Горшков Алексей Алексеевич. Бюджетная политика обеспечения финансовой безопасности субъектов Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Волгоград, 2002 203 c. РГБ ОД, 61:03-8/97-3

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ 11

1.1. Экономическое содержание бюджетной политики как категории управления государственными финансами (региональный аспект) 11

1.2. Политика бюджетной децентрализации. Бюджетный федерализм 34

ГЛАВА 2. ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РФ 46

2.1. Финансовая безопасность страны (регионов) как условие и цель рациональной бюджетной политики 46

2.2. Содержание и классификация угроз финансовой и бюджетной безопасности' 58

2.3. Индикативный анализ финансовой безопасности региона 77

ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ РАЦИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 93

3.1. Приоритетные направления рационализации бюджетной политики и их мониторинг 93

3.2. Управление государственным долгом субъекта РФ в системе мер по обеспечению финансовой безопасности 109

3.3. Преодоление бюджетно-налоговой асимметриина территории субъекта РФ 122

3.4. Усиление финансового контроля за исполнением территориальных бюджетов 138

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 149

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 157

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность исследования. Обеспечение государственной и территориальной целостности страны требует последовательной реализации конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике и финансовой сфере.

Предпринимаемые в нашей стране меры по модернизации экономики и реформированию социальной сферы могут стать результативными в сочетании с эффективной бюджетной политикой на уровне Федерации и ее субъектов.

Бюджетная политика, соответствующая стратегическим целям территориального развития России, должна быть направлена на создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных органов власти и управления в проведении структурных реформ, обеспечении устойчивого развития, конкурентоспособности и безопасности. Управление общественными финансами на всех уровнях должно быть основано на сочетании принципов экономической эффективности, бюджетной ответственности, социальной справедливости и политической консолидации.

Для достижения общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создания условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества должны быть созданы правовые и финансово-экономические механизмы, повышающие ответственность органов власти и управления за результаты проводимой ими политики, сохранение единого экономического пространства, формирование условий равной конкуренции между регионами.

В многогранном содержании бюджетной политики как категории управления государственными финансами проявляется все больше аспектов: временной, функциональный, институциональный, территориальный, которые требуют комплексной проработки с точки зрения теории и практической деятельности.

Несмотря на значительный прогресс в направлении создания эффективной системы управления государственными финансами, все ее элементы функционируют с недостаточно высокой степенью эффективности. Это относится и к межбюджетным отношениям, и ко всему бюджетному процессу, включая стадии формирования бюджетной политики, исполнения бюджета, учета и контроля, а также к прозрачности бюджетов и процедур принятия бюджетных решений, управлению долгом и активами.

Общая несбалансированность обязательств и ресурсов государства составляет не менее 20% ВВП, что определяет низкую эффективность бюджетной системы.

Последние годы стали периодом обострения кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов как следствия резкой диспропорции между сосредоточенными на региональном и местном уровне значительными расходными обязательствами и бюджетными средствами, с одной стороны, и недостаточной ответственностью за их выполнение и использование, с другой.

Эффективность бюджетной политики на федеральном и региональном уровне изначально определяется совокупностью принципиальных положений, на которых она основана.

В условиях дефицита бюджетных ресурсов, обострения угроз финансовой безопасности страны и субъектов Федерации особую актуальность приобретают проблемы научной разработки принципов рациональности и безопасности бюджетной политики.

Степень разработанности проблемы. Подход к экономической и финансовой политике как социальным наукам и искусству управления формировался в трудах таких ученых, как М.Боголепов, Н.Бунге, В.Герье, В.Зомбарт, А.Исаев, И.Кауфман, И.Озеров, Л.Слонимский, И.Янжул и др.

Современные взгляды на содержание экономической и бюджетной политики как категории управления государственными финансами представлены в исследованиях Л.И.Абалкина, А.М.Бабича, С.В.Барулина, С.И.Берлина, О.В.Врублевской, А.З.Дадашева, Л.А.Дробозиной, В.П.Иваницкого, А.Ю.Казака, А.М.Ковалевой, Л.Н.Павловой, Г.Б.Поляка, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Б.М.Сабанти, В.И.Самарухи, Д.ГЛерника.

Научные достижения этих авторов стали стимулом к более глубокой разработке таких аспектов бюджетной политики, как институциональный, региональный. Возникла необходимость систематизации принципов бюджетной политики, дополнительной аргументации принципов рационализации и безопасности.

Вывод о перспективности идей институциональной экономики для развития теории бюджетной политики сформировался у автора под влиянием трудов представителей неоинституционализма: Р.Коуза, И.Макнила, С.Пейовича, Р.Познера, Дж.Стиглица, О.Уильямсона и др. Императивный характер бюджетной политики обусловил особое внимание к теории государства, ответственного за установление и эффективную защиту прав собственности,-теории общественного выбора (Дж.Бьюкенен, Г.Таллок).

Проблемы бюджетной децентрализации, бюджетно-налогового федерализма, межбюджетных отношений, остро стоящие в период бюджетных реформ, оказались в центре внимания многих исследователей: Ю.Артемьева, А.Барского, Ю.Беляева, Е.Бушмина, О.Ивановой, А.Игудина, В.Кокова, Е.Коломина, А.Лаврова, И.Ларионова, В.Матеюка, О.Овсиенко, В.Панскова, И.Подпориной, Т.Поздняковой, Л.Прониной, В.Радченко, Т.Романовой, С.Сазонова, А.Смирнова, М.Хартмана, М.Ходоровича, В.Христенко, С.Хурсевича, Н.Ширкевича.

Однако критическое состояние финансовой системы страны, угроза кризисов, рост социальной напряженности не позволяют рассматривать аспекты бюджетной политики в отрыве от проблем безопасности страны и регионов.

Вопросы экономической безопасности рассматривались в трудах А.Архипова, Р.Белоусова, М.Бендикова, В.Бобровникова, В.Бурцева, А.Быкова, С.Глазьева, Э.Грязнова, Б.Губина, Р.Дронова, В.Иванченко, А.Илларионова, Р.Качалова, Г.Клейнера, А.Колосова, Ю.Кобрина, Э.Кочетова, В.Кульбы, А.Логвиной, Ю.Любимцева, В.Медведева, А.Наговицина, А.Нестеренко, А.Орлова, Ю.Осипова, Г.Петровой, О.Роговой, О.Романовой, В.Сенчагова, Т.Сухаревой, В.Тамбовцева, А.Татаркина, Е.Третьяка, С.Толкачева, Е.Хрусталева, Ф.Шиллера и др.

В рамках проблем экономической безопасности разработаны и вопросы финансовой безопасности. Однако угрозы финансовой безопасности, ее

показатели, индикаторы, их пороговые значения рассматривались на макроуровне. Региональные аспекты финансовой безопасности системно не исследовались.

Актуальность, недостаточная теоретическая и практическая разработанность проблем бюджетной политики во взаимосвязи с финансовой безопасностью субъектов РФ обусловили выбор темы, цели и задачи диссертационной работы.

Цель и задачи исследования. Цель исследования - научно обосновать направления бюджетной политики на федеральном и региональном уровнях, обеспечивающие финансовую безопасность субъектов Российской

Федерации.

Исходя из названной цели, в работе поставлен ряд задач:

- раскрыть содержание бюджетной политики как категории управления государственными финансами и акцентировать ее региональный аспект;

- системно представить принципы бюджетной политики и дополнительно аргументировать принципы рациональности и

безопасности;

- выявить преимущества бюджетной децентрализации, уточнить

понятие бюджетного федерализма с позиций обеспечения финансовой самостоятельности и безопасности субъектов РФ;

- провести декомпозицию системы межбюджетных отношений по различным признакам и выявить проблемы, связанные с обеспечением финансовой безопасности субъектов межбюджетных отношений;

- выделить блок угроз финансовой безопасности и уточнить определение фактора, угрожающего безопасности, и реальной угрозы финансовой безопасности;

- предложить систему индикаторов финансовой безопасности на региональном уровне;

- провести индикативный анализ финансовой безопасности региона и установить ее пороговые значения;

- выявить на региональном уровне основные угрозы финансовой безопасности и разработать направления бюджетной политики по устранению этих угроз.

Предметом диссертационного исследования являются отношения, складывающиеся у субъекта РФ по поводу формирования и исполнения бюджета, обеспечивающего проведение самостоятельной финансовой политики.

Объектом исследования является бюджет субъекта РФ на примере Волгоградской области.

Методологической и теоретической основой исследования послужили разработки российских и зарубежных ученых по проблемам экономической и бюджетной политики, бюджетного федерализма, региональных финансов, экономической и финансовой безопасности, а также положения Конституции РФ, Бюджетного и Налогового кодексов РФ. Исследование проблем бюджетной политики проводилось с применением диалектического метода познания, организационного и системного подходов.

Диалектический метод реализован при помощи таких общенаучных приемов, как абстракция, дедукция, индукция, анализ и синтез, методы группировки ц сравнения. В рамках организационного подхода использовались субъектно объектный, историко-логический, структурно-функциональный анализ. В работе также применены приемы статистико-экономического анализа и метод экспертных оценок.

Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и субъекта Федерации по вопросам формирования и использования бюджетов, материалы Госкомстата РФ, методические материалы Министерства финансов РФ, факты, опубликованные в экономической литературе, информационные ресурсі Internet, собственные расчеты автора.

Структура диссертации.

Работа строится по проблемно-тематическому принципу и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 305 источников и приложений.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что в нем обоснованы принципы и направления бюджетной политики, обеспечивающие финансовую безопасность субъектов Российской Федерации.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- исходя из дуализма бюджетной политики как науки и управленческой деятельности, сформулировано ее определение как императивной, теоретически обоснованной системы планирования, регулирования и контроля финансовых отношений в процессе образования и использования централизованных денежных фондов государства;

- комплексно представлены аспекты бюджетной политики:

временной, функциональный, институциональный и аспект государственного устройства;

- систематизированы и дополнительно аргументированы принципы бюджетной политики: научной обоснованности, преемственности, композиции, рациональности и безопасности;

- выявлена тенденция к децентрализованному размещению ресурсов общественного сектора, свойственная природе рыночной экономики, и уточнено определение бюджетного федерализма с акцентом на финансовую безопасность субъектов межбюджетных отношений;

- в качестве одного из приоритетов бюджетной политики государстве , обосновано достижение его финансовой безопасности как состояние защищенности финансовой системы и всех элементов финансово-экономического механизма от внутренних и внешних угроз, основанное на способности государства осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами;

- выявлены факторы, угрожающие безопасности, и реальные угрозы финансовой и бюджетной безопасности на региональном уровне;

- предложена система индикаторов бюджетной безопасности на уровне субъекта РФ, включающая 3 блока: индикаторы бюджетной симметрии, индикаторы доходного потенциала, индикаторы бюджетной обеспеченности и проведен индикативный анализ финансовой безопасности на примере Волгоградской области;

- разработаны организационные и методические аспекты мониторинга бюджетных расходов;

- обобщен опыт Волгоградской области по разработке бюджетной политики, направленной на предотвращение угроз финансовой безопасности (управление государственным долгом, преодоление бюджетно-налоговой асимметрии на территории субъекта РФ, казначейское исполнение федерального и регионального бюджетов).

Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, развиваю" традиционные взгляды на содержание бюджетной политики, региональных финансов, дополняют предметную область исследования проблем финансовой и бюджетно-налоговой безопасности региональным аспектом, создают основу разработки инструментария рационализации региональной бюджетной политики.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке конкретных предложений по организации мониторинга бюджетных расходов, индикаторов бюджетной безопасности, пороговых значений показателей безопасности; совершенствованию управление , государственным долгом субъекта РФ; повышению эффективности работы казначейства, которые будут способствовать проведению самостоятельной, рациональной и безопасной финансовой политики в регионах.

Апробация работы

Наиболее существенные положения и результаты исследования были доложены на конференции в г. Санкт-Петербурге (2001 г.), а также на итоговых научно-практических конференциях преподавателей, аспирантов и сотрудников в Волгоградском государственном университете (1999-2000 гг.), Волгоградской государственной сельскохозяйственной академии (1998-200 і гг.).

Основные теоретические положения диссертации используются в учебном процессе в ВолГУ в курсах: «Финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Региональные финансы», что подтверждено справкой о внедрении.

По теме диссертации опубликовано 5 работ общим объемом 7,7 п.л.

## Экономическое содержание бюджетной политики как категории управления государственными финансами (региональный аспект)

Бюджетная политика на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации является сложным феноменом общественной жизни. Логика его (феномена) раскрытия, обуславливает исследование ключевого слова «политика».

В современном толковании этот термин применяется в исследовании различных явлений и процессов, происходящих в обществе.

Проведение краткого исторического и терминологического анализа категории «политика» необходимо в качестве создания основы для дальнейшего раскрытия экономического содержания бюджетной политики.

В толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даля (1865 г.) указано, что слово «политика» пришло из Греции и означает науку государственного управления, а также «виды, намерения и цели государя, немногим известные, и образ его действий при сем нередко скрывающий первые.» [53, стб. 238]. В греко-русском словаре известного филолога А.Д. Вейсмана (1899 г.) находим поХтхц - государственная наука, искусство управлять государством [41, стб. 1023]. Эти определения указывают на то, что в прошлом, во-первых, обязательным субъектом политики как отношения выступало государство; во-вторых, термин «политика» имел двойное значение: 1) это наука, 2) это управление.

Двойственное значение «политики» стало традиционным у русских экономистов конца XIX - начала XX века, хотя и было предметом спора, что подтверждается работами таких ученых как М. Боголепов [20], Н. Бунге [25], В. Герье [43], В. Зомбарт [77], А. Исаев [89], И. Кауфман [92-94], И. Озеров [153-154], Л. Слонимский [224-225], И. Янжул [292] и др. При этой традиции в понимании политики существовали и другие мнения. Например, в статье «Политика», автор которой выступает под псевдонимом В. В-въ, написано, что этим термином обозначают несколько явлений «...1) одну из социальных наук, 2) совокупность реальных фактов, изучаемых ею и 3) так называемое политическое искусство» [40, с. 302].

Автор статьи (В. В-въ) рассматривает политику как науку. характеризуя ее тем, что она имеет довольно неопределенное содержание. Такая характеристика дана на основе анализа представлений об этой науке Аристотеля, Платона, Макиавелли, Бодена, Гуго, Гроция, Монтескье, Рошера, Вайца, Дальмана, Бенуа, Блунчли, Гольцендорфа, Фребеля, Цепфля, Ешера, Моля, Чичерина. В результате анализа В. В-въ пишет, что политика: «в современном смысле сводится обыкновенно к изучению тех целей, к которым должно стремиться или действительно стремится государство, и тех средств, которые оно употребляет для достижения своих целей» [40, с. 302]. Многие из этих ученых принимали понимание политики Аристотеля, дл которого она была наукой о государстве. Но с развитием государственности и эволюции научного знания происходила дифференциация политики как науки: «с увеличением суммы знаний о государстве аристотелевская политика обратилась в целый цикл государственных наук, из которого выделились политическая экономия, наука о финансах, статистика, и различные юридическая дисциплины, в том числе государственное право, как наука о строении государства и об отношении между верховною властью, ее органами и подданными» [40, с. 302].

Из сказанного выше следует что, в предмете политики как наукії обязательно присутствие государства, которое в данном случае представляет собой государственный аппарат. Такое объяснение важно, потому что спор о содержании государства, идущий от греческих философов, не стихает до сих пор, и государство Платона - это территория, власть и общество. Мы в контексте политики говорим только о власти, что позволяет сказать об особенности ее (политики) предмета - он императивный, то есть повелительный, односторонний, ограничивающий выбор способов действия.

В России основа современного значения термина «политика» была заложена в социалистический период развития общественной мысли, и этим обусловлена заидеологизированность понятия «политика». В.И. Ленин считал, что политика-это «устройство государственной власти» [129, с. 239] и «политика есть участие в делах государства, направление государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства» [128, с. 340]. Эти высказывания были сделаны на фоне оценки классовой борьбы, и поэтому классовый оттенок термина «политики» советская наука восприняла как направление его развития. В Советском энциклопедическом словаре под редакцией Нобелевского лауреата A.M. Прохорова политикой называются «государственные или общественные дела...» [177, с. 1041]. Дальнейшее разъяснение этого термина выявляет, что им характеризуются отношения между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которых является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти, участие в делах государства, определение форм, задач, содержания его деятельности. Такое же толкование находим в философском энциклопедическом словаре, в котором вместе с утверждением, что политика отражает социальные, главным образом классовые, отношения, рассмотрены условия существования политики: «с тех пор как появились классы и до тех пор, пока они будут сохраняться, существовала и будет существовать политика как особая, специфическая форма общественной деятельности» [178, с. 490].

## Финансовая безопасность страны (регионов) как условие и цель рациональной бюджетной политики

Экономическая безопасность - фундаментальная основа экономически эффективного государства в целом. Как отмечают специалисты Института США и Канады РАН [101], в самом общем виде экономически эффективное государство - это государство, которое отстаивает свои национальные интересы и обеспечивает свою национальную экономическую безопасность в определенное время и при данных обстоятельствах в условиях неограниченной международной конкуренции.

Государственная безопасность базируется на экономической безопасности страны, однако, имеет и свои специфические оценки, факторы и критерии, включая социальную, экологическую, внешнеэкономическую, национально-этническую стабильность, обороноспособную достаточность, ресурсную и научно-технологическую независимость, мобильность и др. Государственная безопасность-условие и предпосылка экономической безопасности и наоборот. С учетом этого можно говорить об их синтезированности и взаимообусловленности, имеющей тенденцию к формированию целостной безопасности страны по всему комплексу факторов и критериев. Только ориентация на целостность поможет преодолеть изолированность подходов и критериев в выработке экономической политики и политики государственной безопасности, предотвратить создание особых, недостаточно скоординированных и даже конкурирующих структур и механизмов [79].

В России доктрина экономической безопасности одобрена и введена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)»[244]. Во исполнение положений данного Указа 27 декабря 1996 г. было принято Постановление Правительства РФ № 1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений)». В этих документах определены цель и объекты государственной стратегии экономической безопасности, дана характеристика угроз экономической безопасности России, сформулированы критерии и параметры состояния экономики, отвечающие требованиям экономической безопасности, описаны механизмы и меры экономической политики, направленные на обеспечение экономической безопасности. Как отмечено в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации, «в международных отношениях Россия сталкивается со стремлением промышленно развитых стран, крупных иностранных корпораций использовать ситуацию в Российской Федерации и государствах - участниках Содружества Независимых Государств в своих экономических и политических интересах... Без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как во внутригосударственном, так и на международном уровне».

Государственная стратегия экономической безопасности (ГСЭБ) должна быть основой разработки государственной экономической политики (ГЭП). Эти два документа являются самостоятельными и друг друга дополняют.

Общая логика процесса формирования ГЭП, осуществляемого в рамках утвержденной ГСЭБ, включает учет положений и требований последней в таких документах:

1. Концепция национальной безопасности.

2. Концепция государственной экономической политики (на 3-5 лет с ежегодной корректировкой).

3. Государственная стратегия экономической безопасности.

4. Программа развития экономики в соответствующих годах. 5. Прогноз социально-экономического развития страны (на год, три, пять и десять лет).

6. Бюджетная политика (на год).

7. Денежно-кредитная политика (на год).

Концепция государственной экономической политики - это система целей развития экономики, ее важнейших отраслей и сфер, а также соответствующих взаимоувязанных механизмов достижения данных целей. включая перечень программ развития, направления реформирования экономики, ориентиры для разработки годовой бюджетной и денежно кредитной политики. В обобщенном виде ГЭП - это синтез финансовой, бюджетной, денежно-кредитной, а также технологической и структурной политики [221, с. 145]. Следовательно и экономическую безопасность можно рассматривать в аспекте каждого вида ГЭП - то есть разграничивать безопасность бюджетную, финансовую, денежно-кредитную, технологическую и т.д.

## Приоритетные направления рационализации бюджетной политики и их мониторинг

Стабилизация и дальнейшее развитие экономики, социальное благополучие населения субъекта РФ во многом зависит от эффективности финансово-бюджетной политики.

Прежде чем определить основные направления усилий Администрации области по повышению результативности управления общественными! финансами необходимо, на наш взгляд, подробно остановиться на анализе основных направлений федеральной бюджетно-налоговой политики на 2002 и последующие годы.

Разработка эффективной бюджетной политики в последнее время находится в центре внимания Президента и Правительства РФ.

В своих годовых посланиях Федеральному Собранию РФ Президент ставит вопрос о необходимости «консолидированной и эффективной государственной власти», понимая под этим трудные задачи [3]:

- определение конкретных и четких полномочий федерального центра л субъектов Федерации в качестве регионального уровня управления. Сегодня это - конфликтное поле;

- наведение порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти;

- системную организацию межбюджетных отношений.

Вопрос распределения ресурсов и налоговых поступлений Президент четко увязывает с ответственностью за исполнение взятых обязательств различными уровнями власти. Конфликтность межбюджетных отношений во многом порождает экономическую и политическую нестабильность в отдельных регионах России.

Конфликтность носит двухуровневый характер:

Федерация - регион, региональная администрация - органы местного самоуправления (главы регионов - мэры областных городов).

Чтобы минимизировать возможность зарабатывания денег и политического капитала на бюджетных активах государства при дележе бюджетных доходов, Президент предлагает перейти к формированию бюджета из двух частей. Первая - бюджет текущих государственных обязательств. В этой части предлагает парламенту либо одобрить, либо отклонить предложения Правительства, но не изменять параметры федерального бюджета. Вторая часть-бюджет развития на основе дополнительных доходов, связанных с внешнеэкономической конъюнктурой. На этой части бюджета Президент л предлагает сосредоточить все внимание парламентариев.

Детальный анализ годового Послания и развитие основных тенденций государственного строительства в РФ свидетельствуют о том, что бюджетная политика и межбюджетные отношения будут встроены в систему четкой вертикали государственной власти, целью которой является прочная и экономически обоснованная государственная стабильность, эффективность и прозрачность в осуществлении социальных обязательств государства.

Основными задачами бюджетной политики на 2002 г. были поддержание макроэкономической сбалансированности и бездефицитности федерального бюджета.

Президент подтверждает необходимость формирования бюджета из двух частей и заявляет о том, что бюджетная политика будет скоординирована с денежно-кредитной, внешнеэкономической, структурной политикой.

В области доходов первоочередной задачей бюджетной политики должно явиться не увеличение налоговой нагрузки на экономику, а расширение налоговой базы благодаря созданию благоприятных условий для развития частного бизнеса, сокращению нелегального теневого оборота. В целях оптимизации бюджетных расходов предлагается следующее:

- установить жесткие сметы расходов для всех государственных органов и бюджетных учреждений. Главным распорядителям средств федерального бюджета необходимо взять под контроль обязательства, принимаемые от их имени бюджетными учреждениями, фиксировать их на лицевых счетах в органах федерального казначейства;

- завершить формирование механизма, препятствующего принятию законов без учета их последствий для бюджетной системы;

- расходная часть бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными методами оценки рациональности бюджетных расходов, внедрять индикаторы результативности затрат государственных средств;

- продолжать оптимизацию сети научных, высших и профессиональных учебных заведений в соответствии с потребностями страны. Средства федерального бюджета должны быть сосредоточены на поддержке наиболее перспективных тем и направлений. В отношении учреждений социальной сферы ускорить переход на контрактную форму финансирования: деньги выделяются организацией не потому, что она существует, а в зависимости от результатов ее работы;

- в текущем году Правительство РФ должно разработать концепцию реформирования системы социальных льгот и выплат, предусмотрев при этом замену большинства категориальных льгот адресными формами социальной поддержки населения и ликвидацию ведомственных льгот;

- осуществление государственных закупок производить на конкурсной основе;

- осуществление расходов на оплату бюджетными организациями потребляемых топливно-энергетических ресурсов должно быть жестко увязано с тарифной политикой государства в этой сфере;

- повышение оплаты труда государственных служащих производить за счет сокращения общей численности занятых в государственном секторе; - переход к новой модели пенсионной системы;

- в 2002 г. особое внимание должно быть уделено реформе государственной службы, реформе судебной системы, ее развитию;

- усилить ответственность государственных заказчиков федеральных целевых программ за реалистичность предусматриваемых в них мероприятий, а также за результаты их осуществления. Программы должны базироваться на четко определенных критериях, ясных индикаторах, увязанных с их ресурсным обеспечением.

Вопросы межбюджетных отношений наиболее полно освещены в предлагаемой Правительством РФ «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

Целью Программы декларируется формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровне самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.