Содержание

[Введение](#_Toc275956008)

[Введение](#_Toc275956009)

[Глава 1. Бюджетное устройство и бюджетная система страны](#_Toc275956011)

[1.1 Бюджетная система и принципы ее функционирования](#_Toc275956012)

[1.2 Типы и модели бюджетных систем, их особенности](#_Toc275956013)

[1.3 Консолидированный бюджет](#_Toc275956014)

[Глава 2. Бюджетная политика государства](#_Toc275956016)

[2.1 Содержание и основные концепции бюджетной политики](#_Toc275956017)

[2.2 Бюджетная политика в области межбюджетных отношений](#_Toc275956018)

[Глава 3. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации](#_Toc275956019)

[3.1 Сущность и содержание бюджетного федерализма](#_Toc275956020)

[3.3 Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты](#_Toc275956021)

[3.4 Пути и перспективы совершенствования межбюджетных отношений](#_Toc275956022)

[Выводы и рекомендации](#_Toc275956023)

[Библиографический список](#_Toc275956025)

[Приложения](#_Toc275956027)

## Введение

Взаимосвязи звеньев бюджетной системы реализуются через механизм межбюджетных отношений, в основу которых в федеративных государствах должны быть заложены принципы бюджетного федерализма.

Важнейшей составляющей бюджетной реформы, проводимой в стране, является совершенствование межбюджетных отношений на основе принципов бюджетного федерализма в их новом качестве применительно к специфике экономического положения России в настоящее время. Обеспечение реальной финансовой стабилизации в России невозможно без решения проблем сбалансированности бюджетов разных уровней, выравнивания межрегиональных различий бюджетной обеспеченности, совершенствования регулирования региональных и местных бюджетов.

Теоретическим и практическим вопросам функционирования бюджетов разных уровней, совершенствования межбюджетных отношений, бюджетного регулирования были посвящены работы А.М. Александрова, Н.В. Альвианской, М.И. Боголепова, М.В. Васильевой, О.В. Врублевской, Л.А. Дробозиной, В.П. Дьяченко, А.Г. Игудина, И.Х. Озерова, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Л.П. Павловой, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Я.Б. Хесина, М.И. Ходоровича, С.Н. Хурсевича, Н.А. Ширкевич, Д.Г. Черника и др. Однако существующие противоречия в сфере межбюджетных отношений, проблемы формирования региональных и местных бюджетов потребовали дальнейших научных разработок в этой области, что и предопределило выбор темы, постановку ее целей, задач и содержания.

Целью данного исследования является разработка конкретных мер по повышению эффективности регулирования региональных и местных бюджетов и на этой основе укрепление их доходной базы.

Для реализации поставленной цели потребовалось решение следующих задач:

определение степени самостоятельности региональных и местных бюджетов в Российской Федерации;

выявление особенностей социально-экономического развития раз-личных регионов в условиях реформирования межбюджетных отношений;

проведение анализа результатов исполнения местных бюджетов;

обоснование необходимости совершенствования межбюджетных отношений и укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов;

разработка основных направлений регулирования местных бюджетов в условиях реформы местного самоуправления.

Предметом исследования стали теория и практика межбюджетных отношений в России и за рубежом, проблемы управления бюджетным процессом и регулирования бюджетов разных уровней. Объектом исследования выступили бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Информационной базой послужили нормативно-законодательные акты, регламентирующие бюджетный процесс и организацию межбюджетных отношений в Российской Федерации, вопросы формирования бюджетов разных уровней; статистические сборники Госкомстата РФ, областного управления статистики; данные Министерства финансов РФ; Министерства финансов Ростовской области; Управления федерального Казначейства по Ростовской области; данные финансовых органов муниципальных образований; материалы периодических изданий по исследуемым вопросам. Методологической основой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых и практиков в области финансов, а также законодательные и нормативные акты, методические, проектные материалы, материалы научных конференций и семинаров.

Инструментами исследования послужили общенаучные методы исследования: анализ и синтез, диалектический, логический, системный и комплексный подходы, а также такие конкретно-научные методы экономического анализа, как структурный, динамический, группировки и другие.

## Глава 1. Бюджетное устройство и бюджетная система страны

## 1.1 Бюджетная система и принципы ее функционирования

*Бюджетное устройство* определяет организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др.

Составляющей частью бюджетного устройства является бюджетная система.

*Бюджетная система* - это совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах.

Основы бюджетного устройства определяются формой государственного устройства страны, действующими в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах.

Все государства имеют специфические (особенные) бюджетные системы, для которых характерна различная организация этих систем.

Основы бюджетного устройства Российской Федерации определяются Конституцией страны и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами Федерации которой являются республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные округа.

Преобразования, произошедшие в нашей стране в связи со становлением рыночных отношений, не могли не затронуть центральное звено финансовой системы - бюджетную систему. Ее структура претерпела серьезные изменения, скорректированы также принципы ее организационного построения. Начиная с 1924 г. и до 1991 г. бюджетная система СССР "объединяла в государственном бюджете СССР союзный бюджет, бюджет социального страхования и государственные бюджеты 15 союзных республик, в состав которых входили республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты 20 автономных республик и более 53 тысяч местных бюджетов (краев, областей, округов, городов, районов, сельских и поселковых Советов)" [33]. Бюджетная система этого периода основывалась на трех принципах: демократического централизма, национальной политики и единства. Каждый нижестоящий бюджет входил составной частью в бюджет вышестоящей административно-территориальной единицы и находился в довольно жесткой зависимости от него. Преобладание централизма заключалось в том, что основные бюджетные средства были сконцентрированы в союзном бюджете, а у республиканских и местных органов власти были значительные ограничения в правах и отсутствовала самостоятельность в вопросах налогообложения, распределения и использования своих бюджетных средств. Удельный вес местных бюджетов в государственном бюджете СССР был в среднем на уровне 15-16%. "Доля местных бюджетов в общем объеме государственного бюджета повысилась с 14,5% в 1955 г. до 20,8% в 1965 г., в финансировании народного хозяйства - с 5,8 до 17,7%" [27]. Это было связано в основном с проведением политики жилищного строительства. В этот период времени наметилась тенденция роста доли областных бюджетов, через которые осуществлялось финансирование местных отраслей народного хозяйства. Однако после 1965 г. наметилась устойчивая тенденция снижения удельного веса местных бюджетов в общем объеме государственного бюджета СССР. "В 1975 году он составил 17,9%, а в 1980 году - 16,1%, в 1985-1988 годах - 15,9%. Рост доли местных бюджетов в 1990 году до 16,7% (на 0,8 пункта), а республиканских до 33,8% против 31,8% в 1985 году, объясняется углублением перестроечных процессов в народном хозяйстве и в бюджетной сфере, децентрализацией отраслей, связанных с удовлетворением нужд населения, нарастанием территориального подхода в управлении экономикой и социальной сферой" [27].

Принципиальные изменения в бюджетной системе произошли в связи с распадом СССР, созданием Российского государства, началом перехода к рыночным отношениям и т.д.

Закон "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР", принятый в 1991 г., положил начало новому этапу в формировании новой бюджетной системы России. В этом документе приводятся основные понятия в области бюджета, а также определяются новые принципы бюджетного устройства страны.

Важной вехой в бюджетной сфере можно считать принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ).

Согласно ст.6 БК РФ, *бюджетная система РФ* - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В соответствии с Конституцией РФ (ст.71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (ст.10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней:

федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ);

бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

местные бюджеты, в том числе:

бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

бюджеты городских и сельских поселений.

Бюджетная система Российской Федерации включает: федеральный бюджет, бюджеты государственных внебюджетных фондов; 88 бюджетов субъектов РФ (из них 21 республиканский бюджет, 55 краевых и областных бюджетов, 9 окружных бюджетов автономных округов, бюджет автономной Еврейской области, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петер-бурга); бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов и местные бюджеты.

Современную структуру бюджетной системы Российской Федерации можно представить на рисунке 1.



Рис.1. Структура бюджетной системы РФ

Согласно действующей редакции Кодекса, бюджетная система РФ имеет 3 уровня, реально в большинстве субъектов РФ существует 4 уровня. В субъектах РФ в составе бюджетов районов имеются сметы поселков и сельских администраций, в 24 субъектах созданы местные бюджеты двух уровней, в 15 - существуют местные бюджеты на уровне поселений и районные "государственные" бюджеты. Количество уровней бюджетной системы должно соответствовать количеству уровней публичной власти (установленных иными законами). Местные бюджеты делятся на бюджеты двух типов (уровней) - бюджеты муниципальных районов и бюджеты поселений (бюджет городского округа по составу доходов и расходов примерно равнозначны консолидированному бюджету района). В рамках реформы местного самоуправления с учетом формирования поселенческого уровня бюджетной системы РФ число муниципальных бюджетов все время увеличивается. Например, только в Ростовской области в 2006 г. к уже имевшимся 55 муниципальным образованиям добавилось еще 408 поселковых.

В Приложении 1 приведена динамика основных показателей бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная система Российской Федерации основана *на принципах*:

единства бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

самостоятельности бюджетов;

равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;

сбалансированности бюджета;

результативности и эффективности использования бюджетных средств;

общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;

прозрачности (открытости);

достоверности бюджета;

адресности и целевого характера бюджетных средств;

подведомственности расходов бюджетов;

единства кассы.

*Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации* означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

*Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

*Принцип самостоятельности бюджетов* означает:

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов;

недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

*Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом.

Договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие Бюджетному кодексу, являются недействительными.

*Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов* означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах.

*Принцип сбалансированности бюджета* означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

*Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств* означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

*Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов* означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;

расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;

расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации;

отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года.

*Принцип прозрачности (открытости)* означает:

обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);

стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

*Принцип достоверности бюджета* означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

*Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

*Принцип подведомственности расходов бюджетов* означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии со ст.158 Бюджетного кодекса.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации.

*Принцип единства кассы* означает зачисление всех кассовых поступ-лений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории, соответственно, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации [3].

Обобщая содержание принципов построения бюджетной системы, получивших отражение в Бюджетном кодексе, можно сказать, что их реализация должна определяться необходимостью выполнения общегосударственных экономических и социальных программ, а также перераспределении финансовых ресурсов для выравнивания развития регионов.

## 1.2 Типы и модели бюджетных систем, их особенности

В настоящее время в мировой практике функционируют различные бюджетные системы, отличающиеся между собой по трем критериям:

Доля ВВП, централизуемая для финансирования государственных расходов (в ряде стран эта доля свыше 60%, но практикуется перераспределение ВВП на уровне около 30% от его объема).

Реализация за счет ассигнований из государственного бюджета социальных функций.

Воздействие (обратное) бюджетной системы на реальный сектор экономики.

В настоящее время применяются различные бюджетные системы, так или иначе тяготеющие к типичным - *американской* и *европейской*; имеется также существенно отличающаяся от них *японская* модель. Другие модели сочетают признаки названных (австралийская, средиземноморская, китайская, арабская и др.) [26].

Для *американской системы* характерно жесткое исполнение законов, регулирующих государственные доходы и расходы. Закон о бюджете не принимается. Разработка бюджета становится процедурой учета гарантированных законодательными актами обязательств государства и является заботой правительства. Административные региональные образования (штаты) имеют собственные бюджеты и с центральным бюджетом взаимодействуют в гораздо более узких пределах, чем это принято в европейских странах. Слово "штаты" дословно означает "государства". В США бюджетная система предполагает значительную самостоятельность штатов. Существенными особенностями американской системы являются:

вмешательство государства в экономику в форме финансирования программ развития отдельных секторов;

стимулирование развития предпринимательства посредством предоставления различных налоговых льгот;

возложение социальной "нагрузки" на доходы граждан. Соответственно, и относительно высокий уровень заработной платы формировался с учетом необходимости оплаты большинства услуг непосредственно потребителем. Для такой системы характерна сравнительно невысокая доля государственных расходов в объеме ВВП (немного более трети), хотя при значительной массе ВВП объем государственных расходов является значительным. Важно отметить, что названная доля за 90 лет (1913-2003 гг.) относительно ВВП возросла с 7,5 до 35%.

Иначе формируются государственные расходы в большинстве стран Европы. Для *европейской бюджетной системы* характерно предоставление гражданам социальных гарантий за счет бюджетных средств, активное вмешательство центра в решение финансовых проблем административно-территориальных образований, обеспечение определенного "выравнивания" экономических условий в регионах (в Германии - земель), несмотря на их определенную самостоятельность. Общей чертой всех бюджетных систем является их гибкость. В бюджетном процессе скрупулезно учитываются финансовые обязательства государства, предусмотренные конституцией и действующими законами, часто имеющими "рамочный" характер, в связи с чем многие конкретные вопросы решаются в рамках парламентских процедур.

*Японская бюджетная система* по доле государственных расходов напоминает российскую и американскую - около трети ВВП поступает в бюджетную систему, но значительную и растущую часть социальных расходов, связанных с оказанием социальных услуг работающим, берут на себя фирмы. Это делает ее похожей на советскую модель. Государственное вмешательство в экономику Японии на основе финансирования приоритетных расходов в то же время характерно и для американской модели. Японская модель постепенно трансформируется, но до сих пор сохраняется в некоторых фирмах традиция пожизненного найма [26].

Бюджетные системы различаются *по степени их централизации*. По этому критерию в рамках названных систем различают три типа Моделей.

*Модель децентрализованной бюджетной системы* характеризуется активной ролью регионов в обеспечении финансирования развития их экономики за счет собственных доходов. По этому критерию центральная власть берет на себя расходы, связанные с гарантиями, установленными законами государства. Это характерно, например, для Канады.

*Умеренно централизованная, социально-ориентированная модель* отличается тем, что расходы центра и регионов как атрибут государственных финансов оптимально сбалансированы и закреплены за уровнями бюджетной системы в расчете на ответственность каждого уровня за финансирование расходов, а значит, рост их доходов. Подобными являются бюджетные модели Германии, Швейцарии.

*Максимально централизованная, социально-ориентированная модель* характерна для государств, у которых практически нет проблемы реализации принципа бюджетного федерализма (шведская модель). В России в годы перестройки считался образцом шведский социализм, однако наша бюджетная система в годы реформ развивалась по пути сочетания признаков европейской и американской систем, что имеет объективные основы: сформировавшаяся прежде система оплаты различных социальных льгот за счет средств бюджета, от которой сразу отказаться невозможно; деформация всей воспроизводственной структуры в годы рыночных преобразований; значительная дифференциация экономических условий в регионах; резкое снижение доли государственного сектора в экономике и нерегулярные поступления в федеральный бюджет от предприятий государственного сектора. В связи с этим многие регионы не могут обойтись без финансовой помощи из федерального бюджета. Для бюджетной системы России характерны механизмы "американизации" социальных расходов (перекладывание многих расходов на семейные бюджеты), ограничение социальных функций предприятий при снижении активности государства в социальной политике, в связи с чем три четверти населения не в состоянии оплачивать социальные услуги за счет личных доходов.

Общей тенденцией развития бюджетных систем в различных странах является рост доли ВВП, перераспределяемой через бюджеты для централизованного финансирования многочисленных социально-экономических функций.

Европейская бюджетная система отличается тем, что доля ВВП, централизуемая для государственных расходов, достаточно высока (45-60%). Весьма характерно то, что эта доля росла под влиянием социализации общества в СССР после Второй мировой войны. Эта же тенденция (весьма сдержанная) характерна и для США, и для Японии, где, с одной стороны, ставка делалась на оплату социальных услуг гражданами (США), с другой - на развитие социальных функций бизнеса. Именно в Японии лежат истоки усиливающейся тенденции социализации бизнеса как фактора экономического роста и повышения качества жизни граждан. Наиболее высокой в Японии является и степень социальной ответственности бизнеса. Именно с этим связан невиданный в других странах в 60-80-е гг. ХХ в. научно-технический прогресс в Японии [26].

Бюджетная система России сочетает не самые совершенные признаки японской, американской и европейской систем. Сходство с японской в ней было в том, что предприятия СССР также имели социальные фонды, обеспечивали на высоком уровне реализацию социальных функций. В годы реформ от этого осталось немногое.

Сходство бюджетной системы России с американской системой заключается в том, что при низкой средней заработной плате гражданам навязывается американская модель оплаты многих социальных услуг, в том числе и коммунальных, за счет личного бюджета. Внедряется принцип платности всех услуг. Эта тенденция при низкой заработной плате делает бюджетную систему России неудачным копированием опыта США.

Сходство бюджетной системы России с европейской системой заключается в том, что в ней еще присутствуют "остатки" прежней социальной защиты граждан за счет средств бюджетов всех уровней. Социальная направленность бюджетной политики России в последние годы проявляется все более отчетливо в связи с реализацией национальных проектов [26].

Для всех моделей государств с социальной доминантой характерны следующие существенные признаки:

относительно высокая доля ВВП, перераспределяемого через бюджет на социальные цели. Через бюджетную систему в России перераспределяется около трети ВВП, а на расходы бюджетной системы направляется около четверти ВВП - вследствие ежегодно растущего профицита и накопления стабилизационного фонда;

развитие государственных и фирменных систем социальной поддержки граждан (в Японии в связи с доктриной пожизненного найма явно выражена фирменная поддержка, в Швеции - государственная, в других странах - смешанная плюс внебюджетные фонды);

высокая доля занятых в сфере производства нематериальных благ и услуг социального характера, незначительные масштабы безработицы, высокий уровень социальной защиты безработных и других категорий населения, не занятого трудом по объективным причинам. В нашей стране доля услуг в структуре ВВП росла прежде всего за счет развития посреднических услуг;

в целом высокий уровень производства и потребления ВВП на душу населения, рост уровня оплаты труда по мере роста ВВП и личного вклада каждого работника;

развитые формы массового удовлетворения социальных потребностей при некоторой дифференциации качества предоставляемых социальных благ с оплатой потребителем (развитие культуры, искусства, просвещения, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, информатики и т.п.);

приоритетное развитие нематериального производства как фактора усиления социально-реабилитационных функций общества, по значимости приравниваемых к функциям социальной экологии [26].

Бюджетные системы различаются в зависимости от типов государств с учетом того, является ли оно федеративным или унитарным. По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

*Бюджетная система унитарного государства* состоит из двух звеньев - государственного и местных бюджетов.

*Бюджетная система федеративных государств* трехзвенна и состоит из федеративного бюджета, бюджетов членов федерации (штатов в США, Бразилии, Индии; земель - в Германии) и местных бюджетов.

*Конфедеративное (союзное) государство* - это постоянный союз суверенных государств, созданный для достижения политических или военных целей. Бюджет такого государства формируется из взносов входящих в конфедерацию государств. У государств-членов конфедерации действуют свои бюджетные и налоговые системы [1].

И в унитарных, и в федеративных государствах бюджеты нижестоящих уровней не входят в бюджеты вышестоящих уровней.

## 1.3 Консолидированный бюджет

*Консолидированный бюджет* - свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, формируемых на соответствующей территории.

Согласно ст.6 БК РФ, *консолидированный бюджет* - это свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Консолидированный бюджет Российской Федерации включает федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, *консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации* включает региональный бюджет, т.е. бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов находящихся на его территории муниципальных образований.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет муниципального района* [4].

Консолидированные бюджеты позволяют получить полное представление обо всех доходах и расходах региона или страны в целом.

Консолидированный бюджет обычно составляется при разработке проекта федерального бюджета в виде прогноза, на основе которого в процессе рассмотрения закона о бюджете уточняются пропорции бюджетов разных уровней бюджетной системы.

Консолидированные бюджеты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не рассматриваются и не утверждаются законодательными (представительными) органами власти всех уровней. Эти бюджеты являются в первую очередь статистическим сводом бюджетных показателей, характеризующим агрегированные данные по доходам и расходам, источникам поступления средств и направлениям их использования по территории в целом Российской Федерации, отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В таблице 1 представлены пропорции консолидированного бюджета РФ на 2007 г.

Таблица 1. Основные пропорции консолидированного бюджета Российской Федерации на 2007 г. \*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | Федеральный бюджет | | Бюджеты  территорий | | Консолидированный  бюджет | |
| млрд руб. | % к ВВП | млрд руб. | % к ВВП | млрд руб. | % к ВВП |
| Всего доходов | 6188,1 | 19,8 | 4335,5 | 13,9 | 10523,8 | 33,7 |
| Всего расходов | 4686,3 | 14,9 | 4257,4 | 13,6 | 8943,7 | 28,5 |
| Профицит | 1501,8 | 4,8 | 78,1 | 0,26 | 1579,9 | 5,06 |
| \* Источник: основные направления бюджетной и налоговой политики Российской Федерации на 2007 г. | | | | | | |

Показатели консолидированных бюджетов используются в бюджетном планировании и в сводном бюджетном планировании. В частности, при определении размеров дотаций в расчет принимаются объемы консолидированных бюджетов административно-территориальных образований. Без расчета показателей консолидированных бюджетов невозможно сводное финансовое планирование, так как многие показатели сводного финансового баланса государства и территориальных сводных финансовых балансов берутся из консолидированных бюджетов.

Важна роль показателей консолидированных бюджетов и при анализе формирования и использования централизованного финансового фонда страны, т.е. суммы всех финансовых ресурсов, поступающих в бюджетную систему. Так, используя показатель консолидированного бюджета Российской Федерации, определяют степень централизации финансовых ресурсов, создаваемых в стране и отражаемых в сводном финансовом балансе государства.

При разработке прогнозов экономического и социального развития государства, территорий используются финансовые показатели, в основе которых - показатели консолидированных бюджетов.

Разработка экономико-математических моделей прогнозирования бюджетов также основана на данных консолидированных бюджетов.

Для расчета финансовых ресурсов на перспективу исследуются корреляционные связи между объемами доходов консолидированных бюджетов и такими переменными, как ВВП, национальный доход, объем валовой продукции промышленности, сельского хозяйства [10].

Показатели консолидированных бюджетов используются также при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий, например, бюджетные расходы на одного жителя на медицинское обслуживание, образование и другие среднедушевые бюджетные доходы. В свою очередь среднебюджетные показатели являются критериями для сравнительного анализа состояния отдельных территорий. Показатели консолидированного бюджета страны используются для сравнения с аналогичными показателями других государств.

Свод консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов дает представление о ресурсах, которыми располагают органы власти в центре и на местах. Такой свод получил название *бюджета расширенного правительства* - "расширенного" в том смысле, что он по доходам и расходам больше бюджета консолидированного и включает средства бюджетов государственных внебюджетных фондов, управление которыми осуществляется правительством. Этот бюджет тоже не утверждается.

Сводная информация по сумме названных бюджетов имеет существенное значение для определения перспективы развития всех звеньев бюджетной системы. В настоящее время доля бюджета расширенного в объеме ВВП достигает по доходам около 38%, по расходам - 34% ВВП [26].

## 

## Глава 2. Бюджетная политика государства

## 2.1 Содержание и основные концепции бюджетной политики

Бюджетная политика государства - главная составная часть финансовой политики, поскольку она определяет условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходной базы бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений. Бюджетная политика непосредственно влияет на размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов и определяет не только текущую структуру расходов бюджетов, но и перспективы использования бюджетных средств для развития экономики и социальной сферы. Кроме того, бюджетная политика предопределяет организацию финансовых отношений между субъектами хозяйствования и государством в ходе осуществления налоговой политики, проведения государственной инвестиционной политики, при выработке бюджетной политики в отношении приоритетных отраслей и видов деятельности [2].

*Бюджетная политика* - это совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства.

Содержание бюджетной политики многогранно и охватывает не только последовательность этапов ее разработки, но и детальную проработку ее функционального и временного аспектов.

Разработка бюджетной политики начинается с определения концептуальных основ развития бюджета, установления его роли в общественном воспроизводстве на соответствующем временном этапе. Затем формируются цели и задачи бюджетной политики, определяемые исходя из основных направлений использования бюджетных отношений в интересах граждан, общества и государства. На завершающем этапе бюджетной политики должны вырабатываться конкретные пути решения поставленных целей и задач, позволяющие реализовать основные направления использования бюджетных отношений на том или ином отрезке времени.

Содержание бюджетной политики можно представить в двух аспектах.

Функциональный аспект бюджетной политики включает политику:

в области доходов бюджета (фискальную);

в области расходов бюджета;

в области обеспечения сбалансированности бюджета;

эффективного управления государственным, муниципальным долгом;

в области межбюджетных отношений.

Временной аспект бюджетной политики состоит из бюджетной стратегии, рассчитанной на перспективу, и бюджетной тактики, ориентированной на проведение мероприятий в конкретном финансовом периоде. При этом совокупность бюджетных мер тактического характера должна укладываться в рамки принятой бюджетной стратегии и ни в коем случае не противоречить ей во избежание отрицательных последствий как в бюджетной сфере, так и в целом в экономике.

Бюджетная политика осуществляется как на государственном, так и на субфедеральном (региональном) и муниципальном уровнях.

Основу бюджетной политики составляют стратегические направления экономической и социальной политики государства; именно они определяют размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов, перспективы использования бюджетных средств в интересах решения главных социальных и экономических задач государства. В условиях рынка бюджетная политика - главный рычаг определения основных направлений экономического воздействия государства на общественное производство.

Для обеспечения эффективности бюджетной политики при ее разработке должны соблюдаться определенные требования. Главное из них - научный подход к ее разработке, учитывающий реальное состояние экономики, финансов и бюджетной системы страны.

Под бюджетной политикой государства понимаются также мероприятия государства по управлению доходами и расходами бюджета, а также бюджетным дефицитом.

В экономической теории существует несколько концепций сбалансированности бюджета:

теория ежегодно балансируемого бюджета;

теория циклического балансирования бюджета;

теория автоматически стабилизирующейся экономической политики;

теория компенсирующегося бюджета;

теория функциональных финансов.

*Концепция ежегодно балансируемого бюджета* базируется на том, что бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. Однако такое состояние бюджета исключает или в значительной степени уменьшает эффективность фискальной политики государства, имеющую антициклическую, стабилизирующую направленность. Например, экономика сталкивается с длительным периодом безработицы. Доходы населения падают. При таких обстоятельствах налоговые поступления автоматически сокращаются. Стремясь непременно сбалансировать бюджет, правительство должно либо повысить ставки налогов, либо сократить государственные расходы, либо использовать сочетание этих двух мер. Однако следствием этих мероприятий будет еще большее сокращение совокупного спроса. Другой пример, показывающий, как стремление ежегодно балансировать бюджет может стимулировать инфляцию. В условиях инфляции, при повышении денежных доходов автоматически увеличиваются налоговые поступления. Для предотвращения возможного профицита правительство должно принять следующие меры: либо снизить ставки налогов, либо увеличить правительственные расходы, либо использовать сочетание этих двух мер. Следствием этого будет усиление инфляции [34].

*Концепция циклического балансирования основывается* на том, что бюджет должен быть сбалансирован в ходе экономического цикла, а не ежегодно. Данная концепция предполагает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. Для того чтобы противостоять спаду производства, правительство снижает налоги и увеличивает государственные расходы, т.е. сознательно идет на временный дефицит бюджета. В ходе последующего подъема правительство повышает налоги и снижает государственные расходы. Возникающее положительное сальдо бюджета может быть использовано на покрытие дефицита, возникшего в период спада. Таким образом, правительство проводит позитивную антициклическую политику и одновременно балансирует бюджет, но не обязательно ежегодно. Проблема, возникающая при реализации данной концепции, заключается в том, что спады и подъемы в экономическом цикле могут быть неодинаковыми по глубине и продолжительности. Например, длительный и глубокий спад может смениться коротким периодом подъема. Кроме того, на экономические действия государства в ходе экономического цикла влияют политические факторы, когда общая цель стабилизации экономики подчинена срочным задачам политической конъюнктуры, решение которых ведет к увеличению государственных расходов, а значит, и к росту государственного долга и бюджетного дефицита [34].

*Теория автоматически стабилизирующейся экономической политики* также предполагает балансирование бюджета в рамках экономического цикла. Но особенность этой теории в том, что она делает попытку сгладить один из недостатков предыдущей теории - учесть политический фактор.

С политической точки зрения, для мнения избирателей государству выгоднее увеличивать государственные расходы, чем проводить жесткую налоговую политику ради увеличения доходов бюджета. Результатом таких действий государства может стать прогрессирующий дефицит бюджета и растущая государственная задолженность. Поэтому особое внимание уделяется автоматическим стабилизаторам бюджета - налогам, расходам по страхованию, различным трансфертам и субвенциям. Так, в период подъема встроенный механизм прогрессивного налогообложения должен обеспечить дополнительный доход бюджета. А во время кризиса страховые выплаты и трансфертные платежи призваны сглаживать последствия кризисных процессов. Встроенные стабилизаторы увеличивают (в период кризиса) или уменьшают (в период подъема) дефицит государственного бюджета без необходимости принятия каких-либо специальных законов и актов. Однако встроенные стабилизаторы лишь ограничивают размах или глубину циклических колебаний. К тому же экономика нуждается в дополнительных кредитно-бюджетных мероприятиях.

*Теория компенсирующегося бюджета* полностью отходит от понятия балансирования бюджета и не ставит это своей целью экономической политики. Для такого понимания государственного бюджета кредитное финансирование перестает быть мерой чрезвычайного характера. Заемные средства оцениваются как вполне легитимный источник доходной части бюджета любого развитого государства. Однако здесь существует опасность "раздувания" государственного долга до размеров, когда он будет оказывать не стимулирующее, а сдерживающее воздействие на экономику [25].

*Теория функциональных финансов* во многом пересекается с идеей о компенсирующемся бюджете, так как полностью оправдывает растущий государственный долг как инструмент стабилизации экономики.

Для этой теории вопрос о сбалансированности бюджета является второстепенным. Первоначальная задача государственных финансов - это обеспечение не инфляционной полной занятости, т.е. балансирование экономики, а не бюджета. Государственный бюджет является, прежде всего, инструментом достижения и поддержания экономической стабильности. Поэтому правительство не должно сомневаться, идя на введение дефицита бюджета и государственного долга. Растущую государственную задолженность сторонники теории функциональных финансов аргументируют следующими положениями. Во-первых, налоговые поступления автоматически возрастают по мере ускорения роста экономики, в результате чего дефицит бюджета будет отчасти самоликвидироваться. Во-вторых, права государства по установлению налогов и способности создавать деньги дают для него практически безграничную возможность финансировать дефицит бюджета. В-третьих, проблемы, порождаемые большим государственным долгом, на деле менее обременительны, чем разбалансированность экономики [25].

Критериальное значение для оценки качества бюджетной политики имеют следующие показатели:

стабильность доходов от реального сектора экономики;

пропорциональность роста доходов и расходов;

динамика доли текущих и капитальных расходов в структуре расходов бюджета;

соотношение процентных и непроцентных расходов в бюджете;

наличие сфер (отраслей), финансирование которых улучшается или ухудшается;

доля расходов бюджета на финансирование реального сектора экономики. При ее значительности (в настоящее время она не превышает 9% в структуре расходов федерального бюджета) государственный сектор экономики отстает в развитии [26].

## 2.2 Бюджетная политика в области межбюджетных отношений

Важнейшей составной частью бюджетной политики страны выступает концепция межбюджетных отношений. На ее основе разрабатываются подходы к разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями власти, определению критериев и методов предоставления финансовой помощи на базе условий функционирования бюджетной системы [2].

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 гг. были определены стратегические ориентиры на среднесрочную перспективу - содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов.

Следование этим стратегическим ориентирам в 2007 г. позволило существенно продвинуться в достижении определенных на среднесрочную перспективу целей бюджетной политики - улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

В результате внесения комплексных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации была создана законодательная основа для эффективного функционирования и развития бюджетной системы страны, повышения результативности бюджетных расходов и реструктуризации бюджетного сектора.

Законодательно определен новый механизм использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, установлены параметры формирования нефтегазового трансферта и ограничения на размер дефицита федерального бюджета.

Действовавший в 2004-2007 гг. Стабилизационный фонд Российской Федерации выполнил возложенные на него задачи поддержания макроэкономической стабильности, защиты экономики и бюджетной системы от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры, снижения долговой нагрузки.

Сформированы Резервный фонд, призванный обеспечить сбалансированность федерального бюджета и исполнение принятых расходных обязательств в случае недостаточности нефтегазовых доходов, и Фонд национального благосостояния, ориентированный прежде всего на накопление финансовых средств для обеспечения долгосрочной устойчивости пенсионной системы.

В целях обеспечения преемственности и предсказуемости бюджетных проектировок, создания правовой основы для заключения многолетних государственных контрактов, формирования среднесрочных ориентиров для бизнеса осуществляется переход всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации к среднесрочному финансовому планированию; федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации формируются и утверждаются на трехлетний период.

В 2007 г. федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации впервые были приняты на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг., что позволило заложить основу для формирования в текущем году бюджетных проектировок на 2009-2011 гг. в формате "скользящей трехлетки". Многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования также утвердили свои первые трехлетние бюджеты.

Принятые в 2007 г. поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации завершили закрепление на долгосрочной основе доходов за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Наряду с заложенными в методиках выравнивания бюджетной обеспеченности регионов стимулами, это стало одним из факторов устойчивого роста налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целом, оправдывает себя и механизм делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Изменены подходы к порядку обеспечения федеральной поддержки осуществления инвестиций в объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предполагающие отказ от утверждения детализированного перечня этих объектов на федеральном уровне и переход к заключению между федеральными и региональными органами власти соглашений, предусматривающих взаимные обязательства по осуществлению инвестиций в такие проекты.

Начиная с 2008 г. впервые на законодательном уровне созданы стимулы для сокращения дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов за счет расширения бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с высокой степенью бюджетной самообеспеченности. В то же время предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий из федерального бюджета не увязывается с эффективностью деятельности субъектов Российской Федерации, что снижает стимулирующую роль таких субсидий.

Серьезную озабоченность вызывает и тот факт, что ряд субъектов Российской Федерации отложили до 2009 г. завершение реформы местного самоуправления и формирование связанных с ней инструментов и методов межбюджетных отношений. Далеко не всегда органами государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдаются установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации принципы финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями, в том числе - закрепление за местными бюджетами на долгосрочной основе отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации. С трудом преодолеваются традиции "централизованного регулирования" доходов и расходов местных бюджетов [16].

В целом, по словам Президента Российской Федерации, сформированные к настоящему времени принципы и механизмы бюджетного федерализма и финансовых основ местного самоуправления обеспечивают необходимые предпосылки для повышения эффективности деятельности органов публичной власти всех уровней, проведения ими ответственной бюджетной политики и совершенствования управления общественными финансами. Исходя из этого политика в сфере межбюджетных отношений должна быть основана на стабильности законодательно закрепленного разграничения расходных полномочий, доходных источников, механизмов формирования и предоставления межбюджетных трансфертов.

Ее основной целью должно стать повышение качества бюджетного процесса и финансового менеджмента в субъектах Российской Федерации, в том числе за счет расширения практики учета результативности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии решений о предоставлении финансовой поддержки из федерального бюджета.

В бюджетном послании указывается также на необходимость консолидировать отдельные узконаправленные виды субсидий в рамках формируемых долгосрочных целевых программ или приоритетных направлений государственной политики. Одновременно должны быть установлены индикаторы эффективности их использования и общие требования к региональным или муниципальным программам в соответствующих сферах деятельности.

В связи с высокой степенью дифференциации налогового потенциала и стоимости оказания бюджетных услуг в регионах Российской Федерации при распределении субсидий следует учитывать уровень бюджетной обеспеченности регионов.

Одновременно следует поэтапно сокращать долю средств, предусматриваемых в составе дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности на компенсационные меры. В условиях существенного роста налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации сохранение существующей доли таких средств на неопределенный срок по сути означает снижение финансовой поддержки регионов с объективно низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Задача внедрения передовых принципов организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должна решаться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственную политику в соответствующей сфере. При оценке качества управления региональными финансами должна учитываться доля расходов бюджета субъекта Российской Федерации, формируемая в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат.

Должны быть сформированы стимулы к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами. Условиями, обеспечивающими надлежащее качество финансового менеджмента, могут быть расширение бюджетных возможностей для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проводящих ответственную финансовую политику, и меры воздействия на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, в которых качество финансового управления не обеспечивает реализацию прав граждан на услуги и гарантии, предоставляемые органами государственной власти.

Необходимо ежегодно осуществлять мониторинг и составлять рейтинг качества финансового управления в субъектах Российской Федерации.

Для муниципальных образований в субъектах Российской Федерации должны быть установлены стимулы к повышению эффективности использования бюджетных средств и формированию заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении доходов местных бюджетов. По мнению Правительства, в этих целях необходимо продолжить проведение федеральных конкурсов в сфере реформирования муниципальных финансов в рамках конкурсов по реформированию региональных финансов и разработать рекомендации по проведению аналогичной работы в субъектах Российской Федерации.

## Глава 3. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации

## 3.1 Сущность и содержание бюджетного федерализма

*Бюджетный федерализм* - система налогово-бюджетных взаимоотношений вышестоящего и нижестоящих органов власти и управления на всех ступенях бюджетного процеcca.

Бюджетный федерализм - чрезвычайно сложное и многогранное явление, охватывающее различные аспекты общественной жизни: политический, правовой, экономический, финансовый. Бюджетный федерализм предполагает формирование и развитие системы бюджетного устройства, соответствующей федеративному государству и позволяющей органам власти субъектов федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней [28].

Система бюджетного устройства должна обеспечивать:

экономическую эффективность - создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

бюджетную ответственность - управление общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

социальную справедливость - выравнивание доступа граждан вне зависимости от места их проживания к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

политическую консолидацию - достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;

территориальную интеграцию - обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Сочетание принципов централизма и децентрализма в условиях бюджетного федерализма означает, что наряду с тенденцией децентрализации, характеризующейся усилением демократических начал организации и функционирования бюджетной системы страны, необходимыми условиями являются сохранение единства государства, финансовое обеспечение общих общественных потребностей как полностью бесплатных для населения (государственное управление, оборона и некоторые другие), в отличии от таких общественных потребностей, которые могут быть частично платными (образование, здравоохранение и др.). Это предопределяет соблюдение приоритета федерального бюджета, выражающего общие интересы всех членов федерации.

Понятие "*бюджетный федерализм*" можно определить как отношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации на основе сочетания принципов централизма и децентрализма по поводу формирования и реализации бюджетной политики государствa, разграничения налогово-бюджетных полномочий, расходов и доходов, их распределения и перераспределения в бюджетной системе при высокой степени самостоятельности бюджетов и ответственности за результаты проводимой региональными и местными властями самостоятельной налогово-бюджетной политики исходя из единства общегосударственных интересов и интересов населения, включая интересы народов многонациональной федерации, проживающих на территории субъектов федерации, и входящих в них местных территориальных образований [5].

Имеется несколько моделей бюджетного федерализма. *Классическая модель* децентрализованного бюджетного федерализма ("*конкурентный федерализм*") ориентирована на конкуренцию между территориальными образованиями, имеющими свои "непересекающиеся" налоги по принципу "один налог - один бюджет". Данная модель характеризуется более высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и бюджетной системы. При этом она сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общественных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям. Эта модель реализуется в США.

Другая *модель* в мировой практике носит название *кооперативного бюджетного федерализма* ("один налог - три бюджета"). Она ориентирована в большей степени на партнерство и активную политику федерального центра по вертикальному и горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше некоего среднего уровня. Кроме того, значительно ограничивается самостоятельность региональных и местных властей в области налогообложения (например, в Германии) [26].

Вместе с тем, имеются и смешанные формы (например, в Канаде, Швейцарии).

Российский бюджетный федерализм можно отнести к кооперативной модели с элементами децентрализованной модели бюджетного федерализма. Суть российской модели бюджетного федерализма в том, что она предполагает партнерские отношения между федеральным центром и субъектами федерации по бюджетным вопросам. Вместе с тем, федеральное законодательство имеет приоритет над законодательством субъектов РФ, так как оно отражает их общие интересы и прежде всего заинтересованность в обеспечении целостности и единства федеративного государства.

Специфика российского бюджетного федерализма состоит в том, что при наличии 88 территориальных систем управления бюджетными ресурсами вследствие значительного разрыва между уровнями бюджетной обеспеченности регионов функционируют принципиально разные схемы управления бюджетами регионов-доноров и регионов-реципиентов, хотя экономический потенциал любого региона создавался и создается на протяжении десятилетий усилиями всей страны. В подлинной федерации неприемлемо закрепление статуса "доноров" и "реципиентов", поскольку юридически они равноправны, а если имеют различную бюджетную обеспеченность и различный финансовый потенциал, то, как правило, в результате места и роли соответствующих субъектов в экономической и социальной системе страны в зависимости от всей совокупности обстоятельств и факторов.

Для экономики федеративного государства неприемлема излишняя концентрация бюджетных средств как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Федерации и местного самоуправления. В первом случае неизбежно нарастание социальной напряженности в обществе, поскольку большая часть конституционных прав граждан реализуется за счет средств бюджетов республик, краев и областей, районов и городов, экономика и социальная сфера которых развиты не в одинаковой степени по ряду объективных причин, включая естественные (географический, природно-климатический и прочие) факторы. Во втором случае может произойти ослабление реализации государственных функций, что неизбежно ведет к спаду производства, снижению доходов консолидированного бюджета, иным негативным социальным последствиям.

Экономическая политика в федеративном государстве является результатом согласованных усилий, взаимодействия всех уровней власти в решении как федеральных, так и региональных задач социально-экономического развития страны. Основной вопрос федеративных отношений - разграничение полномочий по предметам совместного ведения и усиление компетенции и ответственности местных и региональных властей в обеспечении функций социальной сферы. В соответствии с принципом субсидиарности органы местного самоуправления, субъекты РФ передают центру только те полномочия, которые не в состоянии реализовать собственными силами.

Доходы территориальных бюджетов (региональных и местных) формируют основу территориальных финансовых ресурсов, обеспечивают материальную базу для выполнения возложенных на соответствующие органы государственной власти функций. Воздействие местных властей на процессы социально-экономического развития на территории соответствующих административных образований непосредственно зависит от устойчивости доходной базы региональных и местных бюджетов.

Разграничение бюджетных доходов в Российской Федерации в настоящее время предусматривает использование как собственных, так и передаваемых на постоянной или долговременной основе долевых отчислений от собственных доходов более высокого уровня бюджетной системы. Иначе говоря, в системе межбюджетных трансфертов ключевую роль играют формы перераспределения средств из бюджета одного уровня на другой.

В процессе исполнения утвержденных бюджетов не исключено увеличение или уменьшение доходов или расходов по независящим от соответствующего органа власти причинам, например в результате совершенствования налогового и бюджетного законодательства, перераспределения полномочий по финансированию определенных расходов и т.п.

Операции по передаче средств из одних бюджетов в другие, связанные с возникновением указанных условий, также относят к взаимным расчетам, а сами средства называют бюджетными компенсациями. Это суммы, утверждаемые и перераспределяемые в бюджеты другого уровня для возмещения недостаточных доходов и покрытия возрастающих расходов, вызванных решениями органов власти другого уровня.

Потребность в регулировании бюджетов в пределах финансового года порождает необходимость предоставления не только межбюджетных компенсаций, но и выделения внутрибюджетных кредитов. Будучи составной частью механизма внутрибюджетных заимствований, данная форма обеспечения бюджетных поступлений также базируется на перераспределении средств между бюджетами и, безусловно, приводит к появлению конкретных бюджетных взаимосвязей. Но это уже возмездные отношения, отличные от межбюджетного субсидирования.

В рамках бюджетного регулирования особое значение уделяется бюджетному выравниванию.

3.2 Цели и формы бюджетного выравнивания

Бюджетное выравнивание представляет собой выравнивание бюджетной обеспеченности региональных и местных бюджетов с целью обеспечения конституционных прав граждан на получение бюджетных услуг гарантированного государством объема и качества вне зависимости от территории проживания.

*Бюджетное регулирование* - выравнивание финансовых возможностей территорий. Потребность в таком регулировании возникает в основном тогда, когда у органов власти нижестоящего территориального уровня при формировании бюджетов не хватает по объективным причинам средств от доходных источников, закрепленных на постоянной основе полностью или частично (по разделённым налоговым ставкам или в процентных долях), для обеспечения минимально необходимых расходов в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями [10].

Межбюджетное регулирование осуществляется, как правило, органами власти вышестоящего уровня путем вертикального (между разными звеньями бюджетной системы) и горизонтального (в разрезе бюджетов одного и того же звена бюджетной системы) выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, у которых она ниже минимально необходимого уровня.

*Вертикальное выравнивание* связано с наделением региональных и муниципальных органов управления финансовыми ресурсами соразмерно их собственным полномочиям, закрепленным за ними федеральным законодательством, а также с предоставлением финансирования для реализации делегированных государственных полномочий.

*Горизонтальное выравнивание* - это предоставление региональным и муниципальным органам власти финансовой помощи в случае невозможности ими самостоятельно формировать необходимый бюджетный фонд из-за отсталости социально-экономического территориального развития и низкого уровня финансового и налогового потенциала территории.

Горизонтальное выравнивание в некоторых странах (например, в Германии) происходит и в порядке централизованного изъятия (через соответствующий расчетный (клиринговый) центр при министерстве финансов ФРГ, минуя федеральный бюджет) по прогрессивной шкале в форме отдельных трансфертов средств из бюджетов, где такая обеспеченность выше среднего уровня, в пользу бюджетов, где она меньше этого уровня.

Межбюджетное регулирование не ограничивается выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня. В его функции входят также возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное долевое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов, имея в виду стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов.

*Инструментами бюджетного выравнивания* являются:

нормативные отчисления от регулирующих доходов;

*дотации* - межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования;

*субвенции* - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов;

*субсидии* - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов;

*бюджетный кредит* - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основе;

*взаимные расчеты* - межбюджетные перечисления, связанные с изменением бюджетного и налогового законодательства;

"*отрицательные трансферты*" - субвенции из нижестоящего бюджета с высокой бюджетной обеспеченностью в вышестоящий бюджет с целью перераспределения данных средств в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для экономически слабых территорий [26].

В федеративном государстве различают вертикальную и горизонтальную сбалансированность бюджетной системы. Соответственно механизм распределения средств между бюджетами разных уровней в России посредством бюджетного регионального выравнивания должен быть ориентирован на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Иначе говоря, этот механизм, с одной стороны, должен быть настроен на корректирование вертикальных диспропорций, т.е. устранение несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем, а с другой - на выравнивание уровня потребления государственных услуг в различных регионах.

Корректирование вертикальных диспропорций нацелено на устранение несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем, ибо центральное правительство, обладая гораздо более широкими возможностями макроэкономического регулирования и получения налоговых поступлений по сравнению с нижестоящими уровнями власти, может и обязано посредством оказания финансовой помощи за счет средств, аккумулированных в федеральном бюджете, устранять дисбаланс региональных бюджетов.

*Вертикальная несбалансированность* потенциально заложена в лю-бой модели бюджетной системы вследствие различия функций, выполняемых разными уровнями власти.

Система бюджетного федерализма может нормально работать только при условии достаточности финансовых ресурсов органов власти каждого уровня для осуществления их полномочий. Достижение такого соответст-вия обеспечивается методами вертикального выравнивания бюджетов, основанного на следующем принципе: финансовые запросы (расходная часть бюджетов территорий) должны исходить из фактического финансового потенциала (доходной части бюджета).

*Горизонтальная несбалансированность* бюджетной системы объективно обусловлена различным положением территориальных единиц, составляющих государство, вследствие исторических, географических, экономических, природных и прочих особенностей. Горизонтальная несбалансированность проявляется, с одной стороны, в разной потребности, а с другой - в разной стоимости предоставляемых государственных услуг. При этом один и тот же набор государственных услуг будет по-разному обходиться налогоплательщику в зависимости от финансового положения его территориальных властей. Выравнивание острых горизонтальных различий важно само по себе как выражение требования социальной справедливости. В то же время оно имеет общеэкономический эффект, так как предотвращает экономические потери, связанные с миграцией населения и капитала. Бюджетное выравнивание при этом осуществляется в общенациональных интересах и способствует укреплению государства.

*Механизм вертикального бюджетного выравнивания.* Проблема вертикальной сбалансированности бюджетов решается как двуединая задача. С одной стороны, вертикальная сбалансированность предполагает разумное распределение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за соответствующим уровнем власти, т.е. выравнивание финансовых потребностей властей соответствующего уровня для оказания закрепленного за ними набора обязательных государственных услуг (видов общественного товара), а с другой - выравнивание финансовых возможностей соответствующих уровней власти путем долевого участия разных уровней власти в общенациональных налогах при распределении налогового потенциала страны.

Соответственно, целью вертикального бюджетного выравнивания является обеспечение финансовой базы для реализации бюджетных полномочий различных уровней власти и в первую очередь расходных функций.

Основой механизма вертикального выравнивания бюджетной системы является законодательное закрепление за каждым бюджетным уровнем финансирования конкретных сфер деятельности, соответствующих разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным центром и регионами (территориями), а также разграничению бюджетной ответственности между федеральным и региональным органами власти и управления.

*Механизм горизонтального бюджетного выравнивания.* Целью горизонтального бюджетного выравнивания является обеспечение единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов страны посредством применения единых формализованных методов распределения федеральной финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Соответственно, механизм горизонтального бюджетного выравнивания также ориентирован на решение двуединой задачи. С одной стороны - это выравнивание уровня потребления государственных услуг по территориям, а с другой - выравнивание стоимости государственных услуг для каждого уровня власти.

## 3.3 Межбюджетные отношения и межбюджетные трансферты

*Межбюджетные отношения* - финансовые отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по поводу перераспределения между уровнями бюджетной системы доходных источников, расходных полномочий и объемов финансовой помощи для сбалансированности бюджетной системы.

Реализация межбюджетных отношений связана с формированием и исполнением бюджетов различного уровня бюджетной системы и осуществлением бюджетного регулирования.

Межбюджетные отношения могут быть и непосредственно между бюджетами одного и того же уровня, например, для объединения финансовых ресурсов в целях решения задач, имеющих взаимный интерес. В России они пока не получили широкого применения. В редких случаях финансовая помощь оказывается из нижестоящих в вышестоящие бюджеты.

Межбюджетные отношения в федеративных государствах имеют особенности, которые диктуются бюджетным устройством страны и степенью развития бюджетного федерализма. Исходя из принципов бюджетного федерализма можно определить следующие *принципы* межбюджетных отношений:

сочетание интересов всех участников межбюджетных отношений;

четкое законодательное разграничение расходных полномочий между органами власти разных уровней и соответствующих им расходов, а также доходных источников (полностью или частично) между звеньями бюджетной системы;

максимально возможное разграничение на постоянной (без ограничения срока) основе видов доходов (полностью или частично) в качестве закрепленных доходов между бюджетами разных уровней;

сокращение дотационности и количества дотационных бюджетов за счет оптимизации встречных финансовых потоков и наращивания налогового потенциала на соответствующих территориях;

равенство прав в межбюджетных отношениях субъектов РФ с федеральным центром и муниципальных образований с органами власти субъектов РФ;

применение в межбюджетном регулировании для всех субъектов РФ, а внутри каждого из них - для всех муниципальных образований единой методологии и критериев, учитывающих их индивидуальные и групповые особенности;

обязательность компенсации недостающих средств при увеличении расходов бюджетов или снижении их доходов, явившихся следствием решений, принятых органами власти другого уровня;

недопустимость принудительной централизации или изъятия в бюджеты другого уровня собственных доходов, закрепленных на постоянной основе, дополнительно полученных или сэкономленных бюджетных средств;

недопустимость изменения ранжировки территориальных образований по бюджетной обеспеченности в сопоставимых условиях при передаче им средств из вышестоящего бюджета в порядке межбюджетного регулирования;

взаимная ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;

наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;

относительная стабильность принятого к реализации механизма межбюджетных отношений;

ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений, простота расчетов.

Основными *функциями* межбюджетных отношений являются:

выравнивание бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны);

стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рационального и эффективного их расходования.

Обе эти функции подлежат реализации в сочетании как двуединый процесс, поэтому, когда выравнивающая функция становится преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений.

Государственность многих стран мира развивается в рамках концептуальной модели федеративного государства с определенной самостоятельностью его административно-территориальных образований. Известны федеративные системы государств с разным уровнем социально-экономического развития - наиболее развитых (США, Канада, ФРГ, Россия, Австралия, Австрия, Швейцария, Бельгия) и в меньшей степени развитых (Аргентина, Мексика, Бразилия, Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Коморские острова). По Конституции Россия - федеративное государство с централизацией основных функций государственного управления на федеральном уровне, но и при определенной самостоятельности (в том числе финансовой) регионов (субъектов Федерации).

Принцип бюджетного федерализма (ответственность регионов за обеспечение поступления доходов в федеральный бюджет для решения общих проблем и ответственность центра за реализацию его полномочий на местах) осуществляется посредством разработки и реализации политики доходов и расходов, а также на основе межбюджетных трансфертов.

*Трансферты* - осуществляемые на безвозмездной основе финансовые потоки из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации, а также из бюджетов субъектов Федерации в местные бюджеты. Из этого общего правила есть исключения. Ряд субъектов Федерации (Пермская область, Архангельская область и др.) не были моносубъектами и включали автономные образования. В Пермской области был Коми-Пермяцкий округ, в Архангельской - Ненецкий округ. Эти округа имели самостоятельные бюджеты. Но в связи с созданием с начала 2006 г. Пермского края округ был упразднен. Аналогично решен вопрос и о статусе Архангельской области, и Ненецкого округа. Богатые разрабатываемыми месторождениями полезных ископаемых такие округа (в том числе и входившие в состав Красноярского края Таймырский и Эвенкийский национально-автономные округа, а также пока входящие в состав Тюменской области Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий национально-автономные округа) оказались образующими основу доходной базы всей области или края. В подобных случаях складываются ситуации, когда округ по соглашению с областью направляет финансовые потоки "вверх". Так было в 2006 г. и в начале 2007 г., когда Ненецкий округ по основному и дополнительному соглашениям с администрацией области направлял в бюджет области 650 и 700 млн руб. соответственно двумя траншами. Подобные факты (стремление ликвидировать национально-автономные образования и сформировать единый бюджет области или края) свидетельствуют о концептуальной незрелости российской модели бюджетного федерализма. В действующих бюджетных законодательных актах эти вопросы не имеют адекватного ответа.

Правовой основой практикуемых сегодня межбюджетных трансфертов является конституционное и законодательное закрепление определенных полномочий за всеми уровнями бюджетной системы, а также финансирование их реализации каждым уровнем государственного управления. Экономической основой межбюджетных трансфертов является экономическое единство страны, государственная собственность на недра и другие природные богатства, а также на инфраструктуру, а в связи с этим - наличие бюджетного сектора в экономике и социальной сфере.

Поскольку действуют исторические, природно-климатические и другие факторы, например размещение производства, то естественным было и остается наличие условий, предопределяющих значительную и, вместе с тем, объективно обусловленную дифференциацию производства ВВП на душу населения по регионам страны. В 2006 г. валовой региональный продукт на душу населения составлял от 17 до 500 тыс. руб. в год. По этой причине существует объективная необходимость выравнивания обеспеченности регионов средствами для их социально-экономического развития [26].

В российской практике межбюджетные трансферты осуществляются в основном по вертикали (т.е. сверху вниз), в связи с чем в федеральном бюджете ежегодно предусматривается выделение средств субъектам Федерации по разделу функциональной структуры расходов бюджета "Межбюджетные трансферты". До 2004 г. включительно этот раздел назывался "Межбюджетные отношения", а в бюджетной классификации - "Финансовая помощь бюджетам других уровней". В новой редакции Бюджетного кодекса РФ понятие "межбюджетные отношения" заменено понятием "межбюджетные трансферты". В связи с этим из данного раздела межбюджетные кредиты исключены, поскольку предоставляются на возвратной основе, т.е. не являются трансфертами. Это более точно отражает суть отношений центра и регионов. В действительности в понятии "трансферты" подчеркивается не факт самых различных отношений центра и регионов, а факт финансовых потоков "сверху вниз". Между бюджетами (это всего лишь финансовые планы) отношений быть не может, финансовые отношения могут быть между органами власти федерального, субфедерального и муниципального уровней [26].

В таблицах 2 и 3 представлены данные о размерах соответствующих финансовых потоков.

Таблица 2. Объем финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета в 1998-2005 гг. [26]

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. |
| Расходы федерального бюджета, млрд руб. | 472,05 | 575,4 | 855,1 | 1193,4 | 1771,8 | 2345,6 | 2659,45 | 3047,9 |
| в том числе финансовая помощь регионам: | | | | | | | | |
| млрд руб. | 38,5 | 39,9 | 69,1 | 208,7 | 245,3 | 711,4 | 810,6 | 938,9 |
| в% к расходам | 8,16 | 6,93 | 8,08 | 17,49 | 13,84 | 30,33 | 30,48 | 30,80 |

Таблица 3. Межбюджетные трансферты в сравнении с доходами и расходами консолидированного бюджета Российской Федерации в 2006-2007 гг., млрд руб. [26]

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | Федеральный  бюджет | | Бюджеты  территорий | | Консолидированный бюджет | |
| 2006 г. | 2007 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2006 г. | 2007 г. |
| Всего доходов | 4525,6 | 6188,1 | 3172,2 | 4335,5 | 7697,8 | 10523,5 |
| Налоговые доходы | 3167,8 | 4242,9 | 2432,4 | 3289,2 | 5600,5 | 7532,1 |
| Неналоговые доходы | 1878,2 | 2721,8 | 219,3 | 269,1 | 2097,5 | 2990,9 |
| Всего расходов | 3749,6 | 4686,2 | 3102,6 | 4257,4 | 6852,2 | 8943,6 |
| В том числе:  межбюджетные  трансферты | 906,6 | 1064,0 |  |  | 906,6 | 1064,0 |
| Профицит | 776,0 | 1501,8 | 69,6 | 78,0 | 845,6 | 1579,8 |

Межбюджетные трансферты включают также трансферты из Федерального бюджета в бюджеты государственных внебюджетных фондов, что связано и с недостатком средств единого социального налога для финансирования потребностей этих фондов, и с необходимостью передачи средств федерального бюджета и других бюджетов в бюджеты внебюджетных фондов (например, из местных бюджетов в бюджет медицинского страхования средства поступают для страхования неработающего населения).

Роль межбюджетных отношений в реализации принципа федерализма определяется качеством этих отношений, их обоснованностью, учетом особенностей государственного устройства России и региональных особенностей развития ее экономики. В настоящее время предпринимается немало усилий по обоснованию различных моделей бюджетного федерализма, однако модели, параметры которой удовлетворяли бы и федеральный центр, и субъекты РФ, и муниципальные образования, пока не создано. Это связано с чрезвычайной сложностью механизма экономического выравнивания условий жизни в регионах.

Важнейшим признаком федеративного государства является равноправие его субъектов, которое имеет два аспекта:

1. Субъекты Федерации - равноправная сторона взаимоотношений, в том числе бюджетных, с Федерацией. В отличие от унитарных государств в Федерации отсутствует административное соподчинение региональных властей центральным: те и другие наделены властными полномочиями непосредственно населением и потому в рамках своей компетенции самостоятельно выполняют возложенные на них функции.

2. Субъекты Федерации равноправны по отношению друг к другу. Это предполагает использование единых принципов и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий в налогово-бюджетной сфере. Недопустимы как предоставление на индивидуальной основе льгот и привилегий отдельным субъектам Федерации, так и дискриминация тех или иных регионов. Это не значит, что не могут быть сделаны те или иные исключения, но все они должны базироваться на соблюдении общих для всех регионов критериев, условий и процедур.

Самостоятельность бюджетов субъектов Федерации подразумевает: закрепление собственных источников доходов; право самостоятельно оп-ределять направления и условия расходования бюджетных ассигнований; недопустимость изъятия дополнительных доходов и неиспользованных средств при исполнении бюджета; право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, которые были приняты федеральными органами власти и управления; предоставление налоговых и иных льгот только за счет собственных бюджетных доходов.

Законодательное разграничение бюджетной ответственности предпо-лагает закрепление за каждым уровнем бюджетной системы финансирова-ния тех или иных расходов. Такое разграничение базируется на общих принципах разделения предметов ведения и полномочий между различными уровнями государственной власти и управления. Недопустимы как передача необеспеченных соответствующими доходными источниками бюджетных расходов на нижестоящие уровни бюджетной системы, так и нерациональное использование субъектами Федерации ресурсов национальной бюджетной системы.

*Принципы и условия межбюджетных трансфертов.* До внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ (гл.16) Федеральным законом от 20 августа 2004 г. "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ" в прежней редакции Бюджетного кодекса были сформулированы следующие принципы межбюджетных отношений:

распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы;

разграничение на постоянной основе и по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;

равенство бюджетных прав субъектов Федерации и равенство бюджетных прав органов управления муниципальных образований;

выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности;

равенство бюджетных прав всех субъектов Федерации и всех органов местного самоуправления во взаимоотношениях с федеральным бюджетом.

В связи с тем, что сформулированные ранее в Бюджетном кодексе РФ вышеназванные принципы относятся к функционированию бюджетной системы в целом, а не только к межбюджетным трансфертам, часть этих принципов после внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ отражена в разделе "Принципы бюджетной системы". В частности, принцип разграничения доходов и расходов является общим принципом построения бюджетной системы, который относится не только к межбюджетным трансфертам.

Новым моментом Бюджетного кодекса РФ после внесения в него изменений является то, что из раздела "Межбюджетные трансферты" также исключен принцип выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности. Основанием для исключения этого принципа является то, что выравнивание бюджетной обеспеченности - лишь одна из характеристик межбюджетных отношений, причем выравнивание может быть и не по критерию общего минимума. Кроме того, расходные обязательства бюджетов должны финансироваться полностью.

Трансферты из федерального бюджета предоставляются как без предварительно определенных условий, так и при определенных условиях. Например, без условий предоставляются средства из федерального бюджета для перечисления в бюджеты субъектов Федерации в связи с выполнением функций, вытекающих из норм федеральных законов (например, целевые средства для социальной поддержки инвалидов, а также граждан, пострадавших во время аварии на Чернобыльской АЭС, и т.п.).

При определенных условиях выделяются трансферты, направляемые на другие формы финансовой помощи. Например, трансферты для выравнивания бюджетной обеспеченности предоставляются при условии соблюдения субъектами Федерации налогового законодательства.

Бюджетные кредиты из федерального бюджета предоставляются бюджетам субъектов Федерации только при условии отсутствия у них просроченной задолженности по ранее полученным из федерального бюджета кредитам. Если в течение двух из трех последних лет дотации и бюджетные кредиты из федерального бюджета превышают 50% собственных доходов субъектов Федерации, то органы власти субъектов Федерации обязаны заключить с Минфином России соглашение о том, что они примут меры для повышения эффективности бюджетных расходов, а также меры по улучшению администрирования налогов и сборов. Для высокодотационных регионов условием получения трансфертов из федерального бюджета является перевод этих регионов на кассовое обслуживание Федеральным казначейством.

Принципиальная схема межбюджетных трансфертов представлена в таблице 4.

Таблица 4. Представления о межбюджетных трансфертах

|  |  |
| --- | --- |
| Обязательные платежи субъектов Федерации в бюджет РФ (налоги и сборы) | Вносят все регионы в форме обязательных платежей в бюджет |
| Часть доходов, в том числе собственные, поступают в бюджеты субъектов Федерации | Доходы получают все регионы в соответствии с принятым порядком закрепления доходов |
| Все субъекты Федерации в рамках межбюджетных трансфертов из федерального бюджета получают средства в соответствии с федеральным законодательством, если федеральный центр обязан финансировать соответствующие расходы | Все регионы в рамках федеральных обязательств и в соответствии с бюджетными полномочиями в части финансирования социально-экономического развития регионов вправе рассчитывать на субсидии и субвенции за счет средств фондов, формируемых для финансирования по разделу "межбюджетные трансферты", за исключением фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) |
| Часть регионов получает средства из федерального бюджета в рамках межбюджетных трансфертов в случае их недостатка для покрытия бюджетных расходов на нормативном уровне - пределах, установленных законодательством | Финансирование осуществляется за счет средств ФФПР |

Наиболее острой проблемой межбюджетных отношений является обоснованное выделение средств федерального бюджета всем регионам, имеющим доходность ниже минимальной бюджетной обеспеченности. Финансирование в рамках минимальной бюджетной обеспеченности осуществляется в рамках стандартов по оказанию этих услуг. Такие потоки средств идут во все регионы, имеющие доходы ниже минимальной бюджетной обеспеченности.

Независимо от доходности все регионы, в том числе и регионы, имеющие сверхдоходы по сравнению с дотационными регионами, получают финансирование из федерального бюджета на оплату так называемых федеральных мандатов. Например, в каком бы регионе ни проживал гражданин, подвергшийся радиационному облучению во время чернобыльской катастрофы, этому гражданину в тот или иной регион на его имя средства поступят из федерального бюджета.

*Формы межбюджетных отношений в Российской Федерации и направления их развития.* Государственная поддержка территорий осуществляется в настоящее время в многообразных формах. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в форме:

финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в соответствии со ст.131 Бюджетного кодекса РФ и субсидий в соответствии со ст.132 Бюджетного кодекса РФ;

субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций в соответствии со ст.133 Бюджетного кодекса РФ и иных субвенций;

финансовой помощи бюджетам отдельных муниципальных образований, предоставляемой в случаях и в порядке, установленных федеральными законами;

иных безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) предоставляются при условии соблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Дотации из *Федерального фонда финансовой поддержки* субъектов Российской Федерации и бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, для которых в двух из трех последних отчетных лет доля указанных дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 50%, в течение трех финансовых лет начиная с очередного финансового года предоставляются при условии подписания и соблюдения условий соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации. Порядок заключения указанных соглашений и контроля за их исполнением устанавливается Правительством РФ.

Федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ могут быть установлены дополнительные условия предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и (или) местным бюджетам. При несоблюдении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, определенных бюджетным законодательством. Министерство финансов РФ вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций) соответствующим субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям).

Межбюджетные трансферты бюджетам закрытых административных территориальных образований предоставляются с учетом особенностей, установленных Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административном территориальном образовании".

В основе системы финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации лежит необходимость выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов. Финансовая помощь бюджетам субъектов Российской Федерации осуществляется в виде:

дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

субсидий на финансирование отдельных целевых расходов;

дотаций и субсидий из федерального бюджета.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предоставляются из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Дотации из этого фонда предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Субсидии для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития в составе федерального бюджета предоставляются из Федерального фонда регионального развития.

Субсидии для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в составе федерального бюджета предоставляются из Федерального фонда софинансирования социальных расходов.

В случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ, бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из федерального бюджета.

*Субвенции.* Субвенции из Фонда компенсаций распределяются с целью обеспечения финансирования расходов по предоставлению льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, предусмотренных Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ "О ветеранах", Законом РФ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Закона РФ от 18 июня 1992 г. № 3061-1), Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" и Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне".

*Федеральная помощь муниципальным образованиям.* Федеральная помощь оказывается также и муниципальным образованиям. Эта поддержка предназначена не только так называемым закрытым поселениям, но и предусматривает передачу в собственность муниципальных образований социальных объектов, ранее находившихся на балансе предприятий и организаций отраслевых ведомств. Кроме того, федеральная поддержка оказывается для решения местных целевых программ отдельных городов и поселков.

По данным Минэкономики России, федеральными целевыми программами охвачены 2/3 субъектов Федерации. Однако учет и отчетность об их исполнении осуществляются по разным причинам недостаточно. В связи с этим большую роль играет правильный отбор действительно нуждающихся в поддержке регионов. Единой нормативно установленной процедуры отбора региональных проблем для принятия решений на федеральном уровне нет. В этой ситуации наиболее распространенным методом был отбор региональных проблем исходя из политической целесообразности и необходимости поддержки отдельных региональных властей, активно реализующих политический курс страны.

Применяют и такие методы отбора, как индивидуальный подход к региональным проблемам по определенным критериям. Этот метод исходит из особой значимости соответствующих проблем для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, целевого управления межотраслевыми связями и некоторых других критериев. Также для целей межбюджетного выравнивания применяют метод деления субъектов Федерации на "нуждающихся" и "особо нуждающихся", на "доноров" и "реципиентов" и некоторые другие методы.

*Бюджетные кредиты* из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом. Наличие непогашенной задолженности регионов перед федеральным бюджетом является существенным фактором, ограничивающим расширение масштабов бюджетного кредитования. В новой редакции Бюджетного кодекса РФ бюджетные кредиты к межбюджетным трансфертам не относятся. Статья 134 утратила силу. Однако эти потоки средств идут из бюджета в бюджет, что предусмотрено ст.93.2 БК РФ. Эти отношения - между органами власти разных уровней. Бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до одного года в объеме, утвержденном федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Основания, порядок предоставления, использования и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ. Предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета осуществляется по процентной ставке, устанавливаемой федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленный срок, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

*Фонды, формируемые для осуществления межбюджетных трансфертов.* Согласно гл.16 Бюджетного кодекса РФ, к фондам, формируемым для осуществления межбюджетных трансфертов, относятся:

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;

Федеральный фонд компенсаций;

Федеральный фонд регионального развития;

Федеральный фонд софинансирования социальных расходов;

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов;

региональный Фонд финансовой поддержки поселений (вступил в силу с 01.01.2006 г);

региональный Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

региональный Фонд компенсаций.

Функционирование каждого фонда осуществляется в соответствии со строго определенными целями и формами предоставления финансовой помощи.

В период становления новой российской государственности в связи с разрушением СССР сложился определенней порядок формирования и использования указанных фондов (прил.3).

Основу раздела "Межбюджетные трансферты" составляют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Начиная с 2008 г. предусматривается увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, позволяющее не снижать, по сравнению с 2007 г., минимальный уровень бюджетной обеспеченности высокодотационных субъектов Федерации. Объем дотаций предусматривается увеличить в 2008 г. до 328,6 млрд руб., или на 26,2%, в 2009 и 2010 гг. планируется увеличение указанных дотаций в соответствии с уровнем инфляции на 6,8 и 6,5%.

В таблице 5 представлены данные, свидетельствующие об изменении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Таблица 5. Динамика объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2007 г.  (закон) | Прогноз бюджета | | |
| 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. |
| Общий объем дотаций на выравнивание обеспеченности субъектов РФ, млрд руб. | 260,4 | 328,6 | 351,0 | 373,8 |
| Рост к предыдущему году, млрд руб. | - | 68,2 | 22,4 | 22,8 |
| Рост к предыдущему году,% | 100,0 | 26,2 | 6,8 | 6,5 |
| Рост к уровню 2007 г.,% | 100,0 | 26,2 | 34,8 | 43,5 |

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2008 г. осуществлено на основе сопоставления налогового потенциала региона с учетом различий в стоимости предоставления населению бюджетных услуг по субъектам Российской Федерации. Начиная с 2008 г. внесены изменения в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в части расчета индекса налогового потенциала с целью повышения объективности расчета бюджетной обеспеченности регионов и совершенствования механизма стимулирования региональных органов власти к развитию собственной налоговой базы.

Таблица 6. Доля населения, проживающего в регионах с разным уровнем бюджетной обеспеченности (в % к общей численности населения России)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Уровень бюджетной обеспеченности | 2007 г. | | 2008 г. | |
| до вырав-нивания | после вырав-нивания | до выравни-вания | после вырав-нивания |
| Критически низкий  (до 60%) | 31,4 | 0,0 | 35,4 | 0,0 |
| Низкий  (от 60 до 70%) | 12,0 | 32,8 | 13,6 | 38,4 |
| Ниже среднего  (от 70 до 90%) | 16,2 | 26,8 | 11,2 | 21,8 |
| Средний  (от 90 до 105%) | 8,7 | 8,7 | 12,8 | 12,8 |
| Выше среднего  (от 105 до 150%) | 21,2 | 21,2 | 16,5 | 16,5 |
| Высокий  (более 150%) | 10,5 | 10,5 | 10,5 | 10,5 |

В результате распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации разница в бюджетной обеспеченности 10 наименее обеспеченных и 10 наиболее обеспеченных регионов сократится с 13,4 раза до выравнивания до 3,4 раза после выравнивания.

*Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации* (ФФПР) образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и распределения между ними средств в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ, согласно требованиям Бюджетного кодекса РФ. Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем умножения объема указанного Фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). Объем ФФПР субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении. Дотации из Фонда предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Этот уровень определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

В составе дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Объем указанных дотаций не может превышать 10% объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Дотации из Фонда для краев (областей), в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края (области), включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края (области), если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа.

Формирование и использование ФФПР позволяет преодолеть весьма существенные различия между регионами по уровню доходов бюджетов на душу населения. Названные различия остаются реальностью и обусловлены всей совокупностью социально-экономических условий в регионах, что подтверждают данные приложения 4.

*Федеральный фонд компенсаций* образуется в составе федерального бюджета в целях предоставления субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и (или) Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Общий объем Федерального фонда компенсаций и его распределение по видам расходных обязательств, а также распределение субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год при рассмотрении его в третьем чтении. Субвенции из Федерального фонда компенсаций, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств субъектов Российской Федерации, зачисляются в бюджет субъекта Российской Федерации и расходуются в порядке, установленном федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций, предоставляемые на исполнение отдельных расходных обязательств муниципальных образований, расходуются в порядке, установленном федеральными законами, принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ и (или) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Субвенции из Федерального фонда компенсаций предоставляются местным бюджетам через образуемые в составе бюджетов субъектов Российской Федерации региональные фонды компенсаций в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом РФ.

Субвенции из Федерального фонда компенсаций распределяются между всеми субъектами Российской Федерации по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в субъектах Российской Федерации.

Порядок перечисления субвенций из Федерального фонда компенсаций в бюджеты субъектов Российской Федерации устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и (или) принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства РФ.

Расходование субвенций, предоставляемых из Федерального фонда компенсаций, осуществляется через счета исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) местных администраций, открытые в органах Федерального казначейства.

*Федеральный фонд регионального развития.* В целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития в составе федерального бюджета может быть образован Федеральный фонд регионального развития.

Отбор инвестиционных программ (проектов), федеральных целевых программ регионального развития для предоставления указанных субсидий и их распределение между субъектами Российской Федерации (группами субъектов Российской Федерации) осуществляются в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Объем Федерального фонда регионального развития и распределение его средств между субъектами Российской Федерации (группами субъектов Российской Федерации) утверждаются при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении.

*Федеральный фонд софинансирования социальных расходов.* В целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в составе федерального бюджета может быть образован Федеральный фонд софинансирования социальных расходов.

Условия и порядок предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ.

*Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.* В 2005 г. в составе федерального бюджета образован Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРФ), который является правопреемником действовавшего в 2002-2004 гг. Фонда реформирования региональных финансов. Средства Фонда распределяются между отобранными на конкурсной основе субъектами Российской Федерации, осуществляющими реализацию программ реформирования региональных финансов, и направляются на реализацию указанных программ, погашение и обслуживание долговых обязательств, развитие социальной инфраструктуры, иные социальные расходы. Выбранные регионы должны, как минимум, выполнить первый этап двухлетней программы финансовой реформы. Эта программа ориентирована на реформу бюджетного процесса, межбюджетных отношений в регионах, управления расходами, управления региональными и муниципальными долгами и имуществом, системы учета, финансовой отчетности и аудита. ФРРФ - фонд региональной помощи с наиболее детально проработанными нормативами местного уровня.

*Региональный фонд финансовой поддержки поселений* образуется в составе бюджета субъекта Российской Федерации в целях выравнивания исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий при решении вопросов местного значения. Порядок образования фонда и распределения дотаций из указанного фонда, в том числе порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Объем регионального фонда финансовой поддержки поселений утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц.

Законом субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений между поселениями и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений распределение указанных дотаций между поселениями соответствующего района и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц утверждаются решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

*Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)* образуется в составе бюджета субъекта Российской Федерации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Объем регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. Дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) субъектов Российской Федерации предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц. Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) между муниципальными районами (городскими округами) и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов (городских округов) утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

*Региональный фонд компенсаций* образуется в составе бюджета субъекта Российской Федерации в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет:

субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;

собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имею-щих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объем выплат). Распределение субвенций из регионального фонда компенсаций утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Перечисленные выше фонды, используемые в системе межбюджетных отношений в последние годы, характеризовались объемами, приведенными в таблице 7. Масштаб изменения их в 2007 г., по сравнению с 2006 г., также весьма значителен (табл.8).

Таблица 7. Состав и структура финансовых трансфертов регионам из федерального бюджета в 2001-2007 гг., млрд руб. [26]

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Фонды | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. |
| Финансовой поддержки  регионов | 100,34 | 147,49 | 173,17 | 181,0 | 189,87 | 228,17 | 260,4 |
| Регионального развития | 3,35 | - | 12,4 | 25,07 | 64,6 | 2,68 | 4,24 |
| Компенсаций | 33,38 | 40,76 | 47,12 | 49,46 | 31,108 | 73,9 | 153,9 |
| Реформирования  региональных  и муниципальных  финансов |  | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 0,6 | 1,412 | 2,0 |
| Софинансирования  социальных расходов |  | 5,01 | 15,0 | 3,3 | 22,99 | 26,18 | 33,5 |

В 2007 г. основу раздела "Межбюджетные трансферты", как и в предшествующие годы, составляют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов и Фонд компенсаций.

Таблица 8. Изменение структуры межбюджетных трансфертов в 2007 г., млрд руб. [2]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели | Утверждено на 2006 г. | Проект  на 2007 г. | Прирост, уменьшение |
| Межбюджетные трансферты | 529,4 | 777,2 | 247,8 |
| Федеральный фонд финансовой поддержки регионов | 228,2 | 260,4 | 32,2 |
| Фонд софинансирования социальных расходов | 26,2 | 33,5 | 7,3 |
| Дотации бюджетам субъектов РФ на обеспечение сбалансированности бюджета | 25,0 | 34,6 | 9,6 |
| Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов | 1,4 | 2,0 | 0,6 |
| Фонд регионального развития | 2,7 | 4,2 | 1,5 |
| Прочие межбюджетные трансферты | 172,1 | 288,6 | 116,5 |
| Дотации и субвенции закрытым административно-территориальным образованиям | 15,8 | 16,7 | 0,9 |

Изменения налогового законодательства в 2007 г., направленные на снижение налогового бремени, приводят к некоторому снижению доходов субъектов Российской Федерации. Сальдированный результат от предусмотренных для бюджетов субъектов Российской Федерации изменений оценивается в сумме 23 млрд руб. Это составляет около 0,5% доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Для снижения степени влияния изменений налогового законодательства на формирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в федеральном бюджете на 2007 г. предусмотрено увеличение финансовой помощи, предоставляемой субъектам Российской Федерации.

Предусмотрено дополнительное увеличение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 9,1 млрд руб., которые распределены с учетом поощрения регионов, достигших за последние три года роста налоговых и неналоговых доходов, сокращения кредиторской задолженности темпами, превышающими среднероссийский уровень, а также имеющих долю кредиторской задолженности в объеме доходов ниже среднероссийского уровня.

Увеличена финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на повышение денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам территориальных подразделений милиции, общественной безопасности и Федеральной противопожарной службы, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, на сумму 15,1 млрд руб.

Дополнительные средства, предусмотренные в федеральном бюджете на 2007 г. на оказание финансовой поддержки регионам, были определены в сумме 24,2 млрд руб. - для наиболее нуждающихся субъектов Российской Федерации, что позволяет компенсировать "выпадающие" доходы бюджетов регионов.

Динамика доходов и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в реальном выражении в 2007 г. характеризуется приблизительно равными темпами роста - около 15%. При этом объем доходов по отношению к ВВП возрастет на 1 процентный пункт - до 13,9% ВВП, а расходов - до 13,7% ВВП. Однако с учетом межбюджетных трансфертов доля субъектов Федерации в ВВП растет (табл.9).

Таблица 9. Консолидированные бюджеты субъектов РФ

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2006 г. | | 2007 г. | |
| млрд руб. | % к ВВП | млрд руб. | % к ВВП |
| Доходы с учетом межбюджетных трансфертов | 3503,7 | 12,9 | 4335,5 | 13,9 |
| Расходы | 3437,8 | 12,6 | 4257,4 | 13,6 |
| Профицит | 65,9 | 0,2 | 78,1 | 0,3 |

Начиная с 2007 г. в механизмах распределения межбюджетных трансфертов используются стимулы для увеличения субъектами Российской Федерации собственной доходной базы, повышения качества управления региональными финансами.

Обобщая опыт использования перечисленных выше фондов, можно представить цели их создания и реальные потоки денежных средств из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований по следующей схеме:

Фонд финансовой поддержки субъектов РФ - общее выравнивание (дотации);

Фонд компенсаций - финансирование делегированных полномочий (субвенции);

Фонд регионального развития - инвестиционные проекты (субсидии);

Фонд софинансирования социальных расходов - поддержка на долевой основе приоритетных расходов (субсидии);

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов - поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ (субсидии).

Совершенствование межбюджетных отношений "по вертикали" органически связано с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Этим Законом предусмотрено дальнейшее развитие межбюджетных трансфертов "по вертикали":

Начиная с 2005 г. в связи с образованием нового уровня муниципального управления (поселенческого) реальностью становится новое звено бюджетной системы - бюджет поселений. В связи с этим вводится понятие консолидированного бюджета муниципального района, который будет включать бюджет муниципального образования и свод бюджетов поселений.

В составе расходов бюджетов субъектов Федерации расширены границы и функции фонда регионального развития. Он заменен фондом регионального и муниципального развития.

В составе расходов бюджетов субъектов Федерации образуется фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

На уровне муниципальных образований будет оказываться финансовая помощь за счет фонда софинансирования социальных расходов, формируемого на уровне субъектов Федерации.

Фонд реформирования региональных финансов преобразован в фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. В конкурсах на выделение средств за счет средств этого фонда могут принимать участие муниципальные образования.

Основным признаком изменений в межбюджетных отношениях "по вертикали" является создание практически всех фондов, которые прежде формировались на федеральном уровне, - на региональном уровне.

Основная нагрузка в межбюджетных трансфертах приходится на *Фонд финансовой поддержки регионов*. Средства из этого фонда выделяются в зависимости от динамики доходности регионов. Если закрепленные за регионом доходы сокращаются так, что их недостаточно для финансирования расходов на уровне покрытия расходных обязательств, то регион должен быть профинансирован за счет средств федерального бюджета на уровне "подтягивания" его расходов до установленного федеральным законом о бюджете уровня, определяемого нормативами финансирования ЖКХ, здравоохранения, культуры, транспорта, сельского хозяйства, начального и среднего образования и других звеньев бюджетной сферы.

Трансферты государственным внебюджетным фондам из федераль-ного бюджета предусмотрены ст.129 Бюджетного кодекса РФ.

В целом, относительная доля межбюджетных финансовых потоков сложилась на достаточно высоком уровне (табл.10 и 11).

Таблица 10. Относительная доля межбюджетных трансфертов и других расходов Федерального бюджета, % к ВВП

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | 2006 г. | 2007 г. |
| Всего расходов | 15,9 | 17,5 |
| в том числе:  Межбюджетные трансферты | 5,3 | 5,9 |
| в том числе:  государственным внебюджетным фондам  бюджетам других уровней | 3,3  2,0 | 3,4  0,8 |

Таблица 11. Доля расходов по разделу "Межбюджетные трансферты" в общем объеме расходов федерального бюджета, % к итогу

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Показатели | 2006 г. | 2007 г. |
| Межбюджетные трансферты | 33,4 | 33,7 |
| в том числе:  государственным внебюджетным фондам  бюджетам других уровней | 20,9  12,5 | 19,5  14,2 |

Имеются основания говорить о межбюджетных трансфертах в более широком смысле в связи с тем, что с 2003 г. в составе межбюджетных трансфертов значатся средства, передаваемые из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов. Это связано с тем, что часть ЕСН, предназначенная на выплату базовой части трудовой пенсии, поступает в федеральный бюджет, а затем оттуда передается Пенсионному фонду.

Начиная с 2005 г. в связи со снижением ЕСН с 35,6 до 26% все три внебюджетных фонда оказались дотационными, следовательно, они получают дотации из федерального бюджета.

Наряду с этим Пенсионный фонд РФ из федерального бюджета получает финансирование на выплату государственных пенсий гражданам, работодатели которых не уплачивают ЕСН в бюджет. Аналогичные поступления из местных бюджетов предусмотрены в территориальные фонды обязательного медицинского страхования для покрытия расходов, связанных с оказанием медицинских услуг неработающим. С 2005 г. в связи с изменением налоговой базы и снижением доходного потенциала субъектов Федерации они получают дотации из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета.

## 3.4 Пути и перспективы совершенствования межбюджетных отношений

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х гг. реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу.

Проблемами межбюджетных отношений остаются:

высокая централизация налоговых доходов в федеральном бюджете;

зависимость региональных и местных бюджетов от регулирующих доходов и финансовой помощи из вышестоящего бюджета;

отсутствие четкой и прозрачной методологии расчета финансовой помощи региональным и местным бюджетам;

наличие "нефинансируемых федеральных мандатов";

высокая дифференциация территорий по социально-экономическому развитию;

низкое качество управления региональными и муниципальными финансами;

"иждивенческий" характер межбюджетных отношений, отсутствие стимулов повышения бюджетной обеспеченности.

Исходя из этого основными задачами реформы межбюджетных отношений в РФ являются:

упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ;

четкое разграничение расходных полномочий и сокращение "нефинансируемых мандатов";

четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;

отмена регулирующих доходов бюджета;

формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;

повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях.

В приложении 2 приведена классификация исторических этапов раз-вития межбюджетных отношений в России.

Однако, на наш взгляд, современный этап развития межбюджетных отношений, начавшийся с 1990 г., следует конкретизировать. В последнее время произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

Основные этапы развития межбюджетных отношений реализованы в рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг. и Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.

Принятые в 2003 г. Федеральные законы от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также подготовленные и принятые в соответствии с ними Федеральные законы от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" (далее - Федеральный закон № 120-ФЗ) и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменении в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", создали законодательную базу, по-новому регулирующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

В 2004-2005 гг. была сформирована новая региональная база регулирования межбюджетных отношений в субъектах Федерации, которым предстояло сделать выбор между различными вариантами перехода к новой системе межбюджетных отношений.

Такими вариантами являлись:

"консервативный": сохранение на 2005 г. сложившейся системы межбюджетных отношений;

"ограниченно-реформаторский": введение отдельных элементов новой системы межбюджетных отношений;

"умеренно-реформаторский": создание основ новой системы межбюджетных отношений с сохранением отдельных элементов (принципов) их традиционного регулирования;

"реформаторский": переход к новой системе межбюджетных отношений [22].

Каждый из этих вариантов имеет свои преимущества и недостатки (табл.12).

Таблица 12. Сравнение вариантов перехода к новой системе межбюджетных отношений в субъектах РФ [22]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вариант | Преимущества | Недостатки | Ограничивающие  условия |
| "Консервативный" | Возможность более детальной проработки сопутствующих вопросов\* | Необходимость "одномоментного" перехода к новой системе межбюджетных отношений с 2006 г. с высокими рисками принятия ошибочных решений | Отсутствуют |
| "Ограниченно-реформаторский" | Возможность более детальной проработки сопутствующих вопросов\* при отладке тех или иных элементов новой системы межбюджетных отношений | Риски "несовместимости" элементов различных систем межбюджетных отношений и ограниченность возможностей использования опыта 2005 г. при переходе в 2006 г. к новой системе межбюджетных отношений |
| "Умеренно-реформаторский" | Возможность контролируемого проведения комплексной реформы бюджетной системы при ее корректировке с 2005 г. | Необходимость разработки и принятия в 2004 г. большого числа нормативных актов | Наличие муниципальных образований (местных бюджетов) на уровне поселений или развитой системы формирования и исполнения смет на уровне населенных пунктов (их групп) |
| "Реформаторский" | Наличие (создание) муниципальных образований (местных бюджетов) двух уровней (поселений, районов) |
| Примечание. \*Реформа местного самоуправления, социальной защиты населения, реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ. | | | |

В результате упорядочено бюджетное устройство субъектов РФ, сформированы принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, установлено стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем, по мере развития финансовых взаимоотношений в РФ между органами власти всех уровней реализация нового бюджетного законодательства требует проведения дополнительной работы в направлении как совершенствования межбюджетных отношений, так и повышения качества и эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Перспективами развития межбюджетных отношений являются:

укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований;

создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;

создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;

содействие субъектам РФ в рамках реализации реформы местного самоуправления;

оказание методической и консультационной помощи субъектам РФ;

повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов [26].

*Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений.* По мере реализации Концепции реформирования бюджетного процесса, принятой в 2004 г., назревала разработка Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 гг. Этот документ был одобрен распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

*Цель* разработки *Концепции* - существенное повышение эффективности органов государственной власти и местного самоуправления по реализации их бюджетных полномочий в части удовлетворения спроса граждан страны на бюджетные услуги. Раньше аналогичная Концепция принималась на 1999-2001 гг. в рамках реализации Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 г.

Достижение указанной цели связывается с решением следующих задач:

1. Укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации. Для этого предполагается повышение стабильности налогового и бюджетного законодательства, на основе чего возможно среднесрочное планирование и решение на каждом уровне бюджетной системы стратегически важных задач. Стабильность налогового и бюджетного законодательства позволит поставить на прочную основу планирование собственных доходов бюджета каждого уровня бюджетной системы, постепенно повысить функциональную роль всех фондов, формируемых в рамках межбюджетных отношений. В условиях названной стабильности более обоснованно и достоверно можно определять бюджетную обеспеченность. С учетом вступления в силу федеральных законов о разграничении полномочий между органами власти разных уровней предполагается разграничить источники финансирования инвестиционных мероприятий на каждом уровне управления.

2. Создание стимулов для роста доходов в бюджеты субъектов Феде-рации и муниципальных образований. Это станет возможным при условии установления зависимости поступлений в региональные бюджеты из федерального бюджета с учетом роста доходности этих бюджетов. В частности, высокодотационные регионы, финансовая помощь которым находится в пределах от 20 до 60% объема их собственных доходов, будут ограничиваться в расходах на содержание органов власти и оплату труда чиновников. Регионы, финансовая помощь которым составляет свыше 60% от их собственных доходов, вынуждены будут заключать с федеральным центром в лице Министерства финансов РФ соглашения, предусматривающие повышение эффективности использования бюджетных средств и изыскание собственных доходов бюджета. Все это предполагается оценивать на основе ежегодных проверок исполнения бюджетов субъектов Федерации Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

3. Повышение прозрачности межбюджетных трансфертов на основе публичного раскрытия информации о финансах каждого уровня управления - от федерального до муниципального. Предполагается радикальное улучшение независимой экспертизы управления финансами и эффективностью бюджетных расходов каждого уровня бюджетной системы. В настоящее время контрольно-счетные органы, формируемые законодательными (представительными) органами каждого уровня, не уполномочены проводить аудит эффективности. Потребуется внесение соответствующих изменений в бюджетное законодательство. Возможна и организация соответствующих независимых аудиторских фирм.

Реализация сформулированных в Концепции задач предполагает радикальное совершенствование методологической деятельности и форм оказания консультационных услуг службами Министерства финансов РФ местным финансовым органам.

В перспективе важнейшим фактором совершенствования межбюджетных отношений должна стать оптимизация доли федерального центра и регионов в объеме ВВП. Нельзя считать нормальным, что лишь 20 регионов не нуждаются в финансовой помощи федерального центра, а остальные 68 выступают в роли просителей, поскольку за федеральным центром закреплено около 65% налоговых поступлений. В такой ситуации неизбежно недофинансирование образования, здравоохранения, культуры, сеть учреждений которых находится в основном в регионах.

Нерешенной проблемой межбюджетных отношений являются отношения по поводу потоков бюджетных средств из федерального бюджета в бюджеты СНГ и Союзного государства.

## Выводы и рекомендации

Решение многих первоочередных задач бюджетной политики в значительной степени зависит от модернизации межбюджетных отношений, которые призваны стимулировать региональные органы власти и органы местного самоуправления к повышению доходности территорий, более рациональному использованию бюджетных средств.

Согласно концепции федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", проводимые изменения территориальных основ местного самоуправления направлены на обеспечение эффективности деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий. В этой связи изменились и требования к системе межбюджетных отношений, которые можно обозначить следующим образом: формирование двух уровней местных бюджетов (районного и поселенческого); определение перечня собственных полномочий органов власти; введение субвенций на делегирование государственных полномочий; долгосрочное закрепление доходов за бюджетами всех уровней; использование принципа объективности при выравнивании бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов; введение "отрицательных трансфертов"; установление института временной финансовой администрации.

К основным инструментам межбюджетного регулирования относятся:

установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта РФ или муниципального района);

дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь;

субвенции из бюджетов наиболее обеспеченных доходами муниципальных образований в вышестоящие бюджеты ("отрицательные трансферты").

Среди основных мер по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами можно выделить следующие: совершенствование системы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и иных видов финансовой помощи; развитие мониторинга и контроля реализации федеральных полномочий, передаваемых региональным и муниципальным органам власти; повышение значения стимулирующих видов финансовой помощи; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, влекущих увеличение бюджетных расходов; повышение результативности бюджетных расходов и совершенствование среднесрочного планирования; повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов; расширение аудита сектора государственного управления на региональном и муниципальном уровнях; совершенствование законодательства субъектов Федерации и др.

Проводимая реформа местного самоуправления является одной из самых кардинальных за последнее время. Тем не менее, предстоит решить еще ряд серьезных проблем в направлении совершенствования межбюджетных отношений и повышении качества и эффективности управления региональными и муниципальными финансами.

## 

## Библиографический список

1. Александров, И.М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст]: учебник / И.М. Александров. - М.: Дашков и К, 2008. - 486 с.
2. Богов, Х.М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста [Текст] / Х.М. Богов // Финансы и кредит. - 2007. - № 28. - С.2-10.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 20 февраля 2007 г). Особенности применения при формировании бюджетов на 2006-2008 гг. [Текст]. - Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2007. - 240 с.
4. Бюджетная система России [Текст]: учебник / под ред.Г.Б. Поляка. - М.: Финансы и статистика, 2009. - 540 с.
5. Бюджетная система РФ [Текст]: учебник / О.В. Врублевская [и др.] ; под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. - М.: Юрайт-Издат, 2008. - 838 с.
6. Бюджетная система субъектов Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / В.Ю. Наливайский, Н.К. Дворецкова, В.Ф. Костюченко [и др.]. - Ростов н/Д.: РГЭА, 2008.
7. Вышегородцев, М.М. Управление бюджетом [Текст]: курс лекций / М.М. Вышегородцев. - М.: Дело и сервис, 2007.
8. Гвоздикова, А.В. Основные направления бюджетно-налоговой политики в период реформирования бюджетного процесса в РФ [Текст] / А.В. Гвоздикова, Е.Г. Данченко // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: материалы Юбилейной межвуз. науч.-практ. конференции; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2009. - С.17-19.
9. Гвоздикова, А.В. Оценка и перспективы развития системы местного налогообложения в России [Текст]: монография / А.В. Гвоздикова; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2007. - 136 с.: ил.
10. Годин, А.М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст]: учебник / А.М. Годин, Н.С. Максимова, И.В. Подпорина. - М.: Дашков и К, 2008. - 568 с.
11. Данченко, Е.Г. Налоговая составляющая бюджетов разных уровней [Текст] / Е.Г. Данченко, А.В. Гвоздикова // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: материалы Юбилейной межвуз. науч.-практ. конференции; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2009. - С.32-34.
12. Данченко, Е.Г. Некоторые аспекты новых межбюджетных отношений [Текст] / Е.Г. Данченко // Вестник гуманитарного института: науч. журнал. - 2008. - С.30-32.
13. Данченко, Е.Г. Проблемы реализации принципов функционирования бюджетной системы Российской Федерации [Текст] / Е.Г. Данченко // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: сб. науч. трудов; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2007. - С.48-50.
14. Данченко, Е.Г. Развитие межбюджетных отношений на субфедеральном уровне [Текст] / Е.Г. Данченко // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: сб. науч. трудов; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2008. - С.33-34.
15. Данченко, Е.Г. Формирование местных бюджетов в Российской Федерации [Текст]: монография / Е.Г. Данченко; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2008. - 103 с.: ил.
16. Данченко, Е.Г. Формирование местных бюджетов в условиях развития бюджетного федерализма / Е.Г. Данченко // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: сб. науч. трудов; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2009. - С.24.
17. Иванова, О.Б. Совершенствование межбюджетных отношений в условиях становления бюджетного федерализма [Текст]: науч.-практ. пособие / О.Б. Иванова, Л.В. Богославцева, Ю.Д. Джамурзаев. - Ростов н/Д., 2007.
18. Игудин, А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях [Текст] / А.Г. Игудин // Финансы. - 2008. - № 2.
19. Кирпичников, В.А. Бюджетный федерализм и местное самоуправление [Текст] / В.А. Кирпичников // Финансы. - 2009. - № 6.
20. Ковалева, Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. - М.: КНОРУС, 2008. - 208 с.
21. Костюченко, В.Ф. Реализация принципов межбюджетных отношений региональными органами федерального казначейства [Текст] / В.Ф. Костюченко, Н.В. Лазарева // Финансы. - 2009. - № 11.
22. Лавров, А.М. Переход к новой системе межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Текст] / А.М. Лавров // Финансы. - 2007. - № 9. - С.3-8.
23. Лексин, В. Стереотипы и реалии бюджетного федерализма [Текст] / В. Лексин, А. Швецов // Вопросы экономики. - 2009. - № 1.
24. Россинская, М.В. Финансово-кредитный механизм рационального природопользования [Текст]: монография / М.В. Россинская, Е.Г. Дан-ченко, Н.В. Адамова; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2008. - 64 с.: ил.
25. Сажина, М.А. Бюджетная политика государства [Текст] / М.А. Сажина // Финансы и кредит. - 2008. - 27. - С.2-12.
26. Селезнев, А.З. Бюджетная система Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / А.З. Селезнев; под ред. проф. В.Ю. Катасонова. - М.: Магистр, 2007. - 383 с.
27. Сомоев, Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / Р.Г. Сомоев. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2009.
28. Сомоев, Р.Г. Дефицит бюджета: принципы, динамика, регулирование [Текст] / Р.Г. Сомоев. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2009.
29. Силуанов, А.Г. Межбюджетные отношения: направления совершенствования [Текст] / А.Г. Силуанов // Финансы. - 2008. - № 6. - С.3-6.
30. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков [Текст] / Моск. центр ин-та "Восток-Запад". - М.: Диалог-МГУ, 2009. - 235 с.
31. Федоткин, В. Федерализм и местное самоуправление [Текст] / В. Федоткин // Вопросы экономики. - 2008. - № 1.
32. Финансово-кредитный энциклопедический словарь [Текст] / под общ. ред.А.Г. Грязновой. - М.: Финансы и статистика, 2007. - 1168 с.: ил.
33. Финансы [Текст]: учебник / под ред.В.М. Родионовой. - М.: Финансы и статистика, 2008.
34. Экономическая теория [Текст]: учебник для студ. высш. учеб. заведений / под ред.В.Д. Камаева. - М.: ВЛАДОС, 2009. - 640 с.: ил.

## 

## Приложения

Приложение 1

*Динамика основных показателей бюджетной системы в 2000-2007 гг.*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Расширенный бюджет | | | | | | | | |
| Доходы | 2 727 001 | 3 349 983 | 4 021 786 | 4 836 536 | 6 301 163 | 8 579 637 | 10 625 812 | 13 250 675 |
| Расходы | 2 498 587 | 3 067 926 | 3 917 694 | 4 592 236 | 5 470 889 | 6 820 645 | 8 375 228 | 11 245 768 |
| Баланс | 228 414 | 282 057 | 104 092 | 244 300 | 830 275 | 1 758 992 | 2 250 584 | 2 004 907 |
| Консолидированный бюджет | | | | | | | | |
| Доходы | 2 091 448 | 2 683 673 | 3 519 228 | 4 138 750 | 5 430 766 | 7 611 586 | 9 459 570 | 11 763 256 |
| Расходы | 1 976 934 | 2 419 350 | 3 422 320 | 3 967 233 | 4 669 548 | 5 941 380 | 7 357 888 | 9 928 930 |
| Баланс | 114 514 | 264 323 | 96 908 | 171 517 | 761 218 | 1 670 207 | 2 101 681 | 1 834 326 |
| Первичный баланс | 391 229 | 508 755 | 340 635 | 412 331 | 970 895 | 1 909 480 | 2 304 235 | 2 009 526 |
| Федеральный бюджет | | | | | | | | |
| Доходы | 1 132 100 | 1 593 978 | 2 204 728 | 2 586 191 | 3 428 873 | 5 125 093 | 6 278 888 | 7 779 104 |
| Расходы | 1 029 200 | 1 321 903 | 2 012 151 | 2 358 546 | 2 698 867 | 3 512 183 | 4 284 803 | 5 983 036 |
| Баланс | 102 900 | 272 075 | 192 575 | 227 645 | 730 006 | 1 612 910 | 1 994 085 | 1 796 069 |
| Первичный баланс | 0 | 503 180 | 422 242 | 448 534 | 934 736 | 1 821 277 | 2 162 233 | 1 939 154 |
| Консолидированные бюджеты регионов | | | | | | | | |
| Доходы | 1 065 857 | 1 322 401 | 1 633 648 | 1 930 423 | 2 403 158 | 2 997 559 | 3 797 334 | 4 841 785 |
| Расходы | 1 330 153 | 1 330 153 | 1 687 140 | 1 984 252 | 2 371 947 | 2 940 427 | 3 657 755 | 4 803 308 |
| Баланс | -264 296 | -7 752 | -53 493 | -53 830 | 31 211 | 57 132 | 139 579 | 38 478 |
| Внебюджетные фонды | | | | | | | | |
| Доходы | 785 112 | 832 259 | 1 060 914 | 1 256 474 | 1 374 784 | 1 799 514 | 2 321 624 | 2 714 151 |
| Расходы | 665 881 | 820 920 | 1 057 352 | 1 183 691 | 1 305 727 | 1 712 274 | 2 205 194 | 2 543 859 |
| Баланс | 119 231 | 11 339 | 3 562 | 72 783 | 69 057 | 87 240 | 116 430 | 170 292 |
| ВВП | 7 302 | 9 039 | 10 863 | 13 285 | 17 048 | 21 625 | 26 781 | 32 987 |
| % ВВП | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Расширенный бюджет | | | | | | | | |
| Доходы | 37,3% | 37,1% | 37,0% | 36,4% | 37,0% | 39,7% | 39,7% | 40,2% |
| Расходы | 34,2% | 33,9% | 36,1% | 34,6% | 32,1% | 31,5% | 31,3% | 34,1% |
| Баланс | 3,1% | 3,1% | 1,0% | 1,8% | 4,9% | 8,1% | 8,4% | 6,1% |
| Консолидированный бюджет | | | | | | | | |
| Доходы | 28,6% | 29,7% | 32,4% | 31,2% | 31,9% | 35,2% | 35,3% | 35,7% |
| Расходы | 27,1% | 26,8% | 31,5% | 29,9% | 27,4% | 27,5% | 27,5% | 30,1% |
| Баланс | 1,6% | 2,9% | 0,9% | 1,3% | 4,5% | 7,7% | 7,8% | 5,6% |
| Первичный баланс | 5,4% | 5,6% | 3,1% | 3,1% | 5,7% | 8,8% | 8,6% | 6,1% |
| Федеральный бюджет | | | | | | | | |
| Доходы | 15,5% | 17,6% | 20,3% | 19,5% | 20,1% | 23,7% | 23,4% | 23,6% |
| Расходы | 14,1% | 14,6% | 18,5% | 17,8% | 15,8% | 16,2% | 16,0% | 18,1% |
| Баланс | 1,4% | 3,0% | 1,8% | 1,7% | 4,3% | 7,5% | 7,4% | 5,4% |
| Первичный баланс | 0,0% | 5,6% | 3,9% | 3,4% | 5.5% | 8,4% | 8,1% | 5,9% |
| Консолидированные бюджеты регионов | | | | | | | | |
| Доходы | 14,6% | 14,6% | 15,0% | 14,5% | 14,1% | 13,9% | 14,2% | 14,7% |
| Расходы | 18,2% | 14,7% | 15,5% | 14,9% | 13,9% | 13,6% | 13,7% | 14,6% |
| Баланс | -3,6% | -0,1% | -0,5% | -0,4% | 0,2% | 0,3% | 0,5% | 0,1% |
| Внебюджетные фонды | | | | | | | | |
| Доходы | 10,8% | 9,2% | 9,8% | 9,5% | 8,1% | 8,3% | 8,7% | 8,2% |
| Расходы | 9,1% | 9,1% | 9,7% | 8,9% | 7,7% | 7,9% | 8,2% | 7,7% |
| Баланс | 1,6% | 0,1% | 0,0% | 0,5% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,5% |

Приложение 2

Классификация исторических этапов развития межбюджетных отношений в России [17]

|  |  |
| --- | --- |
| 1 ЭТАП - до Революции 1917 г., развитие бюджетных отношений. Включает три периода | |
| 1 период | До XVIII в. Зарождение бюджетных отношений. Налоги поступают в казну со всей территории государства. Государственные доходы не отделены от доходов государя. Нет единой системы финансовых органов. |
| 2 период | XVIII в. Характеризуется двумя петровскими финансовыми преобразованиями. С 1703 г. доходная часть бюджета формируется за счет постоянных доходных источников, прежде всего, оброчных сборов, что направлено на обеспечение устойчивости бюджета. С 1715 г. начинаются изменения в управлении финансами. Формируются независимые самостоятельные централизованные учреждения - коллегии. |
| 3 период | Начало XIX в. до революции 1917 г. Учреждено Министерство Финансов России, что свидетельствует о централизованном управлении финансами. Россия в экономическом развитии отстает от мировых стран. Первая мировая война приводит к росту расходов и бюджетному дефициту. |
| 2 ЭТАП - с 1917 г. по 1990 г., советский этап развития межбюджетных отношений.  В целом сохраняется преемственность централизованного управления бюджетными отношениями. Можно выделить восемь периодов, обусловленных проводимой Правительством финансовой политикой | |
| 1 период | 1917-1920 гг. Национализация банков, предприятий. Организация двухуровневой бюджетной системы: государственный и местные бюджеты. Значительная подчиненность местных бюджетов государственному. |
| 2 период | 1921 г. политика военного коммунизма. Нарушение товарно-денежного оборота, кризис финансовых отношений, по существу, ликвидация доходной части бюджета, переход к единому общегосударственному бюджету. |
| 3 период | 1921-1924 гг. Новая экономическая политика. В условиях бюджетного дефицита и сметно-бюджетного финансирования промышленности для обслуживания всего производственного потенциала не хватало сырьевых, топливных и финансовых ресурсов. Осуществлен возврат к двухуровневой бюджетной системе, разграничение доходов и расходов между бюджетами. |
| 4 период | С середины 20-х гг. до налоговой реформы 1930 г. В результате образования СССР организована трехуровневая бюджетная система.  До 1927 г. формировались ориентировочные бюджеты. Основной способ регулирования межбюджетных отношений - отчисления от государственных налогов и доходов. Для этого периода характерно интенсивное образование местных бюджетов с тенденцией их децентрализации. |
| 5 период | 1930-1940 гг. Влияние налоговой реформы 1930 г. на укрепление доходов местных бюджетов. Изменяется состав регулирующих доходов. Субвенции отменены, так как они не отвечают требованиям плановой экономики. С 1938 г. местные бюджеты утверждаются в составе государственного бюджета. |
| 6 период | 1941-1945 гг. Великая отечественная война. Все бюджетные средства используются согласно военному времени. Осуществляется их централизованное формирование и распределение. |
| 7 период | 1945-1965 гг. Восстановление бюджетных отношений. Самостоятельность местных бюджетов отсутствует, взаимоотношения с центром строятся на индивидуальной основе. Отсутствует долговременная бюджетная политика. |
| 8 период | 1965-1990 гг. Проводится политика самостоятельности регионов, но межбюджетные отношения по существу не менялись и носили централизованный характер. |
| 3 ЭТАП - с 1990 г. по настоящее время, становление и развитие бюджетного федерализма. Включает два периода. | |
| 1 период | 1990-1994 гг. Переходный период. Распад СССР. Формирование звеньев бюджетной системы России. Формирование доходов бюджетов на основании налоговых законов. Новые теоретические разработки в области совершенствования межбюджетных отношений на принципах федерализма. |
| 2 период | С 1994 г. по настоящее время. Развитие бюджетного федерализма. |

Приложение 3

70

Формы, используемые в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации [32]

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Характеристика | Фонд финансовой поддержки  регионов | Фонд компенсаций | Фонд  софинансирования  социальных расходов | Фонд регионального развития | Фонд реформирования региональных  и муниципальных  финансов | Бюджетные кредиты |
| Цель | Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам | Финансирование мандатов, гарантированных федеральными законами (социальные пособия и льготы населению) | Финансирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере | Поддержка развития региональной инфраструктуры | Содействие проведению бюджетных реформ | Решение финансовых проблем |
| Принцип распределения | С учетом оценки налогового потенциала и нормативных расходов | На основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот) | На основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ) | На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов | Конкурс программ реформирования финансов с учетом результатов их проведения | По проектам |
| Тип финансовой помощи | Дотации (с выделением средств с особыми условиями перечисления и (или) использования) | Субвенция на финансирование федеральных обязательств | Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль) | Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ | Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов | Кредиты (возвратность, платность) |
| Условия предоставления | Для высокодотационных регионов - кассовое обслуживание бюджетов Федеральным Казначейством | Целевое использование средств | Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ | Софинансирование | Реализация программы реформ | Отсутствие просроченной задолженности по кредитам |
| Время введения  в действие | С 1994 г. | С 2001 г. | 2003-2004 гг. | С 2000 г. Новый механизм введен в 2002-2004 гг.  С 2005 г. Фонд ориентирован также на муниципальный уровень | С 2001 г., с 2005 г. в конкурсах участвуют муниципальные образования | С 90-х гг. |

Приложение 4

Дифференциация социально-экономического положения регионов России [26]

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Субъекты РФ | Год | ВРП (с учетом уровня покупательной  способности)  на душу  населения,  тыс. руб. | Объем  внешне-торгового  оборота  на душу  населения,  тыс. долл. США | Финансовая  обеспеченность  региона  (с учетом  уровня покупательной  способности) на душу  населения,  тыс. руб. | Объем  инвестиций  в основной  капитал  на душу  населения,  тыс. руб. | Доля занятых на малых предприятиях в общей численности занятых  в экономике,  % к общей численности занятых  в экономике | Основные  фонды отраслей экономики  (по полной балансовой стоимости, с учетом степени удорожания капитальных затрат) на душу населения, тыс. руб. | Уровень регистрируемой безработицы,% к экономически активному населению | Обеспеченность местами детей, находящимися в дошкольных учреждениях, детей дошкольного возраста на 100 мест |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Регионы с высоким уровнем социально-экономического развития | | | | | | | | | |
| Москва | 2004 | 194,79 | 7,83 | 26,65 | 30,57 | 30,26 | 407,89 | 0,8 | 70,4 |
| 2006 | 268, 19 | 4,22 | 34,17 | 22,76 | 31,78 | 514,60 | 0,64 | 69,0 |
| Смоленская обл. | 2004 | 65,48 | 0,72 | 10,74 | 10,04 | 4,79 | 195,28 | 0,9 | 73,0 |
| 2006 | 90,34 | 1,21 | 14,63 | 10,48 | 5,17 | 199,64 | 0,97 | 73,0 |
| Регионы с уровнем социально-экономического развития выше среднего | | | | | | | | | |
| Свердловская обл. | 2004 | 88,05 | 1,41 | 12,41 | 11,77 | 11,04 | 237,06 | 2,00 | 80,0 |
| 2006 | 132,86 | 1,65 | 18,14 | 17,52 | 11.17 | 352,84 | 1,92 | 77,0 |
| Челябинская обл. | 2004 | 91,55 | 1,66 | 13,77 | 10,59 | 8,83 | 236,87 | 2,4 | 73,0 |
| 2006 | 135,56 | 2,4 | 19,71 | 14,63 | 10,03 | 329,32 | 1,79 | 71,0 |
| Регионы со средним уровнем социально-экономического развития | | | | | | | | | |
| Оренбургская обл. | 2004 | 86,36 | 1,04 | 13,07 | 9,66 | 11,81 | 151,00 | 0,8 | 70,5 |
| 2006 | 114,46 | 1,15 | 16,57 | 13,74 | 11,8 | 163,64 | 1,11 | 70,5 |
| Ростовская обл. | 2004 | 61,4 | 0,74 | 9,58 | 7,69 | 9.29 | 111,26 | 1,7 | 63,0 |
| 2006 | 86,45 | 0,93 | 13,16 | 10,84 | 9,48 | 131,03 | 2,08 | 63,0 |
| Регионы с уровнем социально-экономического развития ниже среднего | | | | | | | | | |
| Архангельская обл. | 2004 | 68,02 | 0,75 | 12,72 | 6,05 | 5,3 | 155,41 | 2,6 | 78,5 |
| 2006 | 85,75 | 0,66 | 15,27 | 8,26 | 5,41 | 239,3 | 3,11 | 79,5 |
| Кировская обл.  71 | 2004 | 55,8 | 0,28 | 10,78 | 6,33 | 8,25 | 168,03 | 3,7 | 74,2 |
| 2006 | 71,15 | 0,31 | 13,16 | 8,95 | 9,36 | 167,5 | 3,23 | 73,7 |
| Регионы с низким уровнем социально-экономического развития | | | | | | | | | |
| Владимирская обл. | 2004 | 58,89 | 0,28 | 10,48 | 8,02 | 7,86 | 187,86 | 2,4 | 96,0 |
|  | 2006 | 75,45 | 0,33 | 1,34 | 10,8 | 262,95 | 262,95 | 2,58 | 98,0 |
| Эвенский  автономный округ | 2004 | 64,45 | 0 | 155,95 | 24,84 | 2,11 | 58,79 | 5,1 | 85,0 |
|  | 2006 | 78,58 | 0 | 195,63 | 44,8 | 2,0 | 159,18 | 5,26 | 100,0 |
| Регионы с крайне низким уровнем социально-экономического развития |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Чеченская Республика | 2004 | 11,59 | н. д. | 35,81 | 3,13 | 6,21 | 50,64 | 62,0 | 3,5 |
|  | 2006 | 35,8 | н. д. | 91,68 | 22,72 | 6,83 | 86,96 | 60,49 | 3,5 |
| Примечания:  1. ВРП - валовой региональный продукт.  2. По приведенным регионам даны максимальные и минимальные значения. | | | | | | | | | |

Приложение 5

Нормативы распределения доходов между бюджетами Бюджетной системы Российской Федерации на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. (в %)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование дохода | Федеральный бюджет | Бюджеты субъектов РФ |
| В части погашения задолженности прошлых лет по отдельным видам налогов | | |
| Акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории российской федерации (в части погашения задолженности прошлых лет, образовавшейся до 1 января 2003 г) | 100 |  |
| Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов (за исключением вин) при реализации производителями, за исключением реализации на акцизные склады, в части сумм по расчетам за 2003 г. | 50 | 50 |
| Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов (за исключением вин) при реализации производителями на акцизные склады в части сумм по расчетам за 2003 г. | 100 |  |
| Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 процентов (за исключением вин) при реализации с акцизных складов в части сумм по расчетам за 2003 г. |  | 100 |
| В части погашения задолженности и перерасчетов по отмененным налогам,  сборам и иным обязательным платежам | | |
| Налог на прибыль организаций, зачислявшийся до 1 января 2005 г. в местные бюджеты, мобилизуемый на территориях внутригородских муниципальных образований городов Федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга |  | 100 |
| Налог на прибыль организаций, зачислявшийся до 1 января 2005 г. в местные бюджеты, мобилизуемый на территориях городских округов |  | 100 |
| Налог на прибыль организаций, зачислявшийся до 1 января 2005 г. в местные бюджеты, мобилизуемый на территориях муниципальных районов 100 Акцизы на природный газ | 100 | 100 |
| Акцизы на нефть и стабильный газовый конденсат | 100 |  |
| Акцизы на ювелирные изделия |  | 100 |
| Платежи за проведение поисковых и разведочных работ |  | 100 |
| Платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых |  | 100 |
| Платежи за добычу углеводородного сырья  в том числе: |  |  |
| на территории края или области, имеющих автономные округа (за исключением Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа) | 20 | 80 |
| на территории Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа | 20 | 80 |
| в том числе: |  |  |
| Тюменская область | 20 |  |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ (по месту нахождения налогоплательщика) |  | 60 |
| на остальных территориях | 40 | 60 |
| Платежи за добычу подземных вод | 40 | 60 |
| Платежи за добычу ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения | В порядке, установленном соглашением |  |
| Платежи за добычу других полезных ископаемых  в том числе: |  |  |
| на территории края или области, имеющих автономные округа | 12,5 | 87,5 |
| на остальных территориях | 25 | 75 |
| Платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых |  | 100 |
| Платежи за пользование недрами территориального моря Российской Федерации | 40 | 60 |
| Платежи за пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации | 100 |  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Платежи за пользование недрами при выполнении соглашений о разделе продукции | В порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством, действующим на дату подписания соглашения | |
| Разовые платежи (бонусы), регулярные платежи (роялти) | В порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством, действующим на дату подписания соглашения | |
| Ежегодные платежи за проведение поисковых и разведочных работ | В порядке, установленном соглашением в соответствии с законодательством, действующим на дату подписания соглашения | |
| Платежи за пользование континентальным шельфом Российской Федерации | 100 |  |
| Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, зачисляемые в федеральный бюджет | 100 |  |
| Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации, за исключением уплачиваемых при добыче общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, используемых для местных нужд |  | 100 |
| Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы при добыче общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, используемых для местных нужд, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации |  | 100 |
| Платежи за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню (по обязательствам, возникшим до 1 января 2005 г) | 100 |  |
| Лесные подати в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню (по обязательствам, возникшим до 1 января 2005 г) | 100 |  |
| Арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню (по обязательствам, возникшим до 1 января 2005 г) | 100 |  |
| Налог с владельцев транспортных средств и налог на приобретение автотранспортных средств |  | 100 |
| Налог на пользователей автомобильных дорог |  | 100 |
| Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения |  | 100 |
| Налог на реализацию горюче-смазочных материалов | 100 |  |
| Налог на операции с ценными бумагами | 100 |  |
| Сбор за использование наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний | 100 |  |
| Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте | 60 | 40 |
| Прочие налоги и сборы | 100 |  |
| Недоимка, пени и штрафы по взносам в Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, а также средства указанного Фонда, возвращаемые организациями в соответствии с ранее заключенными договорами | 100 |  |
| В части доходов от внешнеэкономической деятельности | | |
| Доходы от реализации на экспорт высокообогащенного урана и природного сырьевого компонента низкообогащенного урана | 100 |  |
| Доходы от реализации работы разделения, содержащейся в стоимости низкообогащенного урана, полученного из высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия | 100 |  |
| Средства, полученные от аукционной продажи квот на отдельные виды товаров, ввозимых на территорию Особой экономической зоны в Калининградской области | 100 |  |
| Прочие поступления от внешнеэкономической деятельности | 100 |  |
| В части доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности | | |
| Доходы от размещения средств стабилизационного фонда Российской Федерации | 100 |  |
| Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств стабилизационного фонда Российской Федерации | 100 |  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Доходы от управления средствами Резервного фонда | 100 |  |
| Доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния | 100 |  |
| Доходы от перечисления части прибыли Центрального банка Российской Федерации | 100 |  |
| Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации по месторождениям и участкам недр (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, общераспространенных полезных ископаемых, или участков недр местного значения) | 100 |  |
| Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения |  | 100 |
| Плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации | 100 |  |
| Регулярные платежи за пользование недрами при пользовании недрами (ренталс) на территории Российской Федерации | 40 | 60 |
| Плата за договорную акваторию и участки морского дна, полученная при пользовании недрами на территории Российской Федерации | 40 | 60 |
| Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (кроме участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участков недр местного значения, а также участков недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых) | 100 |  |
| Плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участкам недр местного значения, а также участкам недр местного значения, используемым для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых |  | 100 |
| Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации | 100 |  |
| Плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации | 100 |  |
| Плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации | 100 |  |
| Плата за договорную акваторию и участки морского дна, полученная при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации | 100 |  |
| Прочие платежи при пользовании недрами (за исключением платежей при пользовании недрами по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения) | 100 |  |
| Сборы за выдачу лицензий на пользование недрами и сборы за участие в конкурсе (аукционе) по месторождениям и участкам недр (кроме участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участков недр местного значения) (подлежат зачислению по коду бюджетной классификации "Прочие платежи при пользовании недрами (за исключением платежей при пользовании недрами по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения)") | 100 |  |
| Прочие платежи при пользовании недрами по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения |  | 100 |
| Сборы за выдачу лицензий на пользование недрами и сборы за участие в конкурсе аукционе) по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения (подлежат  зачислению по коду бюджетной классификации "Прочие платежи при пользовании недрами по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения") |  | 100 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Плата за перевод лесных земель в нелесные и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий (по обязательствам, возникшим до 1 января 2007 г) | 100 |  |
| Прочие доходы от использования лесного фонда Российской Федерации и лесов иных категорий (по обязательствам, возникшим до 1 января 2007 г) |  | 100 |
| Арендная плата за пользование участками лесного фонда в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования (по обязательствам, возникшим до 1 января 2007 г) | 100 |  |
| Доходы от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации | 100 |  |
| Доходы от проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь разрешаемых к использованию в промышленных целях, а также во вновь осваиваемых районах промысла | 100 |  |
| Доходы, полученные от применения рыночного механизма оборота долей, определяемых федеральными органами исполнительной власти, в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов |  | 100 |
| В части доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства | | |
| Плата за предоставление информации, содержащейся в Едином государственном реестре налогоплательщиков | 100 |  |
| Плата за предоставление сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей | 100 |  |
| Доходы от операций с государственным материальным резервом | 100 |  |
| Доходы от операций с продукцией особого хранения | 100 |  |
| Доходы от оказания платных услуг (работ), предоставления статистической информации | 100 |  |
| Доходы от оказания платных услуг (работ) в соответствии с договорами по производству экспертиз и экспертных исследований и за выполнение научно-исследовательских, консультационных и других видов работ | 100 |  |
| Средства, уплачиваемые импортерами таможенным органам за выдачу акцизных марок | 100 |  |
| Средства отчислений операторов сети связи общего пользования в резерв универсального обслуживания | 100 |  |
| Доходы от отпуска семян из федеральных фондов семян | 100 |  |
| Доходы от проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия | 100 |  |
| Доходы, получаемые от оказания услуг в области пожарной безопасности | 100 |  |
| Доходы от действий, связанных с оформлением визовых документов иностранным гражданам | 100 |  |
| Доходы от оказания информационно-консультационных и иных видов услуг | 100 |  |
| Патентные пошлины за селекционные достижения | 100 |  |
| Плата за услуги, предоставляемые на договорной основе подразделениями органов внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации по охране имущества юридических и физических лиц, и иные услуги, связанные с обеспечением охраны и безопасности граждан | 100 |  |
| Доходы от оказания платных услуг органами Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации | 100 |  |
| Средства, возмещаемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за проведение контрольных мероприятий, контрольных покупок и проведение экспертиз, испытаний образцов товаров | 100 |  |
| Пошлины за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров | 100 |  |
| Плата за услуги (работы), оказываемые Гохраном России | 100 |  |
| Доходы, поступающие в виде компенсации Российской Федерации за участие российских воинских контингентов в миротворческих операциях ООН, получаемые за рубежом | 100 |  |
| Доходы, взимаемые в возмещение фактических расходов, связанных с консульскими действиями | 100 |  |
| Плата пользователей радиочастотным спектром | 100 |  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Плата за услуги, предоставляемые на договорной основе учреждениями аварийно-спасательных формирований противофонтанных военизированных частей, находящихся в ведении Федерального агентства по энергетике, по предотвращению и ликвидации аварий, связанных с открытыми фонтанными проявлениями | 100 |  |
| Доходы, поступающие в порядке возмещения федеральному бюджету средств, выплаченных на покрытие процессуальных издержек | 100 |  |
| Прочие сборы за выдачу лицензий федеральными органами исполнительной власти | 100 |  |
| Средства, полученные за выдачу лицензий, разрешений и сертификатов, предусмотренных Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ "Об оружии", а также за продление срока их действия (подлежат зачислению по коду бюджетной классификации "Прочие сборы за выдачу лицензий федеральными органами исполнительной власти") | 100 |  |
| Прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств федерального бюджета и компенсации затрат федерального бюджета | 100 |  |
| Прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации и компенсации затрат бюджетов субъектов Российской Федерации | 100 |  |
| В части доходов от продажи материальных и нематериальных активов | | |
| Средства от распоряжения и реализации выморочного имущества, обращенного в доход Российской Федерации (в части реализации основных средств по указанному имуществу) | 100 |  |
| Средства от распоряжения и реализации выморочного имущества, обращенного в доход Российской Федерации (в части реализации материальных запасов по указанному имуществу) | 100 |  |
| Средства от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход Российской Федерации (в части реализации основных средств по указанному имуществу) | 100 |  |
| Средства от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход Российской Федерации (в части реализации материальных запасов по указанному имуществу) | 100 |  |
| Средства от реализации секвестрованной древесины | 100 |  |
| Доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту "Сахалин-1" | 50 | 50 |
| Доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту "Сахалин-2" | 50 | 50 |
| Доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашения о разделе продукции по проекту "Харьягинское месторождение" | 50 | 50 |
| В части административных платежей и сборов | | |
| Исполнительский сбор | 100 |  |
| Платежи, взимаемые федеральными государственными организациями за выполнение определенных функций | 100 |  |
| Платежи, взимаемые государственными организациями субъектов Российской Федерации за выполнение определенных функций |  | 100 |
| В части штрафов, санкций, возмещения ущерба | | |
| Денежные взыскания (штрафы) и иные суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений, и в возмещение ущерба имуществу, зачисляемые в федеральный бюджет | 100 |  |
| Денежные взыскания (штрафы) и иные суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений, и в возмещение ущерба имуществу, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации |  | 100 |
| Поступление сумм в возмещение причиненного военному имуществу ущерба | 100 |  |
| Доходы от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев, когда выгодоприобретателями по договорам страхования выступают получатели средств Федерального бюджета | 100 |  |
| Доходы от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев, когда выгодоприобретателями по договорам страхования выступают получатели средств бюджетов субъектов Российской Федерации | 100 |  |
| Доходы от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев, когда выгодоприобретателями по договорам страхования выступают получатели средств бюджетов субъектов Российской Федерации |  | 100 |
| Средства страховых выплат при возникновении страховых случаев на федеральных автомобильных дорогах и имущественных комплексах, необходимые для их эксплуатации | 100 |  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Денежные взыскания (штрафы) за нарушение Федерального закона "О пожарной безопасности" | 50 | 50 |
| Возмещение сумм, израсходованных незаконно или не по целевому назначению, а также доходов, полученных от их использования (в части федерального бюджета) | 100 |  |
| Возмещение сумм, израсходованных незаконно или не по целевому назначению, а также доходов, полученных от их использования (в части бюджетов субъектов Российской Федерации) |  | 100 |
| Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в федеральный бюджет | 100 |  |
| Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации |  | 100 |
| В части прочих неналоговых доходов | | |
| Невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет | 100 |  |
| Поступление средств, удерживаемых из заработной платы осужденных | 100 |  |
| Прочие неналоговые доходы федерального бюджета | 100 |  |
| Средства, получаемые таможенными органами, являющимися владельцами складов временного хранения и таможенных складов, в счет возмещения затрат на хранение товаров (подлежат зачислению по коду бюджетной классификации "Прочие неналоговые доходы федерального бюджета") | 100 |  |
| Средства, поступающие в федеральный бюджет в виде остатка неиспользованного долевого взноса Российской Федерации в бюджет Союзного государства прошлых лет | 100 |  |
| Примечание. Погашение задолженности по пеням и штрафам за несвоевременную уплату налогов и сборов в части отмененных налогов и сборов осуществляется по нормативам зачисления соответствующих налогов и сборов в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.  <1> Указанные доходы подлежат распределению в бюджеты субъектов Российской Федерации, органы государственной власти которых регулируют процесс пользования недрами на указанных участках.  <2> Указанные доходы подлежат распределению в бюджеты субъектов Российской Федерации, органы государственной власти которых осуществляют проведение указанной экспертизы. | | |

Приложение 6

Нормативы распределения доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25% включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25% (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2008 г. (в %)

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование субъекта Российской Федерации | Нормативы отчислений |
| 1 | 2 |
| Республика Адыгея (Адыгея) | 0,1286 |
| Республика Алтай | 0,1708 |
| Республика Башкортостан | 4,0239 |
| Республика Бурятия | 1,0801 |
| Республика Дагестан | 0,1725 |
| Республика Ингушетия | 0,0041 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 0,0006 |
| Республика Калмыкия | 0,1603 |
| Карачаево-Черкесская Республика | 0,0828 |
| Республика Карелия | 0,8372 |
| Республика Коми | 1,0077 |
| Республика Марий Эл | 0,7739 |
| Республика Мордовия | 0,6314 |
| Республика Саха (Якутия) | 1,1140 |
| Республика Северная Осетия - Алания | 0,0248 |
| Республика Татарстан (Татарстан) | 5,1412 |
| Республика Тыва | 0,1687 |
| Удмуртская Республика | 1,6427 |
| Республика Хакасия | 0,3567 |
| Чеченская Республика | 0,0003 |
| Чувашская Республика - Чувашия | 1,6107 |
| Алтайский край | 1,5333 |
| Камчатский край | 0,6062 |
| в том числе |  |
| Корякский округ | 0,0368 |
| Краснодарский край | 1,1796 |
| Красноярский край | 2,6059 |
| Пермский край | 2,6491 |
| в том числе |  |
| Коми-Пермяцкий округ | 0,0727 |
| Приморский край | 1,8351 |
| Хабаровский край | 1,8209 |
| Амурская область | 0,9210 |
| Архангельская область | 1,3766 |
| Астраханская область | 0,8261 |
| Белгородская область | 0,8725 |
| Вологодская область | 1,7287 |
| Волгоградская область | 1, 1912 |
| Воронежская область | 0,9877 |
| Ивановская область | 0,7588 |
| Иркутская область | 1,9869 |
| Калининградская область | 0,3498 |
| Калужская область | 0,8575 |
| Кемеровская область | 2,3783 |
| Кировская область | 1,8073 |
| Костромская область | 0,7228 |
| Курганская область | 0,3059 |
| Курская область | 0,5087 |
| Ленинградская область | 1,8950 |
| Липецкая область | 0,6548 |
| Магаданская область | 0,2220 |
| Московская область | 6,2231 |
| Мурманская область | 0,4134 |
| Нижегородская область | 2,7260 |
| Новгородская область | 0,5039 |
| Новосибирская область | 1,9817 |
| Омская область | 0,9244 |
| Оренбургская область | 0,7882 |
| Орловская область | 0,5046 |
| Пензенская область | 0,7033 |
| Псковская область | 0,5944 |
| Ростовская область | 1,4514 |
| Рязанская область | 0,6885 |
| Самарская область | 0,7038 |
| Саратовская область | 0,9103 |
| Сахалинская область | 0,9430 |
| Свердловская область | 2,8612 |
| Смоленская область | 0,9745 |
| Тамбовская область | 0,5854 |
| Тверская область | 1,2393 |
| Томская область | 0,8076 |
| Тульская область | 0,7019 |
| Тюменская область | 1,0912 |
| Ульяновская область | 0,6136 |
| Челябинская область | 1,5513 |
| Читинская область | 0,9050 |
| Ярославская область | 1,1231 |
| город Москва | 6,9963 |
| город Санкт-Петербург | 3,8730 |
| Еврейская автономная область | 0,0996 |
| Агинский Бурятский автономный округ | 0,0492 |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 1,3600 |
| Чукотский автономный округ | 0,0667 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 0,7411 |
| ВСЕГО | 100,0000 |

Приложение 7

Нормативы распределения доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25% включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25% (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009-2010 гг. (в %)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование субъекта Российской Федерации | Плановый период | |
| 2009 | 2010 |
| 1 | 2 | 3 |
| Республика Адыгея (Адыгея) | 0,1286 | 0,1286 |
| Республика Алтай | 0,1708 | 0,1708 |
| Республика Башкортостан | 4,0239 | 4,0239 |
| Республика Бурятия | 1,0801 | 1,0801 |
| Республика Дагестан | 0,1725 | 0,1725 |
| Республика Ингушетия | 0,0041 | 0,0041 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 0,0006 | 0,0006 |
| Республика Калмыкия | 0,1603 | 0,1603 |
| Карачаево-Черкесская Республика | 0,0828 | 0,0828 |
| Республика Карелия | 0,8372 | 0,8372 |
| Республика Коми | 1,0077 | 1,0077 |
| Республика Марий Эл | 0,7739 | 0,7739 |
| Республика Мордовия | 0,6314 | 0,6314 |
| Республика Саха (Якутия) | 1,1140 | 1,1140 |
| Республика Северная Осетия - Алания | 0,0248 | 0,0248 |
| Республика Татарстан (Татарстан) | 5,1412 | 5,1412 |
| Республика Тыва | 0,1687 | 0,1687 |
| Удмуртская Республика | 1,6427 | 1,6427 |
| Республика Хакасия | 0,3567 | 0,3567 |
| Чеченская Республика | 0,0003 | 0,0003 |
| Чувашская Республика - Чувашия | 1,6107 | 1,6107 |
| Алтайский край | 1,5333 | 1,5333 |
| Камчатский край | 0,6062 | 0,6062 |
| Корякский округ | 0,0368 | 0,0368 |
| Краснодарский край | 1,1796 | 1,1796 |
| Красноярский край | 2,6059 | 2,6059 |
| Пермский край | 2,6491 | 2,6491 |
| Коми-Пермяцкий округ | 0,0727 | 0,0727 |
| Приморский край | 1,8351 | 1,8351 |
| Хабаровский край | 1,8209 | 1,8209 |
| Амурская область | 0,9210 | 0,9210 |
| Архангельская область | 1,3766 | 1,3766 |
| Астраханская область | 0,8261 | 0,8261 |
| Белгородская область | 0,8725 | 0,8725 |
| Вологодская область | 1,7287 | 1,7287 |
| Волгоградская область | 1, 1912 | 1, 1912 |
| Воронежская область | 0,9877 | 0,9877 |
| Ивановская область | 0,7588 | 0,7588 |
| Иркутская область | 1,9869 | 1,9869 |
| Калининградская область | 0,3498 | 0,3498 |
| Калужская область | 0,8575 | 0,8575 |
| Кемеровская область | 2,3783 | 2,3783 |
| Кировская область | 1,8073 | 1,8073 |
| Костромская область | 0,7228 | 0,7228 |
| Курганская область | 0,3059 | 0,3059 |
| Курская область | 0,5087 | 0,5087 |
| Ленинградская область | 1,8950 | 1,8950 |
| Липецкая область | 0,6548 | 0,6548 |
| Магаданская область | 0,2220 | 0,2220 |
| Московская область | 6,2231 | 6,2231 |
| Мурманская область | 0,4134 | 0,4134 |
| Нижегородская область | 2,7260 | 2,7260 |
| Новгородская область | 0,5039 | 0,5039 |
| Новосибирская область | 1,9817 | 1,9817 |
| Омская область | 0,9244 | 0,9244 |
| Оренбургская область | 0,7882 | 0,7882 |
| Орловская область | 0,5046 | 0,5046 |
| Пензенская область | 0,7033 | 0,7033 |
| Псковская область | 0,5944 | 0,5944 |
| Ростовская область | 1,4514 | 1,4514 |
| Рязанская область | 0,6885 | 0,6885 |
| Самарская область | 0,7038 | 0,7038 |
| Саратовская область | 0,9103 | 0,9103 |
| Сахалинская область | 0,9430 | 0,9430 |
| Свердловская область | 2,8612 | 2,8612 |
| Смоленская область | 0,9745 | 0,9745 |
| Тамбовская область | 0,5854 | 0,5854 |
| Тверская область | 1,2393 | 1,2393 |
| Томская область | 0,8076 | 0,8076 |
| Тульская область | 0,7019 | 0,7019 |
| Тюменская область | 1,0912 | 1,0912 |
| Ульяновская область | 0,6136 | 0,6136 |
| Челябинская область | 1,5513 | 1,5513 |
| Читинская область | 0,9050 | 0,9050 |
| Ярославская область | 1,1231 | 1,1231 |
| город Москва | 6,9963 | 6,9963 |
| город Санкт-Петербург | 3,8730 | 3,8730 |
| Еврейская автономная область | 0,0996 | 0,0996 |
| Агинский Бурятский автономный округ | 0,0492 | 0,0492 |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 1,3600 | 1,3600 |
| Чукотский автономный округ | 0,0667 | 0,0667 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 0,7411 | 0,7411 |
| ВСЕГО | 100,0000 | 100,0000 |

Приложение 8

Нормативы распределения доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2008 г. (в %)

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование субъекта Российской Федерации | Нормативы отчислений |
| 1 | 2 |
| Республика Адыгея (Адыгея) | 0,2201 |
| Республика Алтай | 0,1848 |
| Республика Башкортостан | 3,2777 |
| Республика Бурятия | 0,4662 |
| Республика Дагестан | 0,5134 |
| Республика Ингушетия | 0,0820 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 0,2709 |
| Республика Калмыкия | 0,1587 |
| Карачаево-Черкесская Республика | 0,1401 |
| Республика Карелия | 0,5449 |
| Республика Коми | 0,6660 |
| Республика Марий Эл | 0,3771 |
| Республика Мордовия | 1,0305 |
| Республика Саха (Якутия) | 0,6312 |
| Республика Северная Осетия - Алания | 0,2808 |
| Республика Татарстан (Татарстан) | 1,8701 |
| Республика Тыва | 0,1324 |
| Удмуртская Республика | 0,9805 |
| Республика Хакасия | 0,4021 |
| Чеченская Республика | 0, 1903 |
| Чувашская Республика - Чувашия | 0,4996 |
| Алтайский край | 1,4854 |
| Камчатский край | 0,2479 |
| в том числе |  |
| Корякский округ | 0,0064 |
| Краснодарский край | 3,9183 |
| Красноярский край | 1,5486 |
| Пермский край | 1,7027 |
| в том числе |  |
| Коми-Пермяцкий округ | 0,0746 |
| Приморский край | 1,1040 |
| Ставропольский край | 1,4683 |
| Хабаровский край | 0,8372 |
| Амурская область | 0,6157 |
| Астраханская область | 0,5673 |
| Белгородская область | 0,4881 |
| Вологодская область | 0,8575 |
| Брянская область | 0,4775 |
| Владимирская область | 0,6693 |
| Волгоградская область | 1,5793 |
| Вологодская область | 0,9509 |
| Воронежская область | 1,5101 |
| Ивановская область | 0,5399 |
| Иркутская область | 1,7684 |
| Калининградская область | 0,5935 |
| Калужская область | 0,5407 |
| Кемеровская область | 1,5229 |
| Кировская область | 0,9312 |
| Костромская область | 0,5055 |
| Курганская область | 0,5810 |
| Курская область | 0,6202 |
| Ленинградская область | 1,0125 |
| Липецкая область | 0,5965 |
| Магаданская область | 0,1339 |
| Московская область | 3,9379 |
| Мурманская область | 0,3433 |
| Нижегородская область | 2,0025 |
| Новгородская область | 0,4214 |
| Новосибирская область | 1,3592 |
| Омская область | 2,0384 |
| Оренбургская область | 1,2942 |
| Орловская область | 0,4438 |
| Пензенская область | 0,6730 |
| Псковская область | 0,5038 |
| Ростовская область | 2,4203 |
| Рязанская область | 1,1128 |
| Самарская область | 1,9366 |
| Саратовская область | 1,4372 |
| Сахалинская область | 0,2987 |
| Свердловская область | 2,4976 |
| Смоленская область | 0,5215 |
| Тамбовская область | 0,6838 |
| Тверская область | 1,0566 |
| Томская область | 0,5231 |
| Тульская область | 0,9402 |
| Тюменская область | 1,1049 |
| Ульяновская область | 0,6371 |
| Челябинская область | 1,8875 |
| Читинская область | 0,6317 |
| Ярославская область | 0,8029 |
| город Москва | 17,9052 |
| город Санкт-Петербург | 4,9421 |
| Еврейская автономная область | 0,1183 |
| Агинский Бурятский автономный округ | 0,0668 |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 2,5518 |
| Чукотский автономный округ | 0,1150 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 0,4971 |
| ВСЕГО | 100,0000 |

Приложение 9

Нормативы распределения доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009-2010 гг. (в %)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование субъекта Российской Федерации | Плановый период | |
| 2009 | 2010 |
| 1 | 2 | 3 |
| Республика Адыгея (Адыгея) | 0,2201 | 0,2201 |
| Республика Алтай | 0,1848 | 0,1848 |
| Республика Башкортостан | 3,2777 | 3,2777 |
| Республика Бурятия | 0,4662 | 0,4662 |
| Республика Дагестан | 0,5134 | 0,5134 |
| Республика Ингушетия | 0,0820 | 0,0820 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 0,2709 | 0,2709 |
| Республика Калмыкия | 0,1587 | 0,1587 |
| Карачаево-Черкесская Республика | 0,1401 | 0,1401 |
| Республика Карелия | 0,5449 | 0,5449 |
| Республика Коми | 0,6660 | 0,6660 |
| Республика Марий Эл | 0,3771 | 0,3771 |
| Республика Мордовия | 1,0305 | 1,0305 |
| Республика Саха (Якутия) | 0,6312 | 0,6312 |
| Республика Северная Осетия - Алания | 0,2808 | 0,2808 |
| Республика Татарстан (Татарстан) | 1,8701 | 1,8701 |
| Республика Тыва | 0,1324 | 0,1324 |
| Удмуртская Республика | 0,9805 | 0,9805 |
| Республика Хакасия | 0,4021 | 0,4021 |
| Чеченская Республика | 0, 1903 | 0, 1903 |
| Чувашская Республика - Чувашия | 0,4996 | 0,4996 |
| Алтайский край | 1,4854 | 1,4854 |
| Камчатский край | 0,2479 | 0,2479 |
| в том числе |  |  |
| Корякский округ | 0,0064 | 0,0064 |
| Краснодарский край | 3,9183 | 3,9183 |
| Красноярский край | 1,5486 | 1,5486 |
| Пермский край | 1,7027 | 1,7027 |
| в том числе |  |  |
| Коми-Пермяцкий округ | 0,0746 | 0,0746 |
| Приморский край | 1,1040 | 1,1040 |
| Ставропольский край | 1,4683 | 1,4683 |
| Хабаровский край | 0,8372 | 0,8372 |
| Амурская область | 0,6157 | 0,6157 |
| Астраханская область | 0,5673 | 0,5673 |
| Белгородская область | 0,4881 | 0,4881 |
| Вологодская область | 0,8575 | 0,8575 |
| Брянская область | 0,4775 | 0,4775 |
| Владимирская область | 0,6693 | 0,6693 |
| Волгоградская область | 1,5793 | 1,5793 |
| Вологодская область | 0,9509 | 0,9509 |
| Воронежская область | 1,5101 | 1,5101 |
| Ивановская область | 0,5399 | 0,5399 |
| Иркутская область | 1,7684 | 1,7684 |
| Калининградская область | 0,5935 | 0,5935 |
| Калужская область | 0,5407 | 0,5407 |
| Кемеровская область | 1,5229 | 1,5229 |
| Кировская область | 0,9312 | 0,9312 |
| Костромская область | 0,5055 | 0,5055 |
| Курганская область | 0,5810 | 0,5810 |
| Курская область | 0,6202 | 0,6202 |
| Ленинградская область | 1,0125 | 1,0125 |
| Липецкая область | 0,5965 | 0,5965 |
| Магаданская область | 0,1339 | 0,1339 |
| Московская область | 3,9379 | 3,9379 |
| Мурманская область | 0,3433 | 0,3433 |
| Нижегородская область | 2,0025 | 2,0025 |
| Новгородская область | 0,4214 | 0,4214 |
| Новосибирская область | 1,3592 | 1,3592 |
| Омская область | 2,0384 | 2,0384 |
| Оренбургская область | 1,2942 | 1,2942 |
| Орловская область | 0,4438 | 0,4438 |
| Пензенская область | 0,6730 | 0,6730 |
| Псковская область | 0,5038 | 0,5038 |
| Ростовская область | 2,4203 | 2,4203 |
| Рязанская область | 1,1128 | 1,1128 |
| Самарская область | 1,9366 | 1,9366 |
| Саратовская область | 1,4372 | 1,4372 |
| Сахалинская область | 0,2987 | 0,2987 |
| Свердловская область | 2,4976 | 2,4976 |
| Смоленская область | 0,5215 | 0,5215 |
| Тамбовская область | 0,6838 | 0,6838 |
| Тверская область | 1,0566 | 1,0566 |
| Томская область | 0,5231 | 0,5231 |
| Тульская область | 0,9402 | 0,9402 |
| Тюменская область | 1,1049 | 1,1049 |
| Ульяновская область | 0,6371 | 0,6371 |
| Челябинская область | 1,8875 | 1,8875 |
| Читинская область | 0,6317 | 0,6317 |
| Ярославская область | 0,8029 | 0,8029 |
| город Москва | 17,9052 | 17,9052 |
| город Санкт-Петербург | 4,9421 | 4,9421 |
| Еврейская автономная область | 0,1183 | 0,1183 |
| Агинский Бурятский автономный округ | 0,0668 | 0,0668 |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 2,5518 | 2,5518 |
| Чукотский автономный округ | 0,1150 | 0,1150 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 0,4971 | 0,4971 |
| ВСЕГО | 100,0000 | 100,0000 |