

Министерство образования и науки Российской Федерации

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (ТГУ)
Юридический Институт
Кафедра конституционного и международного права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГАК
Зав. кафедрой финансового права, доцент,
к.ю.н


«  » С.С. Кузнецов
2016 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Жуков Максим Сергеевич

Руководитель
доцент, канд. юридических наук

«  » И.И. Матвеева
2016 г.

Автор работы
студент группы № 06201
Жуков М.С.



Томск 2016

Национальный исследовательский
Томский государственный университет (НИ ТГУ)
Юридический институт

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой финансового права, доцент,
к.ю.н

_____ С.С. Кузнецов

« ____ » _____ 20__ г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке бакалаврской работы

студенту ДО ЮИ ТГУ Жукову Максиму Сергеевичу

Тема бакалаврской работы «Межбюджетные правоотношения»

Утверждена 24 октября 2015

Руководитель работы: кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права ЮИ
ТГУ Мальцева Ирина Николаевна

Сроки выполнения бакалаврской работы:

- 1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной квалификационной работы с «24» октября 2015 г. по «24» октября 2015 г.
- 2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «24» октября 2015 г. по «10» февраля 2016 г.
- 3). Сбор и анализ практического материала с «24» октября 2015 г. по «10» февраля 2016 г.
- 4). Составление окончательного плана бакалаврской работы с «01» февраля 2016 г. по «15» февраля 2016 г.
- 5). Написание и оформление бакалаврской работы с «15» февраля 2016 г. по «29» апреля 2016 г.

Научный руководитель _____

С положением о порядке организации и оформления бакалаврских работ ознакомлен, задание принял к исполнению _____

Аннотация

Выпускная квалификационная (бакалаврская) работа на тему: «Межбюджетные правоотношения» состоит из введения, пяти глав и заключения.

Во введении указана актуальность, объект и предмет темы исследования, цель и задачи работы, степень изученности проблемы в научном сообществе.

В первой главе мы показали механизмы регулирования межбюджетных правоотношений, их тенденции развития.

Во второй главе мы раскрыли понятие и состав межбюджетных отношений на субрегиональном уровне. Показали из чего состоит данный механизм, и как он работает в системе государственного регулирования. Так же раскрыли концепцию реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на основе критериев обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности.

В заключении главе мы анализировали о проблеме реформирования межбюджетных отношений, о необходимости перераспределения денежных средств по территории Российской Федерации для улучшения финансового положения как отдельного взятого субъекта, так и всего государства.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ	
1. Финансовый механизм межбюджетных отношений	4
2. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации.....	14
3. Основные механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.....	27
4. Финансовая несостоятельность регионов и межбюджетные отношения.....	39
5. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации.....	45
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	
1. Организация межбюджетных отношений на субрегиональном уровне.....	52
2. Концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на основе критериев обеспечения саморазвития и социально- бюджетной эффективности.....	61
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	70
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	72
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	80

ВВЕДЕНИЕ

В условиях федеративного государства при сложном построении бюджетной системы ее устойчивость, как и всего государства в целом, во многом зависит от характера межбюджетных отношений. Проблема оптимального построения модели межбюджетных отношений относится к числу самых актуальных. В настоящее время идет поиск динамичного равновесия между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления применительно к бюджетной сфере.

Содержание межбюджетных отношений базируется на конституционном механизме распределения бюджетных прав между органами власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления, которое определяется главой 3 Конституции РФ. В данной главе закрепляются исключительное и совместное ведение РФ в вопросах: «установления основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ, федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития, установления общих принципов налогообложения и сборов в РФ»¹.

Межбюджетные отношения выступают как отношения между субъектами бюджетных правоотношений по поводу формирования и исполнения соответствующих бюджетов. Они являются одним из основных инструментов преодоления последствий неравенств, проявляющихся в

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

конечном счете в форме дефицита внутренних (собственных) доходных источников бюджетов.

«Межбюджетные отношения в Российской Федерации» - одна из важных и актуальных тем на сегодняшний день.

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.

Несмотря на особое значение в обеспечении эффективного функционирования бюджетной системы такого инструмента межбюджетного регулирования как финансовая помощь нижестоящим бюджетам субъектов Федерации, его применение еще не имеет должного научного обоснования. Сохраняет дискуссионный характер вопрос определения места, роли и специфики субрегиональных отношений в системе межбюджетного федерализма РФ.

1. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

1.1 ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Одним из ключевых в функционировании бюджетной системы является вопрос о взаимоотношениях между ее уровнями. А наиболее оптимально эту систему характеризует финансовый механизм межбюджетных отношений. Однако на сегодняшний день определения подобного финансового механизма не существует. Поэтому целесообразно начать анализ финансового механизма межбюджетных отношений с определения понятия «финансовый механизм межбюджетных трансфертов».

Наиболее распространенным является подход к определению финансового механизма как к системе управления финансами предприятия или государства, предназначенной для организации взаимодействия финансовых отношений и фондов денежных средств, с целью эффективного их воздействия на результаты производства или управленческих решений.

Также существует подход к определению финансового механизма как к системе управления финансовыми отношениями через финансовые методы с помощью финансовых инструментов.

Рассмотрим механизм межбюджетных отношений через основные элементы финансового механизма: финансовые отношения, финансовые методы, финансовые инструменты.

Финансовые отношения, выступающие объектом финансового управления - межбюджетные отношения.

В экономической и правовой литературе на сегодняшний день нет оптимального и точного определения понятия «межбюджетные отношения».

В Бюджетном кодексе РФ до 01.01.2005 под межбюджетными отношениями понимались: отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. По мнению ряда исследователей, «основным недостатком определения был его общий характер, так как под межбюджетными понимались любые отношения по любым вопросам между разными уровнями бюджетов».¹ Данное определение являлось весьма расплывчатым.

В действующем бюджетном законодательстве сущность межбюджетных отношений была конкретизирована и трактовалась как: «взаимоотношение между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса»².

Это определение более четко очерчивает круг возникновения межбюджетных отношений, однако ограничивает их бюджетным процессом.

1. Финансовые методы - методы горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания. Под вертикальным выравниванием понимается процесс устранения несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем. Под горизонтальным выравниванием следует понимать пропорциональное распределение налогов между субъектами Федерации для устранения (снижения) неравенства в налоговых возможностях различных

¹ Афанасьев, М. П. Бюджет и бюджетная система: учебник // М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов; под ред. М. П. Афанасьева. - 2-е изд. Перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2010. –С. 777

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 // № 145-ФЗ. // Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст.3823.

территорий.¹

2. Финансовые инструменты - межбюджетные трансферты. Межбюджетные трансферты, выделяемые регионам из федерального бюджета, предоставляются сегодня в следующих формах [1]:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- субсидии бюджетам субъектов РФ;
- субвенции бюджетам субъектов РФ;
- иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ;
- межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

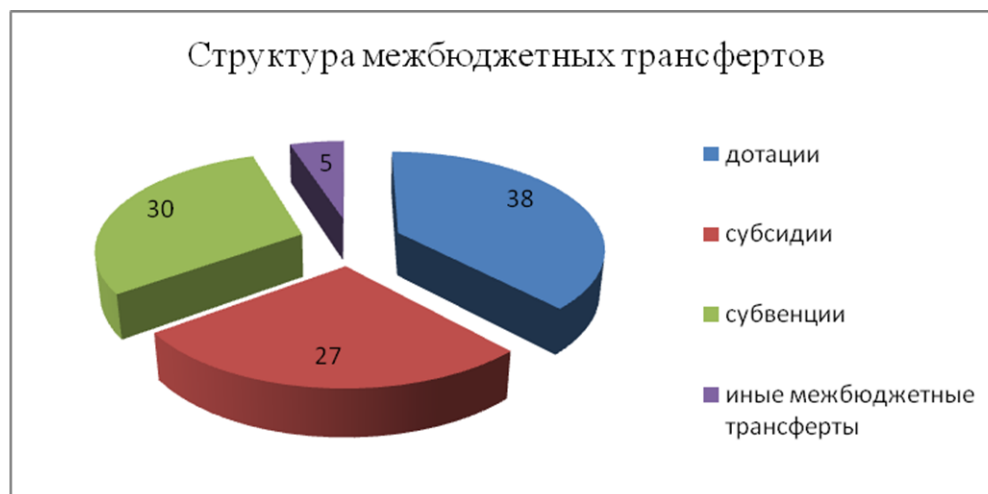


Рисунок 1.1 - Структура межбюджетных трансфертов без учета трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов

В структуре межбюджетных трансфертов 38% приходится на дотации,

¹ Александров, И.М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник // И.М. Александров. - М.: Дашков 2008. – С. 486

причем к 2016 году их доля будет увеличена до 45%. Субвенции составляют 27%, их доля к 2016 году останется прежней. На субсидии приходится 30%, к 2016 году их доля сократится до 25%. Небольшая доля - 5% - приходится на прочие межбюджетные трансферты, их доля в к 2016 году сократится до 3%.

Состав инструментов межбюджетного регулирования существенно изменился: так, в 2000 г. субсидии не относились к возможным инструментам межбюджетного регулирования, так же, как отдельно не выделялись трансферты, предоставляемые внебюджетным фондам. В современной редакции бюджетного законодательства отсутствуют бюджетная ссуда и кредит как инструменты финансовой помощи.

Кроме того, «недостаточно внимания уделялось вопросам предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и из местных бюджетов. В целом можно говорить о том, что произошла унификация форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов всех уровней, и критериев их предоставления»¹.

Рассмотрим, как изменилось содержание инструментов межбюджетного регулирования за 2000-2015 гг. (см. Приложение №1)

Перейдем к рассмотрению порядка расчета и предоставления межбюджетных трансфертов в разрезе их отдельных видов.

Дотации - это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной

¹ Годин А. М. // Бюджетная система Российской Федерации: учебник // А. М. Годин, В. П. Горегляд М.: ЮНИТИ: 2009. С. 348

обеспеченности распределяются между субъектами в соответствии с единой методикой, которая значительно изменялась.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

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

«Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности 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»¹.

Особенности расчета указанных дотаций определяются методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

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 дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и до 20 августа текущего финансового года проводит сверку

¹ Сомоев, Р.Г. // Дефицит бюджета: принципы, динамика, регулирование // Р.Г. Сомоев. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ: 2009. С. 208

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 на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период после 20 августа текущего финансового года не допускается.

«Внесение изменений во внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проект распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период без внесения соответствующих изменений и дополнений в методику распределения указанных дотаций не допускается»¹.

В 2015 году по сравнению с 2014 произошло уменьшение выделения дотаций субъектам. В структуре дотаций увеличились дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 6,2%. Прочие дотации, выделяемые из федерального бюджета сократились почти вдвое.

Под субсидиями бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета понимаются как межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ.

¹ Годин, А. М. // Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие/ А. М. Годин, И. В. Подпорина. - М.: “Дашков и Ко”: 2010. С. 628

Субсидии являются целевой формой межбюджетных трансфертов, так как цели и условия предоставления и расходования субсидий, критерии отбора субъектов и их распределение между субъектами устанавливаются федеральными законами. Доля субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов в среднем за последние пять лет составляет 19 %.

В 2015 г. основными целями и направлениями субсидий являлись:

— субсидии на частичное возмещение расходов из Федерального фонда софинансирования социальных расходов;

— субсидии на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений;

— субсидии на мероприятия по проведению оздоровительных компаний детей;

— субсидии на вознаграждение за классное руководство;

— субсидии на внедрение инновационных образовательных программ;

— субсидии на реализацию мероприятий целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ»;

— субсидии на денежные выплаты медицинскому персоналу;

— субвенции на строительство и реконструкцию автодорог общего пользования;

— субсидии из Федерального фонда регионального развития.

При этом многообразие и незначительный объем субсидий вызывают сомнение в целесообразности их выделения. На наш взгляд, все субсидии должны быть разбиты на несколько укрупненных групп. Есть несколько вариантов группировки субсидий. Один из них подразумевает в качестве критерия классификации цель предоставления субсидии:

— социальные - направлены на улучшение социального и

демографического развития субъектов;

— экономические - направлены на улучшение экономического потенциала региона;

— инфраструктурные - связаны с улучшением инфраструктуры региона.

Важной формой межбюджетных трансфертов являются субвенции.

Субвенции - это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам регионов в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов, возникающих при выполнении полномочий, переданных для осуществления органами государственной власти субъектов. Они распределяются между всеми субъектами по единой для соответствующего вида субвенций методике, пропорционально численности населения (отдельных групп населения).

«Сравнивая все вышеперечисленные формы, можно говорить о том, что как дотация, так и субсидия имеют ряд общих квалификационных признаков. А именно – предоставление на осуществление собственных расходных полномочий получателей. Принципиальное отличие состоит в целевом характере предоставления субсидии. По мнению ряда экономистов, это делает субсидию более привлекательным инструментом финансовой помощи в силу обеспечения адресного, целевого характера использования бюджетных средств, что отвечает концепции внедряемой системы бюджетирования, ориентированного на результат»¹.

Несмотря на привлекательность субсидии с обозначенной выше позиции, в экономической литературе отмечают ряд факторов, позволяющих

¹ Веницина, В.В. Финансовый механизм межбюджетных отношений // Финансы и кредит, 2010. - С. 15

довольно сдержанно относится к субсидированию как к преобладающей форме межбюджетных трансфертов.

По мнению М.М. Вышегородцева, «предоставление субсидий может привести к сокращению собственных расходов получателя субсидий на финансирование субсидированных расходов. Кроме того, увеличение субсидирования на основе принципа софинансирования может потребовать как от вышестоящих, так и от нижестоящих бюджетов дополнительного вовлечения средств из-за неисполнения или ненадлежащего исполнения собственных расходных полномочий»¹.

Предоставление субвенций в отличие от дотаций и субсидий ориентировано на достижение одной цели - обеспечение субъектов средствами для реализации полномочий, переданных из федерального бюджета, т.е., на взгляд автора, они направлены на недопущение образования в бюджетной системе РФ так называемых «нефинансируемых мандатов».

Рассмотрим состав и структуру межбюджетных трансфертов за 2014 – 2015 гг. (см. Приложение №2)

Из Приложения №2 мы видим, что в 2015 году по сравнению с 2014 произошло уменьшение межбюджетных трансфертов на 143,4 млрд. или на 9,69%.

В структуре межбюджетных трансфертов наблюдается уменьшение по всем составляющим, кроме субвенций бюджетам субъектов. Они увеличились на 80,6 млрд. или на 28,34%.

Объем дотаций субъектам РФ уменьшился на 75 млрд. или на 13,9%.

Субсидии и иные межбюджетные трансферты также уменьшились на

¹ Вышегородцев, М.М. Управление бюджетом: курс лекций // М.М. Вышегородцев. - М.: Дело и Сервис. 2014. С. 159

121,1 млрд. и на 28,3 млрд. соответственно.

1.2 РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности достаточно разнообразны. Они менялись в процессе формирования российской модели бюджетного федерализма. В настоящее время опубликовано немало работ, обобщающих этапы развития межбюджетных отношений. Особого внимания на наш взгляд заслуживают работы А.Г. Игутина, А.М. Лаврова, И.В. Подопринной, В.М. Родионовой, В.Б. Христенко и др.

Оценивая периоды развития межбюджетных отношений с разных позиций, большинство авторов сходятся в выделении следующих этапов:

1. Годы стихийной децентрализации 1991 - 1993 гг. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие данный период:

- Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»
- Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»
- Постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3304-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»
- Закон РФ от 15.07.1992 № 3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области».
- Постановление ВС РФ от 15.04.1993 № 4809-1 «О порядке

введения в действие Закона Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

- Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»

Основными целями вышеуказанных нормативно-правовых актов были создание новой бюджетной системы РФ, а так же формирование основ межбюджетных отношений, в результате чего данные законы определяли принципы построения бюджетной системы.

Однако, «межбюджетные отношения строились стихийно, под воздействием политических и субъективных факторов, в следствии чего вышли за рамки законодательного регулирования»¹.

«Значительные изменения законодательной базы в этот период

¹ Александров И.М. // Бюджетная система Российской Федерации : учебник // И.М. Александров. - М.: Дашков и К: 2008. С. 486

способствовали резкому росту доли региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета. Причем на субфедеральные фонды были возложены расходы, ранее финансируемые из бюджета страны. Реформирование межбюджетных отношений вышло за рамки законодательного регулирования»¹.

«Данный процесс происходил стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями власти. Республики, в меньшей степени зависимые от федерального центра (Татарстан, Башкортостан, Якутия и др.), практически прекратили перечислять в бюджет Российской Федерации налоги, ограничившись разовыми целевыми «взносами». Большинство же менее влиятельных регионов были вынуждены полагаться на «выбивание» в закулисных переговорах благоприятных для себя нормативов отчислений от федеральных налогов и покрывающих дефицит их бюджетов федеральных дотаций, фактически продолжая утверждать свои бюджеты в Министерстве финансов РФ. В этой части бюджетная система России оставалась по существу унитарной»². «Сложившаяся ситуация побуждала некоторые регионы предпринимать попытки улучшения своего финансового положения в бюджетной иерархии путем предъявления

¹ Богов, Х.М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // Х.М. Богов // Финансы и кредит. 2007. № 28. С.2-10

² Федоткин В. // Проблемы межбюджетных отношений государства и муниципальных образований // Проблемы теории и практики управления: 1998. №6. С. 13-16

ультиматумов федеральным властям, принятия решений о временной приостановке перечислений налогов в федеральный бюджет и т. д. В свою очередь уступки центра региональным властям также не способствовали стабилизации бюджетной системы»¹.

2. Экспериментальный бюджетный федерализм 1994- 1996 гг.

Основной нормативно-правовой акт, регулирующий данный период: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». «Целью данного этапа, было снижение роли государственного регулирования экономики, что повлияло на введение единых нормативов отчислений от налогов, расширение налоговых прав для региональных и местных органов власти и образование в федеральном бюджете Фонда финансовой поддержки регионов»².

На данном этапе были использованы принципиально новые подходы к перераспределению доходов по уровням бюджетной системы, а именно:

- введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов для всех регионов (в основном это касалось НДС), а в дальнейшем были утверждены стабильные для ближайших 3 лет пропорции разделения федеральных налогов между

¹ Данченко, Е.Г. Формирование местных бюджетов в Российской Федерации : монография // Е.Г. Данченко // Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2008. С. 103

² Афанасьев, М. П. // Бюджет и бюджетная система: учебник // М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов ; под ред. М. П. Афанасьева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт: 2010. С. 777

центром и регионами;

- сняты ограничения для введения региональными и местными властями собственных налогов;
- предоставлены права субъектам Федерации самостоятельно устанавливать ставку Налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты (в рамках ограничения максимальной «региональной» ставки);
- образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого должны были перераспределяться между субъектами по специальным критериям и формулам (более 70 субъектов Федерации получали трансферты из ФФПР).

«Сложившийся в этот период механизм межбюджетных отношений значительно лучше соответствовал общепризнанным принципам бюджетного федерализма. Если раньше межбюджетные отношения строились преимущественно на негласном торге за бюджетные ресурсы, результаты которого в основном зависели от политического влияния региональных лидеров, то начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и несовершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы»¹. Межбюджетные пропорции были стабилизированы, началась адаптация бюджетной системы к качественно новым принципам регулирования. Кроме того, в какой-то мере стал выравниваться бюджетный статус «особых республик».

¹ Кирпичников, В.А. Бюджетный федерализм и местное самоуправление // В.А. Кирпичников // Финансы: - 2009. - № 6. С. 6-8

3. Период углубления кризиса межбюджетных отношений 1997- 1998 гг. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие данный период:

- Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»
- Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах»
- «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ

Основной целью вышеуказанных нормативно-правовых актов была необходимость в преодолении кризиса межбюджетных отношений, в результате чего, принятые законы реформировали местные финансы и механизмы межбюджетного регулирования.

Созданная в результате реформы система межбюджетных отношений в значительной степени соответствовала общепризнанным принципам бюджетного федерализма. Однако, по мнению некоторых авторов, это был не более чем «экспериментальный бюджетный федерализм, не затрагивающий основы бюджетной системы, т. е. местные бюджеты. Причем возможности для его развития к 1997 г. были исчерпаны»¹.

«С одной стороны, принятые в этот период законы способствовали реформированию местных финансов, с другой - межбюджетные

¹ Петров В. А. Территориальные бюджеты и межбюджетные отношения // Финансы: 1998. № 6. С. 18.

отношения стали источником постоянной напряженности во взаимоотношении различных уровней власти. Рост несбалансированности региональных и местных бюджетов способствовал кризису финансов. Данный факт явился предпосылкой введения в действие Соглашения об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи из федерального бюджета. Этому способствовали некоторые изменения механизмов бюджетного регулирования, принятия федеральных стандартов по системе оплаты жилья и коммунальных услуг»¹.

Следовательно, начало последовательной работы по реформированию межбюджетных отношений приходится на 1997 г.

4. Принятая в 1998 г. «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг.» (далее - Концепция) обозначила новый этап становления бюджетного федерализма. Этап - реформа становления межбюджетных отношений 1999 - 2000 гг. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие данный период:

- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации»

¹ Бабич А. М. // Государственные и муниципальные финансы: учебник // А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. - М.: ЮНИТИ: 2007. С. 687

Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»

Основными целями вышеуказанных нормативно-правовых актов были попытка решения проблемы «нефинансируемых федеральных мандатов» и расширение налоговых полномочий. «Главное внимание на этом этапе уделялось реформированию системы межбюджетных трансфертов, а также впервые были обозначены вопросы межбюджетных отношений на региональном уровне»¹.

В рамках Концепции была обозначена остро стоящая проблема «нефинансируемых федеральных мандатов». «Некомпенсируемое увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы, пособий на детей и некоторых других расходов, санкционированное решениями органов власти федерального уровня, стало весомым фактором роста расходов местных бюджетов»². Проведенная в 1999 г. Минфином России (на основе опроса региональных финансовых органов) инвентаризация «федеральных мандатов» показала, что только наиболее крупные и наиболее часто называемые из них составляют 7,7 % ВВП, или 60 % собственных доходов регионов (при среднем уровне фактического финансирования в размере 30 %). Сформированная в этот период система оказания финансовой помощи осуществлялась на основе хотя несовершенных, но все же формализованных критериев и процедур и в значительно большей

¹ Ерофеева Е. Б. // Правовые и организационные основы формирования расходов бюджета // Финансы: 2008. №4. С. 17- 23

² Улюкаев А. В. // Система межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы: 1998. №2. С. 5-8

степени соответствовала принципам бюджетного федерализма.

Основной целью первой среднесрочной программы действий в области межбюджетных отношений (Концепции) стало формирование нового механизма бюджетного выравнивания. Так, распределение трансфертов ФФПР с 1999 г. осуществлялось по новой методике, которая в дальнейшем была значительно усовершенствована за счет введения объективных оценок бюджетных потребностей, налогового потенциала регионов и общего повышения прозрачности расчетов, что позволяет выделить, на наш взгляд, следующий этап развития межбюджетных отношений.

5. Развитие бюджетного федерализма 2001 -2005 гг. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие данный период:

- Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- Приказ Министерства финансов РФ от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»
- Приказ Министерства финансов РФ от 10.12.2004 № 114н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»

- Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»

Основными целями вышеуказанных нормативно-правовых актов были «упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ, разграничение налоговых полномочий и доходных источников, существенное повышение роли собственных доходов местных бюджетов и разграничение расходных полномочий»¹. Итогом данного этапа было «законодательное закрепление налоговых полномочий, доходных источников и расходных обязательств и дальнейшее совершенствование системы финансовой помощи бюджетам других уровней»².

«В этот период завершилось реформирование ФФПР. К тому же на федеральном уровне была закреплена методика распределения основной части финансовой помощи субъектам РФ и решена давно назревшая проблема - законодательное закрепление налоговых полномочий, доходных источников и расходных обязательств бюджетов всех уровней»³.

Однако необходимость повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления

¹ Федоткин, В. // Федерализм и местное самоуправление // Вопросы экономики. - 2011. - № 1. С. 88-98

² Христенко В. Б., Лавров А. М. // Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы: 1999. №2. С. 3 - 9

³ Суглобов А.Е. // Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы и кредит: 2009. С. 22

государственными и муниципальными финансами обозначила следующий этап развития межбюджетных отношений.

6. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления финансами 2006 г. и далее. Основные нормативно-правовые акты, регулирующие данный период:

- Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации»
- Письмо Министерства финансов РФ от 15.12.2006 № 06-04-08/01-161 «Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов»
- Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»

Основной целью вышеуказанных нормативно-правовых актов была повышение эффективности межбюджетных отношений. Результатом данного этапа стало упорядоченное бюджетное устройство в РФ, а также существенное повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными финансами.

Данный этап характеризуется глубокими преобразованиями в

развитии бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, вызванных наличием следующих тенденций:

- большая совокупность субъектов межбюджетных отношений на субфедеральном (региональном) и на местном уровнях;
- существенная дифференциация экономических и бюджетно-налоговых потенциалов региона;
- ограниченная способность большинства субъектов Федерации и органов местного самоуправления к обеспечению бюджетной самодостаточности;
- отсутствие горизонтальных договорных механизмов бюджетного выравнивания между субъектами отношений;
- острая социальная дифференциация;
- отсутствие у федерального бюджета достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур;
- резкая диспропорция между переданными на региональный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их использование;
- чрезмерная централизация межбюджетных отношений;
- искаженность институциональных условий для экономической и бюджетной политики региональных и местных властей.

Основным направлением в преодолении отмеченных тенденций является нормативное регулирование налоговых отчислений от того или иного налога и оказание финансовой помощи из фондов, определенных в федеральном бюджете.

Так, «по результатам обзора практики регулирования межбюджетных отношений в субъектах РФ, проведенного центром фискальной политики, 36% регионов в 2015 г. не использовали механизм закрепления единых нормативов отчислений от налогов муниципальных районов и городских округов. Закрепление единых нормативов отчислений по поселениям было предусмотрено лишь в 12,5 % субъектов РФ»¹.

Причем по отдельным налогам доля регионов, выполнившая данные требования законодательства, не превышала 7,5 % по муниципальным районам и 2,5 % по поселениям .

Безусловно, размер трансферта для дотационного региона может играть существенную роль в структуре доходов его бюджета (до 20 % и выше). К тому же принятые федеральные программы, как правило, требуют долевого финансирования со стороны региона и соответствующее резервирование средств.

Самым красноречивым результатом культивировавшейся на протяжении последних 7 лет финансовой политики можно считать то, что в настоящее время в России лишь 17 регионов, которые можно назвать самодостаточными. Лишь они не получают трансферты из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

¹ Данченко, Е.Г. Проблемы реализации принципов функционирования бюджетной системы Российской Федерации // Е.Г. Данченко // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: сб. науч. трудов; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2007. С.48-50.

1.3 ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в России используется несколько инструментов для бюджетного выравнивания финансовой обеспеченности субъектов РФ:

- Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации образован в 1994 г.
- Федеральный фонд компенсаций - образован в 2001 г.
- Федеральный фонд софинансирования социальных расходов - образован в 2002 г.
- Федеральный фонд регионального развития - образован в 2001 г.
- Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов - образован в 2001 г.

Все перечисленные фонды создаются в составе федерального бюджета, их размеры, а также порядок распределения средств определяются при принятии федерального бюджета на очередной финансовый год.

В 2015 г. общий объем межбюджетных трансфертов составил 1479,9 млрд. руб., или 14,5 % от общего объема расходов федерального бюджета. При этом доля указанных пяти фондов в общем объеме финансовой помощи бюджетам субъектов РФ составила 80,6 %.

Самый крупный из перечисленных фондов - это Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов российской Федерации. (см. Приложение №3)

В 2015 г. его объем составил 396,9 млрд руб., при этом необходимо отметить тенденцию роста объема фонда. Средний прирост фонда за последние 5 лет - 14,8%.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) действует с 1994г. При этом методика его расчета и порядок распределения средств постоянно претерпевали какие-либо изменения. Источником формирования ФФПР является 14% налоговых платежей за исключением контролируемых Федеральной таможенной службой. Рассмотрим, какие произошли трансформации в методике расчета средств ФФПР.

«До 2005 г. распределение средств ФФПР (далее - фонд) между субъектами РФ осуществлялось в следующей последовательности. Фонд делился на две части:

— 80 % направлялось для распределения между субъектами РФ, уровень реальной бюджетной обеспеченности которых был ниже 1. При этом последний определялся как отношение индекса налогового потенциала региона (ИНП) к индексу его бюджетных расходов (ИБР);

— 20% использовалось для распределения между субъектами РФ, у которых величина бюджетной обеспеченности на одного человека после выделения первой части оставалась ниже максимального уровня, установленного для проведения дальнейшего выравнивания (равного в 2004 г. 7 649,6 руб./чел.)».¹

В результате, в зависимости от уровня социально-экономического развития региона трансферт для него состоял из двух частей: дотации и специальной дотации.

¹ Иванова О.Б., Богославцева Л.В., Джамурзасв Ю.Д. // Совершенствование межбюджетных отношений в условиях становления бюджетного федерализма // Ростов-на-Дону: РГЭА: 1997. 5 п.л., в т.ч. авторских 3 п.л.

Недостатком описанной выше методики распределения средств фонда считалось то, что все расчеты базировались на данных Госкомстата России 3-5 - летней давности. При этом индекс налогового потенциала рассчитывался как величина добавленной стоимости отраслей экономики в расчете на душу населения по данному региону с ориентировкой на аналогичный показатель по РФ в среднем за 1999-2001 гг. А индекс бюджетных расходов базировался на временных данных 2003- 2004 гг. То есть при определении уровня бюджетной обеспеченности для числителя и знаменателя использовались не только устаревшие данные, но и данные за разные временные периоды.

Многие ученые указывают на сложность методики расчета индексов, обусловленную наличием большого количества поправочных коэффициентов, что в итоге приводит и к непрозрачности произведенных расчетов, лишает их экономической обоснованности.

Кроме того, хотелось бы отметить, что методика расчета во многом стала причиной иждивенческих настроений в регионах, отсутствия у них заинтересованности в увеличении собственной доходной базы, так как увеличивала шанс получения специальной дотации.

«Отличительными особенностями методики распределения средств фонда, вступившей в силу с 2005 г., были»¹:

- выделение критериев выравнивания бюджетной обеспеченности регионов;
- изменение величины частей ФФПР, предназначенных для выделения дотаций (90 %) и специальных дотаций (10%);
- использование при расчете индекса налогового потенциала данных

¹ Селезнев А.З. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие // А.З. Селезнев; под ред. проф. В.Ю. Катасонова - М.: Магистр: 2007. С. 383

за 2001-2003 гг., что привело к сокращению временного разрыва между базовым и плановым значениями ИНП;

— уменьшение числа поправочных коэффициентов при расчете индекса бюджетных расходов.

Кроме того, изменился принцип предоставления специальной дотации регионам. Если до 2005 г. выравнивание происходило до некоего среднего уровня бюджетной обеспеченности, то с 2005 г. ориентиром стало обеспечение минимально гарантированного уровня доходов наиболее неблагополучных регионов.

Утвержденная в 2008 г. методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов кардинально отличается от предыдущей. В ее основу был заложен «экономический подход, который позволял объективно учитывать потребности регионов в средствах федерального бюджета. В качестве критерия, до которого должны были дотягиваться финансово низкообеспеченные регионы, был выбран средний уровень бюджетной обеспеченности, рассчитанный без учета десяти самых богатых и десяти самых бедных регионов»¹. Это позволило снизить воздействие фактора сильной дифференциации уровней развития разных регионов Федерации.

«В новой методике была изменена и база расчета межбюджетных трансфертов. Вместо прогнозного значения валового регионального продукта для определения налогового потенциала территорий стали брать налогооблагающие показатели (например прибыль, фонд оплаты труда, имущество). Данное нововведение позволяет сделать прогноз более точным,

¹ Сомоев, Р.Г // Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Р.Г. Сомоев. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ: 2009. С. 157.

так как учитываются особенности развития субъектов РФ»¹.

Для предотвращения перекосов, которые могли возникнуть при изменении методики расчета трансфертов, были установлены границы возможного снижения финансовой помощи с учетом стимулирующих механизмов.

В 2008 г., в первый год действия методики, всем субъектам при выполнении хотя бы двух из трех следующих условий - снижение удельного веса кредиторской задолженности, высокий темп снижения кредиторской задолженности, высокий темп роста собственных доходов бюджетов - могли полностью сохранить уровень трансферта 2007г. Регионы, выполнившие хотя бы одно условие, получали 90% трансферта от уровня предыдущего года, а те, которые не показали положительных изменений ни по одному из параметров, получили лишь 85 % от разницы между расчетной суммой дотаций и уровнем 2007 г

Однако в августе 2008 г. в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности снова внесли изменения. Суть их в том, что была уточнена «ступенчатость» процента разницы между расчетной суммой дотаций и дотацией прошлого года.

«Регионы, выполнившие два или три из вышеназванных условий, получили в 2009 г. 90 % трансферта, в 2010г. - 80%, а в 2011г. получают 50%. Регионы с одним показателем - 75,60, и 40% соответственно; регионы без повышающих коэффициентов - 70, 55 и 30% соответственно. Как считает заместитель министра финансов А. Г. Силуанов, благодаря этим изменениям

¹ Хурсевич С. // О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений // Вопросы экономики: 1998. №10. С. 127

субъекты будут иметь более объективный объем финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности».¹

Новая методика распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности позволяет сочетать объективное распределение средств со стимулирующими механизмами, позволяющими регионам улучшать свой социально-экономический потенциал.

Подводя итоги изменениям, произошедшим в системе распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, необходимо отметить ряд положительных моментов.

Во-первых, постепенно менялся подход к определению уровня бюджетной обеспеченности, становясь более объективным, учитывающим реальное положение дел на территории субъекта.

Во-вторых, было исключено влияние сильной дифференциации уровня развития регионов путем исключения десяти самых богатых и десяти самых бедных территорий.

В-третьих, был заложен механизм стимулирования регионов к эффективному использованию полученных дотаций.

Кроме Федерального фонда поддержки субъектов РФ, вертикальное выравнивание уровней бюджетной обеспеченности в РФ обеспечивает также Федеральный фонд компенсаций. Он был образован в 2001 г., и первоначально средства этого фонда формировались за счет централизации части НДС, которая раньше оставалась в регионах (15 % от НДС). В последующие годы этот принцип формирования средств Федерального фонда

¹ Вышегородцев, М.М. Управление бюджетом: курс лекций // М.М. Вышегородцев. - М.: Дело и Сервис. 2014. С. 159

компенсаций уже не использовался. Его размер определялся исходя из необходимого объема финансирования тех мероприятий, которые должны были быть профинансированы за счет средств фонда.

Федеральный фонд компенсаций предназначен для целевого финансирования так называемых федеральных мандатов - расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральными законами «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»¹, «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»² и другими социальными законами.

В экономическом смысле эти средства являются субвенциями и распределяются между всеми субъектами РФ по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению. При этом учитываются региональные факторы, а также объективные условия, влияющие на стоимость предоставления основных бюджетных услуг в субъектах РФ. В силу несовпадения в размещении налогового потенциала и расходных потребностей по данным «мандатам», при распределении субвенций Федерального фонда компенсаций также происходит (хотя и в меньшей степени по сравнению с ФФПР) выравнивание текущей бюджетной обеспеченности.

¹ Федеральный закон от 19.05.1995 // №81-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей". "Собрание законодательства РФ". 22.05.1995. №21. С. 1929

² Федеральный закон от 24.11.1995 // №181-ФЗ. (ред. от 29.12.2015) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". "Собрание законодательства РФ". 27.11.1995. №48 С. 4563

Общий объем Федерального фонда компенсаций, а также его распределение по видам расходных обязательств и между субъектами РФ утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Существенное увеличение размеров этого фонда в последние годы связано с тем, что за счет средств Фонда компенсаций в настоящее время осуществляется передача субвенций субъектам РФ: на оплату жилищно-коммунальных услуг; на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния; реализацию законов «О донорстве крови и ее компонентов»¹, «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»²; на выплаты лицам, награжденным знаком «Почетный донор России» и др.

В 2002 г. в составе федерального бюджета РФ был образован Фонд софинансирования социальных расходов. Он был образован в целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования приоритетных социально-значимых расходов, в том числе для стимулирования перевода в денежную форму льгот отдельным категориям граждан. В составе Фонда предусмотрены субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов РФ:

- по предоставлению гражданам адресных субсидий на оплату жилья и

¹ Федеральный закон от 20.07.2012 // №125-ФЗ (ред. от 04.06.2014, с изм. от 14.12.2015) "О донорстве крови и ее компонентов"; "Собрание законодательства РФ. 23.07.2012. №30. С. 4176.

² Федеральный закон от 20.08.2004 // №113-ФЗ (ред. от 29.12.2010) "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации"; "Собрание законодательства РФ". 23.08.2004. №34. С. 3528.

коммунальных услуг;

- по обеспечению социальной поддержки лиц, в том числе лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда;
- на осуществление мер социальной поддержки тружеников тыла;
- на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей.

В целях обеспечения обоснованного распределения средств из Фонда софинансирования социальных расходов разработана методика, в соответствии с которой средства фонда распределяются регионам исходя из численности соответствующих категорий граждан с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и размера денежных выплат на одного получателя, кроме средств, предусмотренных на возмещение расходов на предоставление субсидий гражданам на оплату ЖКУ.

В целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) предусмотрено формирование двух фондов - Федерального фонда регионального развития и Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

Федеральный фонд регионального развития был образован в составе федерального бюджета в 2001 г. с целью повышения уровня социально-экономического развития субъектов РФ, в том числе путем улучшения обеспеченности регионов инженерной и социальной инфраструктурой. Предоставление средств Федерального фонда регионального развития осуществляется исключительно на условиях софинансирования. Однако уровень софинансирования расходов по развитию общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения за счет средств Федерального фонда регионального развития не может превышать 75 % от объема средств, направляемых в соответствующем финансовом году за счет

средств Федерального фонда регионального развития и консолидированного бюджета субъекта РФ.

В основном ресурсы фонда включают средства федеральных целевых программ регионального развития, расходы, ранее финансируемые из федерального бюджета в рамках федеральной адресной инвестиционной программы и направляемые на строительство объектов, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальных образований, а также субсидии на финансирование дорожного хозяйства в субъектах РФ.

Распределение средств фонда осуществляется в рамках общей методологии распределения финансовой помощи с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и потребности в получении соответствующих капитальных трансфертов. При этом отбор инвестиционных программ (проектов), федеральных целевых программ регионального развития осуществляется на основании решений Правительства РФ.

Средства Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов также используются на инвестиционные цели. Данный фонд явился правопреемником созданного в 2001 г. Фонда реформирования региональных финансов. Первоначально Фонд реформирования региональных финансов формировался за счет займов МБРР и был предназначен для поддержки реформ на региональном уровне. Доступ к его средствам имели не все регионы, а только те, которые прошли конкурсный отбор (до 5-10 регионов ежегодно). Так, например, в 2009 г. были отобраны следующие регионы регионов - Республика Карелия, Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская республика и др .

Средства фонда используются в основном на реализацию программ реформирования региональных и муниципальных финансов, погашение и обслуживание долговых обязательств, развитие социальной инфраструктуры,

реализацию социально значимых мероприятий и проектов. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 2 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов»¹ субсидии из Фонда предоставляются субъектам РФ и муниципальным образованиям, отобранным на конкурсной основе, двумя частями в течение двух финансовых лет по итогам выполнения этапов реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

Следует, правда, отметить, что Бюджетным кодексом РФ образование в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов не предусмотрено.

Однако «в большинстве регионов до сих пор нет четко установленной методики формирования фонда финансовой поддержки и определения его размеров. А объем средств, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, как правило, составляет менее 1 % расходов региона (разброс от 0,02 до 2 %)»².

Кроме того, в методиках распределения финансовой поддержки (трансфертов) в различных регионах имеются существенные недостатки:

- передача полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений на уровень муниципальных районов с одновременным выделением субвенций в большинстве регионов, хотя рациональнее было бы, на наш взгляд, направлять их

¹ Постановление Правительства РФ от 05.01.2005// №2 "Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов". "Собрание законодательства РФ". 10.01.2005. №2. С. 167

² Суглобов, А.Е.// Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы и кредит: 2009. С. 22

напрямую в поселения;

- сложность расчета подушевых трансфертов, в результате чего возникает необходимость делегировать эти полномочия районам;
- незначительный размер подушевого трансферта из регионального ФФПП, что практически не решает проблемы выравнивания;
- необходимость дополнительного выравнивания поселений из районных ФФПП;
- методика распределения средств регионального ФФМР не учитывает необходимость выравнивания поселений районам;
- трудность расчета для поселений данных, необходимых для использования в методиках (недостаточно информации для расчета налогового потенциала и индекса бюджетных расходов);
- сложность, непрозрачность методик в ряде регионов, наличие в них большого количества непонятных коэффициентов.

1.4 ФИНАНСОВАЯ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ РЕГИОНОВ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

«В России имеет место абсурдная ситуация: из 95 регионов страны 60 являются дотационными, то есть убыточными»¹. Возможно ли такое? Почему такая ситуация вообще возникает? Правомерно ли поддержание такой ситуации? Как можно ее изменить?

«Специфика российской модели бюджетного федерализма. Как известно, на практике культивируется две основные модели бюджетного федерализма - американская и германская»². Для первой характерно относительно твердое закрепление различных налоговых инструментов за бюджетами соответствующих уровней. Это означает, что федеральные, региональные и местные бюджеты формируются за счет «своих» (федеральных, региональных и местных) налогов; межбюджетные трансферты незначительны и не имеют широкого применения. Подобная система используется в США, Канаде, Индии и других странах. Для германской модели действует принцип «расщепления» федеральных (общенациональных) налогов между бюджетами трех уровней. Тем самым каждый действующий унифицированный налог перераспределяется между бюджетами страны в строго определенных пропорциях. Типичными странами с подобной системой являются Германия и Австрия.

Для германской модели задача трансформируется в необходимость

¹ Ермасова Н. Б. // Бюджетная система Российской Федерации: учебник // Н. Б. Ермасова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт: 2010. С. 794

² Миронов Н.Ю. // Вопросы бюджетного федерализма с точки зрения регионов // Вопросы бюджетно-налогового федерализма в США и России. - М.: 1996. С. 256

определения пропорций распределения каждого налога между бюджетами разных уровней. И в том, и в другом случае должен быть выполнен главный принцип: ни один из уровней бюджетной системы не должен неправомерно ущемляться. Как правило, в чистом виде ни германская, ни американская модель не наблюдается; правомерно говорить лишь о некоем доминировании той или иной схемы.

«В силу исторических особенностей в России сложилась своя модель бюджетного федерализма, которую можно назвать смешанной, т.к. она аккумулирует в себе элементы американской и германской моделей одновременно»¹. Более того, в исторической ретроспективе можно видеть, что в России имели место периодические эксперименты по переходу от доминирования одного принципа к доминированию другого. Например, с 1994 года налог на добавленную стоимость (НДС) «расщеплялся» между федеральным (75%) и региональными (25%) бюджетами с явным перевесом в пользу центра, т.е. действовала германская модель. Закон о федеральном бюджете на 1999 год сократил долю бюджетов субъектов РФ до 15%. Однако наличие в стране богатых ресурсами регионов означало, что они неправомерно богатели за счет общенациональных природных богатств. Данное обстоятельство привело к тому, что в 2001 году с введением 2-ой главы Налогового кодекса РФ подобная схема была отменена, и весь НДС стал изыматься в федеральный бюджет, т.е. осуществился переход к американской модели. В дальнейшем такое аккумулирование налогов в

¹ Подпорина И.В. // Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации // Вопросы бюджетно-налогового федерализма в США и России. - М.: 1996. С. 256

центре позволяло перераспределять федеральные средства между убыточными регионами страны. До недавнего времени подобная система имела определенный резон и воспринималась в качестве естественного механизма выравнивания бюджетной региональной неравномерности. Однако, как будет видно из дальнейшего раздела, на каком-то этапе развития такая схема поставила ряд других вопросов, окончательного решения которых нет до сих пор.

Синдром хронической дотационности российских регионов. Для федеративного устройства России вот уже более 10 лет характерно большое число дотационных регионов на фоне узкого круга субъектов-доноров. Эта диспропорция порождает массу внутренних экономических и социальных проблем, которые с течением времени только усугубляются. Предпринимаемые меры стимулирования развития территорий через особые экономические зоны (ОЭЗ), специальные федерально-целевые программы (ФЦП) и объединение регионов оказываются малоэффективными. Какие же факторы определяют хроническую дотационность субъектов Федерации?

«Данные распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации позволяют сделать следующие выводы»¹:

Во-первых, число дотационных регионов слишком велико - 70 субъектов РФ из 83, т.е. 84% всех регионов России находится в зоне убыточности. В них проживает 74,2% населения страны, они охватывают 87% территории государства. И такая ситуация сохраняется более 10 лет подряд.

¹ Лексин В. Швецов А. Стереотипы и реалии бюджетного федерализма // В. Лексин, А. Швецов // Вопросы экономики.: 2009. №1. С. 71-87

Совершенно очевидно, что хроническое пребывание около 85% всех регионов страны в числе убыточных никак не может восприниматься в качестве нормального положения дел. Уже только этот факт настораживает и требует адекватного объяснения.

Во-вторых, данные по распределению дотаций позволяют выявить следующую закономерность: чем дальше географически регион расположен от столицы России, тем выше удельный размер дотаций.

В-третьих, в экономике России 2015 года есть полностью дотационные федеральные округа. Так, все регионы Южного, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов получают федеральные дотации. В целом, структура распределения дотаций по федеральным округам выглядит следующим образом: ЦФО - 13,3%, СЗФО - 4,5%, ЮФО - 26,2%, ПФО - 10,1%, УФО - 2,6%, СФО - 18,2%, ДФО - 25,1%. И опять-таки убыточность целых федеральных округов страны не может считаться нормальным явлением.

Примечательно, что среди регионов, получающих федеральные дотации, присутствуют субъекты РФ, имеющие эксклюзивные особые экономические зоны (ОЭЗ) и многие годы поддерживаемые федеральным центром через механизм ФЦП: Магаданская область (52746,68 руб./чел.) и Калининградская область (773,69 руб./чел.). Данный факт свидетельствует о низкой восприимчивости регионов к предоставленным возможностям роста, а также о низкой эффективности прямых федеральных инвестиций.

Последнее время очень часто поднимается тема дотационности регионов. Как правило, речь заходит о финансовой несостоятельности республик Северного Кавказа. Многие обвиняют федеральный центр в том, что, начиная с 2000-х годов, он «кормит» Кавказ.

Стоит отметить, что претензии к тому, что федеральный центр кормит

только Кавказ, не выглядят убедительными. Согласно распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов на 2015 год большее количество дотаций на душу населения приходится на регионы Дальнего Востока.

К примеру, для ЮФО и СКФО были приняты федеральные целевые программы: Юг России, Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2012 годы, Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 годы. Аналогичный механизм действует и в отношении других федеральных округов. Например, для развития Дальневосточного федерального округа - Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года, Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Социально-экономическое развитие Курильских островов на 2007 - 2015 годы. Как утверждают в Минфине, при распределении межбюджетных трансферов правительство использует равные принципы. Предоставление субъектам России финансовой помощи из федерального бюджета осуществляется на основании формализованных подходов и исключает применение субъективных подходов к отдельным регионам, - сообщили в Минфине.

«Приведенные факты позволяют говорить о невысокой результативности проводимой федеральной политики в области налогообложения и межбюджетных отношений, а, следовательно, о необходимости ее пересмотра»¹.

¹ Игудин, А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // А.Г. Игудин // Финансы: 2008. №2. С. 9-12

На наш взгляд, установка федерального центра на сохранение в составе РФ большого числа мелких, слаборазвитых, а, соответственно, легко управляемых регионов с их ежегодной централизованной финансовой поддержкой себя исчерпала. Сегодня такая мера обеспечения территориальной целостности страны воспринимается как анахронизм. Разумеется, в составе государства могут быть дотационные депрессивные регионы, но их никак не должно быть подавляющее большинство. В связи с этим правомерно говорить о необходимости пересмотра перераспределительной политики бюджетных средств.

1.5 ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современных условиях развития российской экономики значение правильно построенной системы межбюджетных отношений трудно переоценить. Большинство экономистов и политиков признают «факт возникновения проблем в российской экономике в результате влияния последствий мирового финансового кризиса, что отражается в усилении роли государственного финансового регулирования»¹, в т.ч. межбюджетных отношений.

Главный залог успешного и стабильного развития страны - это крепкое первичное звено финансовой системы государства, т.е. финансы субъектов хозяйствования. Чем сильнее развиты различные сферы народного хозяйства страны, тем более она устойчива. В этой связи необходимо отметить, что в «настоящее время российская экономика характеризуется наличием такой серьезной проблемы, как дисбаланс ее структуры»². Основная часть успешно функционирующих предприятий, так или иначе, связана с добычей сырья, использованием природных ресурсов. Однако природные ресурсы распределены по территории Российской Федерации неравномерно и, в отличие от человеческих ресурсов, перераспределить их практически невозможно. В результате мы являемся заложниками той ситуации, когда развиваются уже достаточно развитые регионы в силу экономико-

¹ Ковалева Т.М.// Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учеб. пособие // Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. - М.: КНОРУС: 2008. С. 208

² Лавров А.М. // Переход к новой системе межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // А.М. Лавров // Финансы: 2007. №9. С.3-8

географического положения, а качество жизни людей большинства регионов, на территории которых не ведется добыча минерального сырья, фактически зависит от финансовой помощи из федерального бюджета.

«До тех пор пока сохраняются серьезные различия в бюджетной обеспеченности регионов, объем и качество бюджетных услуг не должны быть поставлены в зависимость от финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, которые значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры их экономики и степени развития экономического потенциала. В этой связи необходимо продолжать совершенствование межбюджетных отношений с учетом стратегических целей развития государства, в числе которых - переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития»¹.

Для того чтобы приблизиться к достижению поставленных стратегических ориентиров был реализован ряд важных мер, в том числе касающихся межбюджетных отношений и направленных на стимулирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами.

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2011-2013 годах будет сосредоточена на решении следующих задач:

- корректировка механизмов оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения ее эффективности;

¹ Пансков В. // Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений // Российский экономический журнал: 1998. №11,12. С. 64-76

- формирование устойчивой собственной доходной базы региональных и местных бюджетов, создание стимулов по ее наращиванию;
- совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и органами местного самоуправления.
- Распределение межбюджетных трансфертов будет осуществлено на очередной финансовый год и плановый период.

В 2011 году объемы предоставляемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации составят 94,3% к уровню 2010 года. (см. Приложение №4)

Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации составят в 2011 году 523,3 млрд. рублей, что на 4,0% превышает уровень 2010 года. Прирост обеспечен за счет увеличения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, которые в 2011 году запланированы в объеме 115,6 млрд. рублей с приростом на 20,6 млрд. рублей или 21,7% к уровню 2010 года. Указанные дотации предусмотрены с целью обеспечения текущей сбалансированности региональных бюджетов при возникновении экстренных ситуаций с их исполнением, в том числе для частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с централизацией в федеральном бюджете доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в сумме 31,2 млрд. рублей, бюджету Чеченской Республики в сумме 20,4 млрд. рублей, Чукотскому автономному округу 2,0 млрд. рублей, Самарской области 0,4 млрд. рублей для финансового обеспечения расходов по содержанию объектов социальной инфраструктуры ОАО «АВТОВАЗ», переданных в муниципальную

собственность городского округа Тольятти, ассигнования на ликвидацию перекрестного субсидирования в электроэнергетике в сумме 2,3 млрд. рублей, а также отдельным субъектам Российской Федерации на компенсацию снижения объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности от уровня 2010 года в сумме 10,0 млрд. рублей. Кроме того, предусматривается нераспределенный резерв указанных дотаций, средства которого могут быть направлены на поддержку регионов, оказавшихся в объективно сложной ситуации с исполнением бюджета в течение 2011 года в объеме 49,3 млрд. рублей

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2011 году планируются на уровне 2010 года - 397,0 млрд. рублей, что соответствует положениям статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период, не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год. С учетом уточнения методики распределения указанных дотаций их получателями будут 69 регионов, минимальный уровень бюджетной обеспеченности 63% от среднего по России или 21,3 тыс. рублей на человека. При этом, предоставление дотаций позволит сократить разницу в бюджетной обеспеченности между 10 наименее и наиболее обеспеченными регионами с 5,8 раз до 2,4 раз в 2011 году.

В 2012 и 2013 годах распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации осуществлено с учетом резерва в объеме 15 и 20 % соответственно

С 2012 года при предоставлении финансовой помощи регионам

предполагается в большей степени сместить акцент на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, с возможным увеличением их объема, в том числе за счет отказа от предоставления субсидий текущего характера, прежде всего на софинансирование таких полномочий субъектов Российской Федерации, как выплата заработной платы некоторым категориям работников бюджетных учреждений и социальных пособий отдельным категориям граждан. Такой подход в большей степени отвечает требованиям выравнивания возможностей регионов по реализации конституционных прав граждан и исключает ситуацию, когда финансово самостоятельные регионы получают из федерального бюджета финансовую помощь на осуществление собственных полномочий.

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2011 году предусмотрены в объеме 442,9 млрд. рублей, или 108,3% к уровню 2010 года. При этом существенно увеличены бюджетные ассигнования по таким направлениям, как строительство и модернизация автодорог (на 79,6%), поддержка жилищно-коммунального хозяйства (на 30,4%), государственная поддержка сельского хозяйства (на 16,3%), культура и кинематография (на 9,3%), здравоохранение, физическая культура и спорт (на 9,2%).

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации являются инструментом решения общегосударственных задач на региональном уровне и способствуют повышению эффективности использования бюджетных ресурсов. Однако, учитывая ограниченные возможности федерального бюджета, в дальнейшем предполагается оптимизация соответствующих субсидий, в том числе их консолидация в рамках ключевых направлений государственной политики, тем более что их количество является чрезмерным - 93 вида в 2011 году.

«Необходим тщательный анализ всей совокупности предоставляемых субсидий и определение перечня тех из них, которые не оказывают существенного влияния на качество оказываемых бюджетных услуг в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях»¹.

Более эффективной, имеющей стимулирующую роль, в ряде случаев может быть замена некоторых видов субсидий на гранты для субъектов Российской Федерации, предоставляемых в качестве поощрения за выполнение возложенных на них полномочий.

Консолидация ряда отраслевых субсидий позволит возложить большую ответственность за эффективное их использование на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Необходим также в целом тщательный анализ эффективности и целесообразности предоставления всех субвенций из федерального бюджета.

Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации в 2011 году составят 246,2 млрд. рублей, что составляет 67,5 % от уровня 2010 года. Снижение общего объема субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2011 году по сравнению с 2010 годом обусловлено сокращением на 102,2 млрд. рублей субвенции, предоставляемой в целях полного обеспечения ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны жильем в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов», в связи с завершением мероприятий по обеспечению жильем

¹ Костюченко В.Ф., Лазарева Н.В. // Реализация принципов межбюджетных отношений региональными органами федерального казначейства // Финансы: 2009. №11. С. 9

ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны.

«Действующая система разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями требует дальнейшего совершенствования в целях повышения эффективности осуществления соответствующих полномочий»¹.

Иные межбюджетные трансферты в 2011 году предусмотрены в объеме 46,9 млрд. рублей, или 79,1% к уровню 2010 года. Сокращение обусловлено преимущественно уменьшением на 71,8% трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков.

В целях финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2011 году дополнительно предусматриваются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме до 113,6 млрд. рублей, в том числе сохраняются бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в объеме до 36,0 млрд. рублей, предоставляемые на срок до пяти лет.

Реализация предложенных мер будет способствовать повышению эффективности системы межбюджетных отношений и качества управления региональными и местными бюджетами, обеспечению их сбалансированности.

¹ Пыхова И. А. К решению проблем межбюджетных отношений на территории // Финансы. - 1998. № 6. С. 18

2. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

2.1 ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Система межбюджетных отношений в России включает в себя не только взаимоотношения федерального и региональных бюджетов, но и отношения региональных и местных бюджетов, которые представляют собой межбюджетные отношения на субрегиональном уровне.

Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы Российской Федерации. Они представляют собой часть консолидированного бюджета РФ, сосредоточивают около 50 % бюджетных средств субъектов Федерации. Местные бюджеты аккумулируют финансовые средства, поступающие по различным каналам, на соответствующей территории для использования их органами местного самоуправления в соответствии со своими функциями и задачами. Местные бюджеты пополняются за счет не только местных налогов и сборов, но и части региональных и местных налогов и сборов, перераспределяемых в порядке бюджетного регулирования.

Будучи частью бюджетной системы РФ, наиболее приближенной к населению, именно местные бюджеты призваны обеспечивать удовлетворение самых насущных потребностей граждан. (см. Приложение №5)

«Вместе с тем современное состояние большинства местных бюджетов является неудовлетворительным, что во многом обусловлено неравномерным распределением налогов между уровнями бюджетной системы»¹.

¹ Данченко Е.Г. // Развитие межбюджетных отношений на субфедеральном уровне / Е.Г.

«Ключевой задачей по реформированию межбюджетных отношений является приведение в соответствие расходных обязательств и финансовых ресурсов, усиление самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти за эффективное управление общественными финансами»¹.

Для этого необходимо:

- Четко разграничить расходные и доходные полномочия между уровнями бюджетной системы.
- Повысить заинтересованность органов местного самоуправления в максимальной собираемости налогов через механизм долгосрочного закрепления доходных источников.
- Повысить заинтересованность муниципалитетов в оптимизации расходной части местных бюджетов через укрепление их самостоятельности.
- Создать эффективный механизм перераспределения доходов между муниципалитетами за счет совершенствования механизма распределения средств региональных фондов финансовой поддержки муниципалитетов.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятом 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а также новой редакции Бюджетного кодекса РФ предусмотрены

Данченко // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: сб. науч. трудов; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2008. С.33-34

¹ Садков В. Г., Гринкевич Л. С. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы. - 1997.- № 6. - С. 16 - 18

меры, направленные на решение большинства из перечисленных проблем.

В соответствии с данными документами, основными инструментами межбюджетного регулирования на субрегиональном уровне являются:

- Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта РФ или муниципального района).
- Дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь.
- Перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты - «отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее обеспеченных бюджетными доходами муниципальных образований.

Исходя из требований новой редакции Бюджетного кодекса РФ, единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты не могут устанавливаться законом, имеющим ограниченный срок действия. Эти нормативы должны быть установлены на длительный срок.

«Однако необходимо иметь в виду, что налоговая база по территории отдельных субъектов РФ распределена крайне неравномерно. Поэтому одно лишь определение долгосрочных нормативов отчислений от федеральных или региональных налогов в местные бюджеты не может само по себе решить проблему сбалансированности местных бюджетов. Важную роль должны играть дотации местным бюджетам из фондов финансовой поддержки»¹.

¹ Хурсевич С. // Бюджетная поддержка субъектов Российской Федерации // Российский экономический журнал: 1997. № 9. С. 48 - 56

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса РФ для целей выравнивания местных бюджетов на региональном уровне могут быть образованы следующие фонды:

- Региональный фонд финансовой поддержки поселений (региональный ФФПП).
- Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (региональный ФФПР).
- Районный фонд финансовой поддержки поселений (районный ФФПП).

Средства этих фондов предназначены для предоставления нецелевой финансовой помощи (дотаций) местным бюджетам для решения вопросов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления соответствующих уровней бюджетной системы. В первую очередь средства из фондов финансовой поддержки получают муниципалитеты с низким уровнем бюджетной обеспеченности. Таким образом, достигается сокращение отставания уровня их бюджетной обеспеченности от уровня, достаточного для выполнения муниципальных полномочий.

«Объектом бюджетного выравнивания на субрегиональном уровне является бюджетная обеспеченность муниципальных образований»¹.

Как уже отмечалось, для целей бюджетного выравнивания используется региональный ФФПП, который образуется в составе бюджета субъекта РФ и используется с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений по исполнению своих полномочий.

¹ Данченко Е.Г. // Налоговая составляющая бюджетов разных уровней // Е.Г. Данченко, А.В. Гвоздикова // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: материалы Юбилейной межвуз. науч.-практ. конференции; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2009. С.32-34

Право на получение средств из регионального ФФПП имеют все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения субъекта РФ, для которых бюджетная обеспеченность ниже средней. При этом, согласно новой редакции Бюджетного кодекса РФ (ст. 137) часть дотаций из регионального ФФИИ может предоставляться бюджетам поселений путем закрепления за ними дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц на очередной финансовый год.

В целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов может быть использован региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (региональный ФФИГ). Этот фонд также создается в составе бюджета субъекта РФ. Его объем формируется по такой же методике, как и объем регионального ФФПП.

Распределение средств этого фонда осуществляется на основе оценки расходных потребностей бюджетов муниципальных районов и городских округов. При этом используются поправочные коэффициенты, отражающие особенности спроса на бюджетные услуги в разных муниципалитетах в зависимости от демографического состава населения, климатических условий и прочих факторов. Объективным показателем спроса на бюджетные услуги (показателем, отражающим потребность в бюджетных расходах) служит численность тех категорий населения, на удовлетворение потребности которых направлена та или иная услуга. Поэтому необходимо прежде всего выделить целевую группу потребителей, а затем определить соотношение численности целевых групп потребителей по каждому виду услуг в разных муниципалитетах. Это и будет служить мерой относительной потребности каждого муниципалитета в соответствующих услугах.

В составе бюджета муниципального района с целью выравнивания бюджетной обеспеченности поселений может быть создан районный ФФПП. Порядок образования этих фондов и распределение дотаций районных ФФПП устанавливается законом субъекта РФ. Что касается объема районного ФФПП, то он утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год. Расчет поправочного коэффициента проводится так же, как и для ФФПР.

Согласно Бюджетного кодекса РФ в случае, если представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, поселения, входящие в его состав, обязаны перечислять субвенции в бюджет муниципального района на решение следующих вопросов межмуниципального характера:

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи, стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период;
- опека и попечительство;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- организацию и содержание муниципального архива.

Порядок расчета, перечисления и использования данных субвенций устанавливается уставом или иным правовым актом муниципального района. Размер субвенций устанавливается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год по единому нормативу в расчете на одного жителя или потребителя бюджетных услуг.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов), развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе бюджета субъекта РФ может быть образован фонд муниципального развития (ФМР) субъекта российской Федерации.

«Распределение средств ФМР может осуществляться разными способами. Прежде всего, такое распределение может осуществляться по формуле, общей для всех муниципальных образований, когда учитывается уровень обеспеченности граждан объектами социальной сферы и уровень бюджетной обеспеченности. При этом состав получателей средств ФМР может быть ограничен только муниципальными образованиями с бюджетной обеспеченностью ниже установленного уровня. В качестве показателя уровня обеспеченности в определенных объектах социальной и инженерной инфраструктуры в муниципальном образовании используется показатель, характеризующий количество однотипных объектов социальной инфраструктуры в расчете на одного пользователя этими объектами»¹.

В ситуации, когда затруднен выбор критерия выравнивания

¹ Россинская, М.В. Финансово-кредитный механизм рационального природопользования: монография // М.В. Россинская, Е.Г. Дан-ченко, Н.В. Адамова; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС. 2008. С. 64

потребности в инфраструктурных объектах и оценки недостающей потребности в них, распределение средств ФМР может быть осуществлено на основе формализованных процедур конкурсного отбора инвестиционных проектов (программ) муниципальных образований. В таком случае действует заявительный принцип распределения средств ФМР.

«При этом важно установить четкие и подробные критерии, удовлетворение которых должно давать право муниципальному образованию на получение субсидии. Это могут быть требования к видам объектов (например, отказ от софинансирования иных объектов, за исключением школ, больниц, библиотек, дорог муниципального значения) в соответствии с приоритетами социально-экономической политики субъекта РФ, требования к минимальному уровню платежеспособности муниципального образования и другие условия. Осуществляя конкурсный отбор, субъекты РФ тем самым одновременно решают две задачи: страхуют себя от риска невыполнения проекта и стимулируют муниципальные образования к повышению эффективности управления муниципальными финансами»¹.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в составе бюджета субъекта РФ может быть образован региональный фонд софинансирования социальных расходов (ФССР). Основное назначение этого фонда - содействие и поддержка социально значимых мероприятий, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления с учетом выполнения получателями рекомендуемых

¹ Сажина, М.А. Бюджетная политика государства // М.А. Сажина // Финансы и кредит: 2008. С. 2-12

стандартов предоставления определенных бюджетных услуг. Целью фонда является также повышение заинтересованности органов местного самоуправления в проведении бюджетной политики, согласующейся с приоритетами, установленными на региональном уровне.

В составе бюджета субъекта РФ может быть также образован региональный фонд компенсаций (РФК). Целью этого фонда является финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъекта РФ.

Поэтому РФК формируется за счет:

- субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;
- собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъекта РФ.

Средства РФК предоставляются местным бюджетам в форме субвенций. Каждый вид субвенций распределяется между всеми муниципальными образованиями, осуществляющими соответствующий вид переданных полномочий по единой методике, которая утверждается субъектом РФ.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает «возможность формирования в составе региональных бюджетов дополнительных фондов для предоставления субсидий и дотаций в пределах 10 % от общего объема финансовой помощи местным бюджетам. Одним из таких инструментов дополнительной финансовой поддержки

2.2 КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА ОСНОВЕ КРИТЕРИЕВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОРАЗВИТИЯ И СОЦИАЛЬНО-БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

«Характерное для современной экономической науки восприятие региона в качестве сложной социально-экономической системы предопределило необходимость систематизации внутрирегиональных финансовых потоков и формирование эффективной модели самостоятельного управления ими. Устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие региональных многоуровневых систем - субъектов Российской Федерации основывается на рациональном решении проблем финансового обеспечения муниципальных образований и оптимального построения внутрирегиональных межбюджетных отношений»¹. С окончанием в 2008 г. переходного периода реформы местного самоуправления остались нерешенными задачи достижения фактической финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, сбалансированности местных бюджетов, полноценного финансирования необходимых потребностей жизнеобеспечения муниципальных образований. В настоящее время особую актуальность приобретает необходимость формирования обоснованной и адекватной существующей действительности модели управления финансовыми потоками в системе «регион - муниципальные образования».

¹ Пронина Л.И. // Законодательная основа местных финансов // Финансы: 1998. №1. С. 7 - 11.

«Региональная финансовая система включает сферу централизованных финансов (ведущая роль среди них принадлежит бюджету субъекта Российской Федерации и местным бюджетам входящих в его состав муниципальных образований), финансы экономических субъектов и финансы населения (домохозяйств) и направлена на финансовое обеспечение и регулирование социально-экономических процессов в регионе»¹. Иерархию уровней управления в регионе составляют органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления. Эффективное развитие современной региональной системы во многом зависит от организации финансовых потоков в системе «регион - муниципальные образования», что требует оптимального устройства внутрирегиональных межбюджетных отношений.

Относительно современного состояния межбюджетных отношений в российских регионах существует консолидированное мнение научных экспертов, политиков, государственных и муниципальных управленцев, которое, к сожалению, отрицательно. Проводимые в России параллельно бюджетная реформа и реформа местного самоуправления, новая организационная структура муниципальных образований негативно отразились на состоянии межбюджетных отношений в российских регионах.

«Проведенный авторами финансово-правовой анализ практической реализации современных методов межбюджетного регулирования в региональных системах подтверждает выводы относительно несовершенства межбюджетных отношений в региональных системах»²:

¹ Самохвалов А. // Укрепление экономических основ федерализма – стратегический ресурс подъема экономики России // Федерализм: 1988. №4. С. 29 - 34.

² Силуанов, А.Г. // Межбюджетные отношения: направления совершенствования // Финансы: 2008. №6. С.3-6

1. Основная нагрузка регионального межбюджетного регулирования перенесена на систему финансовой помощи в виде совокупности межбюджетных трансфертов, поскольку применение инструмента нормативов налоговых отчислений незначительно увеличило объем налоговых доходов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе.

2. Повышенная сложность методик распределения между муниципальными образованиями средств трансфертных фондов финансовой помощи создает для муниципальных образований непрозрачность межбюджетных отношений и непредсказуемость объемов финансовой помощи.

3. Целевая финансовая помощь (субсидии) местным бюджетам на условиях софинансирования, по сути, не имеет инвестиционного характера и предоставляется на решение насущных проблем муниципальных образований, при этом у органов местного самоуправления нет долгосрочных ориентиров по приоритетам расходов местных бюджетов, так как они ежегодно устанавливаются законами о региональных бюджетах.

4. Финансовая помощь местным бюджетам не содержит стимулирующих механизмов.

5. Помимо определенных федеральным законодательством трансфертных фондов в региональном межбюджетном регулировании присутствует множество других потоков финансовой помощи местным бюджетам (что, по нашему мнению, свидетельствует о бессистемности в организации финансовой помощи).

На наш взгляд, рациональной является позиция о возможности бюджетно-налоговой централизации как временного маневра, а не

стратегического направления развития межбюджетных отношений, с обязательным определением критериев обоснованного уровня централизации, обеспечивающего оптимальное сочетание выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетных отношений. Подобную точку зрения высказывали, например, А. Игудин, В. Гришин, Р. Мельников.

«Разнообразие мнений по вопросам межбюджетных отношений вполне понятно и имеет объективные причины: "организовать распределение бюджетно-налоговых полномочий и ресурсов, которое устраивало бы всех участников межбюджетных отношений, крайне сложно (если вообще возможно). Авторами в своем исследовании делается акцент на упорядочении внутрирегиональных межбюджетных отношений на концептуальной основе и предлагается их реформирование, предусматривающее возможность обеспечения саморазвития региональной многоуровневой системы и повышения социально-бюджетной эффективности ее функционирования»¹.

Понимая концепцию как систему ключевых положений (идей, принципов), имеющих в основе комплексную оценку ситуации, дающих целостное представление об изучаемой проблеме и определяющих методологию и организацию практической деятельности, полагаем необходимым включить в структуру концепции реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений следующие обязательные элементы: принципы, задачи, приоритетные направления и способы реализации.

Авторская концепция реформирования внутрирегиональных

¹ Рыбакова Р. Ю. // Практика построения межбюджетных отношений исходя из регионального опыта // Финансы и кредит: 2009. №23. С. 68

межбюджетных отношений основывается на двух базовых принципах:

- во-первых, саморазвития, предполагающего устойчивое расширенное воспроизводство системы жизнедеятельности региона, которое выражается в качественном изменении характеристик региональной социально-экономической системы на основе самоуправления собственными подсистемами;

- во-вторых, социально- бюджетной эффективности, означающей получение максимально желаемого социального эффекта в региональной многоуровневой системе при минимально возможных затратах бюджетных средств регионального и местных бюджетов.

Принцип социально-бюджетной эффективности предопределяет задачу управления финансами региона в интересах населения. Кроме того, на основе социального равенства граждане и социальные группы должны иметь равные возможности получения общественных благ независимо от места проживания, что напрямую зависит от финансовых возможностей органов местного самоуправления любого муниципального образования осуществлять предоставление гарантированных общественных благ. Относительно повышения эффективности использования бюджетных средств регионального и местных бюджетов мы разделяем существующую точку зрения [9], что оно достигается двумя путями: за счет оптимального распределения финансов между уровнями региональной бюджетной системы и оптимального распределения средств в каждом бюджете на основе реализации программно-целевых подходов к расходованию бюджетных ресурсов. Последнее требует ответственности органов власти публично-правового образования, которая возможна только на основе их бюджетной самостоятельности.

Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации невозможно без усиления роли местного самоуправления, что со своей

стороны ставит задачи обеспечения финансовой основы, самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления, стимулирования социально-экономического развития в муниципальных образованиях.

Таким образом, мы полагаем, что основными задачами реформирования межбюджетных отношений в регионе могут быть:

- 1) управление финансами региона в интересах населения;
- 2) обеспечение финансовых возможностей органов местного самоуправления любого муниципального образования осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения, поскольку о реальном местном самоуправлении можно говорить лишь тогда, когда существует его финансовая основа;

- 3) достижение фактической самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления в проведении финансово-экономической политики;

- 4) стимулирование социально-экономического развития в муниципальных образованиях в целях создания и упрочения экономической базы местного самоуправления и содействия социально-экономическому развитию региональной многоуровневой системы.

Задачи, указанные в пунктах 2 и 3, обеспечивают как саморазвитие, так и социально-бюджетную эффективность.

С учетом поставленных задач сформулируем приоритетные направления реализации концепции реформирования межбюджетных отношений в региональной многоуровневой системе:

- 1) улучшение качества жизни населения, обусловливаемое ростом реальных доходов и повышением доступности и качества предоставляемых населению региона бюджетных услуг;

- 2) минимизация встречных финансовых потоков в региональной

бюджетной системе;

3) закрепление в региональной системе межбюджетных отношений стимулов для муниципальных образований к наращиванию собственной доходной (прежде всего, налоговой) базы;

4) сбалансированность расходных полномочий органов местного самоуправления с финансовыми ресурсами за счет увеличения налоговой составляющей в доходах местных бюджетов;

5) создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами.

Не вызывает сомнения, что «управление финансами в интересах населения требует действовать в направлениях повышения доступности и качества бюджетных услуг, формирования на долгосрочной основе стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами. Для создания и развития финансовой основы местного самоуправления, социально-экономического развития муниципальных образований важны стимулы для органов местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы, сбалансированность расходных полномочий органов местного самоуправления с финансовыми ресурсами»¹.

Реализация приоритетных направлений концепции требует:

— разработки и использования эффективных механизмов сокращения асимметрии в социально-экономическом развитии муниципальных образований;

— закрепления за местными бюджетами на постоянной основе

¹ Суслов В. И., Суспицын С. А. // Межбюджетные отношения в Российской Федерации – концептуальный аспект // Регион: экономика и социология: 1998. № 2. С. 31 - 40

дополнительных налоговых доходов исходя из экономически целесообразного их распределения между уровнями региональной бюджетной системы;

— формирования объективной, обоснованной и логически выстроенной системы финансовой помощи местным бюджетам, прозрачной и предсказуемой для муниципальных образований;

— закрепления в системе финансовой помощи местным бюджетам стимулирующей составляющей;

— расширения в перспективе налоговых полномочий органов местного самоуправления как рычага воздействия на экономические и социальные процессы на территориях муниципальных образований.

Для оценки финансово-экономического состояния региональной многоуровневой системы предлагается использовать показатель ее экономико-бюджетной мощности, который отражает увеличение и реализацию потенциала региональной многоуровневой системы, ее расширенное воспроизводство в основных формах проявления. Экономико-бюджетная мощность представляет собой интегрированный критерий, показывающий уровень развития экономики региона и состояние его бюджетной системы, положительная динамика которого базируется на замкнутом цикле последовательных событий в региональной системе: экономическое развитие (устойчивый и качественный рост) - увеличение налогового потенциала - увеличение бюджетной мощности.

Предложенная концепция реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений логично вписывается в рамки динамического подхода к формированию направлений совершенствования межбюджетных отношений в государстве с переложением данного подхода на региональный уровень.

Закрепление за местными бюджетами на постоянной основе

необходимых им доходных источников, несомненно, станет стимулом для муниципальных образований к наращиванию собственного доходного потенциала, формированию в муниципальных образованиях благоприятных условий для экономического развития. Перспективным направлением наращивания муниципальными образованиями собственного налогового потенциала считаем закрепление на постоянной основе (с помощью инструмента единых налоговых нормативов) в качестве доходных источников бюджетов муниципальных образований разных типов следующих налоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и муниципальных районов:

— для муниципальных районов и городских округов - налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (100 % поступлений бюджета субъекта Российской Федерации), и налога на имущество организаций (50 % поступлений бюджета субъекта Российской Федерации);

- для поселений - единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (100 % поступлений бюджетов муниципальных районов).

Выбор именно этих налогов базируется, во-первых, на общепринятых критериях экономической целесообразности распределения налогов между уровнями бюджетной системы, среди которых критерии стабильности, экономической эффективности, территориальной мобильности и равномерности размещения налоговой базы, социальной справедливости, бюджетной ответственности. Во-вторых, по нашему мнению, состояние налоговой базы по указанным налогам комплексно отражает существующий уровень и потенциал развития экономики и социальной сферы муниципального образования, что дает мультипликативный эффект увеличения и в отношении других налогов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема реформирования межбюджетных отношений является одним из самых актуальных направлений совершенствования бюджетной системы. В экономической литературе обсуждается широкий спектр вопросов этой проблемы. При этом каждая точка зрения содержит в себе определённое рациональное содержание и требует соответствующего анализа.

В настоящее время дефицитна значительная часть бюджетов, как субъектов федерации, так и муниципальных образований. Поэтому встречные потоки финансовых средств между бюджетами обусловлены необходимостью восполнять этот дефицит через перераспределение доходов между территориями. Однако и сегодня могут быть сформулированы предложения, которые в будущем не только оптимизируют межбюджетные потоки, но и помогут разрешить современные бюджетные проблемы. Ведь не решив проблемы существенного повышения уровня собственных доходов и сужения других сфер бюджетного регулирования, нельзя будет рассчитывать на улучшение межбюджетных отношений. В целях оптимизации процесса налогообложения, снижения встречных финансовых потоков и повышения эффективности функционирования бюджетной системы необходимо определить федеральным законодательством распределение основных видов налогов в стране по всем трём уровням бюджетной системы. Это сделано во многих федеративных государствах. В нашей стране попытка достижения указанных целей с закреплением за территориями определённой части налогов с использованием нормативно-правовых актов федерального уровня имела место. И в России были введены отчисления от федеральных регулирующих налогов в процентах, подлежащих зачислению в территориальные и местные бюджеты. Однако, данные доли были

установлены эмпирическим путём и, в основном, несколько лет назад.

Поэтому необходимо оптимизировать долевое распределение доходов от основных регулирующих доходных источников, таких как НДС, налог на прибыль, подоходный налог и акцизы между федеральным и региональными бюджетами, при котором может быть достигнуто улучшение финансовой самостоятельности регионов.

Приложение №1

Трансформация инструментов межбюджетного регулирования за 2000-2015 гг.

Инструмент	2000	2015	Характер изменений
Дотация	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов	Межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования	В современной интерпретации понятия «дотация» отсутствует указание направления использования средств
Субвенции	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому	Трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Федерации в целях обеспечения расходных обязательств,	В настоящее время уточнен перечень основных целевых расходов, т. е. субвенции продолжают носить целевой характер, но они связаны с

	лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов	возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления нижестоящим бюджетам	реализацией конкретных полномочий, передаваемых нижестоящим бюджетам
Субсидия	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов	Межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления	Отсутствует указание конкретных получателей субсидий - физические лица, юридические лица или другой уровень бюджетной системы. Превалирующим признаком становится их выделение для софинансирования расходных обязательств
Бюджетна	Бюджетные		Основной целью

<p>я ссуда</p>	<p>средства, предоставляемы е другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более 6 мес. в пределах финансового года</p>		<p>предоставления бюджетных ссуд ранее было финансирование кассовых разрывов. В современном бюджетном законодательстве отсутствует понятие «кассовые разрывы»</p>
----------------	---	--	---

Приложение №2

Состав и структура межбюджетных трансферт за 2014-2015г.

Показатели	2014г.		2015г.		Темп прироста, %	Абсолютный прирост
	Сумма, млрд. руб.	Удельный вес, %	Сумма, млрд. руб.	Удельный вес, %		
Межбюджетные трансферты	1479,7	100,0	1336,3	100,00%	-9,69	-143,4
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	578,2	39,08	503,2	37,66	-13,9	-75
Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и	529,9	35,81	408,8	30,59	-22,85	-121,1

муниципальных образований (межбюджетные субсидии)						
Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	284,4	19,2 2	365	27,31	+28,34	+80,6
Иные межбюджетные трансферты	87,6	5,92	59,3	4,44	-32,31	-28,3

Приложение №3

Формирование Фонда финансовой поддержки субъектов РФ за 2011-2015гг.

Год	Сумма фонда, млн руб.	Доля федерального бюджета	Темп роста, %
2011	228167	6,8	-
2012	260418	4,8	114,13
2013	328647	5,0	126,19
2014	373995	4,2	113,79
2015	396995	4,1	106,06

Приложение №4

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ в 2010-2013гг.

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ (млрд. руб.)

Наименование	2010 год	2011 год		2012 год		2013 год	
		проект	%% к предыдущему году	проект	%% к предыдущему году	проект	%% к предыдущему году
1	2	3	4=3/2	5	6=5/3	7	8=7/5
Всего	1336,3	1259,4	94,2	1023,5	81,3	963	94,1
в том числе:							
Дотации	503,2	523,3	104	432,1	82,6	432,1	100
из них:							
Фонд финансовой поддержки	397	397	100	397	100	397	100
Прочие дотации	106,2	126,3	118,9	35,1	27,8	35,1	100
Субсидии (слайд 65)	408,8	442,9	108,3	312,6	70,6	243,7	78
Субвенции (слайд 66)	365	246,2	67,5	249	101,1	257,2	103,3
Иные межбюджетные трансферты	59,3	46,9	79,1	29,9	63,6	30,3	101,3

Приложение №5

Пропорции распределения основных видов расходов между уровнями бюджетной системы РФ, в %

Виды расходов	Виды бюджетов		
	Федеральный	Региональный	Местный
Государственное (муниципальное) управление	33,9	23,1	43,0
Международная деятельность	100,0	-	-
Национальная оборона	100,0	-	-
Правоохранительная деятельность	75,9	16,8	7,3
Наука	94,1	5,9	-
Реальный сектор экономики	20,7	35,0	44,3
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	89,3	8,0	2,7
Социально-культурные мероприятия	18,8	26,1	55,1

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ИСТОЧНИКОВ

- 1) Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №31. – С. 4398.
- 2) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 // № 145-ФЗ.- «Собрание законодательства РФ».03.08.1998.- № 31.-С. 3823.
- 3) Федеральный закон от 19.05.1995 N 81-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей". "Собрание законодательства РФ". 22.05.1995. №21. С. 1929.
- 4) Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». "Собрание законодательства РФ". 28.08.1995. №35. С. 3506.
- 5) Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». "Собрание законодательства РФ". 29.09.1997. №39. С. 4464.
- 6) Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». "Собрание законодательства РФ". 18.10.1999. №42. С. 5005.
- 7) Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». "Собрание законодательства РФ". 28.06.1999. №26. С. 3176.
- 8) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- "Собрание законодательства РФ". 06.10.2003. №40. С. 3822.
- 9) Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". "Собрание законодательства РФ". 27.11.1995. №48. С. 4563.
 - 10) Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». "Собрание законодательства РФ". 23.08.2004. №34. С. 3535.
 - 11) Федеральный закон от 20.08.2004 N 113-ФЗ (ред. от 29.12.2010) "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации"; "Собрание законодательства РФ". 23.08.2004. №34. С. 3528.
 - 12) Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». "Ведомости СНД и ВС РСФСР". 18.07.1991. №29. С. 1010.
 - 13) Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». "Ведомости СНД и ВС РСФСР". 14.11.1991. №46. С. 1543.
 - 14) Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». "Собрание законодательства РФ". 30.04.2007. №18. С. 2117.
 - 15) Закон РФ от 15.07.1992 № 3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»
 - 16) Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по

формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»

- 17) Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах»
- 18) Постановление Правительства РФ от 05.01.2005// №2 "Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов". "Собрание законодательства РФ". 10.01.2005. №2. С. 167
- 19) Постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3304-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу»
- 20) Постановление ВС РФ от 15.04.1993 № 4809-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».
- 21) Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»
- 22) Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального

закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

- 23) Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». "Собрание законодательства РФ". 20.08.2001. №34. С. 3503.
- 24) Приказ Министерства финансов РФ от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»
- 25) Приказ Министерства финансов РФ от 10.12.2004 № 114н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». "Финансовая газета". №4. 2005.
- 26) Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 - 2008 годах и плане мероприятий по ее реализации»
- 27) Письмо Министерства финансов РФ от 15.12.2006 № 06-04-08/01-161 «Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов»
- 28) Афанасьев М. П. // Бюджет и бюджетная система: учебник // М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов ; под ред. М. П. Афанасьева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт: 2010. С. 777
- 29) Александров И. М. // Бюджетная система Российской Федерации : учебник // И.М. Александров. - М.: Дашков и К: 2008. С .486
- 30) Бабич А. М. // Государственные и муниципальные финансы: учебник // А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. - М.: ЮНИТИ: 2007. С. 687
- 31) Богов Х. М. // Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // Финансы и кредит: 2007. №28. С.2-10

- 32) Вышегородцев, М.М. Управление бюджетом: курс лекций // М.М. Вышегородцев. - М.: Дело и Сервис. 2014. С. 159
- 33) Веницина В. В. // Финансовый механизм межбюджетных отношений// Финансы и кредит: 2010. С. 15
- 34) Гвоздикова А.В. // Основные направления бюджетно-налоговой политики в период реформирования бюджетного процесса в РФ // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: материалы Юбилейной межвуз. науч.-практ. конференции; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2009. С.17-19
- 35) Гвоздикова А. В. // Оценка и перспективы развития системы местного налогообложения в России: монография // А.В. Гвоздикова; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2007. С. 136
- 36) Годин, А. М. // Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие/ А. М. Годин, И. В. Подпорина. - М.: “Дашков и Ко”: 2010. С. 628
- 37) Годин А. М. // Бюджетная система Российской Федерации: учебник // А. М. Годин, В. П. Горегляд М.: ЮНИТИ: 2009. С. 348
- 38) Гринкевич Л. С. // Концепции реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений на основе критериев обеспечения саморазвития и социально-бюджетной эффективности// Финансы и кредит: 2009. С. 32
- 39) Данченко Е.Г. // Налоговая составляющая бюджетов разных уровней // Е.Г. Данченко, А.В. Гвоздикова // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: материалы Юбилейной межвуз. науч.-практ. конференции; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2009. С.32-34.
- 40) Данченко, Е.Г. Проблемы реализации принципов функционирования бюджетной системы Российской Федерации // Е.Г. Данченко // Тенденции

- развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: сб. науч. трудов; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2007. С.48-50.
- 41) Данченко Е.Г. // Развитие межбюджетных отношений на субфедеральном уровне // Е.Г. Данченко // Тенденции развития финансово-кредитного механизма в Российской Федерации: сб. науч. трудов; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2008. С.33-34
- 42) Данченко, Е.Г. Формирование местных бюджетов в Российской Федерации : монография // Е.Г. Данченко // Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2008. С. 103
- 43) Ермасова Н. Б. // Бюджетная система Российской Федерации: учебник // Н. Б. Ермасова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт: 2010. С. 794
- 44) Ерофеева Е. Б. // Правовые и организационные основы формирования расходов бюджета // Финансы: 2008. №4. С. 17- 23
- 45) Иванова О.Б., Богославцева Л.В., Джамурзасв Ю.Д. // Совершенствование межбюджетных отношений в условиях становления бюджетного федерализма // Ростов-на-Дону: РГЭА: 1997. 5 п.л., в т.ч. авторских 3 п.л..
- 46) Игудин, А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // А.Г. Игудин // Финансы: 2008. №2. С. 9-12
- 47) Кирпичников, В.А. Бюджетный федерализм и местное самоуправление // В.А. Кирпичников // Финансы: - 2009. - № 6. С. 6-8
- 48) Ковалева Т.М. // Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учеб. пособие // Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. - М.: КНОРУС: 2008. С. 208
- 49) Костюченко В.Ф., Лазарева Н.В. // Реализация принципов межбюджетных отношений региональными органами федерального казначейства // Финансы: 2009. №11. С. 9
- 50) Лавров, А.М. // Переход к новой системе межбюджетных отношений в

- субъектах Российской Федерации // А.М. Лавров // Финансы. - 2007. № 9. С.3-8
- 51) Лексин В. Швецов А. Стереотипы и реалии бюджетного федерализма // В. Лексин, А. Швецов // Вопросы экономики.: 2009. №1. С. 71-87
- 52) Миронов Н.Ю. //Вопросы бюджетного федерализма с точки зрения регионов // Вопросы бюджетно-налогового федерализма в США и России. - М., 1996. С. 256
- 53) Пансков В. // Муниципальные бюджеты в системе межбюджетных отношений // Российский экономический журнал: 1998. №11,12. С. 64-76
- 54) Петров В. А. Территориальные бюджеты и межбюджетные отношения // Финансы: 1998. № 6. С. 18.
- 55) Подпорина И.В. // Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации // Вопросы бюджетно-налогового федерализма в США и России. - М., 1996. С. 256
- 56) Пронина Л.И. // Законодательная основа местных финансов // Финансы: 1998. №1. С. 7 - 11
- 57) Пыхова И. А. // К решению проблем межбюджетных отношений на территории // Финансы: 1998. №6. С. 18
- 58) Россинская М.В. // Финансово-кредитный механизм рационального природопользования: монография // М.В. Россинская, Е.Г. Дан-ченко, Н.В. Адамова; Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса. - Шахты: Изд-во ЮРГУЭС: 2008. С. 64
- 59) Рыбакова Р. Ю. // Практика построения межбюджетных отношений исходя из регионального опыта // Финансы и кредит: 2009. №23. С. 68
- 60) Самохвалов А. // Укрепление экономических основ федерализма – стратегический ресурс подъема экономики России // Федерализм: 1988. №4. С. 29 - 34.

- 61) Садков В. Г., Гринкевич Л. С. // Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы: 1997. №6. С. 16 - 18
- 62) Сажина М.А. // Бюджетная политика государства // Финансы и кредит: 2008. С.2-12
- 63) Селезнев А.З. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие // А.З. Селезнев; под ред. проф. В.Ю. Катасонова - М.: Магистр: 2007. С. 383.
- 64) Силуанов, А.Г. // Межбюджетные отношения: направления совершенствования // Финансы: 2008. №6. С.3-6
- 65) Суглобов, А.Е. // Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы и кредит: 2009. С. 22
- 66) Сомоев, Р.Г. // Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Р.Г. Сомоев. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ: 2009. С.157
- 67) Сомоев, Р.Г. // Дефицит бюджета: принципы, динамика, регулирование // Р.Г. Сомоев. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ: 2009. С. 208
- 68) Суглобов А.Е. // Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы и кредит: 2009. С. 22
- 69) Суслов В. И., Суспицын С. А. // Межбюджетные отношения в Российской Федерации – концептуальный аспект // Регион: экономика и социология: 1998. № 2. С. 31 - 40
- 70) Улюкаев А. В. // Система межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы: 1998. №2. С. 5-8
- 71) Федоткин В. // Проблемы межбюджетных отношений государства и муниципальных образований // Проблемы теории и практики управления: 1998. №6. С. 13-16
- 72) Федоткин, В. // Федерализм и местное самоуправление // Вопросы

экономики. - 2011. - № 1. С. 88-98

- 73) Христенко В. Б., Лавров А. М. // Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы: 1999. №2. С. 3 - 9
- 74) Хурсевич С. // Бюджетная поддержка субъектов Российской Федерации // Российский экономический журнал: 1997. № 9. С. 48 - 56
- 75) Хурсевич С. // О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений // Вопросы экономики: 1998. №10. С. 127

Уважаемый пользователь! Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение.

Отчет о проверке № 1

ФИО: Жуков Максим
 дата выгрузки: 23.05.2016 14:13:09
 пользователь: zhukov.maks@mail.ru / ID: 3051639
 отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»
 на сайте <http://www.antiplagiat.ru>

Информация о документе

№ документа: 12
 Имя исходного файла: Жуков Максим Сергеевич гр 06201.doc
 Размер текста: 648 кБ
 Тип документа: Не указано
 Символов в тексте: 186631
 Слов в тексте: 25102
 Число предложений: 1326

Информация об отчете

Дата: Отчет от 23.05.2016 14:13:09 - Последний готовый отчет
 Комментарий: не указано
 Оценка оригинальности: 40.03%
 Заимствования: 59.97%
 Цитирование: 0%



Оригинальность: 40.03%
 Заимствования: 59.97%
 Цитирование: 0%

Источники

Доля в тексте	Источник	Ссылка	Дата	Найдено в
54.44%	[1] Межбюджетные отношения. Диплон. Читать текст online -	http://bibliofond.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
24.87%	[2] Межбюджетные отношения	http://knowledge.alibest.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
23.2%	[3] Межбюджетные отношения. Диплон. Читать текст online -	http://bibliofond.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет