## КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине: «Финансы»

На тему: «Федеральный бюджет и его роль в регулировании доходов нижестоящих бюджетов»

**Введение**

Тема моей курсовой работы «Межбюджетные отношения. Роль Федерального бюджета в регулировании доходов нижестоящих бюджетов». Вопрос совершенствования системы государственного регулирования бюджетов всех уровней является неотъемлемой частью общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу. Неразвитость системы бюджетного регулирования, отсутствие стабильности в ней блокирует развитие многих стратегически важных направлений государственной политики, в частности, становления в России института местного самоуправления, развития инвестиционной инициативы регионов, перехода к системе автономных бюджетов на каждом бюджетном уровне.   
Большинство современных проблем системы бюджетного регулирования в России лежит уже вне сферы формализованных способов распределения финансовой помощи субъектам Федерации и местным бюджетам. Неизбежность применения механизмов бюджетного выравнивания обусловлена принципиальной невозможностью достижения «идеального» распределения расходов и соответствующих им доходов между всеми уровнями бюджетной системы, включая как минимум два уровня местных бюджетов. Разнообразие структуры органов местного самоуправления в регионах вынуждает федеральный центр предоставлять им существенные законодательные права в формировании эффективной модели регулирования субрегиональных финансов с учетом местных реалий.

Система бюджетного регулирования в России в настоящее время – это сложный и противоречивый комплекс финансовых методов и механизмов, вектор развития которых в долгосрочном плане ориентирован на реализацию федеративных принципов функционирования российского государства. Актуальность совершенствования российской системы бюджетного регулирования определяется незрелостью и малым опытом функционирования федеративных отношений как таковых. Принципы ее построения и функционирования находятся в постоянном движении, она приводится в соответствие с объективными требованиями времени и прогресса. В этом смысле актуальность совершенствования системы бюджетного регулирования в России на годы вперед определяется объективным ходом политического развития молодого федеративного государства.

В первой главе раскрыто понятие «Межбюджетные отношения», раскрыты принципы и модели межбюджетных отношений, а также описано межбюджетное устройство в странах с различным государственным устройством. Дан новый подход к бюджетному регулированию. Вторая глава посвящена межбюджетным отношениям на уровне федерация – регион. В ней показаны взаимоотношения ФБ с региональными и рассказано о реформах Минфина и Министерства регионального развития региональных бюджетов и о последствиях этих реформ. В третьей главе рассказано о Перспективах Межбюджетных отношений.

Цель моей курсовой работы – раскрыть содержание бюджетного регулирования в Российской Федерации как системы отношений между бюджетами разных уровней и конкретными получателями бюджетных средств, в качестве которых выступают как нижестоящие бюджеты. Показать место межбюджетных отношений в системе бюджетного регулирования.

А задачи состоят в том, что подробнее разобраться в межбюджетных отношениях в нашей стране, а также в странах с различным государственным устройством, раскрыть основные принципы и методы межбюджетного регулирования, рассказать о нововведениях и реформах межбюджетного регулирования и т.д. описано о дальнейших перспективах межбюджетных отношений и т.д.

**1. Особенности межбюджетных отношений в странах с различным государственным устройством**

## 1.1 Принципы и модели межбюджетных отношений

*Межбюджетные отношения –* это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при осуществлении бюджетного процесса. Межбюджетные отношения реализуются в любом государстве, имеющем административно-территориальное деление, но развиваться они могут на основе разных принципов. Различают унитарные и федеративные бюджетные системы. Унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных средств бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративным бюджетным системам присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами бюджетного федерализма.

*Бюджетный или фискальный федерализм* – это система управления общественными финансами, основанная на разграничении между различными уровнями власти бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы страны и интересов всего общества в целом[[1]](#footnote-1). Основная задача бюджетного федерализма заключается в том, чтобы в конкретных экономических и политических условиях выбрать наиболее эффективную модель бюджетных отношений. Для этого, прежде всего, необходимо четко распределить расходные функции между уровнями власти, закрепить соответствующие им источники финансирования, сформировать систему оказания финансовой помощи финансово неблагополучным регионам.

Каждая страна решает задачу выбора модели бюджетных отношений по-своему. Эффективность межбюджетных отношений не степенью централизации (децентрализации) бюджетной системы, не наличием или отсутствием регулирующих налогов, не долями доходов (расходов) федерального правительства, не объемом и способами передачи финансовой помощи, а четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов, соответствующей особенностям данного федеративного государства. Как правило, более высокая централизация бюджетной системы и большим объемом перераспределяемых бюджетных средств характерны для стран с высокой степенью неравенства бюджетной обеспеченности между субъектами федерации

Россия относится к асимметричным федерациям. В ее состав, как определено в Конституции РФ, входят республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург – всего 89 субъектов. Согласно ст. 5 Конституции РФ все субъекты РФ равны между собой. Принцип равенства прав здесь не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям для функционирования и развития субъектов РФ. В соответствии с Конституцией РФ разграничены предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и ее субъектов РФ, в том числе в области бюджета. Асимметричность федерации не означает отступления от принципов федерализма. Когда такая асимметричность вызвана объективной необходимостью, это обязательное условие для сбалансированности интересов ее субъектов, а значит, и для сохранения единства федеративного государства.

Л.И. Якобсон отмечает: «Межтерриториальные экономические отношения неизбежно испытывают влияние многообразных исторических, географических, политических и этнокультурных факторов. Несомненно, не все, что имеет место во взаимоотношениях любой федерации с ее субъектами и местными органами, исчерпывающим образом отражается в моделях и положениях теории бюджетного федерализма. В той мере, в какой децентрализованное в территориальном разрезе распоряжение общественными ресурсами не сводится к реализации бюджетных полномочий (так, регионы могут владеть собственными предприятиями), фискальный федерализм составляет аспект более широкого понятия, а именно экономического федерализма – впрочем, аспект наиболее важный, определяющий[[2]](#footnote-2)».

Экономический федерализм, или экономические федеративные отношения, складываются в области бюджета, инвестиций, промышленности и т.д. Для определения государственно-правовой стратегии эффективного решения всеми уровнями публичной власти современных задач экономического развития в условиях федерализации России экспертами ТАСИС разработан проект *Кодекса основных принципов федеративных экономических отношений в России*[[3]](#footnote-3). Данный проект составлен, прежде всего, на основе Конституции РФ, законодательства и судебной практики России, а также опыта зарубежных стран в построении федеративной модели государства. Кодекс определяет следующие принципы федеративных экономических отношений:

– единства экономического пространства России;

– конституционного разграничения предметов ведения РФ и ее субъектов в сферах экономического регулирования;

– разграничения федеральным законодательством компетенции между органами государственной власти РФ и ее субъектов;

– согласованного формирования и осуществления единой экономической политики РФ и ее субъектами;

– субсидиарности (децентрализации управления экономическими отношениями адекватно региональным и местным потребностям и ресурсам, территориальным условиям развития);

– равных условий экономического развития территорий;

– федеративной лояльности (приверженности федеративной идее, или лояльности Федерации);

– кооперации деятельности РФ и ее субъектов при осуществлении полномочий в экономической сфере;

– свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств и рабочей силы в стране;

– равноправия хозяйствующих субъектов; и др.

Такая многогранность федерализма позволяет сделать вывод, что он основан на уважении тех основных принципов, которые гарантируют демократическую направленность государственной политики.

БК РФ регламентирует следующие принципы межбюджетных отношений, которые с большей долей уверенности можно отнести к принципам бюджетного федерализма:

– распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;

– разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;

– равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

– выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;

– равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Особо следует остановиться на принципе равенства во взаимоотношениях бюджетов субъектов РФ с федеральным бюджетом, который предполагает установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчисления в их бюджеты от федеральных налогов и сборов и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Соглашения между Российской Федерацией и субъектом РФ, содержащие нормы, нарушающие единый порядок взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ и другие положения, установленные БК РФ, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, являются недействительными и исполнению не подлежат.

Арсенал инструментов межбюджетных отношений включает разграничение доходных источников, расходных обязательств и финансирования, а также предоставление финансовой помощи. Важно заметить, что самым «объемным» направлением межбюджетных отношений остается распределение «расщепления» регулирующих доходов. «Широкое применение в России расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы расщепления налоговых поступлений превосходили ее преимущества. Расщепление налоговых поступлений включает элемент политического торга, что уже само по себе предполагает его «мягкость». Действующее законодательство, позволяющее федеральным властям ежегодно менять нормативы расщепления налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, делает процесс разделения доходов крайне политизированным и неэффективным», – отмечают экономисты А. Лавров, Дж. Литвак, Д. Сазерленд»[[4]](#footnote-4).

Одним из направлений межбюджетных отношений является передача расходов и доходов с одного уровня бюджетной системы на другой. БК РФ устанавливает, что отдельные виды расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ путем включения соответствующих норм (положений) в федеральный закон о федеральном бюджете с одновременным внесением изменений в БК РФ. Аналогично решаются вопросы о передаче расходов из бюджета субъекта РФ в местные бюджеты. Передача отдельных государственных полномочий на нижестоящий уровень должна сопровождаться соответствующей компенсацией, передаваемой бюджету другого уровня. Таким образом, применение «нефинансируемых мандатов» становится невозможно. Данный термин характеризует процесс передачи полномочий другим уровням бюджетной системы РФ без наделения соответствующим источником – явление, часто встречающееся в бюджетной практике РФ начала и середины 1990-х годов.

В настоящее время система межбюджетных отношений в Российской Федерации находиться в состоянии развития, идет поиск оптимальной модели бюджетного федерализма. В этой связи полезно изучить опыт организации межбюджетных отношений в зарубежных странах, особенно в тех, которые добились реальных успехов в региональном выравнивании.

Эффективность модели межбюджетных отношений, действующей в любом государстве, зависит от оптимального сочетания различных методов и форм бюджетного регулирования, которое осуществляется с помощью горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания. В процессе вертикального бюджетного выравнивания устраняются несоответствия между расходными функциями бюджетов всех уровней и их доходными возможностями, т.е. достигается сбалансированность всех звеньев бюджетной системы по вертикали. К собственным налоговым источникам центрального бюджета, как правило, относят те виды, которые соответствуют функциям центра, связанным с перераспределением и использованием ресурсов и макроэкономическим регулированием ресурсов и макроэкономическим регулированием (походные личные и корпоративные налоги, НДС, ряд акцизов и таможенные пошлины). Собственными налоговыми источниками региональных бюджетов являются, прежде всего, налоги на потребление, в том числе акцизы, а местными – налоги на собственность. Эти формы обложения в меньшей степени, чем подоходные налоги, подвержены циклическим колебаниям, что особенно важно для региональных и местных бюджетов, несущих основную нагрузку по финансированию социальных расходов.

Страны по типу государственного устройства условно подразделяются на: унитарные и федеративные. В табл. 1.[[5]](#footnote-5) рассматриваются особенности межбюджетных отношений в зарубежных государствах на основе стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), произведенной по таким признакам, как общие подходы к регулированию межбюджетных отношений и соотношение ролей центральной и субнациональных властей.

Табл. 1.1. Группировка стран ОЭСР по типам регулирования межбюджетных отношений

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Группа** | **Страны** | **Тип госустройства** | **Количество стран** | **Характеристика межбюджетных отношений** |
| **1** | **Австралия, Канада, США** | **федеративное** | **3** | **Высокая степень самостоятельности региональных и местных властей** |
| **2** | **Австрия, Германия, Швейцария** | **Федеративное** | **3** | **Существенная степень автономии бюджетов и развитая система их сотрудничества** |
| **3** | **Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия** | **Унитарное** | **4** | **Высокая доля участия местных органов власти в финансировании социальных расходов** |
| **4** | **Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания** | **Унитарное** | **7** | **Значительная финансовая зависимость регионов от центрального бюджета** |

Из таблицы видно, что в первую группу включены страны, где имеется относительно большая бюджетная самостоятельность органов власти нижестоящих уровней, причем в эту группу входят как унитарные, так и федеративные государства.

**Австралия** по конституции – федеративное государство со значительной автономией штатов. Суть бюджетного федерализма в этой стране состоит в четком разделении расходных полномочий между федеральным уровнем и штатами. Особенностью разграничения полномочий между уровнями власти в Австралии является то, что социальная защита населения находится исключительно в ведении федерального правительства. В других странах обеспечение социальных гарантий населению относится к компетенции в основном региональных и местных органов власти. Однако в Австралии действует единая система налогов, которая существенно ограничивает права штатов. В результате в федеральном бюджете аккумулируется около 80% всех налогов, что позволяет центральному правительству сохранять жесткий контроль над государственными расходами и проводить политику бюджетного выравнивания путем предоставления штатам субсидий. Для преодоления финансовых трудностей, вызванных например, резким изменением мировых рыночных цен, штатам предоставляются специальные субсидии, которые носят временный характер.

В **США** в отличие от Австралии межбюджетные отношения строятся на основе четкого разграничения как расходных, так и доходных полномочий, поэтому формируются практически самостоятельные налоговые системы трех уровней власти и все бюджеты функционируют автономно. Взаимоотношения федеральной власти и штатов определяются конституцией, принятой в 1789 г. Взаимоотношения между штатами и местными органами власти обычно регулируются «*Правительством Дилона*», но в отдельных случаях так называемым «правилом дома». По «правилу Дилона» местные органы власти пользуются такими полномочиями, которые предоставлены им правительствами штатов. По «правилу дома», штаты могут предоставлять местным органам власти более широкие права вплоть до бюджетной автономии. «Правилом дома» на практике пользуются редко.

Основными доходными источниками федерального бюджета **США** является налог на доходы физических лиц (48% всех доходов федерального бюджета), взносы на социальное страхование и в пенсионные фонды (33,8%), налог на доходы корпораций (9,6%) и акцизы (3,8%). Главными источниками доходов штатов служат фонды социального страхования и пенсионные фонды (25,4%), налог с продаж (18,7%), налог на доходы физических лиц (17,9%), акцизы (9%) и доходы от использования собственности (9%). Основные источники местных бюджетов: налоги на имущество (37,4%), доходы от использования собственности (21,6%), прочие доходы (19,4%) и налог с продаж (5,6%).

Финансовая помощь из федерального бюджета нижестоящим уровням власти предоставляется в форме бюджетных грантов. Они подразделяются на целевые и узкоцелевые, которые преобладают. Узкоцелевые гранты предназначены в основном для финансирования расходов штатов на здравоохранение, социальную поддержку, образование, занятость и профподготовку. На федеральные бюджетные гранты приходится около 25% совокупных доходов штатов. Местные бюджеты в еще большей степени зависят от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов (доля трансфертов в среднем составляет около 45%, в том числе доля трансфертов штатов – 36%, федерального правительства – 9%).

Подобный механизм организации межбюджетных отношений используется в Канаде (является федерацией, в которую входят десять провинций и две территории). Список налогов, устанавливаемый бюджетами провинций, территорий и местными бюджетами, является открытым. Основа этого механизма – система трансфертов из специального фонда, сформированного на уровне федерального бюджета. Финансовая помощь в бюджеты провинций предоставляется на основе программно-целевого подхода по трем основным федеральным программам: здравоохранения и социальной помощи.

Такие страны, как **Германия,** **Австрия** и **Швейцария**, имеющие федеративное устройство, отнесены ко второй группе в силу специфики организации межбюджетных отношений. Особенность бюджетной системы **Германии** (состоит из 16 земель) состоит в том, что налоговые доходы всех трех звеньев власти формируются преимущественно на базе долевого участия в главных видах налогов – личном и корпоративном подоходном налоге, – а также НДС. В федеральном бюджете совместные налоги составляют около 75%, в бюджетах земель – в среднем 87%, местных бюджетах – 41%. При этом поступления от личного и корпоративного подоходного налога распределяются между федерацией и землями на основе предусмотренного федеральной конституцией долевого участия. Долевое участие местных властей в поступлениях от личного подоходного налога определяется не конституцией, а федеральным законом, одобренным бундесратом.

На региональном уровне эффективным средством горизонтального бюджетного выравнивания является личный подоходный налог. Общим подходом к выращиванию на уровне земель является аккумулирование части бюджетных доходов земель в фонд субсидирования местных бюджетов. Примерно 30% этих средств направляется в форме целевых и 70% – нецелевых грантов, использование которых не оговаривается. Нецелевые гранты в основном распределяются между муниципалитетами согласно формуле, учитывающей их налоговый потенциал и потребность в финансовых средствах.

Основной принцип межбюджетных отношений в **Австрии** состоит в том, что собственные расходы каждый уровень власти должен полностью покрывать собственными же доходами. Практически все налоги разделяются на долевой основе. Пропорции деления налогов между федеральным бюджетом и бюджетами земель устанавливаются федеральным законом о бюджетном выравнивании сроком на пять лет. Параметры разделения налогов определяются в процессе переговоров земель с федерацией, которая может их изменить в одностороннем порядке. Основными налоговыми источниками бюджетов всех уровней являются налоги на доходы физических лиц, НДС, налог на доходы корпораций, налог на недвижимость, акцизы. Доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах земель невелика и носит целевой характер.

**С**реди перечисленных стран особого внимания заслуживает опыт **Швеции**. Система управления налогами построена таким образом, что государство осуществляет сбор налогов центрального и местных уровней, хотя последние и принимают решение о своих налогах. Так, муниципалитеты определяют ставку налога на доходы физлиц (76%), а также тарифы на определенные услуги (водоснабжение, энергоснабжение). Система выравнивания построена по принципу самофинансирования и состоит из двух частей – выравнивания доходов и выравнивания расходов.

К четвертой группе стран по классификации ОЭСР отнесены Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания. Государственные трансферты местным органам власти предоставляются в трех формах: через перераспределение налоговых поступлений, дотации общего назначения и специальные субсидии. В последние десятилетия в большинстве стран с унитарным устройством интенсивно идет процесс децентрализации, большая самостоятельность в бюджетных вопросах предоставляется местным органам власти. Модели бюджетных отношений в разных странах имеют общенациональные и региональные особенности. Проведенный анализ показал, что во всех государствах, будь то унитарные или федеративные, в большей или меньшей степени реализуются принципы бюджетного федерализма. В ряде стран с унитарным типом госустройства, таких как Скандинавские страны, применяются более прогрессивные, чем в федеративных, механизмы взаимоотношений с местными органами власти, на которые возлагается большая часть социальных расходов. Это оправдано, поскольку местные органы власти непосредственно соприкасаются с проблемами жизнеобеспечения населения и способны наиболее эффективно их решать.

Но, тем не менее, ни в одной стране пока не удалось создать эффективные механизмы бюджетного выравнивании.



## 1.2 Роль ФБ в регулировании доходов нижестоящих бюджетов

**Бюджетное регулирование** – распределение доходов федерального бюджета между различными уровнями в целях их сбалансированности [[6]](#footnote-6).

Процесс бюджетного регулирования начинается с того, что все виды государственных расходов распределяются по различным звеньям и уровням бюджетной системы. Например, устанавливается, что судебная система будет финансироваться за счет федерального бюджета, а школы – будут содержаться за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Одновременно все виды бюджетных доходов также распределяются по различным звеньям бюджетной системы. Например, устанавливается, что налог на добавленную стоимость будет зачисляться в доход федерального бюджета, налог на недвижимость – в доход бюджетов субъектов Российской Федерации, налог на рекламу – в доход местных бюджетов.

Соответственно этому доходы подразделяются на федеральные, субъектов Российской Федерации и местные. Эти доходы Бюджетный кодекс Российской Федерации именует «собственными» доходами соответственно федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета. Ранее в теории бюджетного права такого рода доходы именовались «постоянно закрепленными».

При строении бюджетной системы на основе принципов самостоятельности и автономности бюджетов (как например, в США) каждое звено бюджетной системы покрывает свои расходы за счет своих закрепленных (собственных) доходов. И если возникает проблема неравномерности бюджетного обеспечения населения тех или иных регионов страны (в силу, например, неравномерности экономического развития этих регионов), то сглаживание этой неравномерности производится за счет целевых федеральных программ, адресатами которых выступают непосредственно граждане.

Но при строении бюджетной системы на основе принципов централизации и единства распределение государственных доходов между звеньями бюджетной системы осуществляется таким образом, что доходов, закрепленных за бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами (собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов), недостаточно для обеспечения финансовых потребностей этих общественно-территориальных формирований. Поэтому вступает в силу механизм бюджетного регулирования.

Для понимания сущности бюджетного регулирования необходимо раскрыть значение таких категорий, как «профицит бюджета» и «дефицит бюджета».

**Профицит бюджета[[7]](#footnote-7)** – это превышение доходов бюджета над его расходами.

**Дефицит бюджета[[8]](#footnote-8) –** это превышение расходов бюджета над его доходами.

Дефицит бюджета является отрицательным фактором, профицит – рассматривается как положительное явление, поскольку оно свидетельствует о финансовом благополучии государства и нормальной организации бюджетного планирования.

Смысл бюджетного регулирования заключается в следующем.

При разработке бюджетов на очередной год, на всех уровнях бюджетной системы производится подсчет ожидаемых доходов и планируемых расходов каждого из бюджетов. Проблем не возникает, если доходы превышают расходы, т.е. ожидается профицит бюджета. Тогда в пределах допустимого можно несколько увеличить расходы. Сложности возникают, когда доходы не покрывают расходов (дефицит бюджета), что является более типичной ситуацией. Решить эту проблему в принципе можно двумя путями: увеличить доходы или уменьшить расходы. Для федерального бюджета главными способами увеличения доходов выступает либо увеличение размера налоговых поступлений (путем введения новых налогов или увеличения налоговых ставок по уже существующим), либо размещение государственного займа (как внутреннего, так и внешнего). Конечно, в распоряжении государства остается и такой способ, получения дополнительного бюджетного дохода, как эмиссия. Но все эти способы увеличения бюджетных доходов имеют известные пределы: увеличение налогового бремени приводит к замедлению темпов экономического развития, вызывает раздражение, а то и прямое сопротивление общества; займы чреваты тем, что их нужно рано или поздно возвращать (да еще с процентами), и тогда они превращаются из дохода в расход, увеличивая нагрузку на бюджет; эмиссия дезорганизует денежную систему, порождают инфляцию, обесценивает национальную денежную единицу. Поэтому для федерального бюджета в данной ситуации наиболее приемлем такой метод бюджетного регулирования, как сокращение бюджетных расходов.

Несколько в другом положении находятся бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты: закрепленных за этими бюджетами доходов заведомо не хватает для покрытия их расходов. Собственно в разграничение доходов и расходов между федеральным бюджетом, бюджетом субъекта Российской Федерации и местным бюджетом заложен именно этот принцип. Возможности же по увеличению собственных доходов у этих бюджетов весьма невелики.

Поэтому включается «в работу» механизм бюджетного регулирования, который заключается в том, что каждый вышестоящий бюджет передает часть своих доходов нижестоящему бюджету, обеспечивая тем самым его сбалансированность. Доходы, выделенные вышестоящим бюджетом для сбалансирования нижестоящего бюджета, получили название «регулирующих доходов».

Обычно в качестве регулирующих доходов используется передача нижестоящему бюджету (полностью или частично) тех налогов, которые являются закрепленными за вышестоящими бюджетами.

Так, федеральный бюджет уступает бюджету право на зачисление денежных сумм, собранных на территории данного региона в результате уплаты налогов, отнесенных к федеральным. В этом случае федеральный налог становится регулирующим доходом бюджета субъекта Российской Федерации. Отметим, что практика бюджетной деятельности «подсказала» какие из видов федеральных налогов наиболее удобно использовать в качестве регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, т.е. наработаны определенные стандарты при использовании налогов в роли методов бюджетного регулирования.

Аналогичным образом осуществляется бюджетное регулирование в связке «бюджет субъекта Российской Федерации – местный бюджет»: бюджет субъекта Российской Федерации уступает местному бюджету право на зачисление денежных сумм, собранных на территории данного муниципалитета в результате уплаты налогов, отнесенных к налогов субъектов Российской Федерации. В этом случае налог субъекта Российской Федерации становится регулирующим доходом местного бюджета. Кроме того, бюджет субъекта Российской Федерации может передать местному бюджету доходы, которые получит от федеральных налогов, переданные бюджету субъекта Российской Федерации в качестве регулирующего дохода. В результате будет иметь место вторичное перераспределение федеральных налогов, с преобразованием их из регулирующего дохода бюджета субъекта Российской Федерации в регулирующий доход местного бюджета.

Поскольку размер регулирующего налога, идущего на нужды нижестоящего бюджета, выражается в процентах от общей суммы этого налога, собранной на данной территории, то в практике бюджетной деятельности этот метод бюджетного регулирования именуется как «метод установления процентных отчислений от регулирующих налогов».

Но может сложиться ситуация, когда средств, собранных посредством регулирующих налогов, окажется все-таки недостаточно для решения проблемы обеспечения бездефицитности регулируемого бюджета. Тогда подключаются дополнительные средства бюджетного регулирования в виде оказания вышестоящим бюджетом финансовой помощи нижестоящему бюджету.

Эта финансовая помощь может быть осуществлена как на безвозвратной основе (в виде бюджетных дотаций, субвенций, субсидий), так и на возвратной основе (в виде бюджетных кредитов и бюджетных ссуд).

Отметим, что согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации **дотация** – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов[[9]](#footnote-9).

**Субвенции** – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления определенных целевых расходов[[10]](#footnote-10).

Таким образом основное отличие дотацииот субвенции заключается в том, что субвенция носит целевой характер, дотация же может быть использована по усмотрению того бюджета, которому она предоставлена (т.е. предоставленные деньги не носят целевого характер).

**Субсидия** – бюджетные средства, предоставляемые вышестоящим бюджетом нижестоящему, на условиях долевого финансирования целевых расходов[[11]](#footnote-11). Следовательно, субсидию объединяет с субвенцией то, что оба вида предоставления денежных средств носит целевой характер, а также то, что они осуществляются на безвозвратной и безвозмездной основе. Однако субсидия выражает долевое участие вышестоящего бюджета в финансировании того или иного мероприятия или бюджетной программы нижестоящего звена бюджетной системы, т.е. в данном случае часть расходов будет покрываться вышестоящим бюджетом, а часть – нижестоящим.

В указанных случаях денежные средства предоставляются из вышестоящего бюджета нижестоящему на безвозвратной и безвозмездной основе. Кроме того, предоставление денежных средств из вышестоящего бюджета нижестоящему в процессе бюджетного регулирования может быть осуществлено на возвратной основе, т.е. посредством кредитования.

Бюджетный кодекс Российской Федерации говорит в данном случае о двух формах кредитования: бюджетном кредите и бюджетной ссуде.

**Бюджетный кредит[[12]](#footnote-12)** – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств другому бюджету на возвратной и возмездной основе.

**Бюджетная ссуда[[13]](#footnote-13)** – бюджетные средства, предоставленные одним бюджетом другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Как мы видим, отличие бюджетной ссуды от бюджетного кредита заключается лишь в сроке предоставления денежных средств на заемной основе: в определении бюджетного кредита этот срок не упомянут, в определении бюджетной ссуды он оговаривается (не более шести месяцев).

Следует отметить, что данного признака явно недостаточно для установления каких-либо существенных различий между бюджетным кредитом и бюджетной ссудой. И в целом представляется, что введение а законодательство столь тонких и недостаточно определенных различий между методами бюджетного регулирования, основанных на кредитной основе, лишь запутывает систему этих методов и затрудняет практику бюджетного регулирования. К тому же, если быть точным, то кредит представляет собой экономическую категорию, выражающую возвратное движение денежных средств. Понятие «ссуда» более относится к правовой категории, опосредующей «кредит» как экономическую категорию. Иными словами, соотношение понятий «бюджетная ссуда» и «бюджетный кредит» это соотношение правовой формы и экономического содержания бюджетного отношения, опосредующего возвратное движение денежных средств.

Отличительными чертами бюджетной ссуды и бюджетного кредита от других форм финансовой помощи (дотаций, субсидий и субвенций) выступает следующее. Во-первых, бюджетная ссуда и бюджетный кредит предоставляются на договорной основе, т.е. на основе встречного волеизъявления сторон: при предоставлении ссуды или кредита из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации – соответственно органов государственной власти Российской Федерации, с одной стороны, и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с другой стороны, где названные органы представляют федеральный бюджет и бюджет субъекта Российской Федерации; при предоставлении ссуды или кредита из бюджета субъекта Российской Федерации местному – на основе встречного волеизъявления соответственно органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и органов местного самоуправления, с другой, где названные органы представляют бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет. Следует иметь в виду, что данный договор будет не гражданско-правовым, а финансово-правовым (конкретнее, бюджетно-правовым), а само кредитование как метод бюджетной деятельности будет выражать диспозитивный метод правового регулирования бюджетного отношения. Во-вторых, бюджетная ссуда и бюджетный кредит предоставляются на условиях возвратности, срочности и (возможно) возмездности. Дотация, субвенция и субсидия предоставляются на условиях безвозвратности и безвозмездности. В-третьих, – и это отличие в финансово-правовой науке считается принципиальным – использование бюджетной ссуды как метода бюджетного регулирования производится на стадии исполнения бюджета, в то время как дотация (субвенция, субсидия) применяются на стадии его составления[[14]](#footnote-14).

Существует практика, когда вышестоящий бюджет берет на финансирование расходов нижестоящего бюджета. Обычно это осуществляется в рамках общефедеральных целевых программ. Так, в федеральном бюджете на 2003 год в рамках федеральной целевой программы «Сохранение и развитие архитектуры и исторических городов (2002–2010 годы)» предусмотрено финансирование специальной подпрограммы «Сохранение и развитие исторического центра г. Санкт-Петербурга». Существуют и более целевые федеральные программы, прямо нацеленные на развитие субъектов Российской Федерации. Например, федеральный бюджет на 2003 год содержал финансирование таких специализированных программ, как «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года», «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года», «Социально-экономическое развитие Республики Курильских островов Сахалинской области (1994–2005 годы» и т.п.

Наконец, если в процессе исполнения бюджета выясняется, что имеющихся доходов недостаточно для покрытия расходов бюджетов, то сокращаются эти расходы. Данный процесс получил название «секвестирование бюджетных расходов». Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит данного понятия, но то, что в практике бюджетной деятельности сокращение расходов бюджета реально применяется как метод бюджетного регулирования, сомнения не вызывает[[15]](#footnote-15).

**Секвестр** [от лат. sequestrum – ограничение] – специальный механизм, предусматривающий запрет на расходование средств в определенных пределах, который вводится в случаях, когда при исполнении бюджета происходит превышение установленного уровня бюджетного дефицита, либо сокращаются поступления от доходных источников, в результате чего становится невозможным финансирование в полном объеме предусмотренных бюджетом расходов[[16]](#footnote-16).

Таким образом, процесс бюджетного регулирования осуществляется сверху вниз: каждый вышестоящий бюджет регулирует нижестоящие бюджеты[[17]](#footnote-17).

При этом основное правовое отличие собственных (закрепленных) доходов и регулирующих доходов бюджетов заключается в том, что право на собственный доход возникает у бюджета в силу нормативного правового акта (например, Налогового кодекса Российской Федерации или Бюджетного кодекса Российской Федерации) и это право действует столько, сколько будет действовать тот нормативный правовой акт, которым данное право установлено. Право же на регулирующие доходы возникает при утверждении того бюджета, который регулирует нижестоящие бюджеты. И это право действует в течение текущего финансового года (то есть столько, сколько действует правовой акт, утвердивший вышестоящий бюджет). Впрочем, бюджетное законодательство России несколько отошло от этой достаточно традиционной схемы, о чем будет сказано ниже.

Таким образом, бюджетное регулирование, выражая взаимодействие различных видов бюджетов, входящих в состав бюджетной системы, охватывает следующие явления: а) структуру доходов и расходов бюджетов различных звеньев; б) принципы и порядок распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами; в) порядок сбалансирования (уравнивания) доходных и расходных частей каждого бюджета.

**Цель** бюджетного регулирования – обеспечение надлежащего взаимодействия всех компонентов бюджетной системы, сбалансирование каждого его элемента и всей системы в целом с тем, чтобы данный механизм нормально функционировал и бесперебойно работал.

**Методами** бюджетного регулирования являются: а) распределение расходов между отдельными видами бюджетов, входящих в бюджетную систему; б) установление собственных (постоянно закрепленных) доходов для каждого звена бюджетной системы; в) установление налогов, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие в целях сбалансирования последних. Данные налоги принято именовать «регулирующие налоги»; г) сбалансирование нижестоящего бюджета путем оказания ему финансовой помощи из вышестоящего бюджета на основе безвозвратного предоставления денежных средств (дотация, субвенция, субсидия); д) межбюджетное кредитование в виде в виде бюджетного кредита или бюджетной ссуды; е) сокращение бюджетных расходов, включая секвестирование.

Такова в общих чертах схема бюджетного регулирования с вытекающим из этого распределением доходов нижестоящих бюджетов на собственные (закрепленные) и регулирующие.

Что касается бюджетов субъектов Российской Федерации, то они в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, за исключением доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам (п. 1 ст. 55 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Другими словами, в данном случае мы также имеем достаточно традиционную схему деления доходов на собственные и регулирующие.

К ***собственным*** доходам бюджета субъекта Российской Федерации Бюджетный кодекс Российской Федерации относит следующие виды доходов.

1. **Налоговые доходы**, закрепленные за бюджетами субъектов Российской Федерации законодательством Российской Федерации.

К числу таких доходов относятся налоги и сборы субъектов Российской Федерации, перечень которых устанавливает Налоговый кодекс Российской Федерации.

Согласно этому Кодексу к налогам и сборам субъектов Российской Федерации относятся: 1) налог на имущество организаций; 2) налог на недвижимость; 3) дорожный налог; 4) транспортный налог; 5) налог с продаж; 6) налог на игорный бизнес; 7) региональные лицензионные сборы (ст. 14 Налогового кодекса Российской Федерации).

2. **Неналоговые доходы** в виде:

а) доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

б) средства, полученные в результате применения гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного субъектам Российской Федерации, и иные суммы принудительного изъятия, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

3. **безвозмездные поступления**, это дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ; субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии); субвенции из других бюджетов бюджетной системы РФ; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ, а также безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования[[18]](#footnote-18).

Что касается ***регулирующих*** доходов бюджетов Российской Федерации, то они представляют собой, как уже было сказано выше, федеральные налоги и иные платежи, по которых устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов (ст. 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Отметим, установление регулирующих налогов в качестве доходов бюджетов субъектов Российской Федерации на **долговременной** основе стирает разницу между регулирующими и закрепленными (собственными) доходами этих бюджетов. Действительно, если тот или иной налог, относящийся к системе федеральных налогов, определен в качестве регулирующего дохода бюджетов субъектов Российской Федерации на долговременной основе, то не проще ли этот налог перевести из разряда федерального в разряд налога субъекта Российской Федерации, превратив тем самым его в постоянный доход субъекта Российской Федерации.

***Нормативы отчислений*** федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации определяются Налоговым кодексом Российской Федерации либо законом о федеральном бюджете, который передает регулирующие доходы в бюджет субъекта Российской Федерации.

Сам Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает нормативы отчислений по следующим видам налогов:

а) налог на добычу полезных ископаемых (за исключением углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых), который распределяется следующим образом:

40 процентов от суммы налога – в доход федерального бюджета;

60 процентов от суммы налога – в доход бюджета субъекта Российской Федерации;

б) налог на добычу углеводородного сырья, который распределяется следующим образом:

80 процентов от суммы налога – в доход федерального бюджета;

20 процентов от суммы налога – в доход бюджета субъекта Российской Федерации.

При добыче общеполезных ископаемых полная сумма налога подлежит уплате в доход бюджетов субъектов Российской Федерации;

в) доход от уплаты налога при применении упрощенной системы налогообложения, который распределяется следующим образом:

в федеральный бюджет – 30 процентов;

в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 процентов;

в местные бюджеты – 45 процентов;

в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 процента;

в бюджет территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 процента;

в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации – 5 процентов.

г) доходы от уплаты единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, который распределяется следующим образом:

в федеральный бюджет – 30 процентов;

в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15 процентов;

в местные бюджеты – 45 процентов;

в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 0,5 процента;

в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования – 4,5 процента;

в бюджет Фонда социально страхования Российской Федерации – 5 процентов.

Надо признать, что перечисленные доходы мало отвечают своему статусу «регулирующих» доходов, поскольку они, во-первых, перечислены непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации (т.е. в правовом акте, носящем нормативный характер), во-вторых, нормативы их распределения также установлены в нормативном правовом акте. В результате данные доходы, будучи не связанными с процессом ежегодного перераспределения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, переходят скорее в разряд постоянно закрепленных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и иных нижестоящих бюджетов.

К более классическим видам регулирующих доходов, относятся те, размеры отчислений которых в бюджеты субъектов Российской Федерации устанавливаются непосредственно в законе о федеральном бюджете на текущий год.

Например, в Федеральном законе «О федеральном бюджет на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» в качестве регулирующих налогов субъектов Российской Федерации предусмотрена передача этим бюджетам в полном объеме (т.е. в размере 100 процентах) налога на доходы физических лиц, который относится к числу федеральных налогов.

Обычно же в качестве регулирующих доходов субъектов Российской Федерации федеральный центр использует акцизы, отнесенные к разряду доходов федерального уровня.

Установлено, что 80 процентов доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, указанных в статье 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации, направляется в уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства и перечисляется им в бюджеты субъектов Российской Федерации не реже одного раза в 10 дней в соответствии с нормативами распределения на 2008 год согласно приложению 2 к настоящему Федеральному закону и на 2009–2010 годы согласно приложению 3 к настоящему Федеральному закону.

Также установлено, что 60 процентов доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, указанных в статье 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации, направляется в уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства и перечисляется им в бюджеты субъектов Российской Федерации не реже одного раза в 10 дней в соответствии с нормативами распределения на 2008 год согласно приложению 4 к настоящему Федеральному закону и на 2009–2010 годы согласно приложению 5 к настоящему Федеральному закону.

Что касается межбюджетных трансфертов предоставляемых бюджетам субъектов РФ, то распределение межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации или осуществляется в установленном им порядке.

Установлено что, оплата услуг почтовой связи и банковских услуг, оказываемых банками, определяемыми субъектами Российской Федерации (местными администрациями) в установленном законодательством порядке, по выплате денежных средств гражданам в рамках обеспечения мер социальной поддержки и (или) компенсация затрат на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций) и учреждений, находящихся в их ведении, в связи с осуществлением переданных им полномочий Российской Федерации могут осуществляться за счет соответствующих субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Что в 2008 году операции с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми из федерального бюджета в форме субсидий и субвенций, в рамках исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации учитываются на лицевых счетах, открытых получателям средств бюджетов субъектов Российской Федерации в территориальных органах Федерального казначейства. При передаче указанных межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты операции с указанными межбюджетными трансфертами учитываются на лицевых счетах, открытых получателям средств местных бюджетов в территориальных органах Федерального казначейства, но эти требования не распространяются на субсидии и субвенции, предоставляемые в порядке компенсации произведенных кассовых расходов.

Устанавливаемый Правительством Российской Федерации порядок предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий или субвенций должен предусматривать возможность получения указанных субсидий или субвенций в порядке компенсации произведенных кассовых расходов и право выбора высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) между получением указанных субсидий или субвенций в порядке, установленном частью 4 настоящей статьи, или в порядке компенсации произведенных кассовых расходов.

Кроме того выделяются субвенции и субсидии целевого характера (на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданной в ведение органов местного самоуправления, на финансирование дорожного хозяйства, на проведение оздоровительной компании детей и подростков и т.п.).

В федеральном бюджете специально утверждается перечень высокодотационных субъектов Российской Федерации, что призвано подчеркнуть особое отношение к бюджетному регулированию указанных субъектом.

Завершая рассмотрение вопроса о соотношении собственных (закрепленных) и регулирующих доходов субъектов Российской Федерации, следует подчеркнуть, что именно собственные доходы этих субъектов, выражая их финансовую самостоятельность, отражают степень реальности федерализма в государственном устройстве страны. Так, в соответствии с Законом 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, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» доля закрепленных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета дотаций и субвенций) в субфедеральном (т.е. консолидированном) бюджете должна была составлять не менее 70 процентов. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации эта доля снижается и налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Практически же эта доля приближается к 30 процентам.

## 1.3 Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами (о новом подходе к бюджетному регулированию)

Действующий механизм бюджетного регулирования не лишен недостатков и нуждается в совершенствовании.

Теоретически разграничение бюджетных полномочий должно основываться на принципе достаточности расходных прав. Однако на практике на федеральном уровне происходит перекос в сторону доходных полномочий, на других уровнях бюджетной системы – в направлении расходных обязательств. Существующих подход к перераспределению доходов заметно ограничивает возможности бюджетного регулирования, снижает самостоятельность территориальных бюджетов.

До вступления в действие поправок к Бюджетному кодексу РФ, принятых Федеральным законом от 20.08.2004 г. №120-ФЗ, бюджетное регулирование осуществлялось с применением регулирующих доходов. В числе недостатков этого метода отмечались: отсутствие стимулов к развитию налогооблагаемой базы, ежегодная конкуренция с властью за источники доходов, отсутствие должного уровня ответственности исполнительных органов власти субъектов РФ за сбор доходов в бюджетную систему и т.д. Однако замена регулирующих доходов на закрепленные при плохо развитой собственной доходной базе бюджетов только повысила зависимость регионов от средств, передаваемых из федерального центра.

Основным методом бюджетного регулирования в РФ являются межбюджетные трансферты. При этом методики распределения средств специализированных фондов имеют недостатки, основным из которых является недостоверность расчетов. Например, при распределении средств ФФФПР на 2007 г. использовались отчетные данные за 2002–2005 гг., в то время как уже к концу первого квартала 2007 г. Федеральной службой государственной статистики была подготовлена отчетность за 2006 г.

Специалистами неоднократно указывалось на сложность расчетов межбюджетных трансфертов. Под сомнение ставятся экономическая обоснованность критериев, положенных в основу распределения средств фондов, а также целесообразность изменений, вносимых в методики распределения средств на очередной финансовый год. Гарантированное предоставление средств федерального бюджета, по мнению большинства финансистов, не способствует социально-экономическому развитию регионов.

Стимулирующая роль трансфертов зависит от того, каким образом был определен их объем, а от того, как относятся к финансовой помощи на местах. Если ее воспринимают как дополнительный доход, то стимулирующего эффекта не наблюдается. Наличие специализированных фондов, имеющих сходные функции (Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд компенсаций) только усугубляют ситуацию.

Одним из основополагающих принципов бюджетной системы России является равенство бюджетных прав субъектов РФ. Однако согласно конституции страны, имеется несколько разновидностей субъектов РФ, различающихся по своему статусу: республики, города Федерального значения и т.д. существуют и сложносоставные субъекты РФ, в которых больше прав принадлежит более крупному административно-территориальному образованию. Так, перераспределение бюджетных средств между автономными округами может осуществлять только край, в который они входят. Поэтому автономный округ изначально имеет меньше полномочий, нежели край, хотя тот и другой являются субъектами РФ.

В связи с этим следует внимательнее взглянуть на практику выравнивания бюджетной асимметрии. С одной стороны, государство обязано обеспечить своих граждан одинаковым набором общественно значимых услуг. С другой стороны, стоимость этих услуг напрямую зависит от социально-экономического положения региона.

Если поставить цель – обеспечить выравнивание бюджетных возможностей на всей территории страны, в этом случае нарушится принцип справедливости: регионы, которые вкладывают в свое развитие больше средств, больше и потеряют. Отсюда становится понятным пассивное отношение дотационных регионов к повышению качества управления своими бюджетными средствами.

В то же время не стоит забывать, что большая часть регионов-доноров имеют на своей территории крупные месторождения природных ресурсов, которые принадлежат государству в целом. Такие субъекты РФ обязаны перечислять повышенные доходы в федеральный бюджет, из которого в последующем будет происходить перераспределение между другими субъектами РФ.

Получается, что не стоит стремиться к абсолютной симметрии в бюджетной сфере, поскольку это недостижимо в принципе. Механизмы горизонтального выравнивания, хотя и далеки о совершенства, все-таки позволяют осуществить выравнивание бюджетной обеспеченности регионов до законодательно установленных критериев. Другой вопрос, что необходимо исключить влияние на бюджетный процесс субъективных факторов, повысить прозрачность операций, стимулировать субъекты РФ к увеличению доходной базы, повышению эффективности использования бюджетных средств.

Возможности регионов могут быть расширены за счет выявления резервов роста бюджетных доходов. Такие резервы существуют, но часто остаются невостребованными. Речь идет о неналоговых доходах бюджетов, в первую очередь, от региональной собственности (аренды земли, лесного фонда, другого имущества).

Чтобы собственность начала приносить доход, необходимо ее структурировать, разработать порядок администрирования данного источника бюджетных доходов и методы взаимодействия предприятий и организаций с бюджетной системой государства (в части уплаты неналоговых платежей в бюджет). В рамках реформирования системы управления региональной собственностью целесообразно предусмотреть наличие системы учета и мониторинга объемов и реальной стоимости недвижимого имущества.

Последнее предполагает следующее:

– утверждение концепции управления долями участия администрации в приватизированных предприятиях;

– соответствие списка предприятий, долями участия в которых владеет администрация, заявленной концепции;

– оценку эффективности использования активов администрации;

– практику продажи объектов недвижимости, не соответствующих концепции управления долями участия в капитале предприятия;

Все это уже сейчас может быть реализовано на уровне субъекта РФ.

Аккумулирование денежных средств в государственную казну обеспечивается не только комплексом фискальных мер, сколько проведением превентивных мероприятий, направленных на сокращение кредиторской задолженности перед бюджетом. Немаловажную роль здесь играет государственный финансовый контроль, результативность которого во многом зависит от организационной структуры, правовой базы и функционального взаимодействия контролирующих органов. Решение имеющихся в этой области проблем также позволит увеличить доходы бюджетов.

В свою очередь, эффективность применения механизма бюджетного регулирования во многом зависит от используемых в бюджетном процессе методик.

Предлагается методический подход, направленный на совершенствование механизма бюджетного регулирования в РФ. Данный подход предполагает исследование в качестве объекта бюджетного регулирования не отдельно взятого субъекта РФ, а целого федерального округа и состоит из 6 этапов, характеризующимися прямыми и обратными связями. Переход к каждому последующему этапу осуществляется только после реализации предыдущего этапа. В подходе предусмотрена обратная связь, обеспечивающая возврат к предыдущим этапам.

*Этап 1* предусматривает рассмотрение Федерального округа в качестве укрупненного субъекта РФ.

Учитывая современные тенденции пространственно-экономической трансформации бюджетное регулирование на Федеральном уровне будет осуществляться не относительно республик, краев, областей, а относительно федеральных округов, образованных в составе Российской Федерации.

Выделены общие социальные и экономические особенности субъектов РФ, образующих один федеральный округ, с целью определения для него механизма бюджетного регулирования.

Поскольку формирование федеральных округов основывалось на социально-экономическом районировании, которое использовалось в советском государстве, демографические и природно-климатические факторы учитывались изначально. Также рассматривалась взаимосвязь показателей отдаленности от центра и развития территории с учетом фактора транспортной связи. В то же время бюджетные особенности территории не исследовались и в расчет не принимались.

Устойчивость бюджета можно представить четырьмя типами его состояния:

1) абсолютно устойчивым;

2) нормальным;

3) неустойчивым;

4) кризисным.

Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при условии, если минимальных расходов меньше значения собственных доходов бюджета.

Нормальное состояние бюджета характеризуется равными значениями минимальных расходов и собственных доходов бюджета.

Неустойчивое состояние бюджета характеризуется тем, что для покрытия минимальных расходов дополнительно к собственным доходам бюджета привлекаются средства федерального бюджета и другие финансовые ресурсы (свободные остатки бюджетных средств, внебюджетные средства и т.д.).

Кризисное состояние бюджета возможно при условии, если абсолютное значение минимальных расходов больше значения консолидированных доходов бюджета.

Под минимальными бюджетными расходами понимаются средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по жизнеобеспечению населения. Собственные доходы бюджета не учитывают средства, предоставляемые из федерального бюджета в качестве межбюджетных трансфертов, за исключением субвенций.

По каждому субъекту РФ, входящему в федеральный округ, анализируется устойчивость финансовой системы региона и способность экономики региона к дальнейшему развитию.

Для целей данного анализа предлагается след. Система показателей:

– объем ВРП в текущих ценах на душу населения;

– темп роста ВРП, в% к соответствующему периоду прошлого года;

– дефицит регионального бюджета, в% к ВРП;

– доходная часть регионального бюджета (фактическое исполнение), в % к ВРП;

– расходная часть регионального бюджета, в% к ВРП;

– объем государственного долга субъекта РФ, в% к ВРП;

– средства регионального бюджета, в% к общему объему инвестиций в отчетном периоде;

– соотношение собственных и совокупных доходов регионального бюджета (коэффициент автономии);

– обеспеченность минимальных расходов консолидированными доходами бюджета (коэффициент бюджетного покрытия);

– уровень бюджетной задолженности от общей суммы расходов бюджета (коэффициент бюджетной задолженности);

– объем бюджетных доходов в расчете на душу населения (коэффициент бюджетной результативности региона);

– объем бюджетных расходов на 1 жителя региона (коэффициент бюджетной обеспеченности населения).

Отметим, что в расчетах используется среднегодовая численность населения региона.

Для более тщательного анализа бюджета можно воспользоваться методикой оценки финансового положения и качества управления финансами, разработанной министерством финансов РФ для распределения средств федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

*Этап 2* предусматривает выбор экономического критерия, на основании которого будет производиться оценка эффективности бюджетного регулирования.

В качестве такого критерия выбирается показатель достаточности бюджетных доходов, либо показатель бездефицитности бюджета.

Под достаточностью бюджетных доходов понимается соотношение объема доходов, заложенных в бюджет на очередной финансовый год, и планируемой величины расходов, необходимой для реализации бюджетных полномочий на соответствующей территории в очередном финансовом году. Показатель бездефицитности бюджета характеризует плановый уровень бюджетного дефицита и определяется как отношение объема дефицита бюджета к общей сумме бюджетных расходов на очередной финансовый год.

Поскольку государственных стандартов стоимости предоставления бюджетных услуг не существует, необходимый объем бюджетных средств может быть рассчитан на основании стандартов, принятых на региональном уровне.

Указанные показатели являются взаимоисключающими, поэтому оптимизация структуры бюджета может производиться только по одному из них.

*Этап 3 –* анализ действующих методов бюджетного регулирования – подразумевает исследование влияния отдельных методов бюджетного регулирования на формирование структуры бюджета.

Аналогично первому этапу, сначала анализ проводится в разрезе субъектов РФ, далее выделяются особенности применения отдельных способов, приемов и форм бюджетного регулирования для федерального округа.

Решение проблем бюджетного регулирования, в первую очередь, должно быть связано с поиском и привлечением в бюджетный процесс резервов бюджетных доходов.

*этап 4* имеет своей целью определение резервов роста бюджетных доходов и объективную оценку возможности мобилизовать эти резервы в бюджет.

Рост налоговых доходов возможен в следующих случаях:

– изменения налогового законодательства в части закрепления отдельных налогов за субъектами РФ в полном объеме либо в виде фиксированного процента отчислений в региональный бюджет;

– повышения поступлений налоговых доходов в бюджет в результате эффективного проведения на региональном уровне мер бюджетно – налогового администрирования.

Рост неналоговых доходов может быть обеспечен качественным учетом региональной собственности, ее мониторингом и эффективным бюджетным администрированием.

На объем межбюджетных трансфертов также может повлиять информация, которая используется при расчете их величины.

Как показывает практика, в последние годы значительно повысилась оперативность законодательных процедур. Поэтому все перечисленные резервы могут быть успешно мобилизованы в бюджет.

*Этап5* предусматривает построение универсальной модели оптимизации структуры бюджета.

Универсальность модели заключается в том, что, во-первых, в качестве неизвестной величины мы можем выбрать любую составляющую, во-вторых, каждая такая составляющая с учетом поставленной задачи может быть дополнительно детализирована.

Возможно моделирование и сравнение ситуаций с учетом бюджетных резервов, выявленных на предыдущем этапе.

Допустим, в федеральный округ входит М субъектов РФ со следующими показателями[[19]](#footnote-19):

Aj – налоговые доходы j-го субъекта РФ,

Bj – неналоговые доходы j-го субъекта РФ,

Cj – средства федерального бюджета, предоставленные j-му субъекту РФ в качестве межбюджетного трансферта,

Rj – расходные обязательства j-го субъекта РФ.

Учет этих показателей осуществляется в следующей модели оптимизации структуры бюджета:

1)



В качестве целевой функции модели принимаем минимизацию суммарного дефицита бюджета средств округа:

2)



Если в качестве критерия эффективности бюджетного регулирования принимается достаточность бюджетных доходов, то целевая функция примет вид:

3)



при этом:

4)



величину налоговых доходов j-го субъекта РФ находим по формуле:

5)



где: Nij – размер налоговой базы по i-му региональному налогу j-го субъекта РФ.

Si – ставка i-налога, закрепленная налоговым законодательством.

Ngj – размет налоговой базы по g-му федеральному налогу j-го субъекта РФ.

Sg – ставка g-го налога, закрепленная законодательством за региональным уровнем бюджетной системы.

n – число региональных налогов, m – число федеральных налогов, закрепленных за региональным уровнем.

Величину неналоговых доходов j-го субъекта РФ находим по формуле:

6)



где: Rij – базовая величина для исчисления неналогового платежа,

Fi – ставка неналогового платежа,

s – число видов неналоговых платежей.

Предположим, что в качестве неизвестной определен показатель межбюджетных трансфертов – Cj. Его велечина из базовой формулы выводится следующим образом:

7)



при этом итоговая сумма межбюджетного трансферта федеральному округу на очередной финансовый год рассчитывается следующим образом:

8)



где: Cj – объем межбюджетного трансферта на очередной финансовый год,

Jj – уровень инфляции, прогнозируемый в очередном финансовом году.

То есть мы предлагается производить индексацию расчетных показателей, а не фондов финансовой поддержки регионов.

*Этап 6* предполагает разработку рекомендаций, предусматривающих всесторонний анализ полученных результатов по оценки эффективности бюджетного регулирования для федерального округа.

Подводя итог этого параграфа можно сделать вывод, что представленный методический подход вполне вписывается в концепцию бюджетирования, ориентированного на результат, и тем самым направлен на решение задач бюджетной политики государства на среднесрочную перспективу.

# 

# 2. Межбюджетные отношения на уровне федерация–регион

## 

## 2.1 Финансовое обеспечение регионов. Взаимоотношение ФБ с региональными бюджетами

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

В настоящее время не только ведущие экономисты, но и практически все действующие политики и руководители субъектов и муниципальных образований Российской Федерации осознали, что дальнейшее поступательное развитие экономики и равномерное улучшение благосостояния граждан во всех регионах может быть достигнуто только при условии совершенствования бюджетной и налоговой политики, в том числе и стратегии реформирования межбюджетных отношений и законодательного обеспечения финансовых основ местного самоуправления.

С момента принятия Правительством РФ Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации достигнуты значительные позитивные результаты. В частности сделан большой шаг в направлении уточнения расходных полномочий всех уровней бюджетной системы. Удалось продвинуться в направлении разработки нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Существенно усовершенствован механизм распределения Федерального фонда поддержки субъектов РФ. Приняты Федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Все это говорит о том, что в настоящее время представляется совершенно необходимым создание в России модели финансового выравнивания уровня развития отдельных регионов, адекватной современным об эффективности и справедливости.

Обычно под моделью финансового выравнивания уровня социально-экономического развития понимают схему перечисления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из федерального бюджета региональным бюджетам.

Табл. 2.2. Группировка субъектов РФ по доходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2003 г. (в руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| №  п/п | показатели | Колмчество субъектов РФ в данной группе | Средний доход по группе | Максимальное значение в группе | Минимальное значение в группе |
| 1 | Свыше 20000 | 15 | 37800,6 | 161566,1 | 20107,3 |
| 2 | От 15000 до 20000 | 7 | 16137,5 | 17548,5 | 15054,3 |
| 3 | От 10000 до 15000 | 24 | 11750,5 | 14877,5 | 10001,7 |
| 4 | От 5000 до 10000 | 43 | 8142,7 | 9795,6 | 6089,8 |
|  | Итого\*: | 89 | 13356,5 | 161566,1 | 6089,8 |

В 2003 году уже 15 территорий имели доходы в расчете на одного жителя у Чукотского АО – 161566,1 руб., минимальное – у Кабардино – Балкарской Республики – 6089,8 руб. Разницу между максимальным и минимальным показателями – 26,5 раз. 14 регионов России имели расходы в расчете на одного жителя свыше 20000 руб. максимальное значение расходов в расчете на одного жителя у Эвейского АО – 175272 руб. От 5000 до 10000 руб. расходов в расчете на одного жителя в 2003 году имеет 41 территория. минимальное значение у Кабардино-Балкарской Республики – 6360,4 руб. Разница между максимальным и минимальным показателями по расходам в расчете на одного жителя в 2003 году – более 27 раз, или практически не изменилась за четыре года.

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

Табл. 2.3. Группировка субъектов РФ по доходам консолидированных бюджетов в расчете на одного жителя в 2003 г. (в руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| №  п/п | показатели | Колмчество субъектов РФ в данной группе | Средний доход по группе | Максимальное значение в группе | Минимальное значение в группе |
| 1 | Свыше 20000 | 14 | 40916,7 | 175272,0 | 20779,6 |
| 2 | От 15000 до 20000 | 9 | 16844,3 | 19247,7 | 15244,1 |
| 3 | От 10000 до 15000 | 25 | 11754,4 | 14810,2 | 10050,3 |
| 4 | От 5000 до 10000 | 41 | 8138,5 | 9870,9 | 6360,4 |
|  | Итого\*: | 89 | 13707,9 | 175272,0 | 6360,4 |

Анализ поступлений дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности с 2000 г. показывает, что темп роста 2001 г. к 2000 г. составляет в среднем по России 152%. Вместе с тем в Ненецком АО данный показатель составляет только 11% от уровня 2000 г., в Белгородской области – 12%, тогда как в Ленинградской области увеличивается на 345%, а в Челябинской – на 1134%.

В 2002 г. в среднем по России темп роста поступлений дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности 2002 г. к 2001 г. составляет 132%. В Иркутской области и Удмуртской Республики темпы роста соответственно – только 29% и 39% от уровня 2001 г. тогда как в Челябинской обл. – 355%, а в Белгородской обл. – 1810%. Белгородская область со 156,8 млн. руб. и уже в 2002 г. – 329,9 млн. руб.

В 2003 г. темп роста поступлений дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности к уровню 2002 г. в целом по России составляет 119%. 38 территорий России имеют показатель темпа роста 112%, но вместе с тем Таймырский АО прирастает на 285%, а Иркутская область при катастрофическом падении год назад – на 981%.

Анализ поступления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в 2000–2003 гг. показывает, что минимальные и максимальные значения темпов роста трансферта у ряда регионов имеют большой разброс. Проведенный анализ говорит о том, что методику распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки необходимо совершенствовать. Но не так, как это было сделано при определении объема средств этого Фонда в 2004 г., когда был установлен предельный уровень отклонения объема его средств в сравнении с 2003 г. – 15%.

Расчетный объем средств Федерального фонда финансовой поддержки для каждого региона в 2004 г. скорректирован на коэффициенты стабилизации. Как указано в методике распределения средств Фонда «корректировка расчетного объема средств производится с целью обеспечения стабилизации распределения фонда и повышения достоверности бюджетного планирования консолидированных бюджетов субъектов РФ».

К чему привела такая «корректировка» показывают, например, данные по ряду территорий в сравнении с Волгоградской областью.

Оценка доходных возможностей и расходных потребностей Волгоградской области позволяет в 2004 г. рассчитывать на объем финансовой помощи из федерального бюджета в сумме 1865,5 млн. руб., а реально область получает 1255 млн. руб., теряя 610,5 млн. руб. (табл. №…анализ расчета дотаций…).

В то же время Республика Калмыкия, Астраханская обл. выигрывают в сложившейся ситуации. Как видно из табл. (№…анализ расчета дотаций…), уже при распределении средств Фонда на 2003 г. данные территории выиграли, получив компенсационную часть трансферта, Республика Калмыкия – 381,2 млн. руб., Астраханская обл. – 408,9 млн. руб. В 2004 г. их опять «подтягивают» до уровня 2003 г., но ведь такое «подтягивание» уже было произведено.

Проанализировав результаты распределения средств Фонда в 2002–2004 г., можно сказать, что Волгоградская область на протяжении последних лет «проигрывает» при распределении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. И если в 2002 г. этот проигрыш можно было объяснить относительно «благополучными» по сравнению с другими территориями социально-экономическими, демографическими и прочими показателями Волгоградской области, то счет индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов в 2003 г. «третьей» части трансферта, в 2004 г. – установлением предельного уровня отклонения объема средств Фонда на 2003 г. от объема средств Фонда на 2004 г. (15%), Волгоградская область потеряла значительные суммы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Естественно напрашивается вывод, что введение в методику в 2003–2004 гг. поправок фактически обесценивает методику расчета индекса налогового потенциала, а также индекса бюджетных расходов и, соответственно, нарушает общую идеологию методики распределения средств из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Анализ распределения средств Фонда финансовой поддержки в 2004 г. в расчете на одного жителя (табл. Группировка…в 2004 г.) показывает, что 9-ти территориям России размер трансферта определяется более 10000 руб. на человека, максимальный показатель у Чукотского АО – 42187,1 руб. на человека, минимальный показатель у Свердловска – 7,7 руб. на чел. Не получают трансферта 18 территорий.

Табл. 2.5. Группировка субъектов РФ по объему средств из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ в расчете на одного жителя в 2004 г. (в руб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| №  п/п |  | Количество субъектов РФ в данной группе | Средний объем по группе | Максимальное значение в группе | Минимальное значение в группе |
| 1 | Свыше 10000 | 9 | 14798,6 | 42187,1 | 10832,2 |
| 2 | От 5000 до 10000 | 6 | 7070,5 | 9586,2 | 5271,8 |
| 3 | От 2000 до 5000 | 22 | 3188 | 4971,9 | 2220,1 |
| 4 | От 1000 до 2000 | 18 | 1279,9 | 1893,7 | 1038,4 |
| 5 | От 500 до 1000 | 8 | 776,2 | 956,8 | 613,5 |
| 6 | От 200 до 500 | 7 | 340,3 | 469,7 | 205 |
| 7 | Менее 200 | 1 | 7,7 | 7,7 | 7,7 |
| 8 | Не получают дотации  На выравнивание уровня бюджетной обеспеченности | 18 |  |  |  |
|  | ИТОГО: | 89 | 1227,1 | 42187,1 | 7,7 |

Финансовое выравнивание уровня развития территорий зависит не только от перечисления трансфертов из федерального бюджета, хотя этот фактор должен играть существенную роль, но и от налогообложения, реализации целевых федеральных программ, реализации федеральных законов и других способов вторичного распределения финансовых ресурсов между регионами.

Что касается налогообложения, то изменения в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве, принимаемые на протяжении последних лет, привели к значительному сокращению источников доходов бюджетов субъектов РФ.

Так, с 1 января 2001 г. были отменены налог на содержание жилищного фонда и объектов в социально-культурной сферы, являвшийся одним из источников формирования доходов местных бюджетов, налог на приобретение автотранспортных средств, а также снижена в 2 раза ставка налога на пользователей автомобильных дорог, зачисляемого в территориальные дорожные фонды. В 2001 г. регионы лишились доли отчислений по налогу на добавленную стоимость (15%), и налог на добавленную стоимость стал в полном объеме зачисляться в федеральный бюджет. Также был снижен норматив зачисления в региональный бюджет

платы за нормативные и сверх нормативны е выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов с 90 до 81%.

Выпадающие доходы бюджета Волгоградской обл. в 2001 г. только по трем бюджетообразующим налогам составили около 3,7 млн. руб., в том числе:

– по налогу на добавленную стоимость – 1,6 млрд. руб.;

– по налогу на содержание жилищного фонда – 0,8 млрд. руб.;

– по территориальному дорожному фонду – 1,3 млрд. руб.

в 2002 г. потери бюджета Волгоградской области стали еще больше. С принятием главы 25 ч. 2 НКРФ «Налог на прибыль организаций» сократились ставки, исчисленные по которым суммы налога на прибыль зачислялись в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, а именно:

– в бюджеты субъектов РФ – с 19% до 14,5%;

– в местные бюджеты – с 5% до 2%.

Несмотря на то, что практически в полном объеме отменены все налоговые льготы, потери бюджета Волгоградской обл. по налогу на прибыль организаций в 2002 г. составили более 1 млрд. руб.

Кроме того, федеральным законодательством с 2002 г. отменены отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и платежи за пользование недрами, а также значительно сокращена доля субъектов РФ в поступлениях от налогов на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья. Предусмотренное распределение налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья – в федеральный бюджет – 80%, региональный – 20% (при действовавших ранее нормативах в федеральный бюджет – 40%, региональный – 60%) – существенно снизило доходную базу областного и местных бюджетов.

Общая сумма потерь консолидированного бюджета области по вышеуказанным причинам в 2002 г. превысила 6 млрд. руб.

Дальнейшее проведение налогово-бюджетной реформы, повлекло за собой очередное сокращение доходной части бюджета области и в 2003 г.

С 1 января 2003 г. отменены налог на пользователей автомобильных дорог, налог с владельцев транспортных средств, налог на покупку иностранных денежных законов и акцизы на ювелирные изделия. Акцизы на табачные изделия в полном объеме переданы в федеральный бюджет. В системе налогообложения в виде единого налога на временный доход для определенных видов деятельности изменены нормативы зачисления налога. Теперь в федеральный бюджет зачисляется 30% доходов (ранее – 30% по юридическим лицам и 0% по индивидуальным предпринимателям), в бюджет субъекта РФ и местные бюджеты – 60% доходов (ранее – 70% по юридическим лицам и 100% по индивидуальным предпринимателям), в государственные внебюджетные фонды – 10% доходов (ранее – 0%).

Кроме того, начавшееся разграничение государственной собственности на землю также привело к снижению поступлений в бюджет Волгоградской области.

Таким образом, в результате проведенной в 2002–2003 гг. реформы, потери консолидированного бюджета области в 2003 г. оцениваются в сумме 7,2 млрд. руб.

В 2004 г. потери консолидированного бюджета Волгоградской области еще больше. Это связано с отменой с 1 января 2004 г. налога с продаж, большинства региональных и местных налогов и сборов, а также снижением норматива зачисления в бюджеты субъектов РФ налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья с 20 до 14,4%. Потери бюджета области по указанным налогам в 2004 г. составят около 1,2 млрд. руб. Предусмотренная же из федерального бюджета компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Федерации не покрывает сумму потерь бюджета области в полном объеме.

Таким образом, происходит перераспределение налоговых поступлений, влекущее за собой уменьшение доходов бюджетов регионов. При этом объеме обязательств региональных бюджетов, в том числе за счет принимаемых на федеральном уровне решений, постоянно увеличивается, что естественным образом обуславливает несоответствие между уровнем необходимого финансового обеспечения законодательно закрепленных расходных обязательств и фактически возможным расходов за счет средств региональных и местных бюджетов. Перечень и налогооблагаемая база исчисления региональных местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровне весьма ограничены.

Все это становится наиболее острым в период, когда необходимо претворять в жизнь новое законодательство о местном самоуправлении.

Основные положения закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» говорят о том, что:

1. унифицируется система организации местного самоуправления, устанавливается обязательное формирование местного самоуправления на двух территориальных уровнях, создается двухуровневая система местных бюджетов (городской или районный и поселенческий в районах).
2. разграничиваются полномочия между уровнями публичной власти, определяется перечень вопросов местного значения.
3. определяются права РФ в вопросах регулирования местного самоуправления.
4. изменяется система федеральных, региональных и местных налогов.
5. за конкретным уровнем бюджетной системы доходы закрепляются на долгосрочной основе.
6. вносятся существенные изменения в бюджетное и налоговое законодательство.

Таким образом, органы государственной власти и органы местного самоуправления субъектов РФ будут поставлены в новые условия формирования межбюджетных отношений.

**2.2 Анализ регулирования Федеральным Бюджетом доходов бюджета Кемеровской области в 2007–2010 гг.**

Кемеровская область является одним из высокодотационных субъектов РФ. Например, при распределении субсидий из Федерального фонда регионального развития по субъектам Российской Федерации на 2007 год, Кемеровская область получила 94 328, 1 тысячи рублей, а, к примеру, Томская область получила 30 846,1 тысяч рублей, Новосибирская область – 44 178 т.р., Владимирская область (совсем мало) – 5 559 т.р., Волгоградская область – 55 091,1 т.р.

При распределении субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков на 2007 год, Кемеровская область получила от Федерального бюджета 512 180,4 т.р. В том числе: Администрация г. Березовского получила – 6 400,0 т.р., Администрация г. Анжеро-Судженска – 36 838,0 т.р., Администрация г. Кемерово – 185 182,4 т.р., Администрация г. Ленинска-Кузнецкого – 49 000,0 т.р., Администрация г. Белово – 46 710,0 т.р., Администрация г. Киселевска – 30 400,0 т.р., Администрация г. Прокопьевск – 91 250,0 т.р., Администрация г. Новокузнецка – 35 700,0 т.р., Администрация г. Осинники – 30 700,0 т.р. Республика Коми получила 428 159,5 тысяч рублей, и лишь Ростовская область получила больше средств, чем Кемеровская область – 618 959,9 тысяч рублей. В 2009 году эти субвенции будут составлять для Кемеровской области 3 560 346,6 т.р., а в 2010 г. – 3 429 490,0 т.р.

При распределении субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление расходов на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки, который относится к ведению Российской Федерации, на 2007 год, Кемеровской области Федеральный бюджет выделил 72 041,4 тысячи рублей, Томская область получила 16 883,1 т.р., Новосибирская область – 57 222,6 т.р., а город Москва – 621 196,9 т.р.

При распределении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия по организации оздоровительной кампании детей

в 2007 году Федеральный бюджет направил в Кемеровскую область 23 540,0 т.р.

При распределении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, перечень типов которых определен Правительством Российской Федерации, на 2007 год в Кемеровскую область было направлено 267 957,2 т.р.

При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2008 год в Кемеровскую область поступило 1 394 917,5 т.р.

Нормативы распределения доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2008 год для Кемеровской области составляли 2,3783%.

Нормативы распределения доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 9 до 25 процентов включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 процентов (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009–2010 годы будут составлять для Кемеровской области 2,3783%.

Нормативы распределения доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2008 год для Кемеровской области составляли 1,5229%. А нормативы распределения доходов от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009–2010 годы в Кемеровской области будут составлять 23 540,0%.

В распределении субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года №40-ФЗ) и Федеральным законом от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», на 2007 год Кемеровская область получила от Федерального бюджета 72 194,0 т.р.

При распределении бюджетных ассигнований на 2008 год по субъектам Российской Федерации на осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также гражданами, выехавшими из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 года, в соответствии с федеральной целевой программой «Жилище» на 2002–2010 годы Кемеровская область получила 5 441,2 т.р.

В распределении субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий по обеспечению жильем инвалидов войны и инвалидов боевых действий, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, военнослужащих, проходивших военную службу в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года, граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», лиц, работавших на военных объектах в период Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, на 2008 год Кемеровская область получила 81 666,0 т.р.

Одной из целей межбюджетных отношений в новых условиях является не обеспечение минимальных бюджетов, а выравнивание финансовых возможностей местных органов власти осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Управление финансовыми потоками бюджетных средств в рамках межбюджетных отношений должно быть направлено, прежде всего, на достижение указанной цели. И в этих условиях особо актуальным является механизм и методика финансового выравнивания уровня развития регионов России.

## 

## 2.3 Реформирование региональных бюджетов и последствия

Министерство финансов России планирует оптимизировать объем субсидий субъектам РФ, сократить количество «ручейков», которые текут в региональные бюджеты с тем, чтобы сделать едиными принципы распределения финансовых средств, а также упорядочить количество видов предоставления финансовой помощи. Можно создать «объединенные» субсидии, которые направлялись бы субъектам РФ, например, на поддержку социальной или инженерной инфраструктуры, сельского хозяйства и т.д. При этом регионы самостоятельно могли бы определять направления расходования этих средств. Распределяться такие «объединенные» субсидии должны с учетом показателя бюджетной обеспеченности региона.

С вязи с этим возникает вопрос: как эти планы Минфина России согласуются с тем, что в федеральном бюджете на «2008–2010 гг. заложены конкретные объемы финансовой помощи регионам? Не повлечет ли за собой такое объединение «социальных» субсидий сворачивание мероприятий в этой сфере на региональном уровне?

Естественно, если региону будет предоставляться «объединенная» социальная субсидия, то с него потом и будет спрашиваться результат его социальной политики, например, у региона не должно быть задолженности по социальным выплатам и по зарплате. Субъект РФ должен выполнять рекомендации федерального центра по переходу на нормативно-душевое финансирование и т.д. Все эти позиции необходимо закладывать в соглашение между федеральными ведомствами и субъектами РФ. Помимо констатации условий взаимодействия, такие соглашения должны побуждать регионы реформировать отрасли своей экономики.

Предложенные изменения возможно реализовать и в рамках трехлетнего бюджета, поскольку не все субсидии распределены между субъектами РФ на первый и второй годы планового периода.

Несмотря на значительный рост доходов региональных бюджетов в 2007 г., объем профицита, по сравнению с 2006 г., снизился более чем на 70%, при этом наибольшее падение зафиксировано у субъектов РФ, в доходах которых помощь их федерального бюджета составляет менее 5%, т.е. у самых сильных. Общее количество профицитных бюджетов сократилось на 4, а дефицитных выросло на 3. Вообще судить о дефицитности или профицитности бюджетов не совсем правильно. Профицит мог образоваться потому, что регион получил финансовую помощь или дополнительные доходы в четвертом квартале и не успел потратить деньги. Дефицит может возникнуть в результате произведенного регионом заимствования на реализацию инвестиционного проекта. Это касается в первую очередь сильных регионов, активно действующих на рынке заимствований или выпускающих собственные облигационные займы, финансирующих за счет привлеченных средств свои инфраструктурные проекты.

Более точным показателем достаточности финансовых ресурсов является перевыполнение плана по доходам бюджета и сокращение кредиторской задолженности, накопленной в прежние годы. Последний показатель говорит о том, что регион, помимо осуществления текущих расходов, погашает свои долги. На начало 2008 года объем кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов РФ составляет 41,6 млрд. руб., или сократился за год на 14%. В 11 регионах она вовсе отсутствует, а в 52 составляет крайне незначительную величину.

То, что сократилось количество профицитных региональных бюджетов, не свидетельствует о снижении уровня сбалансированности бюджетов регионов. Было бы странно, если бы, получая дополнительные доходы, власти субъектов РФ не принимали бы решений о расходовании этих средств.

Сейчас в средствах массовой информации идет дискуссия о том, каким образом ликвидировать такое явление, как дотационные регионы. Некоторые экономисты высказываются в пользу сохранения за региональными бюджетами части федеральных налогов, за счет чего эти регионы могли бы достаточно быстро развить собственную налоговую базу.

Согласно действующему законодательству из федерального бюджета предоставляются дотации тем регионам, у которых уровень бюджетной обеспеченности, т.е. уровень бюджетных доходов на душу населения, ниже среднего по России. Учитывая значительную дифференциацию экономических потенциалов субъектов РФ, возникшую в результате различи в сложившейся структуре экономики, численности проживающего населения и других самых разных объективных и субъективных причин, добиться одинакового уровня доходов на душу населения невозможно. Поэтому тема выравнивания бюджетной обеспеченности за счет предоставления дотаций из федерального бюджета будет долго сохранять свою актуальность. Из этого вовсе не следует, что не нужно создавать условий для того, чтобы субъекты РФ зарабатывали собственные средства. Задачу ежегодного снижения уровня зависимости региональных бюджетов от помощи федерального центра тоже никто не снимает. Ее нужно ставить и решать – путем развития экономического потенциала регионов. Передача дополнительных доходных источников в бюджеты субъектов РФ приведет лишь к росту доходов крепких регионов с уже сложившимся экономическим, налоговым потенциалом.

# 3. Межбюджетные отношения: перспективы развития

## 

## 3.1 Перспективы межбюджетных отношений

В настоящее время все большую актуальность приобретают такие средства финансовой помощи, которые не только восполняют недостатки собственных ресурсов регионов, но и способствуют созданию базы для их экономического и социального роста, стимулируют модернизацию отраслей, предоставляющих основные услуги населению. В условиях возрастающей межрегиональной дифференциации экономического потенциала и, как следствие, бюджетной обеспеченности территорий, сохраняется необходимость предоставления дотаций на выравнивание, обеспечивающих поддержку наименее обеспеченных регионов.

Межбюджетные отношения в России на данный момент формируются на основе идей, которые были заложены еще в 1999 г., когда была принята первая концепция по совершенствованию межбюджетных отношений. Доходы бюджетов субъектов РФ прирастают каждый год примерно на 25% в номинальном выражении, на 11 – 16% в реальном выражении[[20]](#footnote-20).

Спор о том, что важнее – дотации или субсидии, наверное, должен закончиться компромиссом. Через субсидии Федерация стимулирует региональные власти к осуществлению политики, которую она считает приоритетной. На 2009 год в федеральном бюджете предусмотрено 1,2 трлн. руб. в виде межбюджетных трансфертов[[21]](#footnote-21). Закрепленные налоговые источники и финансовая помощь дают субъектам РФ возможность стабильно исполнять свои обязательства.

Дальнейшее совершенствование финансовых отношений с субъектами планируется в следующих направлениях:

– разграничение расходных обязательств.

– любая субсидия предоставляется в течение определенного срока, например, 5 лет.

– формирование фондов финансовых резервов.

– расширение практики мониторинга соблюдения бюджетного законодательства для того, чтобы усилить нацеленность на качество финансового менеджмента.

В Бюджетном кодексе есть глава «Временная финансовая администрация». Она не работает по причине порога просроченной кредиторской задолженности в 30%. Только после этого может вводиться такая администрация. В сегодняшних условиях этот порог завышен. Предлагается понизить его до 10%, но главное – это ограничение самостоятельности в принятии бюджетных решений теми субъектами, которые покажут низкий уровень финансового управления.

В последние годы уровень финансовой поддержки субъектов, которые показывают экономический рост, не снижался. Это может привести к тому, что высокодотационные субъекты РФ останутся в недалеком будущем вообще без финансовой поддержки. У федерального бюджета нет идля сохранения финансовой поддержки быстроразвивающхся регионов, и одновременно для поддержки высокодотационных. Поэтому было принято решение прекратить в 2011 году практику сохранения объема дотаций на выравнивание в объеме предыдущего года. Это решение остается открытым для дальнейшего обсуждения. Но в любом случае субъекты РФ, обеспечивающие экономический рост, будут иметь преференции. В качестве премии региону оставляется весь прирост налоговых поступлений в субъекте РФ.

В 2009 г. придется решать проблемы повышения тарифов на теплоэнергоносители и повышения заработной платы. В Федеральном бюджете предусмотрена возможность увеличить фонд оплаты труда работникам бюджетной сферы на 30%, но далеко не все субъекты смогут найти у себя такие ресурсы на эти цели.

Что же касается распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности, то по методике объем дотаций, утвержденный Федеральным законом, распределяется в два этапа. На первом этапе получают дотацию 38 субъектов, а это 40%. Финансовая помощь составляет 56 млрд. руб. Это – 75% от всего распределения средств. При таком подходе сохраняются существенные различия (в 1,7 раза) по уровню бюджетной обеспеченности среди субъектов, получающих дотацию.

Было бы правильным допустить участие муниципалитетов в налоговых правоотношениях. На фоне серьезной перестройки функций и полномочий, которые возложены на муниципальный уровень, возникают проблемы скрытности дефицитов муниципального уровня и если это явление будет присутствовать в последующем, то это означает не выполнение обязательств, неоказание бюджетных услуг населению.

Следует еще исследовать законодательную природу отсутствия дифференцированных нормативов на уровне «субъект Федерации – муниципалитет». Это позволило бы снять очень большое напряжение и ликвидировать негибкость механизмов межбюджетного регулирования.

## 

## 3.2 Перспективы развития муниципальных финансов

В современных условиях развитие муниципальных финансов предопределяется новым форматом организации и функционирования местного самоуправления, особенностями формирования доходов и расходов местных бюджетов, новыми бюджетными процедурами, которые направлены на реализацию модели «управления результатами» на всех уровнях бюджетной системы и призваны повысить ответственность местных органов власти в бюджетной сфере.

По логике проводимой реформы каждому типу муниципальных образований на законодательной основе вменен перечень вопросов местного значения, которые определяют направления деятельности муниципальных властей. Кроме собственных вопросов ведения муниципальные образования должны исполнять отдельные государственные полномочия, а также в инициативном (добровольном) порядке принимать к исполнению иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов государственной власти и других органов местного самоуправления. В последнем случае обязательным условием является наличие собственных материальных и финансовых ресурсов, позволяющих выполнять принятые на себя обязательства.

Однако незавершенность процесса разграничения расходных обязательств по уровням бюджетной системы ставит перед муниципалитетами новые проблемы. Развитие федерального законодательства, по сути, привело к размыванию четкости разграничения расходных обязательств по типам муниципальных образований. Например, на уровень муниципальных районов добавились такие вопросы местного значения, как организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью, создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры. В большинстве этих вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением невозможно. Более того, на федеральном уровне установлено и право органов местного самоуправления на реализацию полномочий, которые напрямую не могут быть отнесены к вопросам местного значения (совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса и т.п.).

Продолжающийся процесс разграничения полномочий практически превращает провозглашенный закрытый перечень этих вопросов в открытый. Это проявляется в том, что местные власти всех типов муниципальных образований могут и должны принимать к своему рассмотрению и решению вопросы, отнесенные к государственным полномочиям, прежде всего в социальной сфере. Иными словами, разные уровни публичной власти теперь могут решать неопределенный круг одних и тех же вопросов. На наш взгляд, это означает девальвацию концепции четкого разграничения зон ответственности и финансирования, что повышает риски возврата к практике «нефинансируемых» федеральных мандатов. Единственным фактом, который не позволяет полностью провести параллели с прежней моделью делегирования ответственности без полномочий, является наличие в федеральном законодательстве института расходных и бюджетных обязательств. Однако и здесь существуют проблемы: в условиях отсутствия выверенного сводного реестра расходных обязательств, которым четко детерминируются основания для бюджетных обязательств соответствующего уровня власти, органы местного самоуправления не могут использовать собственные доходы местных бюджетов для решения отдельных государственных полномочий, в осуществлении которых они могут принимать участие. Иными словами, самим законодательством закладываются внутренние противоречия, которые могут иметь в том числе и серьезные социальные последствия. В целом, эти институциональные изменения привели к увеличению полномочий органов местного самоуправления, но не как результат расширения автономии муниципалитетов, а как новое качество ранее существующей формы «квазигосударственного» управления.

Детального исследования требуют модели регионального регулирования вновь созданных муниципальных образований. В настоящее время проявился достаточно широкий набор возможных вариантов регламентации вопросов местного значения вновь созданных муниципальных образований (поселений). Анализ различных моделей регионального регулирования вновь созданных муниципальных образований, проведенный Институтом экономики города и Институтом экономики переходного периода, показывает неоднозначные результаты. Во-первых, нет ни одного вопроса местного значения, который субъекты Федерации однозначно передали бы для решения на уровень поселений: в каждом регионе существует свой перечень передаваемых полномочий, который не повторяется нигде. Во-вторых, среди причин и факторов, определяющих выбор варианта регламентации вопросов местного значения вновь созданных поселений, не всегда доминирует объективный посыл – финансовая и организационная неготовность муниципальных образований выполнять весь комплекс полномочий. По экспертным оценкам, субъекты Федерации подчас подходят к проблемам наделения вновь созданных поселений необходимыми полномочиями очень практично, исходя из уже сформированных к началу реформы реалий в разграничении доходных источников и имущественного комплекса. Поддерживать сложившиеся «традиции» в переходный период позволяет практика частичного наделения поселений минимальным объемом вопросов местного значения. При этом любой подход, который избирает субъект Федерации в определении правил наделения вновь образованных поселений полномочиями по решению вопросов местного значения, потенциально несет в себе конфликтную ситуацию, а региональное законодательство и муниципальное нормотворчество определяют дополнительные методы регламентации вновь образованных муниципалитетов. Последнее проявляется, прежде всего, в практике делегирования полномочий с уровня поселений на уровень муниципального района. Складывающаяся тенденция одностороннего перераспределения полномочий в пользу муниципальных районов достаточно ярко проявляется во многих регионах, что равнозначно существованию одноуровневой модели местного самоуправления.

Следует сказать и о возможности формирования местных бюджетов. По Бюджетному кодексу РФ органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют подготовку проекта местного бюджета, его утверждение, исполнение, утверждение отчета об исполнении бюджета и контроль за бюджетным процессом. Иными словами, формально все муниципальные образования должны иметь собственные бюджеты и вести эффективную работу по обеспечению бюджетного процесса. На практике ситуация обстоит много сложнее. Официальные цифры свидетельствуют, что 36% вновь образованных поселений продолжают оставаться на сметном финансировании, что позволяется действующим законодательством по переходному периоду и, следовательно, можно предположить, что к 2009 г. все муниципалитеты будут иметь самостоятельные местные бюджеты. Но законодательство определяет и возможность передачи полномочий по бюджетному процессу с уровня поселений на уровень муниципальных районов, оставляя за муниципальными образованиями поселенческого типа права на утверждение бюджета и отчета об исполнении бюджета. Такая институциональная норма уже привела к тому, что даже те муниципалитеты, которые юридически имеют местный бюджет, фактически продолжают финансироваться на принципах сметного финансирования, при чем в это число вошли не только вновь образованные сельские поселения, но и городские поселения с развитой экономической базой.

Особенностью формирования доходной базы местных бюджетов является высокая значимость финансовой помощи в финансировании основной массы муниципальных образований. Безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов других уровней по итогам 2006 г. составили в среднем 58% доходов местных бюджетов. В некоторых регионах местные бюджеты формировались практически только на основе финансовой помощи. Так, в Республике Дагестан доля финансовой помощи в местных бюджетах достигла значения 90,1%, в Республике Саха (Якутия) – 75,6%, Республике Тыва – 87%, в Амурской области – почти 74%.

Проблемы доходов, полученных с самой территории муниципального образования, сводятся к тому, что налоговая база большинства налогов, закрепленных за муниципалитетами, нестабильна и имеет трудности в мобилизации. Незавершенность государственного нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с формированием налогооблагаемой базы местных налогов, приводит к серьезным проблемам в доходной части местных бюджетов. Так, наличие значительного числа федеральных льгот по земельному налогу, проблемы разграничения прав собственности на землю между государством и местным самоуправлением приводят к снижению арендной платы за землю, к выпадению из местных бюджетов до 60% поступлений от земельного налога. Исчисление земельного налога с использованием государственной кадастровой оценки земли в соответствии с федеральной методикой по рыночной стоимости привело к тому, что в 2006 г. доходы от этого налога снизились в ряде муниципальных образований более чем в 2 раза, а по отдельным муниципальным образованиям – в 5 – 10 раз.

Поступления от налога на имущество физических лиц на протяжении ряда лет не являются серьезным источником доходов местного бюджета, что определяется рядом причин. С одной стороны, правовые механизмы формирования имущественных прав физических лиц требуют совершенствования и дальнейшего развития, а с другой – муниципалитеты имеют различный потенциал поступлений от данного налога, потому что собственность физических лиц, как и их доходы, дифференцирована по группам домохозяйств и неравномерны по территориям.

Закрепленные федеральным законодательством за муниципалитетами доходы от федеральных налогов и сборов, а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации для зачисления их в местный бюджет (по региональному законодательству), по данным Минфина России, составляют около 88% в структуре налоговых доходов местных бюджетов. В целом закрепленные за муниципалитетами доходы не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы. Положительные примеры были продемонстрированы в тех регионах, где в целях пополнения доходной части местных бюджетов на местный уровень региональным законодательством была передана часть налога на прибыль, зачисляемого в региональный бюджет. Но необходимость закрепления передаваемых налоговых доходов по единым нормативам, делая систему регулирующих налогов более прозрачной, исключает возможность маневра и гибкости при использовании данного инструмента межбюджетного регулирования. Использование единых нормативов приводит к еще большей дифференциации в бюджетной обеспеченности муниципалитетов, так как данная модель не позволяет учитывать особенности каждого муниципального образования (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры и т.п.). Данные нормативы по-прежнему можно закреплять на ежегодной основе. При этом проявляются все ранее известные негативы регулирующих налогов: невозможность бюджетного планирования этих доходов на среднесрочную перспективу, высокая зависимость от политических решений региональных властей, использование доходов их этих источников только на текущее потребление в силу неясности перспектив из поступлений в будущих периодах.

Межбюджетные трансферты, поступающие из региональных бюджетов в местные, подчиняются в своем распределении общим принципам, на которых строится в современных условиях вся система трансфертного механизма в межбюджетном регулировании. Однако конкретные модели создания и распределения средств из различных фондов финансовой помощи муниципальным бюджетам на региональном уровне только формируются. В ряде случаев в основу разработанных методик оказания финансовой помощи посредством дотаций закладывается расчетный дефицит территории без оценки бюджетной обеспеченности, или оценка бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется на основе фактических доходов и расходов местных бюджетов, что не позволяет объективно оценить финансовые потребности муниципалитетов в дополнительных средствах. Действующие методики достаточно сложные, непрозрачные.

Таким образом, развитие муниципальных финансов в условиях реформирования местного самоуправления можно охарактеризовать как достаточно противоречивое. С одной стороны, подавляющее большинство регионов активны в полномасштабном внедрении муниципальной реформы. Формально данный процесс идет достаточно успешно: к началу 2007 г. 57 субъектов Федерации реализуют муниципальную реформу в полном объеме. С другой стороны, ее первые итоги ставят под сомнение саму возможность самостоятельного выполнения всего комплекса прав и обязанностей по осуществлению бюджетного процесса со стороны органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях.

Перспективы развития муниципальных финансов в России определяются не только муниципальной реформой, но процессами реформирования бюджетной системы страны в целом. В частности, введены институциональные нормы по регламентации межбюджетных отношений для муниципалитетов, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) превышает установленные Бюджетным кодексом РФ (табл.).

Табл. 3.5. Дополнительная регламентация межбюджетных отношений для муниципальных образований

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Доля финансовой помощи в  доходах местных бюджетов <\*> | Дополнительные и жесткие бюджетные ограничения по БК РФ  в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г.  №63-ФЗ (ст. ст. 136, 92.1, 107) | |
| менее 10% | Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения  ограничений на предельный размер долга и дефицит бюджета | |
| от 10 до 30% | Дополнительные ограничения | Запрещается  1. Превышать установленные субъектом РФ  нормативы формирования расходов на оплату  труда депутатов, выборных должностных лиц  (работающих на постоянной основе),  муниципальных служащих и (или) содержание  органов местного самоуправления |
| от 30 до 70% | Запрещается  2. Устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления |
| свыше 70% | Жесткие ограничения | 3. Подписание соглашений с фин. органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.  4. Заключение фин. органа субъекта РФ о проекте решения о местном бюджете.  5. Проведение не реже 1 раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ.  6. Размер дефицита бюджета субъекта РФ не должен превышать 5% общего годового объема доходов данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и / или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений).  7. Предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% общего годового объема данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и / или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений).  8. Иные меры, установленные федеральными законами |

Ограничительные меры для территорий, получающих высокие объемы финансовой помощи, не должны доминировать в решении вопросов укрепления финансовой самостоятельности местных властей. Высокая доля финансовой помощи не означает априори неэффективного управления муниципальными финансами и может наблюдаться в муниципалитетах, проводящих разумную бюджетную политику. Размер финансовой помощи определяется различными факторами, в числе которых могут быть особенности методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых властями на цели межбюджетного выравнивания, прочие факторы, не зависящие от решений местных властей. Кроме того, возможность установления ограничений для территорий по причинам, не связанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к искажению соответствующих статистических данных и снижению прозрачности бюджетного процесса. В связи с этим очевидно, что система бюджетных ограничений должна строиться на критериях эффективного или неэффективного управления муниципальными финансами.

Развитие финансовых взаимоотношений между органами власти всех уровней, реализация нового бюджетного законодательства (в том числе и по вопросам реформирования бюджетного процесса) требуют осуществления комплекса мероприятий, которые, согласуясь с Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006–2008 гг. для муниципалитетов предусматривают:

– повышение результативности бюджетных расходов, достоверности и объективности среднесрочного бюджетного планирования. Данное направление предусматривает внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей (распорядителей) средств местных бюджетов, создание систем управления качеством муниципальных услуг, текущего мониторинга их предоставления и контроля за результатами;

– совершенствование механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи местным бюджетам путем формализации принципов и условий ее предоставления;

– усиление ответственности органов местного самоуправления за исполнение делегируемых полномочий, в том числе и через развитие системы мониторинга и контроля за реализацией переданных полномочий;

– установление различных условий осуществления бюджетного процесса для муниципалитетов в зависимости от их дотационности в целях стимулирования органов власти к увеличению поступлений доходов в местные бюджеты. Инструментами данного направления призваны стать дополнительные требования по контролю за эффективностью использования бюджетных средств;

– проведение работы по профилактике неплатежеспособности муниципальных образований посредством введения регулярного мониторинга оценки платежеспособности и качества управления муниципальными финансами, разработки регламента действий временной финансовой администрации;

– повышение прозрачности муниципальных финансов, включая обязательные публичные ежегодные отчеты муниципальных органов власти о планах, условиях и результатах своей деятельности, а также развитие института независимой экспертизы деятельности органов местного самоуправления и др.

Развитие муниципальных финансов является составной частью реформы общественных финансов и должно проходить в рамках общих усилий государства по реформированию бюджетной сферы. При этом основной целью реформирования муниципальных финансов должно стать стимулирование экономического роста в муниципальных образованиях, усиление роли органов местного самоуправления в общественных процессах.

**Заключение**

В заключение данной работы можно сделать ряд выводов:

1. Необходимо совершенствование бюджетного законодательства Российской Федерации.
2. Нужно формировать стимулы к увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.
3. Нужно совершенствовать механизм предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и муниципальным образованиям.
4. Необходимо внедрить программное планирование бюджетного процесса.
5. Также я считаю, что нужно дать больше финансовой самостоятельности местному самоуправлению.
6. Так, как система межбюджетных отношений не совершенна и есть определенные сложности, то нужно финансовым органам активно совершенствовать эту сферу. Ведь без учета межбюджетных отношений практически ни одно решение, связанное с экономическим развитием не принимается.

Но все таки, та бюджетная система, которая была выстроена в последнее время дала неплохие плоды. Так, доходы субъектов Российской Федерации растут темпами, значительно опережающими инфляцию, и текущий год в этом плане не исключение. Только за 4 месяца текущего года доходы субъектов РФ выросли примерно на 50%! А это уже очень даже неплохой результат! Это говорит о том, что движение идет в правильном направлении!

**Список использованной литературы**

1. Федеральный Закон «О Федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // Российская газета. – 2007; 3, 7, 8, 10, 11, 14–16, 21 августа.
2. Барашева Т.И. Управление бюджетными доходами на субрегиональном уровне [текст] / Т.И. Барашева // Финансы. – 2007. – №4. – С. 18 – 20.
3. Завьялов Д.Ю. Потенциал бюджетного регулирования как инструмента бюджетной политики [текст] / Д.Ю. Завьялов // Финансы. – 2008. – №3. – С. 11 – 14.
4. Ларина С.Е. Перспективы развития муниципальных финансов [текст] / Финансы. – 2007. – №11. – С. 21 – 23.
5. Министерство финансов и министерство регионального развития. Межбюджетные отношения: перспективы развития. // Финансы. – 2008. – №11. – С. 15 – 19.
6. Послание президента РФ [текст] / Финансы. – 2007. – №7. – С. 5 – 7.
7. Сазонов С.П. Финансовое обеспечение регионов. Взаимоотношение федерального и региональных бюджетов [текст] / С.П. Сазонов // Финансы. – 2004. – №10. – С. 7 – 11.
8. Тажетдинов С.Р. Об увеличении доходов региональных бюджетов [текст] / С.Р. Тажетдинов // Финансы. – 2007. – №3. – С. 19 – 21.
9. Швецов Ю.Г. О новом подходе к бюджетному регулированию [текст] / Ю.Г. Швецов, О.В. Бутакова // Финансы. – 2008. – №2. – С. 16 – 19.
10. Бюджетный Кодекс РФ. Особенности применения при формировании бюджетов на 2006–2008 годы [текст] / Сибирское университетское издательство: Новосибирск, – 2007. – С. 60 – 61.
11. Бюджетная система Российской федерации [текст] / под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского,‒ М.: Юрайт – Издат, 2003. – С. 563 – 575.
12. Бюджетная система России [текст] / под ред. Г.Б. Поляка, ‒ М.: Юнити, 2007. – С. 22 – 35.
13. Бюджетное право и российский федерализм [текст] / под ред. Н.И. Химичевой, – 2-е изд., перераб. и доп, – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 255 с.
14. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика [текст] / под ред. Л.И. Якобсона, – М., 2000. – 328 с.

15) Современный словарь иностранных слов / М.: Рус. яз., 1992. – 247 с.

16) Толковый словарь современных бюджетных терминов / М., 1999. – 187 с.

17) Федеральное казначейство и бюджетная реформа [текст] / под ред. А.И. Романенковой, – Псков, 2000. – 88 с.

1. Толковый словарь современных бюджетных терминов. М., 1999. С. 187. [↑](#footnote-ref-1)
2. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М., 2000. С. 328. [↑](#footnote-ref-2)
3. Проект Кодекса представлен на официальном сайте Министерства экономики РФ – www.ekonomy.gov.ru. [↑](#footnote-ref-3)
4. Лавров А., Литвак Дж., Сазерленд Д. реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. №4. С. 46. [↑](#footnote-ref-4)
5. Романенкова А.И. Федеральное казначейство и бюджетная реформа. С. 88. [↑](#footnote-ref-5)
6. Словарь финансовых и юридических терминов. «КонсультатПлюс» [↑](#footnote-ref-6)
7. Словарь финансовых и юридических терминов. «КонсультатПлюс». [↑](#footnote-ref-7)
8. Словарь финансовых и юридических терминов. «КонсультатПлюс». [↑](#footnote-ref-8)
9. Дотация – лат. dotacio – дар, пожертвование / Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992. С. 213. [↑](#footnote-ref-9)
10. Субвенция – лат. subvenire – приходить на помощь / Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992. С. 585. [↑](#footnote-ref-10)
11. Субсидия – лат. subsidium – помощь, поддержка / Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1992. С. 585. [↑](#footnote-ref-11)
12. "БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 31.07.1998 N 145-ФЗ  
    (принят ГД ФС РФ 17.07.1998)  
    (ред. от 24.07.2008). С. 31. [↑](#footnote-ref-12)
13. Словарь финансовых и юридических терминов. «КонсультатПлюс». [↑](#footnote-ref-13)
14. *Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм / Под ред. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002. 337с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Механизм секвестирования расходов регионального бюджета прямо предусмотрен в некоторых субъектах Федерации. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Вологодской области «секвестр расходов бюджета – это пропорциональное сокращение расходов утвержденного бюджета в процессе его исполнения ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года, за исключением защищенных статей бюджета» (статья 4 Закона). [↑](#footnote-ref-15)
16. Словарь финансовых и юридических терминов. «КонсультатПлюс». [↑](#footnote-ref-16)
17. В принципе распределение государственных доходов между звеньями бюджетной системы может быть осуществлено таким образом, что бюджетное регулирование осуществляется снизу вверх: нижестоящий бюджет балансирует вышестоящий бюджет путем передачи ему части своих закрепленных доходов. Например, в Казахстане, который является унитарным государством, основная масса государственных доходов закреплена за областными бюджетами, и дефицит центрального (республиканского) бюджета ликвидируется за счет передачи ему части средств областных бюджетов посредством платежей, именуемых «бюджетные изъятия». Примерно такая же ситуация имеет место и в Швейцарии, где федеральный центр (точнее, центр конфедерации, в качестве которой рассматривает себя Швейцария) финансируется за счет отчислений из бюджетов кантонов. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ст.41 Бюджетного Кодекса РФ на 2006-2008гг. Сибирское университетское издательство,2007. 60-61с. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ю.Г. Швецов, О.В. Бутакова. О новом подходе к бюджетному регулированию. // Финансы. – 2008. - №2. 19с. [↑](#footnote-ref-19)
20. «Финансы» №11/2008, стр. 15. [↑](#footnote-ref-20)
21. «Финансы» №11/2008,стр. 15. [↑](#footnote-ref-21)