**Содержание**

Введение

Глава 1. Сущность и особенности построения межбюджетных отношений

1.1 Межбюджетные отношения: понятие, современная ситуация, проблемы и пути их решения

1.2 Особенности межбюджетных отношений

Глава 2. Совершенствование механизма межбюджетных отношений

2.1 Понятие и принципы механизма межбюджетных отношений

2.2 Элементы организации механизма межбюджетных отношений

Глава 3. Основные направления формирования межбюджетных отношений в Тамбовской области

3.1 Механизм межбюджетных отношений в Тамбовской области

3.2 Пути совершенствования механизма межбюджетных отношений в Тамбовской области

Заключение

Список используемой литературы

**Введение**

Объектом настоящей курсовой работы являются межбюджетные отношения. Актуальность выбранной для исследования темы заключается в первостепенной важности бюджета для функционирования национальной экономики, в его сложности и многогранности.

Целью исследования является попытка анализа сущности механизма межбюджетных отношений, его структуры и функционирования. Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд конкретных задач: описать основные черты и принципы межбюджетных отношений Российской Федерации; рассмотреть особенности межбюджетных отношений; изучить понятие механизма межбюджетных отношений, рассмотреть его принципы и элементы.

Цели и задачи работы определили её композицию.

Курсовая работа со- стоит из следующих частей:

Введение, в котором определяется объект исследования, описываются цели, задачи, композиция курсовой работы;

Глава 1, в которой описываются межбюджетные отношения- понятие, особенности, современная ситуация, проблемы и пути их решения.;

Глава 2, в которой характеризуются принципы и элементы организации механизма межбюджетные отношения;

Глава 3, в которой анализируется механизм и пути совершенствования в Тамбовской области;

Заключение, содержащее общие выводы по работе;

Список использованной литературы, включающий 18 наименований.

Представляется, что проведенное исследование может иметь определенное практическое значение. Материалы и выводы по работе могут использоваться на семинарах по курсу финансы.

**Глава 1. Сущность и особенности построения межбюджетных отношений**

**1.1 Межбюджетные отношения – понятие, современная ситуация, проблемы и пути их решения**

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимодействуют в рамках межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения – это отношения между органами государст- венной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов. Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах: распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ; разграничения регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации; равенства бюджетных прав субъектов РФ, равенства бюджетных прав муниципальных образований; выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований; равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов федерации.

Исходя из этих принципов можно сказать, что в основе межбюджетных отношений в России лежит *бюджетный федерализм.*

В строго научном смысле теории бюджетного федерализма, равно как и канонического определения не существует. Вместе с тем анализ построения бюджетно-налоговых систем в государствах федеративного устройства позволяет выделить следующие положения, которые в совокупности выражают суть стандартной модели бюджетного федерализма : сосуществование нескольких уровней бюджетно-налоговой системы; законодательное или договорное распределение полномочий и ответственности каждого из уровней власти за конкретные направления и виды деятельности на соответствующей территории; наличие устойчивых представлений о величине необходимых расходов для реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности; использование надежных и общепризнанных субъектами Федерации способов учета их особенностей для корректировки величины расходов; закрепление за каждым уровнем бюджетной системы налоговых и неналоговых доходных источников; установление в классификации расходов федерального и региональных бюджетов специальных позиций финансирования таких направлений региональной политики, как компенсация нижестоящим бюджетам недостаточности их собственных средств для покрытия нормативно распределяемых расходов; реализация программ поддержки развития отдельных регионов; принятие мер по поддержке депрессивных территорий и т.п.

По мнению В. Лескина и А. Швецова, все эти характеристики стандартной модели бюджетного федерализма претерпевают неизбежные изменения при её адаптации к условиям конкретной страны. «Стандарт» надо приспосабливать к характерному только для данной страны и для данного периода её истории множеству взаимосвязанных задач социального, экономического и регионального развития.

Российская модель бюджетного федерализма формально строилась в соответствии с описанным «стандартом». Она опиралась на конституционно декларированное распределение предметов ведения между Федерацией, её субъектами и муниципальными образованиями и исходила из законодательно установленной структуры разделения между всеми уровнями власти собираемых в стране налогов.

В её рамках использовался «формульный», внешне свободный от субъективизма механизм бюджетного выравнивания с помощью федеральных трансфертов субъектам РФ .

Главной проблемой российского бюджетного федерализма является его низкая эффективность. Одной из основных причин этого является очень значительная дифференциация регионов по уровню доходов. Так по оценке Министерства финансов, 66% всего налогового потенциала страны сосредоточено в 12 субъектах РФ.

Получается, что эти 12 субъектов получают на своей территории две трети всех налогов страны, а 76 субъектов – одну треть. Углубление горизонтальной дифференциации по доходам способствует увеличению объема средств, необходимых для подтягивания регионов до средне-российского уровня. Так как межрегиональная дифференциация усиливается, то всё больший объем ресурсов будет уходить в бедные регионы. Существующая методика выделения трансфертов приводит к тому, что при сокращении собственных бюджетных доходов субъект Федерации имеет больше прав на получение средств из федерального бюджета.

Существующий механизм выделения трансфертов поощряет регионы к уменьшению их доходной базы.

Принцип выравнивания расходов при отсутствии стимулов к увеличению собственных доходов обусловливает усиление иждивенческих настроений в регионах. В таких условиях необходимы коренные изменения трансфертной политики, направленные на повышение финансовой самостоятельности и ответственности регионов, поощрение их собственных усилий в преодолении бюджетного кризиса, наращивании доходной базы как регионального так и федерального бюджета, ускорении социально-экономических реформ.

Для повышения заинтересованности регионов в наполнении федерального бюджета доходами должна быть установлена прямая зависимость получения из федерального центра финансовой помощи от степени выполнения задания по мобилизации доходов в федеральный бюджет.

Федеральный центр должен разработать и довести до регионов рекомендации по программам бюджетного оздоровления, следование которым будет важнейшим условием выделения финансовой помощи. Основными пара- метрами при этом должны стать: доля приоритетных расходов (здравоохранение, образование, социальное обеспечение и пр.) в расходах регионального бюджета; доля населения в оплате жилищно-коммунальных услуг и общественного транспорта; наличие административного контроля цен; наличие и интенсивность ограничений доступа на региональные рынки отечественных товаров и услуг; предельные бюджетные заимствования и объем налоговых освобождений и льгот.

Оздоровлению региональных бюджетов должно способствовать упорядочение бюджетного процесса в регионах: обеспечение «прозрачности» статей бюджета, их соответствие федеральному классификатору, консолидация в бюджет региональных внебюджетных фондов, казначейское исполнение бюджетов.

Важным условием нормального функционирования межбюджетных отношений является финансовый контроль со стороны федерального центра за правильным и целесообразным расходованием средств региональных бюджетов.

Необходимо восстановить практику проведения ревизий исполнения бюджетов субъектов Федерации, получающих средства из федерального бюджета по каналам межбюджетных отношений. Обязательна также оценка потенциала и степени использования доходной базы региона, в том числе находящихся в его собственности и распоряжении природных ресурсов, недвижимости и т.д.

Аналогично должны декларироваться и расходы, потому что вполне возможны ситуации, когда регион, претендующий на финансовую помощь, расточительно использует свои средства, «живет не по средствам». Логическим развитием вышесказанного может стать требование обязательного подтверждения соответствующими органами власти фактической результативности использования ранее выделенных средств. Такие официальные подтверждения могли бы быть дополнительными основаниями для получения очередной порции средств поддержки. При этом важно не полное расходование полученных средств, а именно результативность их использования для улучшения или стабилизации в регионе по конкретным параметрам (снижение уровня бедности, рост числа рабочих мест и т.д.).

Большое значение для модернизации межбюджетных отношений имеет изменение предмета государственной финансовой поддержки. Им должно стать не расплывчатое «социально-экономическое развитие региона», а конкретные задачи, которые можно решить с осязаемыми результатами в установленные сроки и за счет выделенных средств федерального бюджета, консолидированных с ресурсами региона. Инициатива по решению таких задач, равно как и готовность взять на себя всю ответственность за целевое использование бюджетных средств и за достижение заявленных результатов, должна исходить от потенциальных получателей поддержки – руководства субъектов Федерации и муниципальных образований.

**1.2 Особенности межбюджетных отношений**

В особенности межбюджетных отношений входят: федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, внебюджетные фонды. **Федеральный бюджет.** Федеральный бюджет – это основной финансовый план государства, утверждаемый Федеральным Собранием в виде федерального закона. Именно федеральный бюджет является основным орудием перераспределения национального дохода и ВВП, через него мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для регулирования экономического развития стран и реализации социальной политики на всей территории России. Федеральный бюджет строится с учетом необходимости осуществления избранной социально-экономической стратегии.

Так, основными приоритетами бюджетной политики на 2001 год были названы : Принятие налоговых законов, составляющих основу части второй Налогового кодекса (введение единой ставки подоходного налога; уменьшение обложения фонда оплаты труда; ликвидация налогов, уплачиваемых с выручки от реализации товаров и услуг; отмена большинства льгот).

Инвентаризация и оценка эффективности всех бюджетных расходов. Уточнение и сокращение обязательств, которые не могут быть профинансированы в 2000-2001 годах. Концентрация ресурсов федерального бюджета на решении ключевых задач при одновременном сокращении заведомо неэффективных расходов. Четкое разграничение расходных и налоговых полномочий между бюджетами трех уровней. Урегулирование кредиторской задолженности федерального бюджета. Завершение реструктуризации государственного долга, начало функционирования единой системы управления государственным долгом. Завершение формирования казначейской системы на федеральном уровне, ускорение этого процесса на других уровнях бюджетной системы. Обеспечение прозрачности бюджетов и бюджетных процедур. Переход к управлению государственными активами на новых принципах. Нужно провести инвентаризацию государственного имущества, его оценку, завершить разграничение прав собственности на государственное имущество по уровням власти.

Основными функциями федерального бюджета являются: перераспределение национального дохода и ВВП; государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение социальной политики; контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств. Конкретное представление об источниках формирования федерального бюджета можно получить из анализа основных положений федерального бюджета на 2001 год. Он был утвержден по расходам в сумме 1193482,9 млн. рублей и по доходам в таком же размере исходя из прогнозируемого объема ВВП в сумме 7750 млрд. рублей и уровня инфляции 12,0%. Таким образом, бюджет 2001 года является первым бездефицитным бюджетом за весь период экономических реформ.

Основными доходами федерального бюджета являются налоговые, они составляют 93,5%, а около 34% от них составляет налог на добавленную стоимость. Необходимо отметить, что ряд федеральных налогов поступает в федеральный бюджет не полностью, часть из них направляется в бюджеты субъектов РФ и в местные бюджеты. Например, из налога на доходы физических лиц в федеральный бюджет поступает лишь 1% от общей суммы, из акцизов на этиловый спирт, водку и ликероводочные изделия и спиртосодержащие растворы – 50% (ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год», ст.20).

Полностью в федеральный бюджет поступают, например, налог на операции с ценными бумагами, акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ, таможенные пошлины, сборы и иные таможенные платежи. В доходы федерального бюджета также были включены средства Фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии (13893 млн. рублей) (ФЗ «О федеральном бюджете на2001 год», ст. 8). 10 остальных федеральных целевых фондов были упразднены.

В настоящее время необходимость в них отпала, потому что когда бюджет не выполнялся на 100%, их создавали для защиты некоторых статей расходов, закрепляя за такими фондами определенные доходы государства. В пример можно привести систему Дорожного фонда, которая в прошлом году вобрала в себя 136 млрд. рублей, а это больше, чем все расходы на здравоохранение, и почти столько же, сколько страна тратила на оборону. Теперь дорожные фонды будут заменены бюджетными ассигнованиями через дорожные субвенции регионам.

Они пойдут через систему федерального казначейства без бартера и зачетов. Исключительно из федерального бюджета финансируются следующие виды расходов: обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;

функционирование федеральной судебной системы;

осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах;

национальная оборона и обеспечение безопасности государства;

фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу; государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;

государственная поддержка атомной энергетики;

ликвидация стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций федерального масштаба;

исследование и использование космического пространства;

содержание учреждений, находящихся в государственной собственности формирование федеральной собственности; обслуживание и погашение госдолга РФ;

компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета; пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;

проведение выборов и референдумов Российской Федерации; обеспечение реализации решений федеральных органов власти, приведших к увеличению расходов или уменьшению доходов бюджетов других уровней; финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;

официальный статистический учет и др.

Кроме этого, средства федерального бюджета используются для финансирования мероприятий регионального и местного значения, включаемых в целевые региональные и местные программы. Совместно могут финансироваться такие виды расходов, как государственная поддержка отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи; обеспечение правоохранительной деятельности; обеспечение социальной защиты населения; охрана окружающей среды; развитие рыночной инфраструктуры; обеспечение развития федеративных и национальных отношений; финансовая помощь другим бюджетам и прочее.

Можно сказать, что если в 2000 году центральной темой реформирования финансовой системы были вопросы доходной части бюджета, то в 2001 году первостепенное внимание должно быть уделено реструктуризации расходов. Бюджетные расходы пока не были объектом сколько-нибудь систематического регулирования. Их формирование происходило в значительной мере стихийно, с ориентацией на возможные доходы, вне продуманной системы экономических и политических приоритетов и представлений о стратегических направлениях развития страны.

Система бюджетных расходов является комплексной проблемой, в которой переплетаются вопросы макроэкономической политики, структурной реформы, а также собственно политические. По сравнению с прошлым годом ассигнования на «силовой» блок уменьшатся с 29,2% до 26,8%, сократятся расходы по обслуживанию госдолга с 24,3% до 23,1%. Зато вырастут социальные расходы (с 14,1% до 19,5%), а так же государственная поддержка развития сельского хозяйства(с 8,9% до 11,9%). Это говорит об укреплении социальной роли федерального бюджета.

**Бюджеты субъектов Российской Федерации.** Бюджет субъекта РФ – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ (БК РФ, ст.15).

Бюджеты субъектов РФ – один из главных каналов доведения до населения конечных результатов производства. Из этих бюджетов в значительной мере финансируется развитие отраслей производственной сферы, в первую очередь местной, легкой и пищевой промышленности; коммунального хозяйства; развитие транспорта и связи. Важное значение имеют бюджеты субъектов в осуществлении общегосударственных и социальных задач, в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между уровнями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности бюджетов, их государственной поддержки, территориального формирования источников их доходов. Исходя из этих принципов, доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов. Собственные или закрепленные доходы представляют собой средства, принадлежащие субъекту бюджетного права, то есть они полностью или в твердо фиксированной доле на постоянной основе поступают в соответствующий бюджет, минуя вышестоящие.

К регулирующим доходам относится вся совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие с целью регулирования (сбалансирования) их расходов и доходов. Федеральный закон о федеральном бюджете на каждый год содержит перечень регулирующих и закрепленных федеральных налогов и платежей субъектов РФ. Например, статьей 27 ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 г.» установлено, что в бюджеты субъектов РФ в 2001 году зачисляются поступления от следующих федеральных налогов и сборов: налога на прибыль предприятий и организаций – по ставкам, установленным законодательством Российской Федерации; налога на доходы физических лиц – в размере 99% доходов;

акцизов на этиловый спирт-сырец, спирт питьевой, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории РФ – в размере 50% доходов;

акцизов на остальные товары, производимые на территории РФ, за исключением акцизов на нефть, природный газ, легковые автомобили и т.д. – в размере 100% доходов; лицензионных и регистрационных сборов – в соответствии с законодательством Российской Федерации; платежей за пользование недрами - по нормативам, установленным законодательством Российской Федерации; платы за нормативные, сверхнормативные выбросы вредных веществ, размещение отходов и другие виды вредного воздействия на окружающую среду – в размере 81% доходов; прочих налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С 1994 года в России в качестве регулирующих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации стали использовать средства, полученные из Фонда финансовой поддержки регионов. Финансовая помощь из этого Фонда оказывается регионам, поучившим статус «региона, нуждающегося в поддержке», или «региона, особо нуждающегося в поддержке».

Статус «региона, нуждающегося в поддержке» предоставляется регионам, у которых душевой бюджетный доход в планируемом году меньше среднедушевого бюджетного дохода по всем регионам РФ. Статус «региона, особо нуждающегося в поддержке», предоставляется тем регионам, у которых объем бюджетных доходов меньше объема прогнозируемых в планируемом году бюджетных расходов.

С учетом этих двух статусов Фонд делится на две части, из которых соответственно выделяются средства регионам, нуждающимся в поддержке, и регионам, особо нуждающимся в поддержке.

Выделение регионам средств из указанных частей Федерального фонда финансовой поддержки регионов согласно их статусу производится на основании установленной доли каждого региона в общем объеме средств соответствующей части этого дохода.

Преимущества этого способа регулирования заключаются в том, что средства субъектам выделяются на основе единой для всех бюджетов методики, учитывающей бюджетные доходы, численность населения, проживающего на соответствующей территории. Благодаря этому выделение средств субъектам федерации осуществляется на объективной основе – общей для всех регионов формуле расчета выделения средств из общего фонда финансовой поддержки.

Объем Федерального фонда финансовой поддержки регионов на 2001 год составил 100 353 722,0 тыс. рублей (ФЗ«О федеральном бюджете на 2001 год») **Местные бюджеты.** Ст. 14 БК РФ определяет бюджет муниципального образования (местный бюджет) как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. На местные органы власти возложена важная задача по осуществлению социальной политики государства. Финансирование мероприятий по социальному обслуживанию населения в значительной части проводится за счет местных бюджетов.

Наиболее ярко последствия экономических и социальных процессов отражаются на расходной части местных бюджетов. Возрастание расходов связано с повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения, на благоустройство территорий, с новым строительством. Также в последние годы широко практикуется передача раз- личных ведомственных объектов, таких как жильё, социально-культурные учреждения, организации бытового обслуживания в муниципальную собственность, что ведет к значительному увеличению бюджетных расходов.

Следует отметить, что структура расходов отдельных видов местных бюджетов не одинакова и зависит от объема хозяйства и подведомственности его органам власти различных территориальных образований. Так, городским органам подчинена значительная часть предприятий местной промышленности, жилищно-бытового хозяйства, транспорта, поэтому удель- ный вес ассигнований на народное хозяйство в расходах этих бюджетов наиболее значителен и превышает 40%.

В ведении же районных, поселковых и сельских органов власти находятся в основном социально-культурные учреждения, в этих бюджетах подавляющая часть расходов приходится на финансирование социально-культурных мероприятий, оно составляет порядка 60-80% расходов.

**Внебюджетные фонды.** Важным звеном финансовой системы являются *внебюджетные фонды государства* – совокупность финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении центральных или региональных органов власти и имеющих целевое назначение. С 1992 года в России начало действовать более двух десятков внебюджетных экономических и социальных фондов. Но к настоящему времени федеральные экономические внебюджетные фонды были упразднены.

Внебюджетные фонды – один из методов перераспределения национального дохода органами власти в пользу определенных социальных групп населения . Они предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь и имеют строго целевое назначение. Расходы и доходы государственных внебюджетных фондов утверждаются законодательными органами в форме закона аналогично закону об утверждении государственного бюджета. Формируются государственные внебюджетные фонды в основном за счет обязательных отчислений, уплачиваемых юридическими и физическими лицами.

Наряду с этим источниками доходов внебюджетных фондов являются: прибыль от коммерческой деятельности, осуществляемой фондом; средства бюджета; займы, полученные фондом у Центрального Банка или коммерческих банков. Ранее, до принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации, внебюджетные фонды не включались в бюджетную систему РФ, являясь самостоятельным элементом российской финансовой системы.

С принятием БК РФ федеральные внебюджетные фонды были включены в первый уровень бюджетной системы, фонды субъектов Федерации - во второй. В настоящее время принципы формирования, расходования, управления внебюджетными фондами регламентируются БК РФ; порядок составления, утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов, составления и утверждения отчетов об их исполнении регулируется нормами бюджетного процесса РФ.

Но внебюджетные фонды не включаются в состав бюджетов. Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ.

Государственными внебюджетными фондами Российской Федерации являются: Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования Российской Федерации; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования; Государственный фонд занятости населения Российской Федерации. *Пенсионный фонд* *Российской Федерации* образован в соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990г. как самостоятельное финансово-кредитное учреждение, осуществляющее свою деятельность по закону в целях государственного управления пенсионным обеспечением. Средства Пенсионного фонда формируются по Положению о Пенсионном фонде РФ за счет трех главных источников: страховых взносов работодателей, страховых взносов работающих и ассигнований из федерального бюджета.

Часть средств поступает в результате капитализации временно свободных средств. При отсутствии средств Фонд может использовать кредиты банков. Средства Пенсионного фонда используются на выплаты государственных пенсий, пенсий военным, инвалидам, компенсации пенсионерам, пособий для детей в возрасте от 1,5 до 6 лет, а также на пособия пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС.

Руководство Пенсионным фондом осуществляет Правление и его постоянно действующий орган – Исполнительная дирекция. Дирекции подчиняются отделения в республиках в составе РФ, в национально- государственных и административно-территориальных образованиях. На местах (в городах, районах) имеются уполномоченные Фонда. *Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ)* – второй по значению внебюджетный социальный фонд. Он действует в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992 года. Положение о ФСС утверждено Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 года. Основными задачами Фонда являются: обеспечение гарантированных государством пособий; участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников; подготовка мер по совершенствованию социального страхования.

Фонд социального страхования образуется за счет: страховых взносов граждан и юридических лиц; доходов от инвестирования части временно свободных средств; добровольных взносов граждан и юридических лиц; ассигнований из федерального бюджета РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим от радиации, а также на другие цели.

Для обеспечения деятельности ФСС создан центральный аппарат, а в региональных отраслевых отделениях – аппараты органов ФСС. При ФСС образуется Правление, при региональных отраслевых отделениях – координационные советы. Руководство деятельностью ФСС осуществляется его председателем, который назначается Правительством РФ. *Государственный фонд занятости населения РФ (ГФЗН)* образован по закону РСФСР «О занятости населения РСФСР» (19 апреля 1991г.). Он создан для финансирования мероприятий связанных с реализацией государственной политики занятости населения. Необходимость в этом фонде возникла с появлением в стране особой категории граждан – безработных.

Порядок образования и расходования средств определяется Положением о Государственном фонде занятости, утвержденным Верховным советом РФ 8 июня 1993г. В соответствии с Положением Фонд формируется за счет: обязательных страховых взносов работодателей, обязательных страховых взносов работающих, ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Дополнительными источникам могут быть добровольные взносы юридических и физических лиц и другие средства.

ГФЗН представляет собой совокупность федеральной части Фонда и фондов занятости, у субъектов Федерации и местных органов самоуправления. В связи с этим вначале страховые взносы поступают в фонды занятости городов и районов. Часть этих взносов отчисляется в фонды занятости субъектов РФ. Размер таких отчислений в городах и районах устанавливается соответствующими вышестоящими представительными органами власти. Федеральная часть фонда образуется за счет отчислений из фондов занятости, формируемых субъектами Федерации.

Средства ГФЗН направляются на: программы активной политики занятости (профессиональное обучение, создание и сохранение рабочих мест, компенсационные выплаты и субсидии к заработной плате, организацию общественных работ и прочее); программы материальной поддержки безработных – пособия, материальная помощь, досрочная пенсия; информационную поддержку программ занятости; страховой резерв; содержание служащих Фонда.

Управление ГФЗН РФ осуществляется Государственным комитетом РФ по занятости, а также центрами при представительных органах власти. Непосредственное руководство возложено на Правление Фонда.

*Фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС)* образованы в соответствии с законом РСФСР «Об обязательном медицинском страховании граждан РСФСР» (от 28 июня 1991г.). Для реализации политики в области медицинского страхования создаются Федеральный и территориальный фонды медицинского страхования как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения.

Эти фонды действуют в соответствии с Положением о федеральном обязательном медицинском страховании и Положением о территориальном обязательном медицинском страховании, утвержденными Постановлениями Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993г.

Федеральный фонд медицинского страхования предназначен для: выравнивания условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования; финансирования целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования; осуществления контроля за рациональным использованием финансовых средств.

Финансовых средства Федерального фонда образуются за счет: части страховых взносов предприятий и организаций на обязательное медицинское страхование; взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах; ассигнований из федерального бюджета на выполнение республиканских программ обязательного медицинского страхования; добровольных взносов юридических и физических лиц; доходов от использования временно свободных средств Фонда и иных поступлений.

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования, создается представительной властью субъектов Федерации. Он осуществляет: финансирование обязательного медицинского страхования, проводимого страховыми организациями, имеющими соответствующие лицензии; финансово- кредитную деятельность по обеспечению системы обязательного медицинского страхования; выравнивания финансовых ресурсов городов и районов, направляемых на проведение страхования; предоставление кредитов страховщикам при нехватке у них финансовых средств; накопление резервов для обеспечения устойчивости системы обязательного медицинского страхования; контроль за рациональным использованием средств.

Финансовые средства территориальных фондов находятся в государственной собственности РФ, не входят в состав бюджетов и других фондов и изъятию не подлежат. Эти средства формируются за счет: части страховых взносов предприятий и организаций и иных хозяйствующих субъектов на обязательное медицинское страхование; доходов, получаемых от использования временно свободных средств; финансовых средств, взыскиваемых со страхователей, медицинских учреждений и других юридических и физических лиц в результате предъявления им регрессных требований; добровольных взносов и других поступлений, не запрещенных законодательством. Контроль за своевременным и правильным поступлением страховых взносов в эти фонды осуществляет Государственная налоговая служба РФ.

**Глава 2. Совершенствование механизма межбюджетных отношений**

**2.1 Понятие и принципы механизма межбюджетных отношений**

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 соответствуют высокий уровень Централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем 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* (от слова «фиск» — казна), *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. 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 определяется 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 больший объем 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, 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».

Экономический федерализм, или экономические федеративные отношения, складывается 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.* 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 следующее 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 Российской Федерацией и ее субъектами; субсидиарности (децентрализация управления экономическими отношениями адекватно региональными 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 от- ношений, 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 (расщепление) регулирующих доходов.

«Широкое применение в России расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы давало возможность ограничить общий размер финансовой помощи регионам. Однако в целом недостатки 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. 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 пере- даваться 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 «не финансируемых 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 гг. Как отмечают В.Б. Христенко и A.M. Лавров, формирование российской модели бюджетного федерализма прошло через три качественно различных этапа.

В 1991 — 1993 гг. происходила *стихийная децентрализация межбюджетных отношений.* Так, бюджетное выравнивание проводи- лось с применением дифференцированных и крайне нестабильных нормативов отчислений от основных федеральных налогов (прежде всего НДС). Размеры прямой финансовой помощи из федерального бюджета резко возросли, однако четкие критерии ее предоставления отсутствовали, а сама процедура проходила в рамках индивидуальных согласований.

Данная система фактически воспроизводила прежние командно-административные подходы к бюджетному выравниванию, что в условиях формирования рыночной экономики и политической децентрализации привело к острому бюджетному кризису. См.: *Христенко В.Б., Лавров А М.* Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. 1999. № 2. С. 3-9.

С 1994 г. осуществляется первая реформа межбюджетных отношений, начало которой определил Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году».

Для подавляющего большинства субъектов РФ были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов, создан Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), средства которого впервые стали распределяться на основе единой методики формализации критериев. Было положено начало применению общепризнанных в международной теории и практике инструментов и принципов выравнивания бюджетной обеспеченности.

Одновременно Указ предоставляет право региональным и местным органам власти вводить дополнительные налоги для пополнения их бюджетов. Такое, с первого взгляда демократическое, право на практике порождало дискриминацию налогоплательщиков со стороны региональных и местных властных структур, мешало свободному перемещению товаров по территории страны, хотя и обеспечивало поступления в эти бюджеты. Так, за период с 1992 по 1997 г. доля налогов в ВВП снизилась с 28,4 до 23,7%, в то время как доля доходов региональных бюджетов почти не изменилась (11,9—12,9%), а доля федерального бюджета резко снизилась (с 16,6 до 11,9%)1.

В 1997 *г.* перечень налогов стал «закрытым»: только федеральный законодательный орган власти вправе устанавливать налоги на территории РФ. Этот период был не более чем *экспериментальным федерализмом,* и в 1997 г. стало ясно, что возможности его развития исчерпаны. Более того, в 1997—1998 гг. обострился кризис межбюджетных отношений, что нашло отражение в недовольстве регионов проводимой центром политикой, попытках внедрения одноканальной модели.

Одноканальная модель предполагает, что регионы передают в центр фиксированную сумму платежей, а все то, что будет собрано на территории сверх этой суммы, остается в их распоряжении. Однако одноканальная модель могла привести к дезинтеграции сначала налогово-бюджетного, а затем и экономического пространства, ухудшить инвестиционный и предпринимательский климат и в результате усилить сепаратистские тенденции.

К недостаткам существовавшей в то время системы межбюджетных отношений можно отнести: — не в полной мере обоснованные и закрепленные расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы; — отсутствие должного внимания к вопросу совершенствования других форм финансовой помощи из федерального бюджета, кроме помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ; — отсутствие комплексного подхода к выравниванию социально- экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ; — отсутствие учета влияния институционных реформ как фактора сокращения бюджетных расходов; — нерешенность вопросов усиления заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов; — несформированность нормативной базы для обоснования потребностей в бюджетных расходах.

**2.2 Элементы организации механизма межбюджетных отношений**

1. Организация межбюджетных отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

2. Межбюджетные отношения строятся на следующих принципах:

взаимной ответственности;

применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;

выравнивания доходов муниципальных образований;

максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков:

компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;

гласности межбюджетных отношений.

3. К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся нормативные отчисления от регулирующих доходов;

2) дотации и субвенции местным бюджетам;

3) средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

4) средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Нормативы отчислений (в процентах) от регулирующих доходов, а также доли (в процентах) средств, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, устанавливаются путем применения единой методологии, разрабатываемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти. Указанные органы осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств.

6. Фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово-хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов отчислений (в процентах) от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также долей (в процентах) средств муниципальных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

7. При решении вопроса об оказании финансовой помощи муниципальным образованиям органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, а после принятия положительного решения проверять достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства Российской Федерации по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование.

8. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

**Глава 3. Основные направления формирования межбюджетных отношений**

**3.1 Механизм межбюджетных отношений в Тамбовской области**

**Межбюджетные отношения областного бюджета и местных бюджетов на 2006-2007г.** Основные подходы к формированию финансовых взаимоотношений областного бюджета с местными бюджетами на 2007 год определены в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Основу раздела "Межбюджетные трансферты", как и в 2006 году, составляют Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), Региональный фонд финансовой поддержки поселений, Региональный фонд компенсаций, Региональный фонд софинансирования социальных расходов, Региональный фонд муниципального развития.

Одним из основных видов финансовой помощи для местных бюджетов остается дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, предоставляемая из **Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).** Дотации из РФФПМР (ГО) распределяются по муниципальным образованиям в соответствии с Методикой, утвержденной Законом области от 28.10.2005 № 370-З "О межбюджетных отношениях в Тамбовской области".

Бюджетная обеспеченность муниципальных районов и городских округов определяется сопоставлением индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, при этом основными показателями для определения бюджетных расходов являются численность потребителей бюджетных услуг и расходы бюджета за базовый период по различным отраслям бюджетной сферы. В 2007 году будут сохранены дополнительные нормативы от налога на доходы физических лиц, которые были установлены в 2006 году при расчете замены дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

**Региональный фонд финансовой поддержки поселений** образуется в 2007 году для городских округов, имеющих право на получение средств из Фонда в соответствии со статьей 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Фонд создается в целях выравнивания исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения.

Региональный фонд финансовой поддержки поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, входящим в состав территории муниципальных районов, как и в 2006, не образуется. Государственные полномочия по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав территории муниципальных районов, передаются муниципальным районам с предоставлением целевых субвенций из Регионального фонда компенсаций.

**Региональный фонд компенсаций** образуется в составе расходов областного бюджета в целях финансового обеспечения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, делегируемых для исполнения органам местного самоуправления. Фонд сформирован за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций и собственных доходов областного бюджета.

Распределение средств из Фонда производится на основании утвержденных методик исходя из численности получателей бюджетных услуг и расчетного норматива расходов на исполнение делегированного полномочия в расчете на одного потребителя бюджетных услуг. Переданные полномочия должны исполняться органами местного самоуправления в объемах переданных им субвенций.

Средства Фонда предусмотрено направить на финансовое обеспечение

Тамбовская жизнь 2007, 16 октября- с. 9.

следующих делегируемых органам местного самоуправления полномочий:

*за счет средств федерального бюджета:*

по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации; по государственной регистрации актов гражданского состояния; по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты; по реализации государственной политики занятости населения (включая расходы на администрирование этих полномочий); на предоставление мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий; на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан; *за счет средств областного бюджета:* на содержание детей, находящихся под опекой и попечительством; на осуществление мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих в сельской местности и рабочих поселках; на финансирование общеобразовательных учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования; на реализацию Закона области "О погребении и похоронном деле"; на обеспечение питания учащихся общеобразовательных школ из малообеспеченных семей; на осуществление полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений; на реализацию Закона Тамбовской области "О социальной поддержке многодетных семей в Тамбовской области"; на предоставление мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий; на возмещение расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; на реализацию Закона области "О социальной поддержке многодетных семей в Тамбовской области"; на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда; на приобретение жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности и находящихся на территории муниципальных образований.

Дополнительно к переданным полномочиям разработаны проекты законов области о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями: по созданию и обеспечению деятельности комиссий для рассмотрения дел об административных правонарушениях, и по организации комиссий по делам несовершеннолетних и их прав.

**Региональный фонд софинансирования социальных расходов** образуется в составе областного бюджета в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально-значимых расходов местных бюджетов.

В составе Фонда на 2007 год предусматриваются субсидии на частичное возмещение расходов муниципальных образований:

на оказание скорой и неотложной медицинской помощи населению нескольких муниципальных образований; на частичное возмещение расходов муниципальных образований на оказание специализированной медицинской помощи населению нескольких муниципальных образований в муниципальных лечебно-профилактических учреждениях; на реализацию мероприятий подпрограммы "Безопасность образовательного учреждения" областной Программы "Модернизация системы образования Тамбовской области на 2004-2008 годы".

Суммы субсидий определяются в соответствии с единой методикой по каждому виду субсидии и предполагаемых расходов муниципальных образований на эти цели.

При этом субсидии будут перечисляться муниципальным районам и городским округам при условии выполнения органами местного самоуправления определенных условий и софинансирования из местного бюджета.

В целях оказания финансовой поддержки местных бюджетов и реализации ими расходных обязательств в составе расходов областного бюджета предусматриваются **дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.**

Часть средств будет распределена в процессе рассмотрения проекта закона области "Об областном бюджете на 2007 год", а часть – в следующем году по результатам исполнения бюджетов муниципальных образований.

В составе межбюджетных трансфертов на 2007 год из областного бюджета предусматриваются:

средства на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Тамбовской области; субвенции на поощрение лучших учителей; субвенция на ремонт муниципальных автомобильных дорог;

субвенции на содержание автомобильных дорог общего пользования; субсидии на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах; субсидии на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство; Тамбовская жизнь 2006, 15 декабря, с. 1.

субсидии на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медсестрам "Скорой медицинской помощи"; субсидии на денежные выплаты отдельным категориям персонала "Скорой медицинской помощи", не вошедшим в федеральный перечень; субвенции для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации (городу Мичуринску); средства на реализацию областной целевой программы "Модернизация системы образования Тамбовской области на 2004-2008 годы".

В составе расходов областного бюджета, также как и 2006 году, будет образован **Региональный фонд муниципального развития** в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований области по направлениям, соответствующим приоритетам бюджетной политики Тамбовской области по развитию социальной инфраструктуры муниципального значения.

На 2007 год предполагается сформировать Фонд за счет двух источников: средств областного бюджета; субсидий для развития общественной инфраструктуры регионального значения и поддержки фондов муниципального развития, определенных Тамбовской области в проекте федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год".

**межбюджетный отношение тамбовский**

**3.2 Пути совершенствования механизма межбюджетных отношений в Тамбовской области**

**Межбюджетные отношения областного бюджета и местных бюджетов на 2008-2010 годы.**

Основные подходы к формированию межбюджетных отношений на среднесрочную перспективу определены в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ), исходя из принципов обеспечения устойчивости, сбалансированности и предсказуемости бюджетов местного самоуправления.

Начиная с 2008 года общие объемы фондов и их распределение между муниципальными образованиями планируются на три года. Формирование региональных фондов финансовой поддержки осуществляется путем индексации фондов текущего финансового года. Уровень индексации (величина индексации) устанавливается законом об областном бюджете исходя из возможностей областного бюджета.

Межбюджетные трансферты будут выделяться по следующим основаниям: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений; дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов;

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

субсидии на софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения; иные межбюджетные трансферты.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) предусматриваются в составе областного бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Объемы дотаций муниципальным районам и городским округам определяются в соответствии с Методикой, утвержденной Законом области от 28.10.2005 № 370-З «О межбюджетных отношениях в Тамбовской области».

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) образуют Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Объем Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на 2008 год планируется увеличить по сравнению с 2007 годом на 22,3% (составит 823 897,0 тыс. рублей), в 2009 году - на 7,3% (884 041,8 тыс. рублей), в 2010 году – на 7,0% (945 924,2 тыс. рублей).

При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) на среднесрочный период формируется резерв нераспределенных средств в размере до 10 процентов от общего объема Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), утвержденного на 2009 и 2010 годы. В 2009 году планируется распределить 823 897,0 тыс. рублей и 60 144,8 тыс. рублей зарезервировать, в 2010 году соответственно 851 331,8 тыс. рублей и 94 592,4 тыс. рублей.

Это позволит обеспечить учет изменений в социально-экономическом развитии районов и городов области, которые произойдут в ближайшие годы, при распределении финансовой помощи на среднесрочный период. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предусматриваются в областном бюджете в целях выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений образуют Региональный фонд финансовой поддержки поселений. На 2008 год объем дотаций городским поселениям, являющимися городскими округами, планируется в сумме 59 511,5 тыс. рублей, на 2009 год – 63 856,3 тыс. рублей, на 2010 год – 68 326,2 тыс. рублей.

В целях предупреждения возможных негативных последствий в исполнении расходных обязательств органов местного самоуправления области создается Региональный фонд сбалансированности местных бюджетов в 2008 году в объеме 164 648,5 тыс. рублей, в 2009 году – в объеме 176 668,1 тыс. рублей, в 2010 году – 189 034,8 тыс. рублей.

Из образованного Фонда будут предоставляться дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (объем дотаций в 2008 году - 159 788,5 тыс. рублей, в 2009 году – 171 453,1 тыс. рублей, в 2010 году – 183 454,8 тыс. рублей), а также дотации муниципальным образованиям для поощрения достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления, занявших первые 7 мест по результатам мониторинга качества управления финансами и платежеспособности муниципальных районов и городских округов (в 2008 году – 4 860,0 тыс. рублей, в 2009 году – 5 215,0 тыс. рублей, в 2010 году – 5 580,0 тыс. рублей).

В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения будут предоставляться целевые субсидии. Совокупность субсидий местным бюджетам из областного бюджета образует Региональный фонд софинансирования расходов. Объемы субсидий определяются в соответствии с едиными методиками по каждому виду субсидии и предполагаемых расходов муниципальных образований на эти цели.

При этом субсидии будут перечисляться муниципальным образованиям при условии выполнения органами местного самоуправления определенных условий и софинансирования из местного бюджета. Предусматриваются субсидии по следующим направлениям:

1) на оказание населению бесплатной медицинской помощи в муниципальных лечебно-профилактических учреждениях в 2008 году – в сумме 52 203,9 тыс. рублей, в 2009 году – 55 910,3 тыс. рублей; в 2010 году – 59 712,2 тыс. рублей;

2) на оказание скорой и неотложной медицинской помощи населению нескольких муниципальных образований в 2008 году – 4 403,3 тыс. рублей, в 2009 году – 4 551,2 тыс. рублей, в 2010 году – 4 740,8 тыс. рублей;

3) на оказание специализированной медицинской помощи населению нескольких муниципальных образований в муниципальных лечебно-профилактических учреждениях в 2008 году – 30 087,6 тыс. рублей, в 2009 году – 32 521,3 тыс. рублей, в 2010 году – 35 154,8 тыс. рублей;

4) на повышение заработной платы работникам муниципальных учреждений в сроки, установленные для работников областных государственных учреждений, в 2008 году – 140 320,1 тыс. рублей, в 2009 году – 150 844,1 тыс. рублей, в 2010 году – 166 833,5 тыс. рублей;

5) на капитальный ремонт многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда в 2008 году – 32 200,0 тыс. рублей, в 2009 году – 34 500,0 тыс. рублей, в 2010 году – 36 910,0 тыс. рублей;

6) на реализацию областных целевых программ, в том числе субсидии на ремонт муниципальных автомобильных дорог и субсидии на содержание автомобильных дорог общего пользования в 2008 - 2010 гг. в сумме 159 600,0 тыс. рублей ежегодно;

7) на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципального значения (до 2008 года это были субсидии из Регионального фонда муниципального развития). Ежегодный объем субсидий планируется в сумме 25 000 тыс. рублей.

По уже строящимся и реконструированным объектам муниципального значения сохранится доля софинансирования из областного бюджета до завершения строительства или реконструкции (в том числе по объектам, финансируемым в настоящее время за счет субсидий из Регионального фонда муниципального развития). По новым инвестиционным проектам субсидии из Регионального фонда софинансирования расходов будут определяться в соответствии с новой Методикой и критериями отбора муниципальных образований и инвестиционных проектов;

8) на инвестиции в объекты капитального строительства собственности муниципальных образований за счет средств областной адресной инвестиционной программы.

В целях стимулирования работы органов местного самоуправления по увеличению собственных доходов местных бюджетов впервые в области создается Региональный фонд реформирования муниципальных финансов. Объем Фонда на 2008 год планируется в сумме 12 000,0 тыс. рублей, на 2009 год – 12 870,0 тыс. рублей, на 2010 год – 13 770,0 тыс. рублей.

Распределение средств будет осуществляться в соответствии с результатами отбора муниципальных образований, разработавших программы реформирования муниципальных финансов.

В целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке, из областного бюджета предусматривается выделение субвенций местным бюджетам.

Совокупность субвенций местным бюджетам из областного бюджета образует Региональный фонд компенсаций. Распределение субвенций между муниципальными образованиями производится на основании утвержденных методик исходя из численности получателей бюджетных услуг и расчетного норматива расходов на исполнение делегированного полномочия в расчете на одного потребителя бюджетных услуг. Переданные полномочия должны исполняться органами местного самоуправления в объемах переданных им субвенций.

Субвенции будут направляться на финансовое обеспечение следующих делегируемых органам местного самоуправления полномочий:

1) по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции;

2) по государственной регистрации актов гражданского состояния;

3) по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты;

4) на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан;

5) на выплату единовременных пособий при всех устройствах детей, лишенных родительского попечения, в семью;

6) осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда;

7) на осуществление мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих в сельской местности и рабочих поселках;

8) на реализацию Закона области «О погребении и похоронном деле»;

9) на обеспечение питанием учащихся общеобразовательных школ из малообеспеченных семей;

10) на осуществление полномочий органов государственной власти по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципальных районов;

11) на предоставление мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;

12) на реализацию Закона области «О социальной поддержке многодетных семей в Тамбовской области»;

13) на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации;

14) на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Тамбовской области;

15) на осуществление социального обслуживания населения в городе Тамбове;

16) комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований;

17) на осуществление отдельных государственных полномочий по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности и находящихся на территории муниципальных образований;

18) на финансирование общеобразовательных учреждений в части расходов на реализацию ими государственного стандарта общего образования;

19) на возмещение расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

20) на поощрение лучших учителей;

21) субвенции на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство;

22) по созданию и обеспечению деятельности комиссий для рассмотрения дел об административных правонарушениях, и по организации комиссий по делам несовершеннолетних и их прав;

23) на осуществление отдельных государственных полномочий Тамбовской области по предоставлению в аренду земельных участков фонда перераспределения земель Тамбовской области;

24) на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах.

В составе расходов областного бюджетана 2008-2010 годы из областного бюджета предусматриваются иные межбюджетные трансферты:

1) на премирование победителей конкурса «Самый благоустроенный населенный пункт области» в 2008 - 2010 гг. в сумме 6 000,0 тыс. рублей ежегодно.

2) на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации (г. Мичуринск) в 2008 году – 135 393,8 тыс. рублей, в 2009 году – 144 600,6 тыс. рублей; в 2010 году – 153 999,7 тыс. рублей;

3) на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи ежегодно в сумме 75 379,5 тыс. рублей;

4) на денежные выплаты отдельным категориям персонала подразделений «Скорой медицинской помощи» ежегодно в сумме 12 400,0 тыс. рублей;

Для улучшения финансовой дисциплины и повышения качества управления муниципальными финансами в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации будут установлены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для отдельных муниципальных образований в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов муниципальных образований.

**Заключение**

Целью проведенного исследования является анализ сущности межбюджетных отношений, его структуры и функционирования. В результате изучения существующей литературы по интересующей нас проблеме и проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

Совершенствование финансовых отношений между федеральными, региональными и местными органами власти являются одним из ключевых факторов. межбюджетные отношения включают в себя федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. Отношения между отдельными бюджетами строятся на основе принципа бюджетного федерализма, согласно которому за бюджетом каждого уровня закрепляются свои доходы и расходы, которые он должен финансировать.

Основным источником поступлений в бюджет являются налоги, однако наряду с ними доходы могут формироваться за счет неналоговых поступлений, займов и эмиссии денег. воздействие на процессы формирования межбюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования доходов и расходов, государство корректирует установленные межбюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняя пропорции и разделения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого направления.

Позитивные сдвиги в структуре бюджета достигаются сокращением нерациональных государственных затрат, урегулированием межбюджетных отношений, а главное - в результате налоговой реформы.

**Список использованной литературы**

Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской.- М.: Юрайт, 2003.

Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

Бюджетный кодекс Российской Федерации. Официальный текст. - 2-е изд., доп. – М.: Издательство НОРМА, 2000.

Ефимова Е.Г. Экономика для юристов: Учебник.- М.: Флинта, 2004.

Иохин В.Я. Экономическая теория: Учебник.- М.: Юристъ, 2000.

Лескин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики, 1998. - №3. – с.18-38.

Мау В. Экономическая политика России: в начале новой фазы // Вопросы экономики, 2001. - №3. – с.4-23.

Пономаренко Е. О бюджетно-налоговой политике на 2001 год (анализ концепции) // Экономист, 2000. - №11. – с.59-67.

Сабуров Е., Типенко Н., Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопросы экономики, 2000. - №1.- с.56-71.

Федеральный закон от 27.12.2000 №147-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» // Российская газета, 28 декабря 2000 г., с.2-4.

Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной.- М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.

Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. Экономика / Под ред. А.С. Булатова. – М.: Юристъ, 2004.

*Грефф Кс.* Как создать оптимальные региональные финансовые системы в России? Комментарий к публикации В.Б. Христенко, A.M. Лаврова «Методика распределения трансфертов ФФПР итоги реформы 1999-2001 годы». М., 2001. С. 56.

При этом существуют определенные налоговые права субъектов РФ и органов местного самоуправления

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

*Лавров А., Литвак Дж., Сазерленд Д.* Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» *//* Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 46.

*Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и поли- тика. М., 2000. С. 328.2 Проект Кодекса представлен на официальном сайте Министерства экономики РФ — www.ekonomy.gov.ru.

Толковый словарь современных бюджетных терминов. М., 1999. С. 187.

Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.98 г. 862

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. 145-Ф3 (с изменениями и дополнениями от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г., 8 августа, 30 декабря 2001 г., от 29 мая, 10, 24 июля 2002 г.)

Федеральный закон от 30 декабря 2001г. 194-Ф3 О федеральном бюджете на 2002 год, а также новая редакции ФЗ на 2003 год;

Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. М.: Финансы, 1999

Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2000;

А.М. Годин, Н.С. Максимова. Бюджетная система РФ. «Дашков и К» М- 2004. 25.

Г.Б. Поляка. Бюджетная система России. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2000.

Тамбовская жизнь 2007, 16 октября- с. 9.

Тамбовская жизнь 2007, 6 апреля, с.16-18.

Тамбовская жизнь 2007, 25 апреля, с. -3.

Тамбовская жизнь 2007, 10 апреля, с. 1-19.

Тамбовская жизнь 2007, 8 мая, с.19-23.

Тамбовская жизнь 2006, 15 декабря, с. 1.

Новая Тамбовщина 2007, 16 мая, с. 14.

Город на Цне 2006, 20 декабря, с. 4-5.