирования доходов бюджета, которые подразделяются на внутренние и внешние.

Источниками формирования внутренних доходов выступают:

- созданный ВВП;
- национальное богатство (отражает накопленные материальные ценности и разведанные природные ресурсы).

Используется тогда, когда не хватает ВВП и есть определенный избыток природных ресурсов.

Внешние источники формирования доходов бюджета характеризуют международное перераспределение финансовых ресурсов и могут формироваться на основе следующих методов:

- 1) прямое перераспределение (например, репарация);
- 2) международный кредит;
- 3) налогообложения экспортно-импортной деятельности;
- 4) валютное регулирование – отклонение установленного курса валют от реального их соотношения;
- 5) ценовой механизм – в мире сложился определенный масштаб цен, который приводит к международному перераспределению ресурсов.

Раскрыть сущность доходов государства от предпринимательской деятельности. Содержание доходов от государственных имущества, угодий, услуг.

Классифицировать доходы согласно бюджетной классификации: налоговые, неналоговые поступления, доходы от собственности и предпринимательской деятельности, доходы от операций с



капиталом, доходы рентного характера, другие неналоговые доходы бюджета. Раскрыть роль официальных трансфертов в формировании доходов отдельных бюджетов.

Раскрыть содержание доходов местных бюджетов. Нормативы отчислений в местные бюджеты, установленные Бюджетным кодексом.

Для изучения этой темы студенты должны самостоятельно проработать следующие вопросы:

1. Охарактеризуйте источники формирования доходной части Федерального бюджета РФ.

2. Охарактеризуйте источники формирования местных бюджетов в РФ.

3. Дайте характеристику правовой базе формирования доходной части государственного и местных бюджетов в РФ.

4. Особенности налоговой системы РФ и отличия от зарубежных стран.

5. Местный бюджет, его значение и роль в социально-экономическом развитии территории.

6. Местные бюджеты в условиях самоуправления региона.

Вопросы для самоконтроля:

1. Совокупность которых денежных отношений является содержанием доходов бюджета как объективного экономического понятия?

2. В чем заключается сущность доходов бюджета?

3. Какими, по вашему мнению, является взаимосвязь и различия между доходами общества, доходами государства и доходами бюджетов?

4. По каким признакам и как классифицируются доходы бюджетов?

5. Какие вам известны источники формирования доходов бюджета?

6. Какие методы формирования доходов бюджета различает финансовая наука и практика?

7. Охарактеризуйте термин —налоговая система.

8. Какая разница между терминами —налоговая система и —система налогообложения?

9. В чем заключается сущность налога?
10. Охарактеризуйте основные элементы налога.
11. Какие налоги и сборы относятся к общегосударственным и почему?
12. Какие особенности местных налогов и сборов?
13. Охарактеризуйте отдельные группы и виды налоговых поступлений.
14. Раскройте особенности, назначение и роль в доходах бюджета неналоговых поступлений.
15. Охарактеризуйте особенности формирования доходов от операций с капиталом.
16. Раскройте назначение и роль в доходах бюджета официальных трансфертов.

Тестовые задания:

1. Методами формирования доходов бюджета являются:
  - 1) продуктивная деятельность, имущественные права, платежи в государственные фонды и комитетов, ссуды, эмиссия денег;
  - 2) продуктивная деятельность, имущественные права, налоговые платежи;
  - 3) налоговый, производительный, ссудный, кредитный, эмиссионный;
  - 4) продуктивная деятельность, имущественные заимствования, трудовые ресурсы, налоговые платежи, эмиссия денег.
2. В зависимости от полноты зачисления доходы бюджета делятся на:
  - 1) обычные и чрезвычайные;
  - 2) текущие и капитальные;
  - 3) закрепленные и регулируемые;
  - 4) налоговые и неналоговые.
3. Доходы делятся на обычные и чрезвычайные по такому классификационному признаку:
  - 1) по методам привлечения;
  - 2) в зависимости от полноты зачисления доходов в бюджет;

- 3) по частотному появлению в бюджете;
- 4) по уровню централизации.

4. Чрезвычайные доходы:

- 1) полностью зачисляются в Федеральный бюджет;
- 2) постоянно включаются в бюджет из года в год;
- 3) появляются в бюджете и исчезают из него при определенных обстоятельствах (эмиссия, займы);
- 4) формируются за счет неналоговых поступлений и доходов от операций с капиталом.

5. Поступления от государственных услуг до бюджета классифицируются:

- 1) внешние и внутренние;
- 2) налоговые и ссудные;
- 3) административные сборы (государственная пошлина, плата за регистрацию тому подобное) и компенсационные доходы;
- 4) постоянные и разовые.

6. Поступления от реализации имущества и имущественных прав государства делятся:

- 1) разовые и постоянные;
- 2) платежи за ресурсы и концессии;
- 3) внутренние и внешние;
- 4) налоговые и эмиссионные.

7. Поступления от эксплуатации государственных угодий до бюджета классифицируются:

- 1) разовые и постоянные;
- 2) платежи за ресурсы и концессии;
- 3) внутренние и внешние;
- 4) налоговые и эмиссионные.

8. Источником формирования налоговых поступлений в бюджет выступает:

- 1) ВВП;
- 2) национальный доход;
- 3) внешние источники;

4) все ответы правильные.

9. Источником государственных доходов от приватизации являются:

- 1) ВВП;
- 2) национальное богатство;
- 3) внешние источники;
- 4) эмиссия денег.

10. Источником формирования внутренних государственных займов выступают:

- 1) эмиссия денег;
- 2) национальное богатство;
- 3) ВВП и внешние источники;
- 4) все ответы неправильные.

### **Самостоятельная работа 6**

ТЕМА: “Система расходов бюджета”

Методические указания к изучению темы.

Проработки указанной темы должно начинаться с определения функций государства, их влияния на состав и структуру расходов бюджета.

Расходы бюджета - средства, которые направляются на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом, за исключением средств на погашение основной суммы долга и возврат излишне уплаченных в бюджет сумм.

Расходы бюджета - расходы бюджета и средства на погашение основной суммы долга.

Раскрыть классификацию расходов (в том числе кредитование за вычетом погашения) бюджета.

Расходы бюджета классифицируются по:

1) функциями, с выполнением которых связанные расходы (функциональная классификация расходов);

2) экономической характеристикой операций, при проведении которых осуществляются эти расходы (экономическая классификация расходов);

3) признаком главного распорядителя бюджетных средств (ведомственная классификация расходов);

4) за бюджетными программами.

Роль расходов бюджета в финансовом обеспечении потребностей социально - экономического развития. Состав расходов Федерального бюджета регламентируется Бюджетным кодексом, Законом РФ «О Федеральном бюджете на текущий год», Бюджетной классификации и другими юридическими актами органов власти.

Проработать статью 30 Бюджетного кодекса, где предусмотрено, что расходы Федерального бюджета включают бюджетные назначения, установленные Законом о Федеральном бюджете РФ на конкретные цели, связанные с реализацией государственных программ.

В ст. 87 перечислены федеральные программы, которые должны финансироваться из Федерального бюджета.

Расходы местных бюджетов базируются на Бюджетном кодексе и Закона РФ «О местном самоуправлении в РФ». Так ст. 64 Закона предусматривает перечень расходов местных бюджетов Согласно ст.70 Бюджетного кодекса в расходы местных бюджетов относятся: расходы местных бюджетов включают бюджетные назначения, установленные решением о местном бюджете, на конкретные цели, связанные с реализацией программ, перечень которых определен статьями 88-91 этого Кодекса. Перечень программ зависят от уровня местного бюджета

Для изучения этой темы студенты должны самостоятельно проработать следующие вопросы:

1. Проанализируйте направления финансирования расходов за счет Федерального бюджета.

2. Дайте характеристику программной классификации расходов.

3. Роль расходов бюджета в социально-экономическом развитии общества?

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается сущность расходов бюджета?
2. В чем заключается учет расходов бюджета?
3. Совокупность которых денежных отношений характеризует содержание расходов бюджета?
4. По каким признакам в финансовой науке и практике классифицируют расходы бюджета государства?

Тестовые задания:

1. Средства, которые направляются на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом, за исключением средств на погашение основной суммы долга и возврат излишне уплаченных в бюджет сумм – это:

- 1) расходы;
- 2) расходы;
- 3) доходы;
- 4) долг.

2. Какие есть признаки классификации расходов:

- 1) по экономическим признакам;
- 2) по общественному назначению;
- 3) по отраслям экономики и социальной сферы;
- 4) все ответы верны.

3. По какому признаку расходы делятся на текущие и капитальные:

- 1) за формами бюджетного финансирования;
- 2) по уровням бюджетной системы;
- 3) по экономическим признакам;
- 4) По целевому назначению.

4. Расходы на создание новых и расширение деятельности действующих предприятий, учреждений, организаций – это:

- 1) текущие;
- 2) капитальные;
- 3) расходы;
- 4) нет верного ответа.

5. По общественному назначению расходы отражают:

- 1) функции бюджета;
- 2) принципы бюджета;
- 3) функции государства;
- 4) принципы государства.

6. Как делятся расходы по отраслям экономики и социальной сферы?

- 1) образование;
- 2) строительство;
- 3) транспорт;
- 4) все ответы верны.

7. По какому признаку выделяют расходы на капитальное строительство, капитальный ремонт, оплату труда, оплату коммунальных услуг:

- 1) по целевому назначению;
- 2) по общественному назначению;
- 3) по экономическим признакам;
- 4) нет верного ответа.

8. К расходам, осуществляемым из Федерального бюджета РФ, принадлежат расходы на:

- 1) образование;
- 2) охрану здоровья;
- 3) социальная защита и социальное обеспечение;
- 4) все ответы верны.

9. К расходам, которые осуществляются из бюджетов городов республиканского и областного значения, районных бюджетов, бюджетов объединенных территориальных общин, которые создаются согласно закону и перспективному плану формирования территорий громад, относятся расходы на:

- 1) образование;
- 2) охрану здоровья;
- 3) физическую культуру и спорт;
- 4) все ответы верны.

10. Осуществляются ли из бюджета региональных и областных бюджетов расходы на государственное управление?

1) да;

2) нет;

3) частично;

4) в определенных случаях, определенных Бюджетным кодексом

РФ.



## Заключение

1. Бюджетная политика является специфическим компонентом финансовой политики и представляет собой направленную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, целью которой является обеспечение условий устойчивого развития экономики страны и стабильного удовлетворения нужд населения.

Бюджетная политика реализуется через бюджетный механизм, а ее стратегическими ориентирами выступают параметры социально-экономического развития страны.

Концептуальные основы бюджетной политики с точки зрения их системогенеза формируются как следствие сочетание систем «доктрина → концепция → принципы» и «политика».

В широком понимании концептуальные основы бюджетной политики проявляются как главная идея реализации деятельности государства по регулированию бюджетных отношений (приобретают формы бюджетной стратегии), в узком – как система путей достижения целей деятельности государства за помощью регулирования бюджетных отношений. Определено, что концептуальные основы бюджетной политики России в кризисный период нестабильны и несформированными.

2. Анализ бюджетных инструментов, используемых для регулирования экономического развития в России в течение 2000-2017 гг., свидетельствует, что подавляющее их большинство определила переход к траектории «жесткой посадки» под время кризиса характеризуется уменьшением действенности фискальных инструментов на стадии падения, ростом неопределенности бюджетных процессов и возможностью финансовых шоков на стадии стагнации.

Признаком наступления траектории «жесткой посадки» экономики есть также веское превышение государственного долга свыше критические значения.

Траектория «мягкой посадки» экономики делает фискальное и инвестиционное стимулирование выхода из кризиса на стадии стагнации.

Действенность или недейственность применение бюджетных инструментов для регулирования развития экономики в кризисный

период оговаривается возникновением деструктивного обратного связи между бюджетными процессами и процессами в реальном и финансовом секторах экономики.

Специфичность бюджетной политики в кризисный период зависит также от моделей финансирования властных полномочий (диспозитивности, условной диспозитивности и финансовой централизации), каждая из которых генерирует свой спектр опасностей и угроз.

В России в течение длительного времени существовала модель финансовой централизации, для которой характерна несоответствие между распределением властных полномочий и распределением источников их финансирования, что влекло значительные вертикальные дисбалансы.

Постепенный переход к модели условной диспозитивности, когда распределение источников финансирования частично соответствует распределению властных полномочий, привел к росту зависимости объемов финансирования от жесткости бюджетного механизма и циклических изменений в экономике. Тем самым специфические риски и опасности каждой модели были взаимно усиленные.

3. Результаты оценки количественных характеристик бюджетных процессов подтвердили существование в них деструктивных тенденций, недостаточность источников формирования доходов сводного и Федерального бюджетов, уменьшение стимулирующей роли государственных расходов, высокую изменчивость отдельных статей доходов и расходов.

В то же время в значительной степени ухудшились параметры бюджетной безопасности к критического, или неудовлетворительного, уровня. В частности, отношение объема внешнего государственного долга к ВВП превысило 40,0%, отношение дефицита бюджета к ВВП длительный время составляло более 3,0%. Усовершенствована методические основы оценки направленности бюджетной политики с использованием принципов системности, целостности, единства, информативной значимости.

Сформирован систему показателей направленности бюджетной политики (на основе оценки источников формирования и направлений использования финансовых ресурсов), процедура расчета и интерпретации которых включает четыре этапа:

подготовительный, оценку направленности бюджетной политики в целом, оценку направленности бюджетной политики в частности, параллельную интерпретацию результатов с учетом их сменности.

4. По итогам оценки направленности бюджетной политики выявлено высокий уровень сменности показателей, что вызвало необходимость исследования источников волатильности и неопределенности бюджетных процессов. Усовершенствована методический подход к оценке волатильности и неопределенности бюджетных процессов, основой которого стал расчет коэффициентов вариации, смещенной вариации и энтропии, дополненный предыдущим расщеплением эмпирических данных на обусловленные отклонения от линий временной аппроксимации и «белый шум».

Установлено, что источником сменности показателей направленности бюджетной политики является циклические колебания, а источником неопределенности – «белый шум» в эмпирических значениях. Уровень «белого шума» в показателях направленности бюджетной политики является незначительным (до 3,0% от среднего уровня эмпирических значений), однако их энтропия приближается к максимально возможного значение по данной длины ряда динамики.

5. В условиях нестабильности бюджетных процессов в кризисный период особое значение приобретает обеспечение бюджетной безопасности.

В связи с этим разработаны последовательность совершенствование концептуальных основ политики бюджетной безопасности, что включает определение основной идеи, условий реализации, доминирующего аспекта, выбор совокупности путей реализации, прогнозирование параметров бюджетной политики.

Основную идею политики обеспечения бюджетной безопасности сформулированы как направленность на стабилизацию публичных финансов путем постепенного уменьшение дефицита Федерального бюджета и снижение государственного долга в отношении валового внутреннего продукта в условиях неопределенности и рисков.

Выделены три группы специфических опасностей и угроз бюджетной безопасности России, связанные с: деструктивными внешними воздействиями, высоким уровнем неопределенности

бюджетных процессов, несовершенствами бюджетного механизма. Ключевыми принципами политики обеспечение бюджетной безопасности в кризисный период есть принципы эффективности, экономичности, безопасности, направленности, стабильности. Предложено тетраду путей совершенствование бюджетной политики России в кризисный период, что будет способствовать обеспечению бюджетной безопасности, оптимизации бюджетных расходов, стимулированию развития экономики и финансированию социальной сферы.

6. Возможны три аспекты проявления политики обеспечение бюджетной безопасности: политика стабилизации, политика адаптации, политика защиты.

Выбор отдельного аспекта зависит от условий реализации политики: существование / отсутствии системных опасностей и угроз бюджетной безопасности, уровня неопределенности бюджетных процессов и количественных параметров бюджетной безопасности.

Соответственно к аспектам проявления политики обеспечение бюджетной безопасности предложено группировка бюджетных инструментов, что имеют разное направления и последствия применение в долго - и краткосрочном периодах. Комплекс условий, присущих экономике России, определяет необходимость выбора политики защиты, поскольку существует ряд системных угроз, коэффициент вариации превышает 0,25, а большинство индикаторов бюджетной безопасности приобрели неудовлетворительных значений.

7. Доказано дуальную природу влияния неопределенности на ход бюджетных процессов в кризисных условиях, что подтвердило необходимость регулирования ее уровня на всех стадиях бюджетного процесса.

К основным направлений регулирования уровня неопределенности на стадиях бюджетного процесса отнесены: идентификацию и диагностику неопределенности за предыдущие бюджетные периоды, выявление отраслей, сфер и звеньев, наибольшей степени подвергаются ее воздействия; корректировки плановых показателей бюджетов в соответствии к фактическим показателей с целью минимизации негативного влияния неопределенности, осуществление оценки и анализа указанных

показателей; определение уровня эффективности методов управления и путей регулирования неопределенности.

8. Необходимость развития научно-методических основ оценки последствий влияния направленности бюджетной политики на социально-экономические показатели обусловлена высоким уровнем неопределенности и антиперсистентностью динамики выходных показателей.

Предложено соответствующий методический подход, который предусматривает использование инструментария сценарного моделирования с интеграцией элементов R/S-анализа, что позволило сформировать три группы сценариев последствий реализации бюджетной политики.

Результаты моделирования показали, что наиболее действенными инструментами бюджетной политики является ограничения удельного веса межбюджетных трансфертов и дефицита бюджета.

## Список использованной литературы

1. Акоф, Р. Л. Системы, организации и междисциплинарные исследования [Текст] / Р. Л. Акоф // Исследования по общей теории систем : сб. пер. / общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. - М. : Прогресс, 1969. - С. 146-164.
2. Актуальные проблемы укрепления региональных финансов [Текст] : монография / К. И. Таксир, Т. В. Храмова, А. В. Миленков и др. ; под ред. Н. Г. Сычева, К. И. Таксира. - М. : Финансы, 2004. - 416 с.
3. Александров, А. М. Финансы в социалистическом воспроизводстве [Текст] / А. М. Александров. - М. : Госфиниздат, 1959. - 144 с.
4. Александров, И. М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / И. М. Александров. - 2-е изд. - М. : Дашков и К°, 2007. - 486 с.
5. Алексеенко, М. М. Конспект финансового права [Текст] / М. М. Алексеенко. - Харьков : Литограф. А. И. Степанова, 1894. - 296 с.
6. Алиев, Б. Х. Налоговый потенциал региона: проблемы и перспективы роста [Текст] / Б. Х. Алиев, М. М. Сулейманов, Р. А. Кадиева // Финансы и кредит. - 2011. - 4(436). - С. 2-7.
7. Аллахвердян, Д. А. Финансовое планирование в СССР [Текст] / Д. А. Аллахвердян. - М. : Финансы, 1966. - 215 с.
8. Аллахвердян, Д. А. Экономическое содержание расходов Советского государства [Текст] / Д. А. Аллахвердян. - М. : Госфиниздат, 1958. - 71 с.
9. Аллегретти, Д. Партиципативный бюджет: разнообразие форм и моделей [Текст] / Д. Аллегретти, А. Рёке, И. Сентоме, К. Херцберг // Муниципалитет: экономика и управление. - 2013. - 2. - С. 5-23.
10. Аткинсон, Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора [Текст] : учебник / Э. Б. Аткинсон ; пер. с англ. под ред. Л. Л. Любимова. - М. : Аспект Пресс, 1995. - 831 с.
11. Афанасьев, М. П. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса [Текст] / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, А. М. Лавров // Финансовый журнал. - 2011. - 3. - С. 5-18.

12. Афанасьев, Мст. П. Модернизация государственных финансов [Текст] : учеб. пособие / Мст. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов. - 2-е изд. - М. : Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. - 439 с.

13. Афанасьева, О. В. Открытое государство в понятийной системе обще-ствознания [Текст] / О. В. Афанасьева // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - 1. - С. 171-187.

14. Афанасьева, О. В. Открытое общество и его риски. Перечитывая Карла Поппера [Текст] / О. В. Афанасьева // Вопросы философии. - 2012. - 11. -С. 43-53.

15. Бакша, Н. В. Экономическая и общественная результативность институциональных преобразований в сфере бюджетного планирования [Текст] / Н. В. Бакша // Вестник Тюменского государственного университета. - 2006. - 3. - С. 136-146.

16. Балихина, Н. В. Этапы становления и развития государственного бюджетного планирования Российской Федерации [Текст] / Н. В. Балихина, М. Е. Ко-сов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. - 2015. - 1. - С. 73-79.

17. Балтина, А. М. Бюджетная политика и финансовый менеджмент расходов в общественном секторе: методология взаимосвязи и механизм реализации [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Балтина Александра Михайловна. -Саратов, 2011. - 446 с.

18. Балтина, А. М. Налоговая нагрузка на экономику и планирование налоговых доходов регионального бюджета [Текст] : монография / А. М. Балтина, Е. И. Комарова, М. А. Троянская. - Оренбург : ИПК ОГУ, 2007. - 220 с.

19. Басов, В. И. Общественные фонды потребления и бюджет [Текст] / В. И. Басов. - М. : Финансы, 1967. - 160 с.

20. Бачурин, А. В. Экономическое содержание бюджета при социализме [Текст] / А. В. Бачурин. - М. : Госфиниздат, 1957. - 183 с.

21. Баяндина, Е. Д. Концептуализация государственного бюджетного процесса и российский опыт [Текст] / Е. Д. Баяндина // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). - 2011. - 2(61). - С. 186-199.

22. Баяндина, Е. Д. Политическое измерение бюджетного процесса: теория инкрементализма [Текст] / Е. Д. Баяндина // Управленческое консультирование. -2011. - 3. - С. 49-57.

23. Белостоцкий, А. А. Бюджетное планирование и прогнозирование [Текст] : учеб. пособие / А. А. Белостоцкий. - 2-е изд., перераб. и доп. - Курск : Университетская книга, 2015. - 324 с.
24. Беляев, В. Н. Влияние освоения минерально-сырьевой базы на социально-экономическое развитие Уральского региона [Текст] / В. Н. Беляев, А. Г. Шеломенцев, С. В. Дорошенко // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Экономика. - 2012. - Вып. 39, 24(278). - С. 39-42.
25. Берендтс, Э. Н. Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения [Текст] / Э. Н. Берендтс. - СПб. : Типолитограф. С.-Петербург. одиноч. тюрмы, 1914. - 453 с.
26. Берталанфи, Л., фон. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем [Текст] : сб. пер. / Л. фон Берталанфи ; общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина. - М. : Прогресс, 1969. - С. 23-82.
27. Бескоровайная, С. А. Дискуссионность вопроса о сущности понятия «бюджетирование» [Текст] / С. А. Бескоровайная // Международный бухгалтерский учет. - 2012. - 23(221). - С. 58-60.
28. Бескоровайная, С. А. Теоретические подходы к определению понятия «бюджетирование» [Текст] / С. А. Бескоровайная // Вестник Московского государственного университета печати имени Ивана Федорова. - 2012. - 2. - С. 123-129.
29. Бирман, А. М. Очерки теории советских финансов : в 3 вып. [Текст] / А. М. Бирман. - М. : Финансы, 1968. - Вып. 1. - 207 с.
30. Блауберг, И. В. Становление и сущность системного подхода [Текст] / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. - М. : Наука, 1973. - 270 с.
31. Богатырева, Л. М.-Б. Развитие инструментов финансового менеджмента в бюджетном процессе [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Богатырева Лейла Магомет-Башировна. - М., 2014. - 157 с.
32. Боголепов, М. И. Бюджетный план [Текст] / М. И. Боголепов // Плановое хозяйство. - 1926. - 3. - С. 60-72.
33. Бойтуш, О. А. Распределение финансовой помощи в системе межбюджетных отношений России [Текст] : монография / О. А. Бойтуш, А. Ю. Казак. - Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2003. - 164 с.
34. Болтинова, О. В. Бюджет - основополагающая категория бюджетного права [Текст] / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - 10(83). - С. 51-57.



35. Боровикова, Е. В. Налоговое и бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях: теория и практика [Текст] : монография / Е. В. Боровикова. - М. : Дашков и К°, 2007. - 336 с.

36. Боровикова, Е. В. Планирование в налогообложении и финансах: проблемы и перспективы [Текст] : монография / Е. В. Боровикова. - М. : Дашков и К°, 2008. - 163 с.

37. Боровикова, Е. В. Современная концепция разработки бюджетной стратегии в субъекте Российской Федерации [Текст] / Е. В. Боровикова // Региональная экономика: теория и практика. - 2013. - 1(280). - С. 2-10.

38. Бриль, Д. В. БОР: зарубежный опыт [Текст] / Д. В. Бриль // Бюджет. -2010. - 5. - С. 46-49.

39. Брюйн, Х., де. Управление по результатам в государственном секторе [Текст] : пер. с англ. / Х. де Брюйн. - М. : Ин-т комплекс. стратег. исслед., 2005. -192 с.

40. Булыко, А. Н. Большой словарь иностранных слов: 35 тысяч слов [Текст] / А. Н. Булыко. - 3-е изд., испр., перераб. - М. : Мартин, 2011. - 704 с.

41. Бух, Л. К. О государственных финансах [Текст] / Л. К. Бух. - СПб. : Книгопечатня Шмидт, 1906. - 88 с.

42. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России [Электронный ресурс] / Центр фискальной политики. - Режим доступа : [http://minfinrb.bashkortostan.ru/07/4\\_7\\_03\\_bor.pdf](http://minfinrb.bashkortostan.ru/07/4_7_03_bor.pdf)

43. Бюджетирование, ориентированное на результат: анализ мирового опыта и возможностей его распространения в России [Электронный ресурс] / Институт экономики города. - Режим доступа : [http://urbaneconomics.ru/download.php?dl\\_id=2500](http://urbaneconomics.ru/download.php?dl_id=2500)

44. Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений [Текст] : монография / И. Б. Лагутин, М. Н. Королева, М. А. Куркова и др. - Курск : ЮЗГУ, 2012. - 218 с.

45. Бюджетная система России [Текст] : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. -2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юнити-Дана, 2015. - 703 с.

46. Бюджетное регулирование в РФ [Текст] : учеб. пособие / сост. : И. М. Соломко, О. И. Тишутина. - Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2006. - 160 с.

47. Бюджетный кодекс РФ [Текст] (с учетом изменений и дополнений).

48. Вагин, В. В. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии [Текст] / В. В. Вагин, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова // Финансовый журнал. - 2015. - 3(25). - С. 117-122.

49. Вагин, В. В. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тенденции и возможности развития [Текст] / В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова // Финансовый журнал. - 2018. - 1(41). - С. 110-122.

50. Вагин, В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России [Текст] / В. В. Вагин // Финансовый журнал. - 2016. - 3(31). - С. 105-114.

51. Ванюшкин, А. С. Алгоритмическая система моделей встраивания нового региона в экономическое пространство страны [Текст] / А. С. Ванюшкин // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Сер.: Экономика и управление. - 2015. - Т. 1(67), 2. - С. 47-59.

52. Васильев, А. И. Организация проектного управления в органах государственной власти [Текст] / А. И. Васильев, С. Е. Прокофьев // Управленческие науки. - 2016. - Т. 6, 4. - С. 44-52.

53. Виницина, В. В. Финансовый механизм межбюджетных отношений [Текст] / В. В. Виницина // Финансы и кредит. - 2010. - 22. - С. 15-19.

54. Винокур, Р. Д. Федеральный бюджет СССР и его роль в расширенном социалистическом воспроизводстве [Текст] / Р. Д. Винокур // Финансы СССР. - 1970. - 9. - С. 21-33.

55. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 гг. [Текст] / С. Ю. Витте. - М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. - 511 с.

56. Власюк, Л. И. Факторы и механизмы акселерации социально-экономического развития регионов России [Текст] / Л. И. Власюк, С. А. Суспицын, А. Г. Шеломенцев // Регион: экономика и социология. - 2012. - 3(75). - С. 34-57.

57. Вознесенский, Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов [Текст] / Э. А. Вознесенский. - М. : Финансы, 1974. - 128 с.

58. Волуйский, Н. М. Сводный финансовый план (баланс финансовых ресурсов и народнохозяйственный план) [Текст] / Н. М. Волуйский. - М. : Финансы, 1970. - 159 с.

59. Вопросы теории финансов [Текст] / под ред. В. П. Дьяченко. - М. : Госфиниздат, 1957. - 191 с.

60. Воскресенская, Н. О. Экономическая компаративистика как наука и учебная дисциплина (о книге Р. М. Нуреева «Сравнительный анализ экономических систем») [Текст] / Н. О. Воскресенская // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). - 2017. - Т. 9, 3. - С. 164-180.

61. Гаврилова, Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования [Текст] / Н. В. Гаврилова // Финансовый журнал. - 2016. - 2(30). - С. 118-125.

62. Гаврильева, Т. Н. Управление бюджетными расходами в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Саха (Якутия)) [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Гаврильева Туйара Николаевна. - Якутск, 2009. - 489 с.

63. Гараедаги, Дж. Системное мышление: как управлять хаосом и сложными процессами: платформа для моделирования архитектуры бизнеса [Текст] / Дж. Гараедаги ; пер. с англ. Е. И. Недбальская ; науч. ред. Е. В. Кузнецова. - Минск : Гревцов Букс, 2010. - 480 с.

64. Гатаулин, А. К методологии системного исследования научных проблем [Текст] / А. Гатаулин // Экономика сельского хозяйства. - 2009. - 1. - С. 64-70.

65. Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере (проект от 4 августа 2012 г.) [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-RUS.pdf>

66. Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в сфере государственных финансов [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2012/09/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>

67. Голованова, Н. В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта [Текст] / Н. В. Голованова // Финансовый журнал. - 2015. - 3(25). - С. 98-107.

68. Гольдштейн, С. Л. Инвариантность моделей механизма управления научно-техническими и социально-организационными системами в проблемных ситуациях [Текст] / С. Л. Гольдштейн, Е. И. Бледных // Вестник Уральского федерального университета. Сер.: Экономика и управление. - 2012. - 6. - С. 73-84.

69. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. 320 [Текст] (в ред. постановлений Правительства РФ от 30 марта 2017 г. 349, от 9 декабря 2017 г. 1512, от 29 марта 2018 г. 340).

70. Федеральный бюджет СССР [Текст] / авт. кол. под рук. В. В. Лаврова, К. Н. Плотникова. - 2-е изд., доп. и перераб. - М. : Финансы, 1975. - 415 с.

71. Федеральный бюджет СССР [Текст] : учебник / авт. кол. под рук. И. Д. Злобина. - М. : Финансы, 1970. - 368 с.

72. Федеральный бюджет СССР [Текст] / под ред. Г. Л. Рабиновича. -3-е изд., доп. и перераб. - М. : Финансы и статистика, 1983. - 397 с.

73. Федеральный бюджет СССР [Текст] : учебник / Г. Л. Рабинович, М. В. Романовский, В. И. Колесников и др. ; под ред. Г. Л. Рабиновича, М. В. Романовского. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : Финансы и статистика, 1988. - 382 с.

74. Федеральный бюджет СССР [Текст] : учебник / под ред. М. К. Шер-менева. - 2-е изд., доп. и перераб. - М. : Финансы, 1978. - 408 с.

75. Федеральный бюджет СССР [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. М. Александрова. - М. : Госфиниздат, 1961. - 560 с.

76. Федеральный бюджет СССР [Текст] : учебник / под ред. Л. П. Павловой. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : Финансы и статистика, 1987. - 408 с.

77. Гуэрро Х. П. Глобальная инициатива по обеспечению бюджетно-финансовой прозрачности (GIFT): принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-финансовой сфере [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross\\_day-3\\_01\\_guerrero\\_gift-overview\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-3_01_guerrero_gift-overview_rus.pdf)

78. Давыдова, Л. В. Трансформация бюджетной системы в современных условиях [Текст] : монография / Л. В. Давыдова, Т. Л. Рассолова. - Орел : Изд-во ОРАГС, 2009. - 215 с.

79. 25 вопросов об инициативном бюджетировании [Текст] : учеб. пособие / В. В. Вагин, Е. А. Тимохина, Н. В. Гаврилова и др. - М. : Изд. технологии, 2017. - 46 с.

80. Декларация Партнерства открытых правительств (Open Government Partnership) [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <https://www.opengovpartnership.org/resources>

81. Денер, С. Информационные системы финансового менеджмента и открытые бюджетные данные. Отчитываются ли правительства о том, куда идут деньги? [Электронный ресурс] / С. Денер, С. Ю. Мин. - Режим доступа : <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/FMIS-and-OBDRus.pdf>

82. Джойс, Ф. Информированное бюджетирование в США: эволюционный подход [Электронный ресурс] / Ф. Джойс // Бюджет. - 2014. - 1. - Режим доступа : <http://bujet.ru/article/241973.php>

83. Джойс, Ф. Применение методов измерения продуктивности к составлению федерального бюджета: предложения и перспективы [Текст] / Ф. Джойс // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. - М. : Изд-во МГУ, 2003. - С. 696-713.

84. Дзанкисова, И. Х. Методология бюджетного планирования и его методическое обеспечение [Текст] / И. Х. Дзанкисова // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. Общественные науки. - 2011. - 4. - С. 312-319.

85. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс] / Минфин России. - Режим доступа : [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=119548](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119548)

86. Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 г. [Электронный ресурс] / Минфин России. - Режим доступа : [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=93505](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=93505)

87. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. - Режим доступа :

[https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB\\_2018.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/08/main/IB_2018.pdf)

88. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [https://www.minfin.ru/ru/document/?group\\_type=&q\\_4=Доклад+о+лучшей+практике+развития+инициативного+бюджетирования&](https://www.minfin.ru/ru/document/?group_type=&q_4=Доклад+о+лучшей+практике+развития+инициативного+бюджетирования&DOCUMENT_NUMER_4=&M_DATE_from_4=&M_DATE_to_4=&P_DATE_from_4=&P_DATE_to_4=&t_4=627398936&order_4=P_DATE&dir_4=DESC)

[DOCUMENT\\_NUMER\\_4=&M\\_DATE\\_from\\_4=&M\\_DATE\\_to\\_4=&P\\_DATE\\_from\\_4=&P\\_DATE\\_to\\_4=&t\\_4=627398936&order\\_4=P\\_DATE&dir\\_4=DESC](https://www.minfin.ru/ru/document/?group_type=&q_4=Доклад+о+лучшей+практике+развития+инициативного+бюджетирования&DOCUMENT_NUMER_4=&M_DATE_from_4=&M_DATE_to_4=&P_DATE_from_4=&P_DATE_to_4=&t_4=627398936&order_4=P_DATE&dir_4=DESC)

89. Дымшиц, И. А. Содержание и роль Федерального бюджета СССР [Текст] / И. А. Дымшиц. - М. : Госфиниздат, 1954. - 51 с.

90. Дьякова, Е. Б. Повышение финансово-ресурсного базиса развития территорий на основе эффективности и результативности бюджетных расходов [Текст] / Е. Б. Дьякова, Л. В. Перекрестова // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3: Экономика, экология. - 2011. - 2(19). - С. 99-106.

91. Дьякова, Е. Б. Формирование системы бюджетного регулирования территориального развития [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Дьякова Евгения Борисовна. - Волгоград, 2011. - 392 с.

92. Дьяченко, В. П. Товарно-денежные отношения и финансы при социализме [Текст] / В. П. Дьяченко. - М. : Наука, 1974. - 495 с.

93. Дядик, Н. В. Институциональная комплементарность как необходимое условие сбалансированности бюджетно-налоговой системы [Текст] / Н. В. Дядик, Н. С. Томилина // Журнал экономической теории. - 2017. - 4. - С. 221-230.

94. Еремин, Д. А. Алгоритмические, критериальные и информационные модели механизма системного анализа сельскохозяйственной деятельности [Текст] / Д. А. Еремин, С. Л. Гольдштейн // Научное обозрение. Экономические науки. - 2017. - 4. - С. 40-47.

95. Ермакова, Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы [Текст] / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. - 2010. - 20(404). - С. 2-7.

96. Ермакова, Е. А. Зависимость региональных бюджетов от федеральных налогов [Текст] / Е. А. Ермакова, М. А. Троянская // Региональная экономика: теория и практика. - 2015. - 36(411). - С. 26-25.

97. Ермакова, Е. А. Методология формирования и стратегия развития системы государственного финансового менеджмента в России [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Ермакова Елена Алексеевна. - Саратов, 2008. - 506 с.

98. Ермакова, Е. А. Налоговые доходы регионов: проблемы налоговой автономии [Текст] / Е. А. Ермакова // Экономика. Налоги. Право. - 2017. - Т. 10, 3. - С. 132-138.

99. Ермакова, Е. А. Система принципов финансового планирования и прогнозирования для эффективного управления бюджетом [Текст] / Е. А. Ермакова, Е. А. Нестеренко // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. - 2015. - 2(56). - С. 65-69.

100. Ермакова, Н. М. Бюджетная политика и модель межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / Н. М. Ермакова // Налоговая политика и практика. - 2012. - 1-1(109). - С. 3-8.

101. Ермакова, Н. М. Трансфертный механизм межбюджетных отношений [Текст] / Н. М. Ермакова // Вестник Поволжского государственного технологического университета. Сер.: Экономика и управление. - 2012. - 1(15). - С. 81-89.

102. Жез, Г. Общая теория бюджета [Текст] / Г. Жез; пер. под ред. Г. Г. Соловья, К. К. Шмакова. - М. : Госфиниздат СССР, 1930. - 339 с.

103. Задачи, методы и приложения общей теории систем // Исследования по общей теории систем [Текст] : сб. пер. / общ. ред. В. Н. Садовского, Э. Г. Юдина.



Academy Research Group

## REVIEW

The distribution function of the budget is manifested through the formation and use of centralized funds at the levels of state and territorial authorities. The state regulates the economic life of the country and economic relations with the help of the state budget, directing budget funds to the development and restoration of industries and regions. And, in this regard, the state can accelerate or restrain the pace of production, strengthen or weaken the growth of capital and savings, change the structure of supply and demand.

Consolidated budget indicators play an important role in long-term planning in General and long-term financial planning in particular. Financial indicators based on indicators of consolidated budgets are used in the development of forecasts of economic and social development of the state and territories. Indicators of consolidated budgets are used in calculations that characterize various types of security of residents of the country and its territories.

Consolidated financial planning is not possible without calculating the indicators of consolidated budgets. Indicators of the state's consolidated financial balance and territorial consolidated financial balances are taken from consolidated budgets. The revenue part of the balance sheet uses the following data: value added tax and excise taxes, property tax, income tax, taxes on foreign trade, and funds from budget trust funds. The expenditure part includes: expenditures on social and cultural events that are financed from the budget, expenditures on public investment, state subsidies, expenditures on science from the budget, on defense, expenditures on the maintenance of law enforcement agencies, authorities, courts, Prosecutor's offices.

Dr. John B. Sentmar, PhD  
General's Scientific Adviser  
Academy Research Group  
Miami USA









Научное издание

Зинаида Михайловна Назарова  
Юрий Васильевич Забайкин  
Михаил Федорович Харламов

Рационализация бюджетной системы и бюджетного устройства

Учебное пособие

Подписано в печать 22.05.2020. Формат 60 84/16.  
Объем. 13,3 п.л. Тираж 1000 экз.

National Research

<https://nationalresearch.ru>  
[nr@worldjournals.pro](mailto:nr@worldjournals.pro)

Москва, Россия  
2020