Тема: Межбюджетные отношения, их содержание, развитие и принципы организации

**Оглавление**

Введение.

1. История межбюджетных отношений.

2. Межбюджетные отношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Ростовская область как участник межбюджетных отношений.

3. Межбюджетные отношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами на примере Ростовской области.

Заключение.

Список литературы

**Введение**

Финансовая политика представляет собой совокупность целенаправленных мер государства в области управления финансами в целях определения наиболее эффективных, отвечающих современным условиям мероприятий для создания финансовой основы реализации экономической политики государства.

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

Важнейшей составной частью бюджетной политики страны выступает концепция межбюджетных отношений. На ее основе разрабатываются подходы к разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями власти, определению критериев и методов предоставления финансовой помощи на базе условий функционирования бюджетной системы. Иными словами, совершенствуются финансово-бюджетные отношения между федеральными, региональными и местными органами власти, что является одним из главных факторов политико-экономического развития России и, следовательно, успеха реализации бюджетной политики.

Обоснованное разграничение доходных полномочий - это обязательное условие эффективного сбора налогов и оптимизации налоговой нагрузки на различные сегменты экономики, включая ее частный сектор.

Четкое разграничение расходных полномочий определяет эффективность общественного сектора и меру его воздействия на экономику, в особенности на формирование хозяйственной инфраструктуры.

Предоставление финансовой помощи через межбюджетные отношения сглаживает социально-экономические различия между регионами, способствует выравниванию и ускорению хозяйственного развития.

Отлаженные финансовые отношения между уровнями власти являются условием укрепления государственности и упрочения правопорядка, безопасности общества.(32)

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ является основой построения межбюджетных отношений. (3)

Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Этот принцип лежит в основе разграничения предметов ведения, полномочий и финансовых средств, он призван создать систему, при которой отнесение каких-либо полномочий на региональный уровень должно обязательно сопровождаться определением объема необходимых для реализации этих полномочий расходов и передачей субъектам Федерации необходимых для этого определенных источников дохода. Исходя из характера передаваемых полномочий, передача источника доходов должна носить постоянный или временный характер. В противном случае реализация полномочий будет существенно затруднена или невозможна.

Разграничение расходов также основывается на распределении имущества и подчиненных предприятий, организаций и учреждений между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями – подведомственности.

Подведомственность означает, что средства бюджета конкретного уровня предоставляются на содержание тех имущественных объектов, которые находятся в собственности (ведении) соответствующего общественно-территориального образования.

Кроме того, огромное значение для финансирования объекта и мероприятий (для всего государства в целом либо для отдельной территории) является заинтересованность в них конкретных общественно-территориальных образований определенного уровня (критерий интереса). Согласно данному критерию обязанность осуществления расходов возлагается на тот уровень общественно-территориальных образований, для которого финансируемый объект представляет непосредственный интерес, составляет "значимый" вопрос. (31)

За последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

Принятые Правительством Российской Федерации меры в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу, регулирующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

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

Вместе с тем, по мере развития финансовых взаимоотношений в России между органами власти всех уровней требуется осуществление комплекса мероприятий как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами, в том числе разработка методологической и финансовой поддержки системы разграничения полномочий.

Целью работы является составление единого, общего представления о деньгах, их происхождении, роли в экономике и жизни каждого человека.

Моей задачей было рассмотреть поставленный вопрос с разных точек зрения, убедиться в отражении законов экономики на конкретных примерах, что позволяет оценить всю важность и неизбежность существования денег.

При написании курсовой работы я пользовался справочной литературой, научной литературой различных авторов, сообщениями средств массовой информации.

**1. История межбюджетных отношений**

Бюджетным кодексом Российской Федерации дано определение межбюджетных отношений и межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные отношения это взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Одним из бюджетных полномочий Российской Федерации является установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений. (3)

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений. В результате такого взаимодействия складываются отношения по поводу распределения и перераспределения средств внутри бюджетной системы между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями с использованием межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты предоставляются в следующих формах: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты. (3)

Обратимся к отдельным моментам истории бюджетно-правового регулирования, позволяющим судить о становлении межбюджетных отношений.

Практика ведения «государственных дел» указывает на необходимость распределения функций и задач государства между различными территориальными уровнями в целях более эффективного государственного управления. Эти территориальные уровни - публично-правовые образования соответствуют государственному устройству. В федеративном государстве существует три уровня публично-правовых образований (федерация в целом, ее субъекты, муниципальные образования), в унитарном - два уровня (государство в целом, местные территории).

Соответственно своим полномочиям публично-правовые образования обладают финансовой основой - бюджетом, сосредотачивающим основные средства для реализации возложенных на них задач и функций. (31)

Распределение функций государства между различными уровнями территориальных образований требует соответствующего распределения финансовых ресурсов, которые распределятся в форме межбюджетных трансфертов.

В Древней Руси финансовое обеспечение функций государства не было централизовано. В тот период главным во всех вопросах был государь, а в провинциях всеми вопросами заведовали воеводы. Применительно к ранним этапам развития Российского государства для финансирования территориальных органов государства применялся метод кормления, заменяющий жалованье чиновникам. (31)

Начиная с петровских времен, происходит формирование государства как стройной финансовой организации централизованного типа. В условиях царской России существовал единый бюджет, поэтому проблем, связанных с межбюджетными отношениями, практически не возникало, что делало их неактуальными для бюджетной практики.

В рамках единого бюджета выделялись следующие группы расходов: общегосударственные, губернские, окружные и волостные затраты. Все «территориальные» расходы финансировались за счет средств единого государственного бюджета, которые доводились до потребителей 66 казенными палатами, 66 губернскими казначействами, 580 уездными и местными казначействами. Исключением были Финляндия, Польша, а также Закавказский и Туркестанский края, которые имели относительную бюджетную самостоятельность.(5)

Таким образом, единый государственный бюджет, жесткая централизованность управления в России не делали актуальной проблему бюджетной поддержки публично-правовых образований. В то же время разного рода финансовые правоотношения, в том числе бюджетные отношения по распределению ресурсов между публично-правовыми образованиями, довольно активно развивались.

Активнее межбюджетные отношения, включающие различные формы поддержки бюджетов, в том числе субвенции, дотации, субсидии, стали развиваться в период существования СССР. Бюджеты публично-правовых образований России (федеральный бюджет, бюджеты субъектов, местные бюджеты) стали соотноситься друг с другом по принципу подведомственности. (10)

Государственный бюджет СССР включал союзный бюджет и бюджеты республик. Союзные республики получали 99% доходов от сельскохозяйственного, промыслового и подоходного налогов, собранных на территории каждой из республик.

Одновременно решалась задача повышения заинтересованности союзных республик в поступлении общесоюзных доходов и обеспечивался рост собственных доходов. Они наделялись правами устанавливать минимальный перечень доходов и расходов местных бюджетов.

Общее соотношение распределения всех финансовых ресурсов было в пользу союзного и местного бюджетов, которые получали бюджетные средства в различных формах. Промежуточные республиканские бюджеты занимали третье место по своему удельному весу среди других групп бюджетов. В целом через государственный бюджет перераспределялось свыше 60% всех финансовых ресурсов государства.

Таким образом, в данный период Российского государства практиковалось четкое разграничение расходов между бюджетами бюджетной системы. Проблема сбалансированности всех бюджетов также в значительной степени разрешалась дотациями, субвенциями, субсидиями из союзного бюджета. Переход к практике предоставления субвенций в СССР был связан с усилением самостоятельности бюджетов.(10)

В период распада СССР начались процессы дезинтеграции государства, повлиявшие на распределение бюджетных ресурсов. Вначале отдельные союзные республики объявили о своей финансовой независимости от Союза, затем о выходе из его состава.

В межбюджетных отношениях на территории Российской Федерации начала 90-х годов XX в. получил актуальность метод индивидуального согласования поддержки каждому нижестоящему бюджету, учитывающий субъективные факторы. Стала распространяться практика заключения индивидуальных соглашений и договоров по разграничению бюджетно-налоговых полномочий, а состав и размеры доходов, поступающих в виде средств от федеральных налогов в бюджеты отдельных субъектов РФ определялись соглашением между Правительством РФ и администрациями соответствующих субъектов РФ. (4)

Например, между Администрацией Ростовской области и Правительством Российской Федерации были заключены Договор о разграничении ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ростовской области от 11.06.1996 г. и 18 Соглашений от 29.05.1996 г., в том числе «О разграничении полномочий в сфере кредитно-денежной политики» и «О разграничении полномочий в сфере межбюджетных отношений». (6)

Поддержка субъектов Федерации стала обозначаться как «финансовая помощь», складывающаяся из различных форм: дотаций, субсидий, субвенций и т.д. В этот период в российской бюджетной практике наблюдалась политическая нестабильность из-за противостояния в межбюджетных отношениях между Российской Федерацией и ее субъектами.

Каждый из субъектов РФ надеялся на получение большего объема поддержки, вместе с этим экономическая база бюджета Федерации была ограниченной. (31)

Государство предпринимало различные меры для финансовой и политической стабилизации.

Так, в Указе Президента РФ от 27 октября 1993 г. «О мерах по соблюдению законодательства Российской Федерации о бюджетном устройстве» Правительству РФ было предписано приостанавливать финансирование из федерального бюджета, предназначенное в том числе для получателей - публично-правовых образований. Также были предприняты и другие ограничительные меры, касающиеся межбюджетного распределения средств в различных формах.(25)

После 90-х годов XX в. государством предпринимались попытки разработать на нормативном уровне концепцию межбюджетных отношений, отвечающую тенденциям складывающейся бюджетной практики. Это было вызвано стремлением уйти от индивидуальных методов распределения межбюджетных трансфертов, четко определиться с содержанием форм предоставления бюджетных средств.

В Законе РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» просматривались особенности построения бюджетной системы государства с учетом включения в нее самостоятельных бюджетов. Согласно статье 18 Закона основой бюджетного регулирования является закрепленное законом распределение источников доходов между бюджетами разного уровня. В составе бюджетов могут создаваться целевые бюджетные фонды, средства которых в целях осуществления социальных, экологических и других программ, ликвидации последствий стихийных бедствий, проведения иных мероприятий покрытия дефицита могут передаваться безвозмездно в виде субвенций, субсидий и дотаций в бюджеты нижестоящих уровней. (7)

В Законе РФ от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» определялся комплексный режим формирования доходов и осуществления расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. (8)

В Законе РФ от 15 июля 1992 г. «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» устанавливался порядок финансовой поддержки региональных бюджетов.

Согласно ст. 1 Закона, финансовая помощь республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу предоставлялась в виде субвенций из федерального бюджета и внебюджетных фондов в целях сближения уровней социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Субвенции направлялись на финансирование конкретных мероприятий, реализуемых на территориях субъектов РФ. (9)

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» определял основные принципы организации местных финансов, источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления. (26)

О межбюджетных отношениях в современном их понимании можно говорить, начиная с момента принятия Конституции РФ от 12.12.1993 г.

Основной Закон Российского государства установил ряд важнейших влияющих на формирование и развитие межбюджетных отношений положений, в том числе федеративный характер государства, основы бюджетного процесса (обязательное рассмотрение и утверждение бюджета Федеральным Собранием РФ и т.д.), функционирование Счетной палаты РФ как контрольного органа, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ. (11)

Основное регулирование межбюджетных отношений связано с принятием в 1998 г. и введением в действие с 01.01.2000 г. Бюджетного кодекса РФ. (3) (27)

В настоящее время процесс реформирования бюджетной системы России вступил в свою завершающую стадию, в основном отработаны и нормативно закреплены основные принципы построения и функционирования бюджетной системы страны на всех ее уровнях.

**2.Межбюджетные отношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Ростовская область как участник межбюджетных отношений**

Вследствие географических и историко-экономических предпосылок уровень пространственной неоднородности российской экономики является одним из самых высоких в мире. Плотность населения, объемы валового внутреннего продукта на душу населения, климатические условия, природные ресурсы и т.п. - по всем этим и многим другим показателям регионы Российской Федерации различаются сильнее, чем в любой другой стране.

Сравнительная оценка социально-экономического положения регионов позволяет выделить в качестве приоритетной проблемы совершенствования межбюджетных отношений необходимость уменьшения дифференциации социально-экономического развития субъектов Федерации. (24)

Проблемы ослабления региональной дифференциации могут решаться разными путями.

Одним из таких путей является использование законодательно установленных мер государственной поддержки, дополняющих и стимулирующих бюджеты в слабых регионах, которые осуществляются с помощью применения различных форм межбюджетных отношений, в том числе определения разграничения и распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Разграничение доходов означает законодательное закрепление федеральными органами государственной власти соответствующих видов доходов (полностью или частично) на постоянной основе за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. (1)

Распределение доходов представляет собой передачу органами государственной власти и органами местного самоуправления доходов, закрепленных за бюджетами, в иные бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по нормативам отчислений, устанавливаемым на постоянной основе или на очередной финансовый год. (1)

Разграничение доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации согласно Бюджетному кодексу РФ, характеризуется следующим: (3)

- федеральные налоги и сборы, а также налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами, полностью или частично закрепляются за федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, бюджетами муниципальных районов, бюджетами городских округов и бюджетами городских и сельских поселений;

- региональные налоги полностью закрепляются за бюджетами субъектов РФ;

- местные налоги полностью закрепляются за бюджетами городских округов и бюджетами городских и сельских поселений, на территории которых они взимаются; за бюджетами муниципальных районов закрепляются местные налоги, взимаемые на межселенных территориях;

- неналоговые доходы полностью или частично закрепляются за федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, бюджетами муниципальных районов, бюджетами городских округов и бюджетами городских и сельских поселений.

Распределение доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации согласно порядку, установленному Бюджетным кодексом РФ, осуществляется следующим образом: (3)

- органы государственной власти субъектов РФ в законодательном порядке (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия) могут устанавливать для муниципальных образований субъекта РФ нормативы отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ. При этом должны раздельно устанавливаться единые нормативы для всех поселений и единые нормативы для всех муниципальных районов субъекта РФ; нормативы отчислений в бюджеты городских округов субъекта РФ определяются как сумма нормативов, установленных для поселений и для муниципальных районов;

- органы местного самоуправления муниципальных районов своими решениями (за исключением решения о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иного решения на ограниченный срок действия) могут устанавливать единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района;

- органы государственной власти субъектов РФ (законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год) могут устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ. Дополнительные нормативы могут утверждаться с целью полной или частичной замены дотаций, причитающихся муниципальным образованиям из региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов);

- органы государственной власти субъектов РФ обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога. (3)

Это сделано для того, чтобы каждый уровень власти, в том числе муниципальная власть, финансировал отнесенные к его ведению расходы преимущественно за счет «собственных» доходов.

Кроме разграничения и распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации общий федеральный правовой режим функционирования межбюджетных отношений устанавливает основные формы финансовых потоков между бюджетами, условия предоставления денежных ресурсов вышестоящего бюджета нижестоящему и т.п., который регулируется главой 16 «Межбюджетные трансферты» Бюджетного кодекса РФ (далее по тексту БК РФ), (3)

Статья 129 БК РФ определяет перечень форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Понятие межбюджетных трансфертов дается в БК РФ в части первой «Общие положения», согласно которой, межбюджетные трансферты - это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ.

Дотации - это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. (3)

Предоставление из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ регламентировано положениями статьи 131 БК РФ, в которой установлено, что указанные дотации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ.(3)

Положения БК РФ регулирующие предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (статья 131) на прямую связаны с другим базовым Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". (23)

Данным законом (статья 26.18) также как и БК РФ предусмотрено, что выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПС).

Методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации утверждена Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 "О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации". (19)

Законом также определено, что распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ между субъектами РФ утверждается федеральным законом о федеральном бюджете.

Кроме того, нормы статьи 131 БК РФ согласуются с нормами статьи 26.18 Федерального закона согласно которым:

дотации из ФФФПС распределяются между субъектами РФ, расчетная бюджетная обеспеченность консолидированных бюджетов которых не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, определенный в качестве критерия предоставления указанных дотаций бюджетам субъектов РФ по методике, утверждаемой в соответствии с федеральным законом;

использование при определении расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов консолидированного бюджета субъекта РФ не допускается.

Согласно вышеуказанной Методике распределения дотаций из ФФСП, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670, уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций из ФФФПС определяется по формуле:

БО = ИНП / ИБР ,

где БО - уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до

i распределения дотаций из ФФФПС;

ИНП - индекс налогового потенциала субъекта РФ;

ИБР - индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала - это относительная (по сравнению со средним по России уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта РФ. Индекс налогового потенциала применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

Индекс бюджетных расходов - это относительная (по сравнению со средним по России уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. Индекс бюджетных расходов применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и не является прогнозируемой оценкой расходов субъектов РФ в расчете на душу населения или в абсолютном размере. (19)

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, что обеспечивает необходимые гарантии субъектам РФ в исполнении их расходных обязательств.

Уровень различия между 10 наиболее финансово обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами РФ по уровню бюджетных возможностей до межбюджетного выравнивания из федерального бюджета превышает почти в 14 раз. При этом из года в год дифференциация уровня бюджетной обеспеченности возрастает. Это связано с концентрацией доходов консолидированного бюджета в высокоразвитых субъектах РФ, являющихся, как правило, регионами-донорами. В условиях роста дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ и доходной базы их бюджетов возрастает роль дотаций на выравнивание условий социально-экономического развития регионов. (2)

Согласно Федеральным законам от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» Ростовской области утверждены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета. (29) (30)

Ростовская область в 2008 и 2009 годах находится на 4 месте среди субъектов РФ по наибольшему размеру получаемой из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, после Республики Дагестан (2008-23 080 915, 0 т.р., 2009 -31 369 133,3 т.р.), Республики Саха (Якутия) (2008-22 768 138,5 т.р., 2009 - 35 115 232,7 т.р.) и Алтайского края (2008-14 995 054,2 т.р., 2009-18 224 629,3 т.р.).

Однако если в других регионах размер дотации в 2009 году по сравнению с 2008 годом увеличился, то дотация Ростовской области имеет тенденцию к снижению, т.е. бюджетная обеспеченность Ростовской области отличается стабильностью и постепенно улучшается.

Под субсидиями бюджетам субъектов РФ согласно статье 132 БК РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения России и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления, по вопросам местного значения.

Там же установлено, что совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов. (3)

Рассмотрим некоторые виды и размеры субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта РФ – Ростовской области, утвержденные вышеуказанными Федеральными законами о бюджете.

Распределение субсидий бюджетам субъектов РФ

на осуществление капитального ремонта гидротехнических

сооружений, находящихся в собственности субъектов РФ,

муниципальной собственности, и бесхозяйных

гидротехнических сооружений на 2008 год и 2009 год

Ростовская область 13 500,0 т. р. 25 000, 0 т. р.

Распределение субсидий бюджетам субъектов РФ на

комплектование книжных фондов библиотек

муниципальных образований и государственных

библиотек городов Москвы и Санкт-Петербурга на 2008 год и 2009 год

Ростовская область 9 102,0 т. р. 13 653, 0 т.р.

Распределение субсидий бюджетам субъектов РФ

на поощрение лучших учителей на 2008 год и 2009 год

Ростовская область 29 600,0 т.р. 30 300, 0 т.р.

Распределение субсидий бюджетам субъектов РФ

на денежные выплаты медицинскому персоналу

фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам

и медсестрам скорой медицинской помощи на 2008 год и 2009 год

Ростовская область 190, 973,1 т.р. 216 329,0 т.р.

Из анализа приведенных данных следует, что суммы распределения субсидий не постоянны, кроме того, в 2008 и 2009 финансовых годах различны и виды расходов, по которым осуществляется софинансирование за счет средств федерального бюджета в 2008 году было предоставлено 11 видов субсидий, а в 2009 году уже 10 видов. (30) (29)

Таким образом, федеральный бюджет увеличивает свою долю софинансирования, что способствует высвобождению бюджетных средств субъекта РФ и направлению их на выполнение иных полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ.

Под субвенциями бюджетам субъектов РФ в соответствии со статьей 133 БК РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий России, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке. (3)

Там же установлено, что совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций. (3)

Наибольшее количество межбюджетных трансфертов предоставляются в форме субвенций, так как средства субвенций являются целевыми.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, предоставляются на исполнение отдельных расходных обязательств субъектов РФ, и подлежат зачислению в бюджет субъекта РФ. Расходование таких субвенций осуществляется в порядке, установленном федеральными законами (в том числе федеральным законом о федеральном бюджете) и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета распределяются между субъектами РФ в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством РФ. Данные методики утверждаются в соответствии с требованиями Кодекса, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Методики распределения субвенций между субъектами РФ разрабатываются и утверждаются Правительством РФ применительно к каждому виду субвенций. (2)

Как правило, средства субвенции выделяются в качестве компенсации уже произведенных фактических расходов, осуществленных из бюджетов субъектов РФ, требуют строгой отчетности и в случае их не целевого использования, подлежат возврату в федеральный бюджет за счет средств бюджетов субъектов РФ.

В соответствии с Федеральными законами от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» в 2008 году из федерального бюджета субъектам РФ выделялось 17 видов субвенций, а в 2009 году их уже выделяется 20 видов. (29) (30)

Следовательно, субвенция как форма межбюджетных трансфертов является наиболее востребованной, кроме того, увеличение количества видов

субвенций показывает, что объем расходных обязательств Российской Федерации, осуществляемых за счет средств федерального бюджета, увеличивается, что также приводит к сокращению обязательств субъектов РФ, осуществляемых за счет средств их бюджетов и высвобождению бюджетных средств.

Согласно статье 132.1 БК РФ в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства РФ, бюджетам бюджетной системы РФ могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты. (3)

С данной статьей БК РФ согласуются положения статьи 26.19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", предусматривающие возможность предоставления бюджетам субъектов РФ иных средств финансовой помощи из федерального бюджета. (28)

Например, Федеральными законами от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» из федерального бюджета Ростовской области предоставляются межбюджетные трансферты на реализацию программ местного развития и обеспеченности занятости для шахтерских городов и поселков в 2008 году в размере 1 977 457,6 т.р., в 2009 году - 3 145 099,4 т.р. (29) (30)

Условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета определены в статье 130 БК РФ.

В качестве общего обязательного условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета независимо от формы этих трансфертов, установлено соблюдение органами государственной власти субъектов РФ бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах. Данное условие не распространяется на предоставление субвенций.

**3. Межбюджетные отношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами на примере Ростовской области**

В условиях, когда ответственность за жизнеобеспечение и развитие возложена не только на федеральный центр и регионы, но и непосредственно на муниципальные образования, системообразующей, стабилизирующей основой государства остается в целом многоуровневая бюджетная система.

(29)Федеральный закон от 24.11.2008 № 204-ФЗ

(30) Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ

(28) Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ

(3) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

Взаимоотношения трех уровней бюджетной системы должны обеспечивать вертикальное и горизонтальное выравнивание с целью достижения социальной справедливости, экономического роста и целостности государства.

Оптимальное распределение и перераспределение финансовых ресурсов, сбалансированность интересов может быть достигнута при формировании на базе межбюджетных отношений эффективной системы бюджетного федерализма.

С началом рыночных реформ различия в социально-экономическом развитии регионов стали усиливаться. Такие существенные различия в социально-экономическом положении российских регионов уникальны для одного государственного образования и сопоставимы с дифференциацией между индустриально развитыми государствами и странами третьего мира. Это обусловлено следующими причинами: во-первых, наличием в составе Российской Федерации регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти, что еще называется региональным самосознанием или региональной идентификацией; во-вторых, значительным ослаблением регулирующей роли государства и фактическим правовым, а следовательно, экономическим неравенством субъектов Российской Федерации.

Сравнительный анализ социально-экономического развития регионов России, подтверждаемый рядом исследований независимых российских социологических структур, показывает, что практически в каждом федеральном округе имеются неблагополучные субъекты Федерации. В наиболее тяжелом положении находятся Сибирский, Дальневосточный и Южный федеральные округа.

Социально-экономическое развитие субъектов Южного федерального округа остается гораздо ниже среднероссийского уровня, в том числе по уровню валового регионального продукта на душу населения, объему внешнеторгового оборота на душу населения, наличию основных фондов на душу населения.

К группе неблагополучных субъектов округа относятся: Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Чеченская, Карачаево-Черкесская Республики.

Именно показатели уровня валового регионального продукта на душу населения, объема внешнеторгового оборота на душу населения, уровня финансовой обеспеченности региона на душу населения, уровня общего объема розничного товарооборота и платных услуг на душу населения, наличия основных фондов на душу населения, уровня развития отраслей социальной инфраструктуры составляют основу отсталости субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа. (2)

Такое состояние экономики в северокавказских республиках существенно затрудняет усилия федерального центра по стабилизации социально-политической обстановки на территории Южного федерального округа, способствует формированию новых угроз региональной безопасности, таких, как религиозный экстремизм и этносепаратизм. Возникшее в результате социального расслоения недовольство деятельностью региональных властей побуждает экономически неблагополучную часть населения к созданию радикальных общественно-политических объединений, способствует разжиганию этнофобии. Молодежь республик Северного Кавказа, не имеющая работы, а соответственно, средств к существованию, вовлекается в различного рода исламские экстремистские группировки ваххабитов, таблигитов, салафитов и т.п.

Почти 84 процента валового регионального продукта округа приходится на долю 5 субъектов Южного федерального округа - Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская, Волгоградская и Астраханская области, где происходит стабильное улучшение социально-экономического положения. (24)

Ростовская область занимает территорию 100,8 тысяч квадратных километров, имеет сухопутные и водные границы.

На западе граница Ростовской области совпадает с государственной границей Российской Федерации с Украиной, на севере, востоке и юге Ростовская область имеет административную границу с субъектами Российской Федерации - Воронежской областью и Волгоградской областью, Республикой Калмыкия, Ставропольским краем и Краснодарским краем.

На западе в Таганрогском заливе Азовского моря граница Ростовской области совпадает с морской государственной границей Российской Федерации с Украиной и проходит административная граница с Краснодарским краем.

На востоке административная граница Ростовской области с Волгоградской областью частично проходит по Цимлянскому водохранилищу. (13)

В состав Ростовской области входят 55 административно-территориальных образований, являющихся также муниципальными образованиями:

муниципальные образования со статусом городского округа - город Азов, город Батайск, город Волгодонск, город Гуково, город Донецк, город Зверево, город Каменск-Шахтинский, город Новочеркасск, город Новошахтинск, город Ростов-на-Дону, город Таганрог, город Шахты;

муниципальные образования со статусом муниципального района -Азовский район, Аксайский район, Багаевский район, Белокалитвинский район, Боковский район, Верхнедонской район, Веселовский район, Волгодонской район, Дубовский район, Егорлыкский район, Заветинский район, Зерноградский район, Зимовниковский район, Кагальницкий район, Каменский район, Кашарский район, Константиновский район, Красносулинский район, Куйбышевский район, Мартыновский район, Матвеево-Курганский район, Миллеровский район, Милютинский район, Морозовский район, Мясниковский район, Неклиновский район, Обливский район, Октябрьский район, Орловский район, Песчанокопский район, Пролетарский район, Ремонтненский район, Родионово-Несветайский район, Сальский район, Семикаракорский район, Советский район, Тарасовский район, Тацинский район, Усть-Донецкий район, Целинский район, Цимлянский район, Чертковский район, Шолоховский район. (13)

В состав муниципального образования со статусом муниципального района входят муниципальные образования, имеющие статус сельских поселений.

В Ростовской области 398 муниципальных образований, имеют статус сельских поселений. (14)

Согласно БК РФ муниципальные образования - городские округа, муниципальные районы, сельские и городские поселения, имеют свои бюджеты, относящиеся к бюджетной системе Российской Федерации.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

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

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

В местных бюджетах раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий. (3)

Областной бюджет и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав Ростовской области (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет Ростовской области. (13)

Областной закон Ростовской области от 22 октября 2005 года № 380-ЗС "О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области" определяет взаимоотношения между органами государственной власти Ростовской области, органами местного самоуправления в Ростовской области по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса, а также финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, Ростовской области, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Участниками межбюджетных отношений в Ростовской области являются органы государственной власти Ростовской области и органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, сельских и городских поселений. (15)

Регулирование межбюджетных отношений в Ростовской области осуществляется в целях:

повышения обеспеченности местных бюджетов собственными доходами и создания стимулов для органов местного самоуправления муниципальных образований по наращиванию налогового потенциала путем установления единых для поселений, муниципальных районов и городских округов нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации и Ростовской области о налогах и сборах в областной бюджет;

выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов;

выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, Ростовской области, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке;

софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения;

в иных целях согласно законодательству Российской Федерации и Ростовской области.

Средствами, используемыми при регулировании межбюджетных отношений в Ростовской области, являются:

единые для поселений, муниципальных районов и городских округов нормативы отчислений в местные бюджеты доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством Российской Федерации и Ростовской области о налогах и сборах в областной бюджет;

межбюджетные трансферты;

дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в областной бюджет, частично заменяющие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов;

единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в бюджет муниципального района. (15)

Межбюджетные трансферты из областного бюджета предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов;

субвенций местным бюджетам;

субсидий местным бюджетам;

иных межбюджетных трансфертов из областного бюджета.

Государственное полномочие Ростовской области по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений в целях выравнивания их финансовых возможностей по осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения передано на неограниченный срок органам местного самоуправления муниципальных районов Ростовской области. (15)

Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, Ростовской области, переданных для осуществления органам местного самоуправления осуществляется за счет субвенций из областного бюджета, предоставляемых местным бюджетам в размерах и в порядке, определяемых областным законом об областном бюджете. (15)

Областным законом от 17.11.2008 № 118-ЗС «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» утверждено распределение 34 видов субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов, целый ряд субвенций утверждается в связи с передачей государственных полномочий органам местного самоуправления: (16)

1) по назначению и выплате ежемесячного пособия на ребенка;

2) по предоставлению мер социальной поддержки:

- детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в части ежемесячного денежного содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи опекунов или попечителей;

- детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в части содержания в приемных семьях;

- ветеранов труда и граждан, приравненных к ним, в том числе по организации приема и оформления документов, необходимых для присвоения звания "Ветеран труда", за исключением проезда на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения и на автомобильном транспорте пригородного межмуниципального и междугородного внутриобластного сообщений;

- тружеников тыла, за исключением проезда на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения и на автомобильном транспорте пригородного межмуниципального и междугородного внутриобластного сообщений;

- реабилитированных лиц, лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, и членов их семей, за исключением проезда на пригородном железнодорожном, водном транспорте и автомобильном транспорте пригородного межмуниципального сообщения;

- детей из многодетных семей;

- детей первого-второго года жизни из малоимущих семей;

- отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности, по оплате жилья, отопления, электроэнергии и других коммунальных услуг, в том числе по выплате денежной компенсации за произведенные расходы по оплате жилья, отопления и электроэнергии работающим специалистам за 2002-2004 годы и пенсионерам за 2002-2005 годы;

- отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности;

- ветеранов труда Ростовской области, в том числе по организации приема и оформления документов, необходимых для присвоения звания "Ветеран труда Ростовской области", за исключением проезда на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения и на автомобильном транспорте пригородного межмуниципального и междугородного внутриобластного сообщений; (17)

- детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи опекунов или попечителей, приемные семьи и обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, в части обеспечения бесплатным проездом на городском, пригородном, в сельской местности - внутрирайонном транспорте (кроме такси).

- по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, предусмотренные пунктами 1, 2, 3, 5 и 6 части 1 статьи 8 Областного закона "О социальном обслуживании населения Ростовской области", за исключением возмещения коммунальных расходов учреждений социального обслуживания, а также случаев осуществления указанных полномочий государственными учреждениями социального обслуживания; (18)

3) по содержанию архивных учреждений (за исключением коммунальных расходов) в части расходов на хранение, комплектование, учет и использование архивных документов, относящихся к государственной собственности;

4) по поддержке сельскохозяйственного производства и осуществлению мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

5) по государственной регистрации актов гражданского состояния;

6) по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий;

7) по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции;

8) по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

9) по государственному регулированию тарифов на перевозку пассажиров и багажа; (16)

10) по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в возрасте от 18 до 23 лет, детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательных учреждениях, в учреждениях всех видов профессионального образования, учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы

11) по предоставлению материальной и иной помощи для погребения;

12) по предоставлению по договору социального найма жилых помещений гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в составе семьи которых имеется трое или более детей-близнецов;

13) по предоставлению компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

14) по осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов (заведующим фельдшерско-акушерскими пунктами, фельдшерам, акушеркам, медицинским сестрам, в том числе медицинским сестрам патронажным) и врачам, фельдшерам (акушеркам) и медицинским сестрам учреждений и подразделений скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения;

15) по предоставлению гражданам в целях оказания социальной поддержки субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг; (15)

16) по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в соответствии со статьями 6 и 7 Областного закона "Об организации опеки и попечительства в Ростовской области". (16)

В Областном законе о бюджете утверждается один вид субсидий местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. (20)

Целью предоставления субсидий местным бюджетам городских округов и муниципальных районов является софинансирование расходов бюджетов муниципальных образований Ростовской области на:

капитальное строительство, реконструкцию объектов муниципальной собственности;

капитальный ремонт, оснащение оборудованием объектов муниципального значения, выполнение других особо важных и контролируемых Администрацией Ростовской области мероприятий, направленных на развитие социально-экономической сферы и инфраструктуры, а также иные особо важные и контролируемые Администрацией Ростовской области направления.

Обязательным условием предоставления средств субсидии является наличие в бюджетах городских округов, муниципальных районов и (или) поселений средств местных бюджетов, направляемых на софинансирование расходов по указанным объектам и направлениям. (15)

Кроме того, Областным законом от 17.11.2008 № 118-ЗС «Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» утверждено распределение иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований, на компенсацию снижения их доходов по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, обусловленного внесением изменений в областное законодательство. (16)

На сегодняшний день общественно-политическая и экономическая ситуации в стране способствует перемещению центра ответственности за повседневное жизнеобеспечение населения муниципальных образований на региональный и местный уровни.

Субъекты Федерации и муниципалитеты пытаются разрабатывать и реализовывать собственные программы и стратегии социально-экономического развития. В этом смысле у субъекта Федерации и местного самоуправления общих интересов больше. Территория субъекта Федерации состоит из территорий муниципальных образований. Их материальная и финансовая базы близки друг к другу, больше приспособлены и взаимосвязаны. Общий имидж и инвестиционная привлекательность региона также складываются из суммы представлений о муниципальных образованиях. Но властные возможности субъекта Федерации и местного самоуправления резко отличаются. Полномочия субъектов Федерации больше ориентированы для средне- и долгосрочного развития, в то время как муниципалитеты вынуждены заниматься текущими проблемами своих территорий, решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

В этом огромное значение имеет экономическое развитие и политическое значение муниципального образования, возможность использования для своих задач дополнительных финансовых ресурсов, способность создания для своего населения наиболее благоприятного социального уровня жизни. (12)

Однако не всем повезло родиться и проживать в городах федерального значения в Москве, Санкт-Петербурге или больших областных центрах.

Ростовская область, как и другие субъекты Российской Федерации, имеет в своем составе благополучные муниципальные образования – доноры, и глубоко дотационные муниципальные образования.

Поэтому первостепенная задача областной государственной власти является урегулирование социально-экономического положения муниципальных образований и обеспечение финансового потенциала для осуществления расходных обязательств как «непосредственного жизнеобеспечения», так и решения комплекса проблем экономического развития каждого муниципального образования.

Это обеспечивается за счет использования вышеуказанных различных форм межбюджетных отношений, согласно действующему федеральному и областному законодательству.

Для сравнения можно использовать Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 31.10.2008 № 453 «Об утверждении бюджета города Ростова-на-Дону на 2009 год и на плановый период 2010-2011 годов» как наиболее благополучного муниципального образования - донора и Решение Шахтинской городской Думы от 27.11.2008 № 528 «О бюджете городского округа муниципального образования «Город Шахты» на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», муниципального образования - глубоко дотационного. (22) (23)

Уже сравнивая прогнозируемые общие объемы доходов, являющиеся главными показателями финансовой самостоятельности муниципального образования, можно судить о различных уровнях социально-экономического положения данных муниципальных образований, так прогнозируемый доход муниципального образования «Город Шахты» в 2009 году составляет всего 4 784 009, 0 т.р., а прогнозируемый доход муниципального образования «Город Ростов-на-Дону» почти в пять раз большее – 20 555 781, 8 т.р.

Поэтому муниципальное образование «Город Ростов-на-Дону» имеет возможность утвердить субсидии из бюджета города муниципальным предприятиям, созданным для решения вопросов местного значения, и иным юридическим лицам, для благоустройства и озеленения, капитального ремонта многоквартирных домов, фасадов, и т.д., всего более 15 видов субсидий, направленных на решение социальных и экономических вопросов.

В то же время, муниципальное образование «Город Шахты» предоставляет только 4 вида субсидий юридическим лицам, а основанную часть дохода бюджета представляют собой целевые субвенции из областного бюджета.

Кроме того, бюджет муниципального образования «Город Ростов-на-Дону» предусматривает межбюджетные субсидии, подлежащие перечислению в областной бюджет. (22)

В современных условиях большинство муниципальных образований не обладают достаточным экономическим потенциалом и деятельность муниципальных органов связана преимущественно с исполнением расходных обязательств «непосредственного жизнеобеспечения», такое положение предполагает совместное государственно-муниципальное участие в решении всего комплекса проблем социально-экономического развития субъекта РФ в целом, с возможностью гибкого использования различных видов межбюджетных отношений между субъектом РФ и составляющими его муниципальными образованиями.

Таким образом, пока преобладает развитие муниципальных образований, основанное на расширении сферы влияния государства и использовании органов местного самоуправления как своих агентов.

Однако расширение сферы влияния может быть достигнуто как на традиционных методах российского государственного управления на базе централизованных прогнозов, планирования сверху, иерархических отношений и т.д., так и на партнерских отношениях на основе координации и интеграции деятельности всех уровней публичной власти, и государственной, и муниципальной. (12)

Можно сделать вывод о том, что разграничение компетенции в рамках действительно реального правового, социального и демократического государства должно носить объединительную функцию сближения и достижения единства государственных и местных интересов, вместе с тем передаваемые полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов местного самоуправления как таковых.

**Заключение**

В настоящий момент, экономическое положение нашей страны быстро меняется и не в лучшую сторону в связи с разрастающимся мировым экономическим кризисом, который привел в действие механизм существенного снижения доходов федерального бюджета и как следствие снижение расходов, включая расходы на социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований.

В связи с этим уже пересмотрены основные показатели доходов и расходов бюджета в 2009 - 2011 годах.

Более того, Правительством Российской Федерации представлены предложения об изменении структуры федерального закона о федеральном бюджете на 2009-2011 годы, и признании утратившим силу положений прогнозного плана 2010 и 2011 годов.

Вместе с тем, в 2009 году и в последующие годы Правительство Российской Федерации намерено значительно активизировать использование всех имеющихся инструментов экономической и социальной политики в целях недопущения необратимых разрушительных процессов в экономике, подрывающих долгосрочные перспективы развития страны, обеспечивая при этом и решение стратегических задач.

В кризисных условиях объективно возрастает роль государства в экономической жизни страны. Правительство РФ будет с максимальной ответственностью подходить ко всем своим действиям, с тем, чтобы не создавать в экономике неправильных стимулов, искажения мотивации предприятий и населения, подрывающих долгосрочные перспективы развития. При этом роль государства будет постепенно снижаться по мере посткризисного восстановления.

Меры антикризисного пакета будут не только смягчать неблагоприятное воздействие кризиса, но и стимулировать прогрессивные структурные и институциональные сдвиги, способствовать обновлению российской экономики и общества.

К важнейшим направлениям антикризисной политики Правительства РФ на ближайшие годы относятся:

смягчение региональной поляризации за счет ускорения развития депрессивных и слаборазвитых регионов, развития системы стратегического управления на региональном уровне;

сокращение дифференциации по уровню доходов, включая уменьшение разрыва по уровню жизни работающего и нетрудоспособного населения;

последовательная политика адресной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения, борьбы с бедностью, формирования и реализации эффективной политики занятости.

Дополнительные бюджетные средства будут выделяться в виде субсидий из федерального бюджета на основании специальных соглашений с субъектами Российской Федерации. (21)

Стоимость принятых региональных программ составляет более 25 млрд. рублей, из которых 90% составляют субсидии из федерального бюджета.

Будет оказана поддержка субъектам Российской Федерации, которые не в состоянии самостоятельно обеспечить реализацию первоочередных социальных обязательств, в т.ч. на которые уже предоставляются субсидии из федерального бюджета; увеличен общий объем субсидий на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных и репрессированных, а также граждан, имеющих детей), на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, на оплату труда приемного родителя, на предоставление гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

При этом в первоочередном порядке указанные субсидии будут предоставляться наиболее нуждающимся субъектам Российской Федерации. Увеличение объема таких субсидий произойдет за счет сокращения количества иных субсидий, предоставляемых по различным направлениям и имеющих схожие цели.

На региональном уровне также будет реализовываться единая система антикризисных мер, включающая в себя как мероприятия, софинансируемые из федерального бюджета, так и меры, реализуемые субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления самостоятельно. Основными целями системы антикризисных мер, принимаемых на уровне регионов, являются:

поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы с целью безусловного исполнения обязательств перед гражданами, выплаты заработной платы работникам бюджетной системы, оплаты первоочередных расходов;

содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест.

Поддержание сбалансированности бюджетной системы будет обеспечиваться как предоставлением поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств из федерального бюджета, так и проведением ответственной политики на региональном уровне, включающей в себя:

оптимизацию бюджетных расходов и реструктуризацию бюджетной сети;

пересмотр параметров бюджета, в том числе путем отказа от «необязательных» капитальных вложений;

недопущение роста кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам;

отказ от пополнения доходной базы бюджета субъекта Российской путем снижения доходной базы местных бюджетов. (21)

Предоставление поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета будет осуществляться с учетом:

(21) Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год.

Российская газета, № 48. 20.03.2009

реализации принятых Правительством Российской Федерации решений о снижении уровня софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, на которые предоставляются субсидии из федерального бюджета;

сокращения направлений предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации за счет одновременного увеличения объемов оставшихся субсидий и концентрации их на решении 3 - 4 наиболее важных первоочередных для регионов задач;

обеспечения компенсации выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации путем совершенствования существующего механизма предоставления дотаций на поддержку, мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации,

В настоящее время на эти цели в федеральном бюджете предусмотрено 300 млрд. рублей. (21)

Таким образом, в период кризисных явлений межбюджетные отношения играют значительную роль, на них основаны важнейшие антикризисные меры Правительства РФ, так как межбюджетные отношения обладают свойством лабильности, способности быстро изменяться, предоставляя возможность бюджетам приспосабливаться к нестабильной экономической ситуации.

Кроме того, по мере затягивания мирового экономического кризиса в нашей стране могут возникнуть иные, не выделенные в действующем бюджетном законодательстве формы межбюджетных отношений, или произойдут боле глубокие изменения в самой структуре бюджетной системы Российской Федерации, даже путем уменьшения количества бюджетов в бюджетной системе.

**Список литературы**

1. А.А. Нуртдинов. Доходы и расходы казны как основа бюджетной деятельности. Юридический мир. 2007 № 11.

2. А.В. Карташов. Основные новации правового регулирования межбюджетных отношений. Финансовое право. 2008 № 8.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

4. Бюджетная система Российской Федерации. М., 1999.

5. В.А. Лебедев. Финансовое право.

6. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ростовской области от 11.06.1996. Соглашения между Правительством Российской Федерации и Администрации Ростовской области (18 соглашений) от 29.05.1996.

7. Закон РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».

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

9. Закон РФ от 15.07.1992 г. № 3303-1 «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу».

10. История финансового законодательства России. М., 2003.

11. Конституции Российской Федерации от 12.12.1993.

12. Н.С.Тимофеев. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения. Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11.

13. Областной закон от 29.05.1996 № 19-ЗС «Устав Ростовской области»

14. Областной закон от 25.07.2005 № 340-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Ростовской области».

15. Областной закон от 22 октября 2005 года № 380-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области».

16. Областным законом от 17.11.2008 № 118-ЗС «Об областном бюджете на 2009 и на плановый период 2010 и 2011 годов».

17. Областной закон от 22.10.2004 № 175-ЗС «О социальной поддержке ветеранов труда».

18. Областной закон от 22.10.2004 № 185-ЗС «О социальном обслуживании населения Ростовской области».

19. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»

20. Постановление Администрации РО от 24.12.2007 № 512 «О порядке расходования средств фонда софинансирования».

21. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. Российская газета, № 48. 20.03.2009.

22. Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 31.10.2008 № 453 «Об утверждении бюджета города Ростова-на-Дону на 2009 год и на плановый период 2010-2011 годов»

23. Решение Шахтинской городской Думы от 27.11.2008 № 528 «О бюджете городского округа муниципального образования «Город Шахты» на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

24. С.М. Бурьков. Механизм интеграции регионов России в систему мировой экономики. Экономика региона. 2005. N 2.

25. Указ Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1774 «О мерах по соблюдению законодательства Российской Федерации о бюджетном устройстве».

26. Федеральный закон от 25.09.1997 г. №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

27. Федеральный закон от 09.07.1999 № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации».

28. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской федерации».

29. Федеральный закон от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010и 2011 годов».

30. Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год на плановый период 2009 и 2010 годов».

31. Х.В. Пешкова. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты Финансовое право. 2006.№ 11.

32. Х.М. Богов. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста. Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2007, № 16.