**РЕФЕРАТ**

Пояснительная записка 79 стр., 2 рис., 6 табл., 8 формул , 17 источников, 2 приложения.

**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ПРИНЦИПЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ, БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ФОНД ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЬЕКТОВ РФ,** **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.**

Объект исследования — межбюджетные отношения.

Предметом исследования являются проблемы межбюджетных отношений.

Целью работы является закрепление полученных в процессе аудиторных и самостоятельных занятий знаний по дисциплине «Финансы», а так же более углублённое и детальное изучение теории и практики функционирования межбюджетных отношений в России и определение путей совершенствование их.

В процессе работы проводилось подробное изучение основной и периодической литературы, законодательно-нормативных актов, непосредственно соответствующих выбранной тематике, инструктивный материал, в соответствии с которым организуется межбюджетные отношения. По результатам исследования рассмотрена общая характеристика межбюджетных отношений, рассмотрены формы межбюджетных трансфертов и Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, и рассмотрены пути совершенствования межбюджетных отношений.

**СОДЕРЖАНИЕ**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение  1 Теоретические основы межбюджетных отношений  1.1 Роль, значение и сущность финансов  1.2 Общая характеристика межбюджетных отношений  1.2.1 Понятие и содержание межбюджетных отношений  1.2.2 Бюджетный федерализм  1.2.3 Принципы межбюджетных отношений  1.2.4 Формы межбюджетных трансфертов в РФ  1.3 Финансовое выравнивание  2 Анализ доходов и расходов в межбюджетных отношений  2.1 Разграничение расходов и доходов между бюджетами разного уровня  2.1.1 Разграничение доходов  2.1.2 Разграничение расходов  2.1.3 Взаимоотношения региональных бюджетов с федеральным центром  2.2 Методика расчетов ФФПР  2.3 Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации  3 Совершенствование межбюджетных отношений  3.1 Послание Президента Рос­сийской Федерации Федеральному Собранию  3.2 Проблема формирования и совершенствования межбюджетных отношений.  Заключение  Список использованных источников и литературы  Приложение А  Приложение Б | 5  7  7  14  16  22  28  29  34  43  43  44  47  52  56  62  68  68  70  87  89 |

**ВВЕДЕНИЕ**

В современных условиях одним из основных факторов стратегии экономического развития Российской Федерации является проблемы совершенствования межбюджетных отношений, отражающего отношения между центральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов, возникающие в бюджетном процессе.

Осуществление политических и экономических преобра­зований в России потребовало формирования качественно новой бюджетной системы, адекватной федеративному уст­ройству государства, разработки принципиально иной моде­ли межбюджетных отношений. Для этого был отпущен ис­ключительно короткий исторический промежуток времени. Во многом стихийно сложившаяся модель межбюджетных отношений не позволяла государственным органам власти и органам местного самоуправления в полной мере реализовы­вать свои функции. Бюджетные проблемы стали основной причиной конфликтов между федеральным центром и субъ­ектами Федерации, между региональными и территориаль­ными органами власти. Положение усугублялось нарастани­ем кризисных явлений во всех сферах экономики, включая бюджетную сферу. Это потребовало на протяжении всего пореформенного периода вносить изменения в порядок орга­низации и механизм реализации межбюджетных отношений. Однако они носили бессистемный характер и не давали же­лаемого результата.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью совершенствования взаимоотношений между всеми уровнями бюджетной системы страны, поиска эффективных форм, методов и прогрессивных бюджетных технологий в условиях казначейского исполнения бюджета.

Хронологические рамки исследования начинаются с становлением проблем формирования межбюджетных отношений В Росси.

Объект исследования — межбюджетные отношения.

Предметом исследования являются проблемы межбюджетных отношений.

Целью настоящей курсовой работы является комплексное исследование теоретических и методических вопросов межбюджетных отношений.  
Теоретической и методической основой послужили Бюджетный Кодекс РФ, Конституция РФ, законы РФ, постановления правительства РФ, Министерства финансов, труды ученых по проблемам межбюджетных отношений.

Основной задачей исследования являются рассмотрение основных особенностей межбюджетных отношений (понятия, формы), а также основное направление реформирования в России.

Методы исследования: теоретическое изучение учебного материала диалектическому методу проведения исследования, анализ и синтез, сравнение, группировка, обобщение, логическое моделирование, исторический метод.

**1 ТЕОРИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

* 1. **Роль, значение и сущность финансов**

**Финансы** — система экономических отношений, в процессе которых происходят форми­рование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, рассматриваемые в движении, в целях выполнения функций и задач государства и обеспе­чения условий расширения воспроизводства, удовлетворения социальных потребностей общества.[[1]](#footnote-1)

Термин *«финансы»* произошел от латин­ского слова financial, означающего доход, платеж при сделке. Впервые он появился в торговых городах Италии в XIII— XV вв. Позже, получив международное признание, термин стал обозначать систему денежных отношений.

Сегодняшнее значение термина «финансы» появилось в ус­ловиях регулярных товарно-денежных отношений в связи с раз­витием государства и его потребностями в ресурсах.

Сущность финансов, закономерности их развития, сфера ох­ватываемых ими товарно-денежных отношений и роль в про­цессе общественного воспроизводства определяются экономиче­ским строем общества, природой и функциями государства.

Финансы как историческая категория. Возникновение финан­сов как исторической категории обусловлено такими фактора­ми, как:

1) общественное разделение труда и деление общества на со­циальные группы;

2) развитие товарно-денежных отношений в связи с ростом производства и увеличением ВВП и НД;

3) появление самостоятельных, независимых хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность и создающих для производства необходимые денежные фонды;

4) создание централизованного государства.

Как историческая категория финансы появились одновременно с государством при расслоении общества на клас­сы. Во времена первобытно-общинного строя не было классов, не было и государства. Первое крупное деление общества на классы — рабовладельцы и рабы и первое государство — рабо­владельческое. Переход от рабовладельческой общественно-экономической формации к феодальной привел к образованию феодальных государств.

В докапиталистических формациях большая часть потребно­стей государства удовлетворялась путем установления различ­ного рода натуральных повинностей и сборов, а денежное хо­зяйство было развито только в армии. Главными расходами рабовладельческих и феодальных государств были затраты на ве­нские войн, содержание двора монарха, государственного аппа­рата, строительство общественных сооружений (храмов, каналов, просительных систем, портов, дорог, водопроводов). Главными доходами были поступления от государственного имущества (доменов) и регалий (монопольного права монарха на отдельные промыслы и торговлю определенными товарами), военная добы­ча, дань с покоренных народов, натуральные и денежные сборы и повинности, пошлины, займы.

С разложением феодализма и постепенным развитием в его не­драх капиталистического способа производства все большее значе­ние стали приобретать денежные доходы и расходы государства, а доля натуральных сборов и повинностей резко сократилась.

На ранних стадиях развития государства не существовало разграничения между ресурсами государства и ресурсами его главы: монархи распоряжались средствами страны как своей собственностью. Лишь с выделением государственной казны и полным отделением ее от собственности монарха (XVI—XVII вв.) возникают понятия:

- государственные финансы;

- государственный бюджет;

- государственный кредит.

Государственные финансыпослужили мощным рычагом пер­воначального накопления капитала, происходившего в XVI— XVIII вв. Из колониальных стран в метрополии притекали ог­ромные богатства, которые в любой Момент могли быть исполь­зованы в качестве капитала. Государственные займы и налоги широко использовались в производительных целях для создания первых капиталистических предприятий. Важная роль в созда­нии первоначальных капиталов принадлежала системе протек­ционизма, которая позволяла первым капиталистам устанавли­вать на производимые промышленные изделия высокие цены, получать высокие прибыли, в значительной части направляемые на расширение производства.

В условиях капитализма, когда товарно-денежные отноше­ния приобретают всеохватывающий характер, финансы выража­ют экономические отношения в связи с образованием, распределе­нием и использованием валового внутреннего продукта и национального дохода.

С увеличением объема производства и образованием моно­полистических объединений на рубеже XIX—XX вв., а также расширением деятельности государства финансы получили дальнейшее развитие.

В развитых зарубежных странах важной сферой финансо­вых отношений являются финансы частных национальных и транснациональных корпораций. По своей организационной структуре корпорации представляют собой акционерные обще­ства. Акционерная форма предприятий в странах с развитой рыночной экономикой получила исключительное широкой развитие. Выпуск акций — одна из мощных форм мобилизации капитала, позволяющая трансформировать денежные сбереже­ния в производственные инвестиции. Без акций, облигаций, кредитов банков и других элементов финансового рынка кор­порации должны были бы находиться на самофинансировании, что резко ограничило бы возможности их роста. Финансовая сторона деятельности акционерных обществ и предприятий других форм собственности приобретает все большее значение.

Финансы предприятийобслуживают кругооборот огромных фондов денежных средств, которые находятся под строгим кон­тролем его финансового управления. Успех деятельности пред­приятий во многом определяется знанием руководителями ос­нов финансово-экономического анализа. Поэтому вопросы финансового менеджмента (наиболее эффективного управления средствами предприятия) приобретают особо важное значение.

Финансы домашнего хозяйства в современных условиях ста­новятся важным участником процесса воспроизводства. Они формируют платежеспособный спрос страны и принимают ак­тивное участие на рынках товаров и услуг, труда, а также на финансовом рынке.

Основные ресурсы государства стали концентрироваться в централизованных денежных фондах — бюджетах, внебюджет­ных фондах.Во всех странах произошло огосударствление значи­тельной части национального дохода (от 30 до 50%). Направле­ние затрат изменяется. Военные и управленческие расходы дополняются расходами на вмешательство в экономику (капита­ловложения в энергетику, газовую промышленность, поддержку сельского хозяйства, НИОКР, охрана окружающей среды), а также на социально-культурные мероприятия.

Главными доходами государства становятся налоги,сначала косвенные (XVIII—XIX вв.), а затем прямые (XX в.). Недоста­ток средств и появление дефицита бюджета приводят к увеличению государственного кредита и как следствие — к государ­ственному долгу.

После Второй мировой войны сфера финансовых отношений резко расширяется за счет развития территориальных финансов, внебюджетных специальных фондов.[[2]](#footnote-2)

Финансы как экономическая категория. Финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использова­нием централизованных и децентрализованных фондов денеж­ных средств в целях выполнения функций и задач государст­ва и обеспечения условий расширенного воспроизводства.

Под централизованными финансамипонимаются экономиче­ские отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств государства, аккумулируемых в государственной бюджетной системе и правительственных внебюд­жетных фондах, под децентрализованными финансами— денеж­ные отношения, опосредующие кругооборот денежных фондов предприятий.

Финансы — неотъемлемая часть денежных отношений, поэто­му их роль и значение зависят от того, какое место денежные отношения занимают в экономических отношениях. Однако не всякие денежные отношения выражают финансовые отношения. Финансы отличаются от денег как по содержанию, так и по выполняемым функциям.

Деньги — это всеобщий эквивалент, с помощью которого прежде всего измеряются затраты труда ассоциированных про­изводителей, а финансы— экономический инструмент распреде­ления и перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода, орудие контроля за образова­нием и использованием фондов денежных средств. Главное их назначение состоит в том, чтобы путем образования денежных доходов и фондов обеспечить не только потребности государства и предприятий в денежных средствах, но и контроль за расходо­ванием финансовых ресурсов.

Финансы выражают денежные отношения, которые возни­кают между:

- предприятиями в процессе приобретения товарно-материальных ценностей, реализации продукции и услуг;

- предприятиями и вышестоящими организациями при создании централизованных фондов денежных средств и их распределении;

- государством и предприятиями при уплате ими налогов в бюджетную систему и финансировании расходов;

- государством и гражданами при внесении ими налогов и  
добровольных платежей;

- предприятиями, гражданами и внебюджетными фондами при внесении платежей и получении ресурсов;

- отдельными звеньями бюджетной системы;

- органами имущественного и личного страхования, пред­ приятиями, населением при уплате страховых взносов и возмещении ущерба, при наступлении страхового случая;

- денежные отношения, опосредующие кругооборот фондов предприятий.[[3]](#footnote-3)

Финансы как экономическая категория выражают экономиче­ские отношения по поводу производства, распределения и ис­пользования валового внутреннего продукта(ВВП), т.е. стоимо­сти конечных товаров и услуг, произведенных резидентами данной страны на ее территории за определенный период вре­мени, и национального дохода(НД) — вновь созданной стоимо­сти или стоимости ВВП за вычетом потребленных в процессе производства орудий и средств производства.

На стадии производства создаются ВВП и НД и подготавли­ваются условия для появления этой категории. На второй ста­дии процесса производства — распределения (первичного и вто­ричного) — возникают финансовые отношения. Без участия финансов созданная стоимость не может быть распределена. Финансы — неотъемлемоесвязующее звено между созданием и использованием стоимости ВВП и НД.

Воздействуя на производство, распределение и использова­ние (потребление), финансы носят объективный характер. Они выражают определенную сферу производственных отношений и относятся к базисной категории.

Главным материальным источником денежных доходов и фондов населения, предприятий и государства служит НД. Его объем определяет возможности удовлетворения потребности чле­нов общества, общественного расширенного производства и го­сударства. Именно с учетом размеров НД и его отдельных частей (фонда потребления и фонда накопления) определяются пропор­ции развития экономики и ее структуры.

Современная экономика не может существовать без государ­ственных финансов.На определенных этапах исторического раз­вития ряд потребностей общества могут финансироваться только государством. Это атомная промышленность, космические ис­следования, ряд новых приоритетных отраслей экономики, а также предприятия, которые необходимы всем (почта, телеграф и некоторые другие).

Финансы отражают уровень развития производительных сил в отдельных странах и возможности их воздействия на макро­экономические процессы в хозяйственной жизни.

Состояние экономики страны определяет состояние финан­сов. В условиях постоянного экономического роста, увеличения ВВП и национального дохода финансы характеризуются своей устойчивостью и стабильностью, они стимулируют дальнейшее развитие производства и повышение качества жизни граждан страны.

В условиях же экономического кризиса, спада производства, роста безработицы состояние финансов резко ухудшается, что выражается, в крупных бюджетных дефицитах,финансируемых за счет внутренних и внешних государственных займов, эмиссии денег, а также в увеличении государственного долга и расходов по нему. Все это влечет за собой развитие инфляции, нарушение хозяйственных связей, увеличение взаимных неплатежей, появ­ление денежных суррогатов, увеличение бартерных сделок, сложности с мобилизацией налогов, невозможность своевремен­ного финансирования государственных расходов, снижение жизненного уровня широких слоев населения. Поэтому перво­степенная роль в экономических и социальных отношениях принадлежит состоянию реальной сферы производства*.*[[4]](#footnote-4)

Финансы - неотъемлемое связующее звено между созданием и использованием национального дохода стран. Финансы воздействуют на производство, рас­пределение и потребление и носят объективный ха­рактер. Они выражают определенную сферу производственных отношений и относятся к базисной категории.

Рольфинансов в экономике постоянно усилива­ется, отражая усложняющиеся перераспределительные отношении в обществе.[[5]](#footnote-5)

**1.2 Общая характеристика межбюджетных отношений**

Во всех государствах в результате дея­тельности хозяйствующих субъектов создаются ВВП и национальный доход. Произведенный в сфере материального производства наци­ональный доход проходит последовательно стации распределения и перераспределения. Важнейшую роль в перераспределении и дальнейшем использовании национального дохода играет бюджет. В процессе перераспределения национального дохода страны часть его в денежной форме поступает в бюджет и образует централизо­ванный фонд финансовых ресурсов.

Бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства.

Бюджетное устройство — это совокупность принципов построения государственного бюджета и бюджетной системы страны, их структу­ры, взаимосвязи бюджетов, входящих в бюджетную систему, и право­вых основ их функционирования.

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

Часть бюджетного устройства составляет 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. Бюджетная система — это главное звено финансовой системы государства.[[6]](#footnote-6)

Уровни бюджетной системы РФ. Построение бюджетной системы Российской Федерации основано на Конституции РФ и конститу­циях республик в составе РФ. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (ст. 10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней:

- федерального бюджета и бюджетов государственных внебюд­жетных фондов;

- бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюд­жетных фондов;

- местных бюджетов.

В настоящее время бюджетная система Российской Федерации включает: федеральный бюджет, 21 республиканский бюджет республик в составе РФ, 55 краевых и областных бюджетов и бюджетов городов Москвы и Санкт-Петербурга, один областной бюджет авто­номной области, десять окружных бюджетов автономных округов и около 29 тысяч местных бюджетов (районные, городские, поселко­вые и сельские бюджеты).

Входя в бюджетную систему страны, все бюджеты взаимосвяза­ны в рамках межбюджетных отношений.

**1.2.1 Понятие и содержание межбюджетных отношений**

**Межбюджетные отношения** – взаимоотношения между публично-правовым образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.[[7]](#footnote-7)

**Межбюджетные отношения** представляют собой совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федера­ции, органами государственной власти субъектов РФ и местного са­моуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правоуполмочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности орга­нов власти в области составления, утверждения и исполнения бюдже­тов и бюджетного процесса.

Потребность в таком регулировании возникает в основном тогда, когда у органов власти нижестоящего территориального уровня при формировании бюджетов не хватает по объективным причинам собственных доходов, закрепленных полностью или частично (по разделенным налоговым ставкам или в процентных долях) на по­стоянной основе, для обеспечения минимально необходимых расхо­дов в соответствии с возложенными на них функциями и полномо­чиями.

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

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 вышестоя­щим бюджетам.[[8]](#footnote-8)

Таким образом, для определения места и роли межбюджетных отношений в бюджетном процессе, необходимо их функционально классифицировать.

**Классификация межбюджетных отношений:**

**1)** по порядку движения денежных средств;

**2**) по по­рядку взаимодействия при реализации бюджетного процесса.

Классификация по порядку движения денежных средств:

а)по времени действия (постоянные и временные);

б) статусу установления (международными соглашениями, Кон­ституцией Российской Федерации, Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации);

в) типу распределения бюджетных средств (горизонтальные и вертикальные);

г) целям движения бюджетных средств с одного уровня бюджет­ной системы на другой;

д) периодам реализации бюджетного процесса.

*Постоянные межбюджетные отношения* построены в соответ­ствии с законодательными актами, в которых установлено разграни­чение видов расходов и доходов между уровнями бюджетной системы на постоянной основе. Разграничение видов доходов производится в соответствии со статусом налогов и сборов: федеральный, региональ­ный и местный. Примером постоянных межбюджетных отношений по порядку движения денежных средств на федеральном уровне мо­гут служить таможенные пошлины и сборы, на региональном уров­не — транспортный налог, на местном уровне — налог на имущество физических лиц. В части, касающейся расходов, это финансирование обороны страны (федеральный уровень), на региональном и муници­пальном уровнях — оплата работ и услуг в части реализации соответ­ствующих полномочий.

*Временные межбюджетные отношения* ежегодно устанавливают­ся законами или решениями о бюджете, определяющими нормативы отчислений по уровням бюджетов по конкретным налогам и направ­лению расходов. Направление расходов в рамках межбюджетных от­ношений определяется в зависимости от передачи тех или иных расходных полномочий с вышестоящего уровня на нижестоящий уровень бюджетной системы, а также в виде финансовой помощи. Структура средств, передаваемых с одного уровня на другой, ежегодно меняется.

*Статус установления* межбюджетных отношений определяется по вводящему их документу. В Налоговом кодексе Российской Федерации (далее - НК РФ) предусматривается порядок установления и отмены налогов и сборов: федеральных, региональных и местных. Региональные и местные на­логи и сборы вводятся в действие законами и решениями соответствен­но субъектов Федерации и органов местного самоуправления в соответствии с порядком и пределами, установленными НК РФ. БК РФ определяет основы межбюджетных отношений, устанавливает прин­ципы осуществления этих полномочий.

*Межбюджетные отношения по горизонтальному типу* осуществ­ляются при распределении средств через фонды, образуемые в бюджетах вышестоящего уровня, и направлении их в бюджеты нижестоя­щего уровня.

*Межбюджетные отношения по вертикальному типу* осуществля­ются при установлении доходов по уровням бюджетной системы, как на долгосрочной, так и на временной основе.

При предоставлении и получении финансовой помощи *цели движения бюджетных средств* выражаются в планирований и поступле­нии дотаций и субсидий; при предоставлении и получений субвен­ций — в том, что направление денежных средств носит целевой характер и они предназначаются для выполнения полномочий переданных с другого уровня власти. Здесь необходимо отметить что субвенции по своей сути,— это финансовая помощь, так как они являются своеобразной платой за выполнение поручений того уровня власти, который их предоставил. Предоставление и получение бюджетных ссуд и кредитов служат целям устранения временных кассовых разрывов при исполнении бюджета, выдаются и получаются, как правило, на срок не более шес­ти месяцев, являются возвратными. Бюджетные кредиты служат ис­точником погашения дефицита бюджета и предоставляются бюджету другого уровня на возвратной и возмездной основе.

*Классификация по периоду планирования бюджета* выражается в разграничении видов доходов и расходов между уровнями бюджет­ной системы в законодательных и нормативных актах. *Классификация по периоду исполнения бюджета* выражается в пе­речислении и получении денежных средств из одного уровня бюдже­та в другой. Причем перечисления могут быть как запланированными, предусмотренными законом (решением) о бюджете, так и перечисля­емыми и получаемыми в ходе исполнения бюджета (средства по вза­имным расчетам, бюджетные ссуды).

Классификация по порядку взаимодействия при реализации бюджетного процесса:

а) по этапам реализации бюджетного процесса;

б) по этапам управления бюджетным процессом (мониторинг результатив-ности, аудит).

*На этапе планирования* участники бюджетного процесса в соот­ветствии с Бюджетным посланием Президента РФ формируют цели и приоритеты государственной политики. Межбюджетные отношения должны выражаться в согласованных действиях по составлению про­ектов бюджетов. На этом этапе отношения между уровнями власти определяются методиками по формированию бюджетов и методическими рекомендациями по регулированию межбюджетных отношений на очередной год, рекомендуемыми вышестоящими уровнями власти.

*На этапе рассмотрения и утверждения бюджета* участники бюд­жетного процесса, являющиеся ответственными со стороны исполни­тельных органов власти всех уровней, направляют проекты бюджетов в соответствующие представительные органы. Межбюджетные отно­шения между участниками бюджетного процесса федерального уров­ня и уровня субъектов Федерации в настоящее время на данном этапе практически исключены, так как на протяжении последних лет проценты отчислений от регулирующих налогов устанавливаются еди­ными для всех субъектов Федерации, а планирование поступлений суб­сидий, субвенций, дотаций осуществляется по единой формализован­ной методике. Исключение может составлять распределение денежных средств по федеральным программам. При возникновении несогласо­ванных вопросов между субъектами Федерации и муниципалитетами на этом этапе могут предусматриваться согласительные процедуры.

*На этапе исполнения бюджета* осуществляются государственные полномочия, делегированные вышестоящим уровнем власти нижесто­ящему, федеральные и региональные целевые программы, освоение субсидий, субвенций, дотаций. Кроме того, в ходе исполнения бюдже­та могут существовать взаимные расчеты — безвозмездная передача средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы Рос­сийской Федерации. Данные расчеты связаны с изменениями в нало­говом и бюджетном законодательстве, с передачей полномочий по фи­нансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и им не учтенными.

*На этапе составления, предоставления и утверждения отчет­ности по расходованию средств,* поступивших от других уровней бюджетной системы, при необходимости, продиктованной уровнем власти, предоставляющим финансовые ресурсы, изменяются или уточ­няются коды бюджетной классификации.

*Мониторинг результативности и эффективности бюджетного процесса.* Как этап его управления — это оперативное взаимодействие бюджетов разных уровней между собой, а также с распорядителями и получателями бюджетных средств с целью получения информации, содержащей объективные свидетельства выполненных действий в рам­ках бюджетного процесса.

*Внутренний и внешний аудит* сводятся к проведению плановых и внеплановых проверок с целью установления степени выполнения требований или согласованных критериев собственным и нижестоящим уровнями бюджетного процесса, а также распорядителями и по­лучателями бюджетных средств. В данном случае речь идет об аудите результативности и эффективности использования финансовых средств, переданных вышестоящим бюджетом к исполнению нижесто­ящим бюджетом.

*Постоянное улучшение бюджетного процесса* подразумевает внед­рение методов, способствующих вовлечению участников бюджетного процесса всех уровней в активный поиск возможностей улучшения характеристик процесса и его результатов. Для этого необходимо со­здание среды, в которой нижестоящие бюджеты наделялись бы таки­ми полномочиями, которые позволяли бы брать на себя ответствен­ность по определению возможностей постоянного улучшения результативности и эффективности бюджетного процесса. Следует обеспечить такие условия, при которых изменения, вносимые в орга­низацию бюджетного процесса и межбюджетные отношения, были бы одобрены всеми участниками межбюджетных отношений, распреде­лены по приоритетам, спланированы, получили материально-техни­ческую поддержку и управлялись в целях повышения их результатив­ности и эффективности.

Таким образом, межбюджетные отношения присутствуют на всех этапах бюджетного процесса, начиная с определения требований к по­рядку движения денежных средств в виде доходов и расходов и за­канчивая оперативным управлением тремя уровнями бюджетного процесса на основе управленческих решений исходя из результатов мониторинга, анализа, корректирующих и предупреждающих дейст­вий. При этом ключевую роль эти отношения играют в процессе управления, которое переориентировано с управления затратами на управление ресурсами и процессами, с целью повышения их результативности и эффективности.[[9]](#footnote-9)

Совокупность межбюджетных отношений основывается на бюджетном федерализме.

**1.2.2 Бюджетный федерализм**

Межбюджетные отношения в федеративных государствах имеют особенности, которые диктуются бюджетным устройством государст­ва и степенью развития бюджетного федерализма.Сущность его выра­жается через его основные принципы. К ним относятся следующие:

- наличие не менее трех основных уровней бюджетной системы;

- единство общегосударственных интересов и интересов населе­ния как основы сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;

- сочетание принципов централизма и децентрализма при разгра­ничении налогово-бюджетных полномочий, расходов и доходов, рас­пределении и перераспределении последних в бюджеты разных уров­ней на объективной основе;

- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственнос­ти органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность, соответствующую налоговому потенциа­лу на данной территории, с предоставлением им необходимой для этого налоговой инициативы;

- активное участие субъектов Федерации в формировании и реа­лизации налогово-бюджетной политики государства, включая меж­бюджетные отношения.

Говоря о трех основных уровнях бюджетной системы, надо иметь в виду, что помимо федерального, регионального и местного уровней внутри последнего могут быть два (города и районы регионального значения; города районного значения, рабочие поселки, внутригород­ские районы, сельские поселения или их объединения) и более уров­ней местных бюджетов. В США, например, в число местных бюдже­тов входят и школьные округа, организуемые населением не только по территориальному признаку, но и целевому направлению. Хотя мест­ные территориальные образования с юридической позиции не явля­ются членами федерации, но от того, как складываются межбюджет­ные отношения между федеральным центром и субъектами федерации, во многом предопределяются такие отношения внутри последних — между средним (региональным) звеном бюджетной системы и мест­ными бюджетами.

Объективной основой сочетания интересов бюджетов всех уров­ней является то, что конечной целью органов власти любого уровня должны быть интересы населения.

Сочетание принципов централизма и децентрализма в условиях бюджетного федерализма означает, что наряду с тенденцией децент- рализации, характеризующейся усилением демократических начал в организации и функционировании бюджетной системы страны, не­обходимыми условиями являются сохранение единства государства, финансовое обеспечение общих общественных потребностей, удов­летворение которых не может происходить путем распределения по труду (государственное управление, оборона и т. д.), и некоторых других общественных потребностей общефедерального значения. Это предопределяет соблюдение приоритета федерального бюджета, выражающего общие интересы всех членов федерации. Усиление централизации финансовых ресурсов в условиях бюджетного феде­рализма приемлемо в тех случаях, если оно способствует лучшему удовлетворению потребностей населения, если осуществляется не в ущерб интересам и ресурсам долговременного социально-экономи­ческого развития субъектов федерации, если вызвано чрезвычайны­ми обстоятельствами и если принимается не как стратегическое на­правление развития экономических основ федеративных отноше­ний, а как временный маневр.

Высокая степень самостоятельности бюджетов разных уровней и ответственности органов власти за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность предопределяет повышение их заинтере­сованности в наращивании налогового потенциала, своевременном и полном сборе налогов, а также в эффективном расходовании бюджет­ных средств. Такая самостоятельность бюджетов характерна для клас­сического бюджетного федерализма, так как она позволяет проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную налогово-бюд­жетную политику в пределах своей компетенции.

Активное участие субъектов федерации в формировании и реали­зации налогово-бюджетной политики государства в качестве принци­па бюджетного федерализма подтверждает тот факт, что бюджетный федерализм не сводится к межбюджетным отношениям, хотя послед­ние в значительной степени характеризуют его особенности.

Исходя из этих принципов, 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 государства, 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, проживающего на территориях субъектов федерации и входящих в этих местных территориальных образо­ваний.

Имеется несколько моделей бюджетного федерализма:

1) Классичес­кая модель децентрализованного бюджетногофедерализма 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 общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям. Эта модель, например в США, не ставит целью выравнивание на­логового потенциала, где он ниже среднего уровня. Межбюджетное регулирование здесь используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечивая финансовую поддержку штатов на основе программно-целевого метода. Не каждое федеративное государство может реализовать подобную модель, кото­рая связана с высокой степенью децентрализации управления налого­во-бюджетными процессами.

2) Другая модель в мировой практике носит название кооперативного бюджетного федерализма. 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 налогообразования (на­пример, в Германии). Вместе с тем имеются и смешанные формы (например, в Канаде, Швейцарии).[[10]](#footnote-10)

Основу бюджетного федерализма составляет разграничение предме­тов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, заложенные в Конституции РФ.

В ведении Российской Федерациив области федерализма находятся:

- управление федеральной государственной собственностью;

- установление основ федеральной политики и федераль­ные программы в области государственного, экономиче­ского, экологического, социального, культурного и на­ционального развития РФ;

- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денеж­ная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы, фе­деральные фонды регионального развития.

В совместном веденииРоссийской Федерации и субъектов РФ в области федерализма находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- разграничение государственной собственности;

- природопользование; охрана окружающей среды и обес­печение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культу­ры, физической культуры и спорта;

- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

- установление общих принципов налогообложения и сбо­ров в РФ;

- административное, административно-процессуальное, трудо­вое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное за­конодательство, законодательство о недрах, об охране ок­ружающей среды;

- установление общих принципов организации системы ор­ганов государственной власти и местного самоуправления;

- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных дого­воров РФ.

Вне пределов ведения РФ и полномочий Российской Феде­рации по предметам совместного ведения Российской Федера­ции и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой госу­дарственной власти.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. По предме­там совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответст­вии с ними законы и другие нормативные правовые акты субъ­ектов РФ.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная об­ласть и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и других норматив­ных правовых актов.

Законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

К совместному ведению федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти краев и областей относятся:

- разграничение государственной собственности на терри­тории края, области;

- установление общих принципов бюджетной системы, на­логообложения в РФ.

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 наряду с тем, что фе­деральное законодательство имеет приоритет над законодательством членов Федерации, так как оно отражает их общие интересы и, преж­де всего, заинтересованность в обеспечении целостности и единства федеративного государства.[[11]](#footnote-11)

**1.2.3 Принципы межбюджетных отношений**

Исходя из характеристики 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 видов доходов (полностью или частично) между звеньями бюджетной системы;

- максимально возможное разграничение на постоянной (без ука­зания срока) основе видов доходов (полностью или частично) в каче­стве собственных 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 федера­ции с федеральным центром и муниципальных образований с органа­ми власти субъектов федерации;

- применение в межбюджетном регулировании для всех субъектов федерации, а внутри каждого из них для всех муниципальных образо­ваний единых 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 изъятия или принудительной централизации в бюджеты другого уровня собственных доходов, дополнительно полу­ченных или сэкономленных бюджетных средств;

- недопустимость изменения ранжировки территориальных обра­зований по бюджетной обеспеченности за счет перераспределения 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;

- ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений, простота расчетов, понятная не только специалистам в этой сфере, но и политикам, принимающим решения.

Сравнение действующего механизма межбюджетных отношений с указанными выше принципами (требованиями к его построению) по­зволяет ускорить движение к оптимизации этих отношений.

В соответствии с этими принципами отдельные виды бюджетных доходов и расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации и из бюджетов субъек­тов Российской Федерации в местные бюджеты.

В основу процесса распределения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы заложен принцип равенства бюджетов субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов с региональными бюджетами, который предполага­ет использование единой методики расчета нормативов финансовых за­трат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нор­мативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, а также единый порядок уплаты федеральных и региональных налогов.[[12]](#footnote-12)

**1.2.4 Формы межбюджетных трансфертов в РФ**

Действующая редакция глава 16 Бюджетного Кодекса Российской Федерации посвящена непосредственно межбюджетным трансфертам. В ней определяются:

1) формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального, региональных и местных бюджетов;

2) условия предоставления межбюджетных трансфертов;

3) общие положения о фондах, формируемых в составе федерального, региональных и местных бюджетов, из которых предоставляются межбюджетные трансферты.

Межбюджетные трансферты определяются как средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 БК РФ). Исходя из анализа определений межбюджетных отношений и межбюджетных трансфертов, можно сделать вывод о том, что межбюджетные трансферты осуществляются в рамках межбюджетных отношений. Предоставление межбюджетных трансфертов осуществляется в различных формах. Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, перечислены в ст. 129 БК РФ; формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, - в ст. 135 БК РФ; а формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, - в ст. 142 БК РФ.

Условия предоставления трансфертов следующие (ст. 130 БК РФ):

- соблюдение органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления бюджетного и налогового законодательства;

- отсутствие просроченной задолженности перед федеральным бюджетом;

- недопустимость использования полученных бюджетных кре­дитов для бюджетного кредитования юридических лиц.

Если доля дотаций в субъекте Федерации в течение двух послед­них лет превышает 50% собственных доходов субъекта, то в следующие три года для получения дотаций и бюджетных кредитов субъекту Фе­дерации требуется заключить с Минфином России соглашение о ме­рах по повышению эффективности использования бюджетных средств.

Федеральными законами и нормативными актами Правительства Российской Федерации могут быть установлены дополнительные усло­вия предоставления субсидий из федерального бюджета. При несоблю­дении органами власти субъектов Федерации и органами местного са­моуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов Министерство Финансов (Минфин) России вправе приостановить предоставление межбюджет­ных трансфертов (за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций).

Порядок заключения соглашений о мерах по эффективному ис­пользованию бюджетных средств установлен Правилами заключения соглашений между Минфином России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эф­фективности использования бюджетных средств и увеличению нало­говых и неналоговых доходов бюджета Российской Федерации, а так­же осуществления контроля за их исполнением (утв. постановлением Правительства РФ от 21 марта 2005 г. № 149).

Так, формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, являются:

1) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

2) субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;

3) субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации;

4) иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;

5) межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Определим понятий дотаций, субсидий, субвенций и бюджетных кредитов дается в ст. 6 БК РФ. **Дотации** - это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Обращаем внимание, что в новой редакции БК РФ из определения дотации исключено их направление на финансирование текущих расходов бюджета - получателя дотации. **Субвенции** - это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. **Субсидии** - это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. **Бюджетный кредит** - это форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах.

Общим для дотаций, субвенций и субсидий является их безвозмездный и безвозвратный характер. Отличительной чертой субвенций и субсидий от дотаций является их целевой характер. А субвенции и субсидии разграничиваются по объемам финансирования: за счет субвенции полностью финансируются те или иные целевые расходы, а субсидии предоставляются на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Далее рассмотрим формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, с формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из региональных и местных бюджетов. Согласно ст. 135 БК РФ формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, являются:

1) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

2) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

3) субсидии местным бюджетам

4) субвенции местным бюджетам

5) субвенции бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей;

6) субсидии федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;

7) иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Из приведенного перечня межбюджетных трансфертов видно, что межбюджетные трансферты из региональных бюджетов могут предоставляться не только местным бюджетам, но и федеральному бюджету и бюджетам автономных округов, относящимся к региональным бюджетам. Другие формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из региональных бюджетов, аналогичны формам межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Это дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов и городских округов; субсидии из фондов муниципального развития; субсидии из региональных фондов софинансирования социальных расходов; субвенции из региональных фондов компенсаций; иные безвозмездные и безвозвратные перечисления; бюджетные кредиты.

Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, перечислены в ст. 142 БК РФ. К ним относятся:

1) дотации из бюджета муниципального района на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

2) субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

3)субсидии, перечисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

4) иных межбюджетных трансфертов.[[13]](#footnote-13)

Анализ межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, являются только безвозмездные и безвозвратные перечисления; такая форма, как бюджетные кредиты, не предусмотрена. Во-вторых, межбюджетные трансферты могут предоставляться из местных бюджетов как нижестоящим местным бюджетам (например, бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов), так и бюджетам вышестоящих уровней бюджетной системы Российской Федерации - региональным и федеральному бюджетам. В-третьих, сами формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, аналогичны формам межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального и региональных бюджетов: дотации, субвенции и субсидии.

Таким образом, межбюджетные трансферты передаются как из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы бюджетам нижестоящего уровня (например, из федерального бюджета региональным бюджетам), так и в обратном порядке (например, из региональных и местных бюджетов федеральному бюджету), а также могут предоставляться в рамках одного уровня бюджетной системы (например, из бюджета муниципального района бюджету поселений или из краевого (областного) бюджета бюджету автономного округа). Такой подход регулирования межбюджетных отношений в целом оправдан, поскольку позволяет более эффективно выравнивать социально-экономическое положение муниципальных образований, образованных на территории субъекта Российской Федерации, и между самими субъектами Российской Федерации.

* 1. **Финансовое выравнивание**

Финансовое выравнивание представляет собой дополнительное финансирование дефицит­ных бюджетов. По существу, финансовое выравнивание является корректировкой первичного распределения налогов между бюджетами, предусмотренного налоговым законодательством, в соответствии с которым различают федеральные, региональ­ные и местные налоги.

Налоговое законодательство также определяет принципы распределения и перераспределения, так называемых, обще­федеральных налогов, к которым относятся подоходный на­лог, налог на прибыль предприятий и налог на добавленную стоимость (НДС). Общефедеральные налоги трудно прикре­пить к какому-либо одному уровню власти, так как их уплачи­вают либо граждане, либо предприятия. Гражданин одновре­менно проживает на территории местного образования, субъ­екта федерации и федерации, в связи с чем все названные уровни власти могут претендовать на уплачиваемый им подо­ходный налог. Предприятие одновременно функционирует на территории местного образования, субъекта федерации и фе­дерации, в связи с чем все названные уровни власти могут претендовать на уплачиваемый им налог на прибыль предпри­ятий.

Ключевыми элементами системы финансового выравнива­ния являются распределение и перераспределение налога на добавленную стоимость. Как правило, одна часть поступлений НДС сразу распределяется между бюджетами, а другая направ­ляется в целевой фонд, сформированный в федеральном бюд­жете, из которого впоследствии и осуществляется финансовая помощь дефицитным бюджетам.

Финансовое выравнивание способствует достижению глав­ной цели бюджетного федерализма — гарантированного пре­доставления населению полного перечня государственных услуг должного качества на всей территории страны, кото­рое реализуется через механизм прямых платежей - транс­фертов из федерального бюджета в бюджеты нижестоящего уровня. Трансферты представляют собой операции по перево­ду средств, передаваемых для выравнивания бюджетной обес­печенности из вышестоящего бюджета в нижестоящие, в том числе на формульной основе.

Распределение трансфертов на формульной основе унифи­цирует процесс предоставления финансовой помощи субъек­там, делая его прозрачным и доступным для государственного и общественного контроля. Но эта система имеет определен­ные недостатки, в том числе чрезмерная унификация, кото­рая:

1. сильных в финансовом отношении субъектов федерации лишает стимулов в дальнейшем наращивать свой финансовый потенциал;
2. слабых в финансовом отношении субъектов федерации приводит к «иждивенчеству», и со временем они не стремятся улучшить свое финансовое положение собственными силами, чтобы не лишиться помощи, которую им оказывают другие бюджеты.

При использовании схем финансового выравнивания со­блюдается принцип самостоятельности нижестоящих бюдже­тов. Территориальные власти самостоятельно принимают ре­шения о финансировании определенных видов расходов в пре­делах своей компетенции, учитывая реальные предпочтения населения, проживающего на данной территории. Изменение в объеме государственных услуг, предоставляемых населению ре­гиональными и местными властями, должно вызывать соответ­ствующие изменения в структуре и объеме региональных и ме­стных налогов.

Повышение в системе финансового выравнивания доли транс­фертов из федерального бюджета в пользу нижестоящих свиде­тельствует о недостаточной сбалансированности территориальных бюджетов и усилении их зависимости от центра. Подобное поло­жение характерно для унитарных государств и федераций с сильными традициями централизации.

Таким образом, бюджетному федерализму присущи следую­щие черты:

- существование законодательно установленных разграни­чений расходных полномочий между уровнями государственной власти;

- наличие законодательно установленного разграничения до­ходных, прежде всего, налоговых, полномочий;

- наличие системы финансового выравнивания;

- значительная финансовая автономия субъектов;

- доминирующее положение федерации в системе взаимоотношений федерации, субъектов и органов местного са­моуправления.

**Принципыклассификации финансого выравнивания:**

**1.** **По срокам действия инструментов финансового выравни**ванияразличают:

- краткосрочное финансовое выравнивание;

- долгосрочное финансовое выравнивание.

Под краткосрочнымфинансовым выравниванием понима­ется:

1. перераспределение средств из фонда финансовой поддержки в нижестоящие низкодоходные бюджеты с целью поддержания определенного уровня государственного потребления в данных регионах;
2. текущая корректировка бюджетов или ликвидация (сокращение) диспаритетов (дисбалансов) в краткосрочном периоде.

Краткосрочное финансовое выравнивание — дополнитель­ное финансирование дефицитных бюджетов.

Под долгосрочнымфинансовым выравниванием понима­ется:

1. финансирование программ экономического развития регионов;
2. долгосрочная корректировка финансовых потенциалов регионов или ликвидация (сокращение) диспаритетов (дисба­лансов) в долгосрочном периоде. Под диспаритетами (дисбалансами)в данном случае пони­мается несоответствие между поступлением и расходованием бюджетных средств.

Долгосрочное финансовое выравнивание — восстановление финансового потенциала проблемного региона с целью вывода его из депрессивного состояния.

Краткосрочное и долгосрочное финансовое выравнивание взаимосвязаны и взаимозависимы. Краткосрочное финансовое выравнивание является основой долгосрочного финансового выравнивания.

2. **По направлению действия инструментов финансового** **вы**­равнивания различают:

- вертикальное финансовое выравнивание;

- горизонтальное финансовое выравнивание.

Под вертикальнымфинансовым выравниванием признается выравнивание финансовых потенциалов разных уровней власти: федерации, субъектов федерации и органов местного само­управления. Конечно, о выравнивании здесь можно говорить только условно, подразумевая способность каждого уровня вла­сти за счет имеющихся ресурсов выполнить все возложенные на них задачи. Если федерация имеет возможность профинан­сировать все свои бюджетные расходы за счет своих бюджетных доходов, а субъекты федерации — нет, равенство возможностейнарушено и требуется дополнительное финансирование бюд­жетов субъектов федерации, которое поможет его восстано­вить.

Под горизонтальнымфинансовым выравниванием понима­ется выравнивание финансовых потенциалов органов власти и управления одного уровня: субъектов федерации или местных органов власти. Если один субъект федерации имеет возмож­ность профинансировать свои бюджетные расходы за счет сво­их бюджетных доходов, а другой субъект федерации — нет, то равенство возможностейнарушено и требуется дополнительное финансирование бюджета второго субъекта федерации, которое поможет его восстановить.

3. По степени взаимного влияния инструментовфинансово­го выравнивания различают:

- пассивное финансовое выравнивание;

- активное финансовое выравнивание.

Под пассивнымфинансовым выравниванием понимается распределение государственных задач между уровнями власти, которое определяет распределение расходных полномочий, за которым, в свою очередь, следует распределение доходных пол­номочий.

Применительно к распределению властных полномочий как пассивному финансовому выравниванию распределение рас­ходных и доходных полномочий называется активнымфинан­совым выравниванием.

Программное финансирование как аспект долгосрочного финансового выравнивания. Краткосрочноефинансовое выравнивание достигается за счет дополнительного финансирования дефицитного бюджета. Долгосрочноефинансовое выравнивание достигается за счет реализацииспециальных программ экономического развития регионов — регионального программирования,которое представляет (особой сложную и специфическую систему государственных и местных воздействий на конкретные региональные ситуации сцелью вывода отдельных территорий из депрессивного состоя­ния. В развитых странах региональное программирование являет­ся каждым инструментом государственного регулирования терри­ториального развития, в концепции которого программно-целевые решения во многих случаях расцениваются как наиболее отвечающие требованиям предельно локализованной концентра­ции сил и средств, направленных на достижение приоритетных стратегических целей.

К основным задачам регионального программирования от­носятся:

- формирование региональных программ создания про­мышленных, агропромышленных, транспортных и других комплексов;

- создание производственной или социальной инфраструк­туры;

- экономическое стимулирование отдельных районов и от­раслей хозяйства с целью создания благоприятных условий для размещения производства;

- проведение комплексных мероприятий по упорядочению  
концентрации производства и населения, включая про­граммы по охране окружающей среды.

Финансирование региональных программ называется вы­равнивающим программным финансированиеми осуществляется на основе обусловленных трансфертов.

На Западе начало активного регионального программирова­ния совпало с периодом Великой депрессии. Специальные программы устранения макроэкономических диспропорций стали главными инструментом антикризисного регулирова­ния. В 1960-х гг. государственные программы регионального развития начали разрабатывать в рамках системы «непрерывно­го планирования», увязывающей перспективные цели и задачи государства с его текущей бюджетной политикой. Особенное развитие региональное программирование получило в США, где впервые были внедрены «системы ППБ» (планирование — программирование — бюджетирование).

Развитие государственного программного финансирования в последние десятилетия направлено на разработку эффектив­ных форм контроля над обоснованностью бюджетных ассигно­ваний на программы и целевым использованием выделенных средств, с учетом ежегодной корректировки объемов программ­ного финансирования в связи с изменением общей макроэко­номической ситуации.

Региональные программы (программы развития), как пра­вило, разрабатываются для группы сопредельных регионов, основой объединения которых является общность ресурсной базы, включая все виды ресурсов, в том числе природные, производственные, экономические, людские и другие. Про­граммы развития призваны стимулировать создание в регио­нах производственной и социальной инфраструктуры для эф­фективного использования имеющихся на данной территории ресурсов.

Существуют три основные схемы движения централизован­ных бюджетных средств на финансирование региональных программ, в том числе через:

1. центральные министерства и ведомства и их территори­альные подразделения;
2. специально созданные структуры управления программа­ми, в том числе через региональные комиссии и администра­ции;
3. правительственные корпорации, полностью отвечающие за реализацию программы и сочетающие управленческие функ­ции с хозяйственной деятельностью по осуществлению про­граммных работ.

Последние две схемы, особенно в случае реализации сим­плексных программ развития неблагополучных регионов, могут предусматривать перечисление целевых трансфертов в субнациональные бюджеты, а также предоставление субсидий на тех­ническую помощь, развитие местных плановых органов и т.д. Практика показывает, что в рамках жизненного цикла програм­мы складываются следующие тенденции:

- при возникновении проблемы возникает и оформляется самостоятельная программа с той или иной долей регио­нальной составляющей; период развития программ увязан с разработкой механизма ее финансирования, контроля над расходованием средств и т.д.;

- за накоплением разнообразных программ, близких по целям  
и реципиентам, следует объединение их финансирования, в результате чего возникают блочные программные гранты;

- переход от блочных грантов на базе разрастания и услож­нения их финансирования к мегаблочным грантам.

Модели межбюджетных отношений, складывающиеся при финансировании различных программ, содержащих выравни­вающие компоненты, значительно отличаются друг от друга. Отличие моделей связано со спецификой бюджетных систем и представлено, прежде всего, существующим порядком прохож­дения средств в разных бюджетных системах. В одних странах средства могут направляться из федерального бюджета в мест­ные через субнациональные бюджеты, которые в данном слу­чае будут только передавать средства из рук в руки. В других странах федеральный бюджет имеет право перечислять средст­ва только в субнациональные бюджеты, которые впоследствии будут направлять их в соответствующие местные бюджеты.

Важным моментом в обосновании необходимости выделе­ния средств из федерального бюджета является оценка затрат, связанных с реализацией программы. Для этого следует учиты­вать не только расходы на момент окончания разработки про­граммы, но и вероятность ущерба в будущем. Необходимо ва­риантное определение объемов, источников и порядка финан­сирования с учетом:

- возможного изменения общих финансовых условий, в том  
числе динамики цен, инфляции, учетных ставок;

- разнообразия финансовых инструментов, в том числе бан­ковского кредита, выпуска облигаций, привлечения акционерного капитала и т.д.;

- неритмичности потребностей в ресурсах (для выполнения  
отдельных заданий могут потребоваться значительные ра­зовые затраты);

- высокой степени зависимости от разных источников фи­нансирования (например, при долевом финансировании из федерального и субнациональных бюджетов из-за отсутст­вия поступлений финансовых средств по одному каналу может сорваться выполнение части или всей программы);

Следует установить прямую ответственность за реализацию данной программы и определить формы контроля над финан­совой деятельностью в целях исключения неэффективных ре­шений, а также злоупотреблений при прохождении бюджетных средств через коммерческие структуры.

Учитывая четко выраженную региональную направленность большинства федеральных программ, действующее законода­тельство должно быть соответственно сориентировано на реше­ние приоритетных задач. При этом предметом обновленной нормативно-правовой регламентации становится технология организации и финансирования работ по подготовке, утвер­ждению и выполнению региональных программ, финансируе­мых совместно бюджетами разных уровней, а также особые ус­ловия консолидации средств из внебюджетных источников. Внесение корректив в действующее законодательство служит необходимой предпосылкой эффективного программного регу­лирования территориального развития.[[14]](#footnote-14)

**2 АНАЛИЗ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**2.1 Разграничение расходов и доходов между бюджетами разного уровня**

**Разграничение расходов и доходов** — это такое их разделение между звеньями бюджетной системы, которое предполагает зако­нодательное закрепление за бюджетами разного уровня на постоян­ной основе конкретных видов расходов и доходов в полном размере или частично.

Базовым условием разграничения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы является разграничение полномо­чий между органами власти разных уровней и органами местного самоуправления.

Межбюджетные отношения в Российской Федерацииможно пред­ставить в виде двух блоков и двух подблоков (рисунок 1).

Разграничение расходных полномочий и

видов доходов (полностью или частично) Межбюджетное

на постоянной основе между уровнями регулирование

бюджетной системы

Распределение между бюджетами Перераспределение средств

разных уровней регулирующих налогов из бюджетов одного уровня

по временным нормативам (на очередной бюджетной системы в другой

год или не менее чем на 3 года) в разных формах

Рисунок 1 - Межбюджетные отношения в РФ

Состояние межбюджетных отношений и, в частности, межбюд­жетного регулирования в значительной степени предопределяется тем, насколько разграничение расходов и доходов на постоянной основе между звеньями бюджетной системы отвечает принципу само­стоятельности бюджетов. Там, где низок уровень собственных дохо­дов, вопрос о самостоятельности бюджета становится проблема­тичным.

**2.1.1 Разграничение доходов**

**Доходы бюджета***—* денежные средства, поступающие в безвоз­мездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодатель­ством Российской Федерации в бюджеты органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Анализ формирования доходов бюджетов в разных странах, а также в Российской Федерации в различные исторические пери­оды показывает, что, несмотря на многообразие конкретных пла­тежей, существовали и существуют *два основных вида доходов бюд­жета:* обязательные платежи физических и юридических лиц, представленные различными налогами и сборами, и платежи за пользование государственным имуществом и общегосударствен­ными ресурсами.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в состав доходов бюджетов всех уровней входят налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные и безвозвратные перечисления (ст. 41 БК РФ). С точки зрения функционального назначения в отдельную группу доходов бюджета отнесены доходы целевых бюджетных фондов, формируемых в бюджетах всех уровней бюджетной системы РФ, а также доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, осуществляемой бюджетными учреждениями федерального, регионального и местного подчинения1. Вместе с тем необходимо отметить, что последние учитываются обособлен­но, их формирование и использование осуществляются в особом порядке.

Решающую роль в доходах бюджета играют налоговые доходы,предусмотренные налоговым законодательством РФ, федераль­ные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы, возникшие в результате налоговых правоотношений. В последние годы их удельный вес в консолидированном бюджете РФ составлял от 85 до 92%.

Понятие «собственные доходы» не вполне соответствует их содержанию, так как региональные и местные власти ограничены перечнем региональ­ных и местных налогов, установленным на федеральном уровне, не располагают правами на налогообразование в части установления по­рядка определения налогооблагаемой базы, самостоятельного опреде­ления размера налоговой ставки.

К собственным доходам федерального бюджета, полностью посту­пающим в этот бюджет, относятся, в частности, НДС (с 2001 г.), акци­зы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию России, акцизы на природный газ, бензин автомобильный, легковые автомобили и мотоциклы, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных двигателей, таможенные пошлины, дохо­ды от внешнеэкономической деятельности и ряд других.

В числе региональных собственных доходов почти нет налогов, ко­торые бы не были совместными, разделяемыми между региональным и местными бюджетами на постоянной основе. Это налог на имущест­во предприятий (50%), налог с продаж (40%) и ряд других.

Существенным недостатком Бюджетного кодекса РФ является то, что в нем не разграничены на постоянной основе доходные источни­ки за бюджетами разных уровней. Это объясняется, с одной стороны, незавершенностью процесса разграничения расходных полномочий, с другой — нестабильностью налогового законодательства, а в послед­нее время и очевидными тенденциями в сторону усиления централи­зации налогов как частью общей стратегии укрепления позиции феде­рального центра и единой властно-управленческой вертикали власти.

Особое внимание обращают на себя увеличение доли федерально­го бюджета и уменьшение доли местных бюджетов в налоговых дохо­дах государства. При этом доля федерального бюджета увеличилась за счет зачисления в него всех трех основных налогов.

Неналоговые доходы,на которые приходится около 10 % кон­солидированного бюджета РФ, основными видами неналоговых доходов являются:

- доходы от использования имущества, находящегося в госу­дарственной или муниципальной собственности (полученная арендная плата за сдачу имущества во временное пользование и/или владение; средства от передачи имущества под залог и в до­ верительное управление; проценты по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях; дивиденды по акци­ям, принадлежащим органам государственной власти и органам местного самоуправления; часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий и т.п.);

- доходы от платных услуг, оказываемых органами государ­ственной власти и органами местного самоуправления;

- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения иму­щества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- средства, полученные в результате применения мер граждан­  
правовой, административной и уголовной ответственности  
(штрафы, конфискации, компенсации), а также средства, посту­  
пившие в возмещение вреда, причиненного Российской Федера­ции, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные сум­мы принудительного изъятия;

Формирование доходов бюджетов различных уровней бюд­жетной системы РФ имеет свои особенности.

Доходы федерального бюджетаформируются только за счет собственных доходов, часть из которых передается бюджетам других уровней бюджетной системы РФ (соответственно они не включаются в доход федерального бюджета). К налоговым доходам федерального бюджета относятся: фе­деральные налоги и сборы, которые установлены Налоговым ко­дексом РФ и обязательны к уплате на всей территории Россий­ской Федерации. В доходы федерального бюджета при его исполнении могут поступать средства по взаимным расчетам из бюджетов субъек­тов РФ.

Доходы бюджетов субъектов РФформируются за счет как собственных, так и доходов в виде отчислений от федеральных налогов и сборов.

Структура доходов бюджетов субъек­тов Федерации различна в силу отличий социально-экономичес­ких характеристик каждого региона. Однако ее анализ подтверж­дает общие черты. В доходы бюджетов субъектов РФ могут поступать также средства по взаимным расчетам из федерального бюджета и/или местных бюджетов.

Доходы местных бюджетовформируются за счет собственных доходов и доходов, поступающих в виде отчислений от федераль­ных и региональных налогов и сборов. Потребность в них обусловлена недостаточностью поступлений от собственных налогов и сборов для покрытия в полном объеме расходов местных бюджетов. Состав, перечень и порядок зачисления в местные бюджеты регулирующих феде­ральных и региональных налогов и сборов определяется бюджетным и налоговым законодательством, федеральным зако­ном о федеральном бюджете и законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий год, на территории которого находится данное муниципальное образование.

Неналоговые доходы местных бюджетов включают в основ­ном доходы от сдачи в аренду и продажи имущества, находящего­ся в муниципальной собственности, доходы от платных услуг, ока­зываемых органами местного самоуправления. В доходы местных бюджетов могут поступать и средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов РФ.[[15]](#footnote-15)

**2.1.2 Разграничение расходов**

***Расходы бюджета*** — денежные средства, предоставляемые из бюджета на выполнение органами государственной власти и мест­ного самоуправления возложенных на них функций и задач.

В России для разграничения расходных полномочий между орга­нами власти разных уровней первоосновой является содержащиеся в Конституции РФ перечень предметов ведения, закрепленных за Рос­сийской Федерацией, по существу — федеральным центром (ст. 70) и перечень предметов совместного ведения с субъектами Федерации (ст. 72). Определено также, что вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий ее по предметам совместного ведения субъ­екты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

К *ведению федерального центра* относятся: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, федераль­ный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды реги­онального развития, федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе, внеш­няя политика и международные отношения РФ, внешнеэкономичес­кие отношения РФ, оборона и безопасность, оборонное производст­во, метеорологическая служба, геодезия и картография, официальный статистический и бухгалтерский учет, федеральная государственная служба и некоторые другие.

В *совместном ведении* федерального центра и субъектов Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окру­жающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо ох­раняемые природные территории, охрана памятников истории и куль­туры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, фи­зической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, установление общих принципов налогообложения и некоторые другие.

В Бюджетном кодексе РФ предусмотрено разграничение финанси­рования функциональных (неведомственных) видов расходов между тремя уровнями власти исключительно из федерального (ст. 84), ре­гиональных (ст. 86) и местных (ст. 87) бюджетов, а также перечень расходов, финансируемых совместно из бюджетов разных уровней (ст. 85).

Согласно Кодексу к расходам, финансируемым исключительно из *федерального бюджета,* относятся:

- содержание государственных органов власти РФ;

- функционирование федеральной судебной системы;

- осуществление международной деятельности в общефедераль­ных интересах;

-национальная оборона и обеспечение безопасности государства, конверсия оборонного производства;

- фундаментальные исследования и содействие научно-техничес­кому прогрессу;

- государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта, атомной энергетики;

- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;

- исследование и использование космического пространства;

- содержание учреждений, находящихся в федеральной собствен­ности и в ведении органов государственной власти РФ;

- формирование федеральной собственности;

- ряд других расходов федерального значения, в том числе относя­щихся к обязательствам федерального бюджета в части межбюджет­ных отношений:

- обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;

- обеспечение осуществления отдельных государственных полно­мочий, передаваемых на другие уровни власти;

- финансовая поддержка субъектов РФ.

Некоторые виды расходов финансируются на *всех уровнях бюд­жетной системы,* но с учетом особенностей каждого из них. Это рас­ходы по функционированию органов власти на каждом уровне, прове­дению соответствующих выборов и референдумов, обслуживанию и погашению государственного (соответственно муниципального) долга, обеспечению соответствующих каждому уровню целевых про­грамм, формированию государственной (муниципальной) собствен­ности.

На *региональном уровне* имеются в основном аналогичные феде­ральному расходные обязательства в части межбюджетных отноше­ний, но с местными бюджетами. К этому уровню отнесены также рас­ходы по осуществлению международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, обеспечению деятельности их средств массовой информации.

На *региональном и местном уровнях* финансируются содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ве­дении органов государственной власти субъектов РФ, соответственно в ведении органов местного самоуправления или в муниципальной собственности, и управление ею.

*К местному уровню* отнесены также расходы по содержанию муни­ципальных органов охраны общественного порядка, организации и развитию муниципального жилищно-коммунального хозяйства, му­ниципальному дорожному строительству и содержанию дорог местно­го значения, благоустройству и озеленению территорий муниципаль­ных образований, организации утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных), содержанию мест захоро­нения, находящихся в ведении муниципальных органов, организации транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления, обеспечению противопожарной безопасности, охра­не окружающей природной среды на территории муниципального об­разования и некоторые другие.

К расходам *совместного финансирования* отнесены:

- государственная поддержка промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, гази­фикации и водоснабжения, связи и дорожного хозяйства, метрополи­тенов;

- обеспечение правоохранительной деятельности;

- обеспечение противопожарной деятельности;

-научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно -изыскателъские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;

- обеспечение социальной защиты населения;

- обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и  
воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеороло­гической деятельности;

- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрез­вычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;

- развитие рыночной инфраструктуры;

-обеспечение развития федеративных и национальных отноше­ний;

- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъек­тов РФ;

-обеспечение деятельности средств массовой информации;

-другие расходы, находящиеся в совместном ведении органов власти разных уровней.[[16]](#footnote-16)

В Российской Федерации сложились следующие основные на­правления расходов и распределение их по уровням бюджетной систе­мы (приложение А).

Из этих данных видно, что наибольший удельный вес в своде всех бюджетов России занимают расходы на социальные отрасли и меро­приятия (27,5%), на втором месте — производственные отрасли (18,6%), на третьем — обслуживание государственного долга (13,7%). В принци­пе снижение в Российской Федерации доли средств, выделяемых из, бюджетной системы на производственные отрасли, соответствует ус­ловиям рыночной экономики, имея в виду сужение сферы государст­венного сектора. Что касается расходов на социальную сферу, то про­изошло некоторое снижение их удельного веса в новых условиях. Тем не менее их уровень характеризует социальную направленность бюд­жетной системы РФ. В то же время высокий уровень расходов на об­служивание государственного долга существенно ограничивает воз­можности для увеличения бюджетного финансирования других на­правлений расходов.

Преобладающая доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации приходится на производственные отрасли — 86,1%, на социальные нужды — 75,0%. По этим направлениям расхо­дов нагрузка больше на местные бюджеты, соответственно 47,7 и 45,8%. Внутри субъектов Федерации особенно высока доля местных бюджетов в жилищно-коммунальном хозяйстве (68,1%).[[17]](#footnote-17)

**2.1.3 Взаимоотношения региональных бюджетов с федеральным центром**

Достижение устойчивого экономического роста в России, стабильного социально-экономического раз­вития регионов невозможно без создания оптимальной системы бюджетных отношений. В современных усло­виях важно обеспечить направленность реформирова­ния процесса исполнения региональных и местных бюджетов на создание эффективных средств управле­ния региональными и муниципальными финансовыми ресурсами.

Рассмотрим анализ доходов и расходов консолидиро­ванных бюджетов Российской Федерации в расчете на одного жителя за 2006 г. (таблица 1 и 2) и 2007 г. (таблица 3 и 4).

Таблица – 1 Группировка субъектов РФ по доходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2006 г. (в руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Показатели | Количество  субъектов РФ  в данной  группе | Средний  доход  по группе | Максимальное  значение  в группе | Минимально  значение  в группе |
| 1 | свыше 20000 | 8 | 30687,6 | 67128.7 | 22941,0 |
| 2 | от 15000 до 20000 | 3 | 15459.4 | 156373 | 15113,3 |
| 3 | от 10000 до 15000 | 5 | 10520 | 13480,8 | 10148,1 |
| 4 | от 5000 до 10000 | 20 | 6413,1 | 9368.6 | 5092.9 |
| 5 | менее 5000 | 52 | 3550,3 | 4994.6 | 2395,6 |
|  | Итого | 88 | 7207,6 | 67128.7 | 2395.6 |

В 2006 г. 8 территорий России имели доходы в расче­те на одного жителя свыше 20000 руб. Максимальное значение доходов в расчете на одного жителя у Таймыр­ского (Долгано-Ненецкого) АО - 67128,7 руб., мини­мальное — 2395,6 руб. — у Пензенской области. Разница между максимальным и минимальным показателями по доходам - 28 раз.

Таблица 2 - Группировка субъектов РФ по расходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2006 г. (в руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Показатели | Количество субъектов РФ в данной группе | Средний расход по группе | Максимальное значение в группе | Минимальное значение в группе |
| 1 | свыше 20000 | 9 | 27417,1 | 62745,2 | 20034.1 |
| 2 | от 15000 до 20000 | 2 | 15054,6 | 15380,5 | 15014.0 |
| 3 | от 10000 до 15000 | 3 | 10310,3 | 11012,2 | 10119,5 |
| 4 | от 5000 до 10000 | 21 | 6504.3 | 9850,9 | 5041/1 |
| 5 | менее 5000 | 53 | 3592,1 | 4970,1 | 2384,5 |
|  | Итого | 88 | 6970,1 | 62745,2 | 2384,5 |

9 регионов имели расходы на одного жители свыше 20000 руб. Максимальное значение расходов на одного жителя у Ханты-Мансийского АО - 62745,2 руб. У 53 регионов России расходы в расчете на одного жителя составляют менее 5000 руб. Минимальный показатель у Пензенской области - 2384,5 руб. Разница между мак­симальным и минимальным показателями по расходам в расчете на одного жителя — более 26 раз.

Таблица - 3 Группировка субъектов РФ по доходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в2007 г (в руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Показатели | Количество  субъектов РФ в  данной группе | Средний  доход  по группе | Максимальное  значение в  группе | Минимальное  значение в  группе |
| 1 | свыше 20000 | 15 | 37800.6 | 161566,1 | 20107,3 |
| 2 | от 15000 до 20000 | 7 | 16137,5 | 17548,5 | 15054,3 |
| 3 | от 10000 до 15000 | 24 | 11750,5 | 14877,5 | 10001,7 |
| 4 | от 5000 до 10000 | 42 | 8142,7 | 9795,6 | 6089,8 |
|  | Итого | 88 | 13356,5 | 161566,1 | 6089,8 |

Таблица 4 - Группировка субъектов РФ по расходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2007 г. (в руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Показатели | Количество  субъектов РФ в дано группе | Средний  расход  по группе | Максимальное  значение в группе | Минимальное  значение в  группе |
| 1 | свыше 20000 | 14 | 40916,7 | 175272.0 | 20779.6 |
| 2 | от 15000 до 20000 | 9 | 16844,3 | 19247,7 | 15244,1 |
| 3 | от 10000 до 15000 | 25 | 11754,4 | 14810,2 | 10050,! |
| 4 | от 5000 до 10000 | 41 | 8138,5 | 9870,9 | 6360,4 |
|  | Итого | 89 | 13707,9 | 175272,0 | 6360,4 |

В 2007 г. уже 15 территорий имели доходы в расчете на одного жителя свыше 20000 руб. Максимальное зна­чение доходов в расчете на одного жителя у Чукотского АО - 161566,1 руб., минимальное - у Кабардино-Бал­карской Республики - 6089,8 руб. Разница между мак­симальным и минимальным показателями — 26,5 раз.

14 регионов России имели расходы в расчете на од­ного жителя свыше 20000 руб. Максимальное значение расходов в расчете на одного жителя у Эвенкийского АО - 175272 руб. От 5000 до 10000 руб. расходов и расчете на одного жителя в 2007 г. имеет 41 территория. Мини­мальное значение у Кабардино-Балкарской Республики-6360,4 руб.

Исходя из анализа данных таблиц можно сделать вывод, что механизм (финансового выравнивания уровня развития регионов России необходимо совершенствовать. И первое, о чем сразу необходимо сказать - это распределение между регионами России средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Межбюджетные отношения должны стать серьез­ным фактором экономического роста. Но без особой заинтересованности в таком росте и ответственности за его обеспечение со стороны региональных и мест­ных властей на подведомственных им территориях эту задачу не решить.

Между тем, из двух основных функций межбюджетных отношений в последние годы все в большей степени преоб­ладает выравнивающая функция. Это вызывает рост ижди­венческих настроений на местах как результат все нараста­ющего усиления централизации и перераспределения средств в регионы через федеральный бюджет в форме безвозмездных перечислений. Уровень их в доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации увеличился более чем в два раза: с 9,5% в2006г. до19,5% в2007г.

Прямо противоположные результаты в консолиди­рованных бюджетах субъектов Федерации. Резкое усиление централизации доходов наблюда­лось и в субъектах Федерации. Если не считать Москву (где не было муниципальных образований). Республи­ку Саха (Якутия) (где имелось только одно такое обра­зование) и Санкт-Петербург с внутригородскими му­ниципальными образованиями, наиболее высокий уро­вень централизации средств в 2006 г. был в Эвенкийском АО - 87,8%, Тюменской области - 84,4%, Ненецком АО - 80,7%. Ниже этого уровня, но свыше 70% он сло­жился в 5 регионах: Чукотском, Ханты-Мансийском, Корякском и Агинском Бурятском АО и в Тамбовской области. Свыше 50 до 66% он был у 40 регионов.

Это естественно сказалось на местных бюджетах, доля доходов которых в бюджетной системе России со­кратилась с 16,5% в 2006 г. до 13,5% - в 2007 г., а доля расходов не снизилась и даже несколько возросла: с 24,4 до 24,8%. Соответственно в бюджетной системе превы­шение доли расходов над долей доходов местных бюд­жетов увеличилось с 7,9 до 11,3 пунктов.

При этом наибольшие диспропорции в первичном распределении доходов и расходов внутри субъектов Федерации были в Ханты-Мансийском АО, где в регио­нальном бюджете доля доходов превышала долю расхо­дов на 39,3 пункта и соответственно противоположный результат был в местных бюджетах.

Такие отклонения составили 29,5 пункта в Тамбовс­кой области, 29,4 в Кемеровской области, 26,8 в Тюмен­ской области, 25,0 в Камчатской области, 23,9 в Крас­ноярском крае, 23,3 в Республике Бурятия и 22,0 пункта в Челябинской области.

В указанных регионах нормативные отчисления от федеральных регулирующих налогов преимуществен­но оставались в региональном бюджете, а из него в ос­новном путем безвозмездных перечислений регулиро­валась бюджетная обеспеченность местных бюджетов, увеличивая их дотационность.

Доля местных налогов, составлявшая в 1999 г. 12,6% доходов указанных бюджетов, в 2001 г. упала до 1,1, а в 2004 г.- до 0,7%.[[18]](#footnote-18)

Сокращение уровня доходов, закрепленных на постоянной основе, в доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации и доли налоговой составляющей - тенденции, противоречащие задаче наиболее полной реализации принципа реальной самостоятель­ности бюджетов.

Зависимость местных бюджетов от региональных бюджетов возрастала: безвозмездные перечисления им из этого бюджета в среднем в их доходах составляли: 28,2% в 2004 г., 34,0% в 2005 г., 40,6% в 2006г. и 40 8% в 2007г.

За эти же годы число регионов, где зависимость местных бюджетов от регионального была выше 50%, увеличилось с 23 до 33, а выше 60% - с 15 до 19, выше 70% - с 8 до 12 регионов. В условиях бюджетного федерализма усиление централизации налоговых поступлений в принципе может быть приемлемо, но если оно осуществляется не как стратегическое направление развития экономических основ федеративных отношений, а как временный маневр. Например, в особо кризисной ситуации.[[19]](#footnote-19)

**2. 2 Методика расчетов ФФПР**

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР)образуется в составе федерального бюджета в це­лях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и распределяется между субъектами Федерации в соответствии с еди­ной методикой, утверждаемой Правительством РФ[[20]](#footnote-20).

1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, образующие Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (далее - дотации), предусматриваются в составе федерального бюджета в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на очередной финансовый год определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности.

2. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций определяется по формуле:

БОi = ИНПi / ИБРi , (1)

где БОi - уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций;

ИНПi - индекс налогового потенциала субъекта РФ;

ИБРi - индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

3. Индекс налогового потенциала - относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

4. Индекс бюджетных расходов - относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

Индекс бюджетных расходов применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой расходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

5. Дотации распределяются между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности этих субъектов РФ от уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Объем дотаций, выделяемых субъекту РФ, рассчитывается в два этапа, причем в отношении каждого из них устанавливается критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

6. Общий объем дотаций, выделяемых субъекту РФ, определяется по формуле:

ФФПРi =Т1i + Т2i + Т3i , (2)

где ФФПРi - общий объем дотаций, выделяемых субъекту РФ;

Т1i - объем дотаций, выделяемых субъекту РФ на первом этапе;

Т2i - объем дотаций, выделяемых субъекту РФ на втором этапе.

Т3i - объем дотаций, выделяемых субъекту РФ в соответствии с пунктом 12 настоящей Методики.

7. На первом этапе объем дотаций распределяется между субъектами РФ уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций не превышает уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формуле:

Т1i = П х Д1i , (3)

где: П - степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ от уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равной 85 процентам;

Д1i - объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что Д1i >0).

8. Объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, определяется по формуле:

Д1i = А х (К1 - БОi) х ИБРi х Нi , (4)

где: А - средний уровень налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения, рассчитанный на очередной финансовый год на основе показателей прогноза консолидированного бюджета РФ, представляемых в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

К1 - уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 60 процентам;

Нi - численность постоянного населения субъекта РФ на конец отчетного года.

9. На втором этапе объем дотаций распределяется между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формуле:

Т2i *=* (ФФПР - ΣТ1i ) х Д2i / ΣД2i , (5)

где ФФПР[[21]](#footnote-21) - общий объем дотаций на очередной финансовый год;

ΣТ1i - общий объем дотаций по всем субъектам РФ, распределенный на первом этапе;

Д2i - объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что Д2i >0);

ΣД2i - общий объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности всех субъектов РФ с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что Д2i >0).

10. Объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, определяется по формуле:

Д2i = А х (К2 - (Т1i / (ИБРi х Нi х А) + ИНПi / ИБРi)) х ИБРi х Нi , (6)

где: К2 - уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 100 процентам.

11. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ после распределения дотаций определяется по формуле:

РБОi = БОi + (Т1i + Т2i ) / Нi/ ИБРi / А, (7)

где: РБОi - уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ после распределения дотаций.

12. В состав дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ включаются средства, необходимые для доведения объемов дотаций на 2008 год до уровня 2007 года, распределение которых осуществляется по формуле:

Т3i = Р2i, - Р1i, (8)

где: Р1i, - размер снижения дотации субъекту РФ, у которого темпы роста дотации на 2008 год выше уровня 2007 года,

Р2i –размер увеличения дотации субъекту РФ, у которого расчетный объем дотации на 2008 год меньше объема дотаций, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год».

Утвержденные суммы финансовой помощи из ФФПР ежемесяч­но перечисляются в бюджеты субъектов Федерации в соответствии со сводной бюджетной росписью с учетом возникающих сезонных по­требностей в процессе исполнения региональных бюджетов.[[22]](#footnote-22)

Структуру распределения средств Фонда показывает таблица(5).

Таблица 5 - Распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, млн. руб.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Средства ФФПР | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. |
| Дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности | 161 759 | 165 136 | 189 876 | 228 167 | 260 148 |
| Субсидии на закупку топ­лива и продуктов для районов Крайнего Севера | 8 809 | 8 075 |  |  |  |
| Субвенции на электро­энергию 2 600 | 2 600 | — | — | — | — |
| **Всего** | 179 168 | 175 811 | 189 876 | 228 167 | 260 418 |

Основная доля денежных средств в 2002—2004 гг. — 92—94% была направлена в виде дотаций для выравнивания бюджетной обеспечен­ности субъектов Федерации. [[23]](#footnote-23)

На 2008—2009 гг. суммарный объем Фонда планируется индек­сировать исходя из прогнозного роста потребительских цен к преды­дущему году в размере 6 и 4% соответственно. В 2008 г. суммарный объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ составил 328 647 620 тыс. рублей.

Изменение Методики распределения дотаций из ФФПР каждые 1-2 года не увеличивает стабильность бюджетной системы. Пересмотр действующей Методики распределения дотаций из ФФПР целесообразен в среднесрочной перспективе, а изменять методику, внося в нее даже незначительные изменения, как нам представляется, следует не чаще 1 раза в 3-5 лет. В долгосрочной перспективе целесообразно увеличение доли ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов, главным образом за счет сосредоточения в нем дотаций бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, а также иных трансфертов, чье распределение осуществляется без четких, утвержденных методик.

**2.2** **Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации**

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации образуется в составе федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и распределяется между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Кодекса.

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 Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении.

Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации утверждается при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении.

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

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации не допускается.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации иного субъекта Российской Федерации, который до распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации 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 процентов объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Особенности расчета указанных дотаций определяются методикой распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации могут быть установлены особенности перечисления и (или) использования указанных дотаций.

Министерство финансов Российской Федерации до 1 августа текущего финансового года направляет в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации исходные данные для проведения расчетов распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и до 1 октября текущего финансового года проводит сверку указанных исходных данных с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Внесение изменений в исходные данные для проведения расчетов распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год после 1 октября текущего финансового года не допускается.

Проект распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также исходные данные и расчет указанных дотаций представляются Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в составе поправок к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении, которые направляются Государственной Думой в качестве информации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Внесение изменений во внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проект распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год без внесения соответствующих изменений и дополнений в методику распределения указанных дотаций не допускается.

Определением Конституционного Суда РФ от 12.05.2005 N 234-О отказано в принятии к рассмотрению запроса о проверке конституционности пункта 9 статьи 131 как не соответствующего требованиям, в соответствии с которыми запрос может быть признан допустимым. Пункт 9 статьи 131 в части, касающейся расчета дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, вступает в силу в следующем порядке:

1) в отношении краев, областей и автономных округов, решение об объединении которых в новый субъект Российской Федерации принято референдумом, состоявшимся до 1 января 2006 года, - с 1 января 2009 года;

2) в отношении остальных краев, областей, в состав которых входят автономные округа, - с 1 января 2006 года.

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации 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.

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2008 г., составляет 328 647 620 млрд руб. Это в 1,31 раза больше, чем объем средств, предусмотренный законом о федеральном бюд­жете на 2007 г. при том, что общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,23 раза. В результате более быстрого роста межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы их доля в расходах федерального бюд­жета вырастает по сравнению с 2007 г. с 13,5 до 14,2%.  
Основной канал финансовой помощи региональным властям - дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой под­держки регионов(ФФПР) - вырастет на 14,1%. Необходимо отметить, что в 2007 г. возобновится тенденция сокращения до­ли этого фонда в межбюджетных трансфертах до 33,2% (в 2006 г. - 43,1% по закону о федеральном бюджете на начало финансового года и 38,2% - по за­кону о федеральном бюджете на конец финансового года). Общий объем дотаций, распределяемых на очередной финансовый год, устанавливается на 2008 год в размере 100%, на 2009 год - 85%, на 2010 год – 80 процентов.

Как видно из представленных на рисунке (2) данных, доля дотаций из ФФПР в межбюджетных трансфертах сократилась с 73% в 1999 г. до 34% в 2007 г. Учитывая, что методика формирования данного фонда является одной из са­мых прозрачных, данную тенденцию нельзя оценивать как положительную.

Еще одним негативным аспектом, связанным с ФФПР в 2008 г., станет изме­нение методики его распределения. Хотя предлагаемая Министерством фи­нансов Методика распределения дотаций из ФФПР на 2008 г. обладает определенными преимуществами перед ныне действующей методикой, однако важнейшим качеством предоставления межбюджетных трансфертов являет­ся предсказуемость и стабильность во времени.

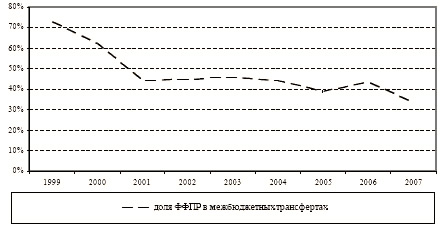


Рисунок 2 - Доля дотаций из ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в 1999-2007 гг.

**3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**3.1 Послание Президента Рос­сийской Федерации Федеральному Собранию**

Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 – 2010 годах.Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2008 – 2010 годах.

Совершенствование межбюджетных отношений.

Считаю обоснованными предложенные Правительством Российской Федерации меры, касающиеся повышения стимулов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к снижению уровня дотационности.

Необходимо завершить, соблюдая установленные принципы, разграничение полномочий между публично-правовыми образованиями.

При подготовке и реализации решений о делегировании полномочий в сфере регулирования экономического и социального развития Правительство Российской Федерации должно исходить из необходимости оптимизации структуры и численности территориальных органов федеральных служб и агентств, сохраняя за федеральным уровнем в основном контрольные и надзорные функции.

Следует продолжить передачу реализации инвестиционных проектов по строительству объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, на финансирование из региональных и местных бюджетов. При этом по уже строящимся объектам, находящимся в государственной собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, включавшимся в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, в федеральном бюджете необходимо предусмотреть средства софинансирования расходов субъектов Российской Федерации в размере, соответствующем федеральной доле в общем объеме ассигнований, необходимых для завершения строительства указанных объектов.

В 2008 году следует заключить с высокодотационными субъектами Российской Федерации соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов, а контрольным органам - провести проверки отчетов об исполнении соответствующих бюджетов за 2007 год.

Необходимо наладить действенный контроль за соблюдением дотационными и высокодотационными субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями вводимых для них дополнительных требований и ограничений.

Органам публичной власти всех уровней необходимо исходить из того, что максимально эффективным стимулом для развития собственного налогового потенциала является стабильность закрепления налоговых доходов за соответствующими бюджетами, а также отсутствие прямой зависимости между фактическими или прогнозируемыми доходами и расходами, с одной стороны, и объемами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности - с другой.

Следует продолжить оправдавшую себя практику поддержки бюджетных реформ, оказываемую через Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. При этом необходимо расширить использование механизмов поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на реализацию приоритетных реформ и программ развития в целом.

Вновь созданным муниципальным образованиям должна быть оказана действенная поддержка в освоении ими базовых методов и процедур управления муниципальными финансами.[[24]](#footnote-24)

**3.2 Проблема формирования и совершенствования межбюджетных отношений**

Важной пробле­мой, оказывающей дестабилизирующее влияние на развития бюджет­ной системы Российской Федерации, является необходимость пере­смотра сложившихся отношений между бюджетами различных уровней (проблема межбюджетных отношений). Для России как для федераль­ного государства с трехуровневой бюджетной системой чрезвычайно актуальна проблема построения бюджетного устройства, основанного на принципах бюджетного федерализма, под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса. Вместе с тем необходимо учитывать, что бюджетно-налоговые противоречия ме­жду центром и регионами имели место во всех налоговых системах, во все времена.

Среди основных проблем формирования межбюджетных отношений федераль­ного центра и субъектов Российской Федерации, а равно между субъектами Федерации и органами местного самоуправления, как правило, выделяют следующие.

Во-первых, существует большой разрыв между потребностями регионов в финансовой помощи и возможностями федерального бюджета для ее оказания, при расчетах трансфертов на 1998 г. сумма недостающих регионам средств составила 120 млрд. руб., а размер ФФПР — 39,2 млрд. руб.

Во-вторых, отсутствуют объективные оценки бюджетных потребностей регионов. Действующая методика определения трансфертов пре­дусматривает ежегодный пересчет основной части бюджетных расходов регионов по отчету за год применительно к условиям прогнозного года. При этом используются единые для всех регионов индексы-дефляторы и определяемые на основе прямого счета дополнительные виды бюд­жетных расходов регионов. Полученные таким образом результаты имеют весьма отдаленное отношение к реальной потребности регионов в финансовых ресурсах, структуре реальных расходов.

В-третьих, межбюджетные отношения Федерации и ее субъектов, по существу, остаются индивидуализированными. Отсутствие четкой правовой базы, запутанность и субъективизм процедур распределения финансовой помощи, слабая экономическая обоснованность критериев бюджетного выравнивания служат источником постоянных конфлик­тов между федеральным центром и регионами. Очевидные проявления бюджетной асимметрии — соглашения по налоговым и бюджетным во­просам, дифференциация нормативов отчислений от федеральных на­логов, выборочное финансирование региональных программ.

В-четвертых, предоставление регионам финансовых ресурсов ни­как не увязано с выполнением региональными властями требований государственной экономической политики.

В-пятых, большая часть федеральных средств по-прежнему поступает в регионы по неформализованным каналам без предварительного распределения в федеральном бюджете.

В-шестых, налоговая база регионов фактически рассчитывается ме­тодом «от достигнутого», что не стимулирует развитие собственной регионального руководства. Отчетные данные о собранных регионом налогах ежегодно пересчитываются по неформализованной методике применительно к условиям следующего бюджетного года. Как следст­вие, в настоящее время субъекты Федерации заинтересованы не в повы­шении собираемости налогов, а в сокрытии налоговой базы (в частно­сти, в разного рода внебюджетных фондах) и в «выбивании» у центра дополнительной финансовой помощи.

Для решения проблем финансового федерализма на современном этапе должны быть проведены не только научные, но и статистические исследования. Необходимо вести мониторинг поступления и использования публичных финансов. Главной задачей реформ должны стать повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики страны, а не перераспределение публичных финансов меж­ду уровнями государственного управления. Без исследования вопросов разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъ­ектами, распределения доходов и расходов в бюджетной системе, по­рядка бюджетного регулирования немыслимо определить перспективы России как федеративного государства, достичь политической и обще­ственной стабильности.[[25]](#footnote-25)

Система межбюджетных отношений, заложенная в 1994 г., создала предпосылки для перехода от индивидуального согла­сования объемов финансовой помощи субъектам Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе, однако процесс реформирования оказался незавершенным. Та­кие аспекты проблемы бюджетного федерализма, как распреде­ление расходных полномочий по уровням бюджетной системы, обеспечение собственными доходными источниками реализации этих полномочий каждым уровнем бюджетной системы и др., вообще оставались за рамками реформирования.

Главной ошибкой этого этапа было то, что вся проблема сводилась только к разработке формализованных методов ока­зания финансовой помощи субъектам Федерации.

Тем не менее есть и положительные результаты этого этапа — прежде всего это тот факт, что в России сформирована доста­точно разумная система распределения трансфертов — форма­лизованная и достаточно объективная.

Однако остались и нерешенные проблемы, а именно:

1. Проблема диспропорций в соотношении доходов и рас­ходов при первичном распределении бюджетных ресурсов по вертикали бюджетной системы. По существу, это проблема разбалансировки бюджетной системы по вертикали, и она обо­стряется год от года.

Совершенно очевидно, что главная тенденция развития бюджетного федерализма в России в этот период выражалась во все большей концентрации налоговых доходов на федеральном уровне при одновременном делегировании все большего объе­ма социальных расходных полномочий на уровень субъектов Федерации, что, по существу, означает не что иное, как сброс бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. Таким об­разом, активно формировались "налоговые ножницы", харак­теризующие процесс перекачки налогового потенциала страны в федеральный бюджет. Причем интенсивность этого процесса была настолько велика, что становилась угрожающей для бюд­жетной системы в целом.

Эти проблемы должны решаться на фоне действия прин­ципа соответствия доходных полномочий расходной компе­тенции каждого уровня бюджетной системы.

2.Возрастание неравномерности бюджетной обеспеченности регионов, несмотря на использование рычагов бюджетного вы­равнивания (это, по сути, есть не что иное, как разбалансировка бюджетной системы по горизонтали).

Характерно, что по уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству феде­ративных государств, однако формально сохраняет крайне вы­сокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Региональные и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством, бел предоставлении источников финансирования (нефинансируемые федеральные мандаты — заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы). Основная часть налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи, имеет место резкая несбалансированность предписанных расход­ных обязательств и возможностей их финансирования за счет переданных "сверху" же доходных источников.

Пассивная позиция государства в отношении экономического развития регионов уже совершенно определенным образом про­явилась в увеличении многократного разрыва между регионами по уровню доходов населения и экономического развития.

Даже в рамках централизованной командной экономики на долю 10 наиболее развитых субъектов Федерации приходилось 40,1%валового продукта. И эта ситуация сохранялась даже при крупномасштабном перераспределении национального дохода для уменьшения межрегиональных различий. Сейчас эта цифра увеличилась до 48%*.* По данным Госкомстата России, разрыв между регионами по объему валового регионального продукта достигает 30 раз.

Соотношение бюджетной обеспеченности 10 самых "бога­тых" и 10 самых "бедных" регионов России в 1998 г. составляло 16,6, а в 2004 году это соотношение выросло до 20,7.

Отстающие, проблемные регионы постепенно "выпадали" из системы межрегионального обмена, что приводило к появлению разрывов в рыночном пространстве и усилению дезинтеграционных тенденций. Высокая дотационность многих региональных бюджетов серьезно затрудняла развитие федеративных отноше­ний, повышение самостоятельности и ответственности органов власти субъектов Федерации.

Но самое опасное, что в погоне за возможными и даже невозможными методами концентрации налоговых ресурсов на федеральном уровне искусственно создаются дотационные регионы. В результате реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг. были заложены основы новой системы оказания финансовой Помощи из федерального бюджета субъектам Федерации. В то же время сохранялась необходимость ее дальнейшего развития. Значительные объемы средств по-прежнему перечислялись в бюджеты субъектов Федерации без четко установленных критериев, что приводило к ослаблению финансовой дисцип­лины и снижению прозрачности межбюджетных отношений. В большинстве субъектов Федерации распределение финан­совой помощи местным бюджетам по-прежнему строилось на согласовании бюджетных параметров, без сколько-нибудь про­зрачных и объективных критериев и процедур.

В августе 2001 г., когда была принята новая правительст­венная Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, целью которой являлось формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровне самостоятель­ную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней,

Программа развития бюджетного федерализма сформули­ровала целевые установки системы финансовой помощи бюд­жетам других уровней, направленные на обеспечение доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновремен­ном создании стимулов для проведения на региональном (мест­ном) уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики и повышении эффективности бюджетных расходов. Исходя из этого, проводимая политика должна соответствовать следующим основным требованиям:

1. разделение финансовой помощи в зависимости от постав­ленных целей и механизмов распределения на текущую и инве­стиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»;
2. выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций  
   и субсидий как основных форм финансовой поддержки;
3. распределение финансовой помощи по единой методике  
   на основе прозрачных формул с проверяемыми (воспроизводи­мыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;
4. в расчетах бюджетной обеспеченности не должны ис­пользоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах (необходима объективная и прозрачная оценки относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг) и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах (необходимы методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики);
5. установление методик и процедур распределения финан­совой помощи федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативно-правовыми актами Правительства РФ;
6. жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего  
   объема финансовой помощи конкретным регионам (муниципа­литетам) законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами (муниципа­литетами) законом о бюджете;
7. максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам (муниципальным образованиям) самостоя­тельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу;
8. установление на федеральном уровне общих принципов и  
   требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной  
   обеспеченности муниципальных образований.

Принятые в 2003 г. Федеральный закон № 95-ФЗ "О вне­сении изменений и дополнений...", Закон об организации мест­ного самоуправления, а также подготовленный и принятый в соответствии с ними Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" создали законодательную базу, по-новому регули­рующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Произошли принципиальные изменения финансовых взаи­моотношений бюджетов различных уровней, которые привели к укреплению бюджетного федерализма, повышению бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения фи­нансовых ресурсов на всех уровнях бюджетной системы.

В результате упорядочено бюджетное устройство субъ­ектов Федерации, в целом разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, установлены стабильные доходные источники бюджетов, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, улучшилось качество управления финан­сами на региональном и местном уровнях.

Несмотря на то что финансовые возможности субъектов Федерации по выполнению расходных полномочий значитель­но дифференцированы в связи со сложившейся структурой экономики регионов, степенью развития их экономического потенциала, размером территории и количеством проживаю­щего населения, обеспеченностью инфраструктурой и т. д. и уровень бюджетных возможностей 10 наиболее финансово обес­печенных и 10 наименее обеспеченных субъектов Федерации до межбюджетного выравнивания из федерального бюджета в 2006 г. различался в 13 раз, наметилась положительная дина­мика роста показателей экономического развития субъектов Федерации.

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Фе­дерации за 2006 г. по доходам составило 3765,6 млрд. руб., что на 791,0 млрд. (или на 26,5%) выше уровня 2005 г. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации в общей сумме доходов составили 581,8 млрд. руб. или 15,5% общего объема доходов консолидированных бюджетов регионов.

По расходам консолидированные бюджеты субъектов Фе­дерации исполнены в 2006 г. в сумме 3626,5 млрд. руб., или выше уровня 2005 г. на 24,3%. Профицит консолидированных бюджетов регионов определился в сумме 139,0 млрд. руб., что выше уровня 2005 г. на 81,1 млрд. руб. С дефицитом исполнены бюджеты в 34 субъектах Федерации, из них в 20 регионах дефицит составил менее 6%суммы доходов без учета финансовой помощи из фе­дерального бюджета, в 7 регионах — от 5 до 10%.

С 1 января 2006 г. вступил в действие Федеральный закон об организации местного самоуправления, которым определены территориальные принципы организации местного самоуправле­ния, закреплены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения по типам муниципаль­ных образований, установлены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов местным бюджетам.

В 2006 г. количество муниципальных образований по сравне­нию с 2005 г. увеличилось на 11,7 тыс. и составило 24,2 тыс., в том числе 12,3 тыс. вновь образованных муниципальных образова­ний, ранее не имевших опыта организации бюджетного процесса. В 40% вновь образованных муниципальных образований были сформированы самостоятельные бюджеты.

Существенное увеличение количества муниципальных об­разований (особенно поселенческого типа) и различия уровня их социально-экономического развития привели к значительной дифференциации налогового потенциала местных бюджетов и финансовой обеспеченности расходных полномочий органов местного самоуправления. В связи с этим возрастает роль меж­бюджетного регулирования по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и оказанию финан­совой помощи органам местного самоуправления; решение этих задач отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации.

В целях повышения эффективности межбюджетных от­ношений и создания стимулов к укреплению доходной базы местных бюджетов субъектам Федерации (из концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006- 2008 годах)[[26]](#footnote-26) были предоставлены дополнительные права, предусматривающие возможности установления дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты не только от налога на доходы физических лиц,но и любых федеральных и региональных налогов и сборов в счет замены финансовой помощи местным бюджетам; предо­ставление финансовой помощи бюджетам поселений не только. Из предыдущего трансферта, но и исходя из бюджетной обеспечен­ности; снижение порогового значения, установленного в качестве критерия; перечисления субвенций из бюджетов высокообеспе­ченных муниципалитетов в бюджет субъекта Федерации. В таблице (6) даны основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Таблица 6 - Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2008-2010 гг. (млрд. руб.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2007 г | Плановый период | | |
|  |  | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г |
| Доходы без межбюджетных транс­фертов | 3685,31 | 3989,15 | 4427,75 | 489Я,70 |
| Доходы с учетом межбюджетных трансфертов | 4590,75 | 5016,22 | 545 э, 92 | 5874,82 |
| Расходы | 4512,71 | 4935,48 | 53011,56 | 5745,25 |
| Профицит (+), дефицит (-) | +78,04 | + 50,74 | +69,36 | -79,57 |

В условиях завершения разграничения доходных источ­ников между всеми уровнями власти основной задачей органов государственной власти и местного самоуправления является повышение эффективности и качества управления муници­пальными финансами.

Анализ и оценка исполнения консолидированных бюджетов субъектов Федерации свидетельствуют о реальных возможно­стях органов региональной власти и местного самоуправления по выявлению внутренних резервов экономии расходов и уве­личения доходов местных бюджетов.

Несмотря на достаточно устойчивое в последние годы исполнение бюджетов регионов дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности возрастает. Это связано с концентра­цией доходов консолидированного бюджета в высокоразвитых субъектах Федерации, являющихся, как правило, регионами-донорами.

В 2006 г. из 3765,6 млрд. руб. доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации 1442,0 млрд. руб.,, или 38%, были получены в 10 субъектах Федерации, имеющих бюджетную обеспеченность выше средне российского уровня.

Динамика доходов регионов, имеющих высокий уровень экономического потенциала, увеличивается более быстрыми темпами, чем у других субъектов Федерации. Из общего при­роста доходов бюджетов регионов в 2006 г. в сумме 788,8 млрд. руб. на регионы-доноры (20 регионов) приходится 454,3 млрд. руб., или 58%.

В условиях существенной дифференциации социально-эко­номического развития субъектов Федерации и доходной базы их бюджетов остается значительной роль Российской Федерации по выравниванию условий социально-экономического развития регионов, осуществляемому за счет межбюджетных трансфер­тов из федерального бюджета.

В последние годы предоставление межбюджетных транс­фертов субъектам Федерации из федерального бюджета возрас­тает значительными темпами. В 2005 г, увеличение всех видов финансовой помощи регионам к уровню предыдущего года со­ставило 121,6%, в 2006 г.— 134,6%, в 2007 г.— 119,3%. При этом объемы финансовой помощи, предоставляемые из федерального бюджета регионам помимо Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, возрастают более высокими темпами, чем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Часть финансовой помощи из федерального бюджета на­правляется регионам на условиях сафинансирования состороны региональных бюджетов. Возможности регионов-доноров. В предоставлении средств на софинансируемые мероприятия значительно превышают возможности субъектов Федера­ции, доходы которых в большей части формируются за счет финансовой помощи из федерального бюджета. Например, из 118 млрд. руб. инвестиционной финансовой помощи регионам, предоставляемой из федерального бюджета в 2007 г. на финан­сирование региональных и муниципальных объектов, почти 30% предоставлялось 20 регионам-донорам, имеющим значительно большие финансовые возможности реализации собственных полномочий, чем другие субъекты Федерации. Таким образом, в результате предоставления из федерального бюджета меж­бюджетных трансфертов дифференциация по уровню доходов бюджетов регионов не сокращается, а, наоборот, возрастает, что требует дополнительных средств федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Фе­дерации.

В последние годы происходит сокращение роли Феде­рального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в качестве инструмента бюджетного выравнивания регионов. Начиная с 2005 г. минимальный уровень межбюджет­ного выравнивания субъектов Российской Федерации ежегодно сокращается, что вызвано ростом дифференциации по обеспе­ченности доходами (в том числе в результате предоставления финансовой помощи из федерального бюджета) субъектов Федерации.

При индексации в 2008 г. объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации по уровню прогнозируемой инфляции произойдет сокращение минимального уровня выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации до 57,4% от средне российского уровня против 61,8% в 2007 г,

В связи с этим, начиная с 2008 г., предусматривается уве­личение объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, позволяющего не снижать по сравнению с 2007 г. минимальный уровень бюджетной обеспечен­ности высокодотационных субъектов Федерации. Объем Феде­рального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации предусматривается увеличить до 328,6 млрд. руб., или на 26,2%, что позволит определить минимальный уровень выравнивания бюджетной обеспеченности, исходя из расчета средней величины этого показателя по субъектам Федерации без учета 10 самых высокообеспеченных и 10 самых низкообес­печенных.

Предусмотренное на 2008 г. увеличение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации позво­лит сократить дифференциацию в предоставлении субъектами Федерации и муниципальными образованиями государственных и муниципальных услуг, сократить различия между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными субъектами Федерации с 13 до 4 раз.

Кроме того, в рамках реализации муниципальной реформы возрастает роль субъектов Федерации по выравниванию бюд­жетной обеспеченности муниципальных образований. Поскольку средства Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации не носят целевого характера, они могут быть направлены на создание финансовой основы реализации муниципалитетами возложенных на них полномочий.

В период 2007-2010 гг. предполагается завершение ряда концептуальных направлений совершенствования межбюджет­ных отношений в Российской Федерации.

Так, в рамках решения задачи по укреплению финансовой самостоятельности субъектов Федерации необходимо:

1. Обеспечить стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в целях осуществления достовер­ного и объективного среднесрочного бюджетного планирования посредством исключения возможности внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению нало­гооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из феде­рального бюджета.

2. Осуществлять распределение и утверждение межбюджетных трансфертов по видам финансовой помощи на средне­срочный период (3 года), а также обеспечить методологическую поддержку перехода субъектов Федерации и муниципальных образований к составлению трехлетних бюджетов, что преду­смотрено проектом федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регули­рования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации", внесенным в Государственную Думу. Субъектам Российской Федерации необходимо осуществить переход к составлению трехлетних бюджетов либо утверждению среднесрочных фи­нансовых планов на 3 года.

1. Оказывать содействие органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления в повышении эффективности исполнения бюджетов.
2. Завершить разработку механизмов формирования и рас­пределения межбюджетных трансфертов, по которым требуется совершенствование соответствующих методик и порядка рас­пределения, и внести их на утверждение в Правительство РФ.
3. Обеспечить разграничение финансирования инвестици­онных мероприятий, приводящих к увеличению федеральной и региональной собственности. Для этого предстоит сконцен­трировать финансирование из федерального бюджета объектов федеральной формы собственности в Федеральной адресной инвестиционной программе, а инвестиционную поддержку ре­гионов и муниципальных образований осуществлять с учетом их  
   бюджетной обеспеченности через механизм софинансирования расходных обязательств субъектов Федерации.

При этом для завершения строительства объектов, находя­щихся в собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности, включенных в состав Федеральной адресной ин­вестиционной программы, необходимо в течение нескольких лет предусматривать в федеральном бюджете средства в размере, соответствующем доле федерального бюджета в общем объеме ассигнований, необходимых для завершения строительства указанных объектов.

В целях создания стимулов к увеличению поступлений доходов в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты необходимо:

1. Продолжить работу по использованию механизмов стиму­лирования увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты при распределе­нии финансовой помощи из федерального бюджета, имея ввиду обязательный учет результатов работы органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления по  
   увеличению поступлений налогов и сборов в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты при распределении отдельных видов финансовой помощи.
2. Применять на практике предусмотренные бюджетным законодательством инструменты контроля и ограничений, раз­работанные для дотационных и высокодотационных субъектов Федерации.

Для решения задачи по созданию стимулов к улучшению качества управления государственными и муниципальными финансами необходимо:

1. Разработать систему показателей, отражающих резуль­тативность работы органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления по управлению регио­нальными и муниципальными финансами; на основе данной системы ежегодно проводить оценку качества управления государственными и муниципальными финансами и эффек­тивности деятельности органов государственной власти и ме­стного самоуправления, по результатам которой распределять финансовую помощь, направляемую на поощрение наиболее эффективно функционирующих субъектов Федерации и му­ниципальных образований. Также предполагается разработка порядка формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качест­во управления бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами, обеспечение свободного доступа к этой базе через Сеть Интернет.

2. Внедрить на постоянной основе механизмы мониторинга оценки эффективности реализации федеральных полномочий, передаваемых региональным и муниципальным органам власти, с целью повышения ответственности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправле­ния за исполнение делегируемых полномочий; внести изменения в порядок представления отчетности субъектов Федерации о реализации этих полномочий; ввести в практику подготовку ежегодных докладов соответствующих министерств и ведомств по оценке эффективности исполнения субъектами Федерации делегируемых полномочий. Развитие системы мониторинга и контроля реализации переданных федеральных полномочий будет способствовать своевременному выявлению недостатков в исполнении этой функции и улучшению качества предостав­ления населению услуг государства.

Для решения задачи по содействию субъектам Федерации в реализации реформы местного самоуправления необходимо:

1. Интенсифицировать работу по оказанию помощи регио­нальным и местным органам власти по разработке соответст­вующей нормативной правовой базы, созданию стимулирующих механизмов для субъектов Федерации к активному участию в этой работе. В этих целях Министерство финансов РФ про­должит разрабатывать типовые нормативные правовые акты регионального и муниципального уровня и методические реко­мендации.
2. Продолжить создание методических материалов, разра­боток в области муниципальной реформы и примеров практиче­ского внедрения передовых методов управления региональными и муниципальными финансами для последующего распростра­нения на всей территории Российской Федерации.

Оказать вновь созданным муниципальным образованиям поддержку в освоении ими базовых методов и процедур управления муниципальными финансами, а также проанализировать итоги переходного периода проведения реформы местного самоуправления и определить целесообразность сохранении наиболее важных его элементов на постоянной основе.

Реализация предлагаемых на 2007-2010 гг. задач обеспечит завершение процесса системного реформирования межбюджет­ных отношений в Российской Федерации, создание эффектив­ной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимо­отношений между органами власти в Российской Федерации, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и един­ства их общих интересов.

Конечные цели реформы межбюджетных отношений нахо­дятся в русле общих целей государственной политики: эконо­мический рост, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и ответственности го­сударственной власти.

Применительно к межбюджетным отношениям это озна­чает создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных властей к проведению структурных реформ, поддержанию конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата; управление общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики; поддержание на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям; достижение об­щественного согласия по вопросам распределения между уров­нями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов; создание условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.[[27]](#footnote-27)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Российской Федерации в течение десятилетия реформ сложился прин­ципиально отличный от существовавшего ранее механизм бюджетных вза­имоотношений органов власти различного уровня. Был совершен переход к системе делегирования и разграничения полномочий, проведена бюджетно-налоговая децентрализация. В то же время реформа межбюджетных от­ношений до сих пор не коснулась таких основополагающих блоков системы межбюджетных отношений, как разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, распространение реформы на уровень субъек­тов Федерации (взаимоотношения региональных и местных властей), раз­витие нормативно-правовой базы бюджетного процесса на региональном и местном уровнях.

Основная причина хронического кризиса межбюджетных отношений и реги­ональных финансов России — резкая диспропорция между переданными на суб­национальный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их ис­пользование. Официальная (легальная) система межбюджетных отношений ос­тается чрезмерно централизованной даже по меркам унитарных государств, заведомая невыполнимость (нерациональность) ее требований позволяет суб­национальным властям переложить основную политическую и финансовую от­ветственность на федеральный центр, сохранив за собой почти неограниченные теневые полномочия. Отсутствие легальных полномочий по управлению обще­ственными финансами означает отсутствие легальной ответственности за его результаты, следствием чего являются принятие решений по принципу полити­ческой целесообразности и неэффективное управление общественными финан­сами.

Необходимо отметить, что в 2008 – 2010 годах. возобновится тенденция сокращения до­ли Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в межбюджетных трансфертах общий объем дотаций, распределяемых на очередной финансовый год, устанавливается на 2008 год в размере 100%, на 2009 год - 85%, на 2010 год – 80 процентов.

На современном этапе считается, что проблемы ме6жбюджетных отношений преодолены, и сейчас боле актуальны темы искание путей совершенствования межбюджетных отношений.

Конечные цели реформы межбюджетных отношений нахо­дятся в русле общих целей государственной политики: эконо­мический рост, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и ответственности го­сударственной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: - М.: Проспект, 2008. – 256 с.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. Конституция РФ
3. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределе­нии дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации».
4. Бюджетная система РФ: учебное пособие / Д. В. Дементьев, В.А. Щербаков. – М.: КНОКУРС, 2008. – 256 с.
5. Бюджетная система России: Учебник. Изд. 3-е, испр. И доп. – М.: Изд-во, Эксмо, 2006. – 752 с.
6. Годин А.М., Горегляд В.П., Подпорина И.В. Бюджетная система РФ: Учебник – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательск–торговая корпорация «Дашков и К», 2008, - 628 с.
7. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. – М.: Финансы, ИНИТИ, 2001. – 687 с.
8. Деньги. Кредит. Финансы: учебное пособие / С.В. Галицкая. – 2-езд, перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2008. – 736 с.
9. Новый экономический словарь / Авт. –сост.В.Н. Копорулина, Д.В. Остапенкко; под общ. Ред. П.Я. Юрского. – Изд. 2-е – Ростов н/Д.: Феникс, 2007.- 432 с.
10. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Г.Б. Поляка. – 2-е изд. – М .: ЮНИТИ - ДАНА, 2006. – с.
11. Финансы: Учебник / Под ред. А. Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2005, - 504 с.
12. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2000 – 527 с.
13. Финансы: Учебное пособие для вузов / Под ред. С. И. Лутина, В.А. Слепова. – М.:ЮНИТИ, 2006, 297 – 756 с.
14. http // [www.gazeta.ru](http://www.gazeta.ru) [Электронный ресурс]
15. http // [www.finansy.ru](http://www.finansy.ru/) [Электронный ресурс]
16. http // [www.finam.ru](http://www.finam.ru) [Электронный ресурс]
17. http // www. minfin.ru [Электронный ресурс]

1. Новый экономический словарь / Авт. –сост.В.Н. Копорулина, Д.В. Остапенкко; под общ. Ред. П.Я. Юрского. – Изд. 2-е – Ростов н/Д.: Феникс, 2007.- 343 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2000 – 8- 13 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Г.Б. Поляка. – 2-е изд. – М .: ЮНИТИ - ДАНА, 2006. – 60- 62 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2000 – 14 - 16 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Г.Б. Поляка. – 2-е изд. – М .: ЮНИТИ - ДАНА, 2006. – 68- 72 с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Поляк Г.Б. Финансы. М.- 2004г. с. 50 [↑](#footnote-ref-6)
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации: - М.: Проспект, 2008. – ст. 6. [↑](#footnote-ref-7)
8. Финансы: Учебник / Под ред. А. Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2005, 328- 344 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Бюджетная система РФ: учебное пособие / Д. В. Дементьев, В.А. Щербаков. – М.: КНОКУРС, 2008. – 30- 34 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Финансы: Учебное пособие для вузов / Под ред. С. И. Лутина, В.А. Слепова. – М.:ЮНИТИ, 2006, 297 – 298 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. – М.: Финансы, ИНИТИ, 2001. – 164 – 172 с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Финансы: Учебное пособие для вузов / Под ред. С. И. Лутина, В.А. Слепова. – М.:ЮНИТИ, 2006, 299– 300 с. [↑](#footnote-ref-12)
13. Бюджетный кодекс Российской Федерации: - М.: Проспект, 2008. – 256 с. [↑](#footnote-ref-13)
14. Деньги. Кредит. Финансы: учебное пособие / С.В. Галицкая. – 2-езд, перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2008. – 362 – 370 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Финансы: Учебник / Под ред. А.Г Грязнова, Е.В. Маркиной. - М.: Финансы и статистика, 2005. – 329 - 334 с. [↑](#footnote-ref-15)
16. Финансы: Учебное пособие для вузов / Под ред. С. И. Лутина, В.А. Слепова. – М.:ЮНИТИ, 2006, 299 – 310 с. [↑](#footnote-ref-16)
17. [www.finam.ru](http://www.finam.ru) [↑](#footnote-ref-17)
18. http // [www.gazeta.ru](http://www.gazeta.ru) [↑](#footnote-ref-18)
19. http // [www.finansy.ru](http://www.finansy.ru/) [↑](#footnote-ref-19)
20. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределе­нии дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-20)
21. Общий объем дотаций, распределяемых на очередной финансовый год, устанавливается на 2008 год в размере 100%, на 2009 год - 85%, на 2010 год – 80 процентов. [↑](#footnote-ref-21)
22. http // www. minfin.ru [↑](#footnote-ref-22)
23. Бюджетная система РФ: учебное пособие / Д. В. Дементьев, В.А. Щербаков. – М.: КНОКУРС, 2008. – 37- 42 с. [↑](#footnote-ref-23)
24. http // [www.gazeta.ru](http://www.gazeta.ru) [↑](#footnote-ref-24)
25. Бюджетная система России: Учебник. Изд. 3-е, испр. И доп. – М.: Изд-во, Эксмо, 2006. – 640 – 644 с. [↑](#footnote-ref-25)
26. http // www. minfin.ru [↑](#footnote-ref-26)
27. Годин А.М., Горегляд В.П., Подпорина И.В. Бюджетная система РФ: Учебник – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательск–торговая корпорация «Дашков и К», 2008, 376 – 388 с. [↑](#footnote-ref-27)