**РЕФЕРАТ**

**по курсу «Основы экономики»**

**по теме: «Бюджет государства»**

**1. Бюджет государства, его содержание и роль в макроэкономическом регулировании**

Совершенно очевидно, что глубоко разобраться в содержании бюджета, понять и оценить его роль в макроэкономическом регулировании возможно лишь после детального изучения материалов всей главы. Необходимо ознакомиться с принципами построения бюджетной системы РФ; структурой и динамикой доходов и расходов федерального бюджета; системой межбюджетных отношений; особенностями структуры доходов и расходов территориальных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов.

Обратимся, прежде всего, к самому понятию «бюджет». Бюджет — центральное звено системы финансов, выражающее все ее основные качественные признаки. Поскольку государственные финансы — это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуются и используются государственные централизованные денежные фонды, то и бюджет представляет собой систему денежных отношений, но более узкую, а именно: бюджет — это система императивных денежных отношений, в процессе которых образуется и используется бюджетный фонд. Последний является централизованным денежным фондом, предназначенным для финансирования широкого круга общественных потребностей (благ) — отраслей хозяйства, социальных нужд, управления, обороны и т.д.

Следует обратить особое внимание на применение термина «бюджет» в законах и экономической литературе: монографиях, учебниках, научных статьях. Он одновременно используется для обозначения различных по своей природе объектов: «форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов власти»; «основной централизованный фонд денежных средств»; «...совокупность ...денежных отношений ...как основной финансовый план... как важнейший финансовый регулятор...». Как видно, авторы часто не соблюдают правило формальной логики: каждому определяемому объекту (отношению, предмету, документу) свое собственное, только ему присущее определение и соответственно, — «термин». При этом, никто не называет «финансами» одновременно и финансовый документ, и финансовые ресурсы.

Если следовать сформулированному выше правилу, то «бюджетом» не следует называть документ, так как для последнего уже с давних пор использовали термины «роспись государственных доходов и расходов», «государственная роспись», «смета доходов и расходов государства», «баланс доходов и расходов». Правильнее было бы называть документ «бюджетным планом», в котором бюджет как система денежных отношений выражен количественно (суммарно). Иными словами, составляется, рассматривается, утверждается и исполняется бюджетный план — основной финансовый документ страны. В процессе исполнения «бюджетного плана» образуется и используется «бюджетный фонд» — основной государственный централизованный денежный фонд.

Сущность любой экономической категории, в том числе и бюджета, проявляется в ее функциях. Под функциями финансов следует понимать форму проявления их общественного назначения. Поскольку бюджет является наиболее широкой финансовой категорией, то ему принадлежат все функции, присущие финансам:

образование бюджетного фонда (бюджетные доходы);

использование бюджетного фонда (бюджетные расходы);

контрольная.

Первую функцию выполняют бюджетные доходы, включающие налоги, займы, доходы от государственной собственности (предприятий), доходы от эмиссии бумажных денег. Основной источник бюджетных доходов — полученные в результате первичного распределения чистого национального продукта доходы хозяйствующих субъектов, а именно: заработная плата работников; доходы лиц, работающих не по найму; предпринимательская прибыль (промышленности, сельского хозяйства, торговли и других отраслей); рента; процент (прибыль банков и вкладчиков).

Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий развития страны. Динамика структуры бюджетных доходов отражает изменения, связанные с экономическими процессами. Так, например, изменение соотношения между налогами и займами в сторону увеличения доли последних свидетельствует о спаде производства, изменении соотношения между потреблением и накоплением.

Вторая функция бюджета принадлежит конкретным целевым бюджетным расходам. Государство, выступая как совокупный хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех других участников воспроизводственного процесса, в связи с чем бюджетные расходы охватывают всю экономику. Потребность соблюдения макроэкономических пропорций в народном хозяйстве требует бюджетного финансирования отдельных отраслей хозяйства, учреждений социальной сферы, различных форм собственности, отдельных хозяйствующих субъектов. Структура бюджетных расходов подвержена еще более частым изменениям, чем структура бюджетных доходов. Структура бюджетных доходов и расходов, в которой проявляется сущность бюджета любого государства, находит свое отражение в бюджетном плане.

Контрольная функция бюджета предполагает создание условий для проведения контроля, осуществляется одновременно и с первой функцией, и со второй. Контрольная функция обусловливает возможность эффективного воздействия государства на все экономические процессы. При этом контроль и контрольная функция не идентичные (хотя и взаимосвязанные) понятия: первое выражает одну из важных сторон деятельности финансовых органов, второе — присущее финансам свойство, создающее объективную основу для осуществления контроля.

Бюджет играет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. Используя средства бюджетного фонда на финансирование наиболее прогрессивных, приоритетных отраслей народного хозяйства, государство влияет на перераспределение национального дохода между отраслями. Через бюджет доходы более рентабельных отраслей перераспределяются в отрасли с низкой рентабельностью (например, из промышленности в сельское хозяйство). Финансируя за счет бюджетного фонда содержание учреждений и организаций социальной сферы, государство обеспечивает воспроизводство рабочей силы. Через бюджет перераспределяются доходы между федеральным уровнем и административными территориями (субъектами РФ).

В заключение хотелось бы еще раз обратить внимание на концептуальную значимость бюджета в жизни страны, необходимость овладения тончайшим механизмом формирования и исполнения бюджетных параметров в рамках научно обоснованной бюджетной политики.

**2. Принципы построения и структура бюджетной системы Российской Федерации**

До 1991 г. бюджетная система страны была чрезвычайно централизованной. Все бюджеты на территории Советского Союза находили отражение в государственном бюджете СССР, который включал союзный бюджет, государственные бюджеты союзных республик и бюджет государственного социального страхования. В состав государственных бюджетов союзных республик входили республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик, бюджеты краев и областей, бюджеты городов республиканского подчинения. Начиная с сельских и поселковых бюджетов, все бюджеты по вертикальному принципу объединялись в государственном бюджете. Таким образом, бюджетная система СССР насчитывала свыше 53 тыс. бюджетов. Единство этой системы обеспечивалось единым планом экономического и социального развития страны, всей экономической системой СССР.

Становление собственно российской бюджетной системы совпало с началом радикальной экономической реформы, что предопределило пересмотр концепции бюджетного устройства России в направлении его децентрализации. Это обеспечивалось принятием ряда законодательных актов, предусматривающих расширение демократических принципов в построении бюджетной системы и усиление территориальных подходов в управлении. Важным этапом в реорганизации бюджетной системы страны стал Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В соответствии с этим Законом бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность республиканского (федерального) бюджета РФ, республиканских бюджетов республик в составе РФ, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РФ. В бюджетную систему РФ как самостоятельные части включаются: республиканский бюджет РФ, республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые, областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты гг. Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

В Законе дано определение консолидированного бюджета как свода бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на соответствующей территории. Следует отметить, что консолидированный бюджет не несет правовой нагрузки, однако его параметры широко используются в процессе сводного планирования, отчетности, анализа.

Важное значение для развития бюджетов субъектов федерации имел Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4607-1 «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, гг. Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления». Этот Закон определил права субъектов федерации, а также местных территориальных образований в лице их законодательных (представительных) и исполнительных органов власти на получение доходов в соответствующие бюджеты, на расходование средств этих бюджетов, взаимоотношения органов власти в бюджетном процессе. Закон также установил общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, формирования и использования внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития национально-государственных и административно-территориальных образований.

Итак, бюджетная система современной России состоит из трех звеньев: федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. 28 июля 1995 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который ввел новое понятие — «муниципальное образование». Муниципальное образование — это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта РФ. Понятия «местные бюджеты», «бюджеты муниципальных образований», «бюджеты органов местного самоуправления» рассматриваются как синонимы.

Новый этап бюджетной реформы связан с Бюджетным кодексом РФ, принятым в 1998 г. и вступившим в силу с 1 января 2000 г. Согласно Бюджетному кодексу бюджетная система Российской Федерации — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Таким образом, Бюджетный кодекс РФ расширяет бюджетную систему, причисляя к ней кроме трех звеньев бюджета еще и бюджеты государственных внебюджетных фондов, что является последовательным воплощением принципа полноты бюджетной системы.

Бюджетное устройство — это организация бюджетной системы и принципы ее построения. Как следует из Бюджетного кодекса РФ, бюджетная система РФ основывается на следующих принципах:

единства;

разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

самостоятельности бюджетов;

полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

сбалансированности бюджета;

эффективности и экономности использования бюджетных средств;

общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;

гласности;

достоверности бюджета;

адресности и целевого характера бюджетных средств.

Рассмотрим принципы организации бюджетной системы подробно.

Принцип единства бюджетной системы означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов организации бюджетного процесса в Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Одним из инструментов, обеспечивающих принцип единства, является бюджетная классификация. Доходы и расходы бюджетов разных уровней по своим характеристикам очень разнообразны, поэтому при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджетов необходимо обеспечить их систематизацию по однородным признакам, осуществляемую путем применения единой бюджетной классификации. Этот документ до 1996 г. ежегодно утверждался приказами Министерства финансов РФ, а Федеральный закон № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» был принят лишь 15 августа 1996 г. В этот документ неоднократно вносились поправки, и в августе 2000 г. была принята новая редакция бюджетной классификации.

Бюджетная классификация РФ — группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Бюджетная классификация, обеспечивая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней, включает в себя:

классификацию доходов бюджетов РФ;

функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;

экономическую классификацию расходов бюджетов РФ;

классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;

классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;

классификацию видов государственных внутренних долгов РФ, а также субъектов РФ и муниципальных образований;

классификацию видов государственного внешнего долга РФ и государственных внешних активов РФ;

ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Фрагмент бюджетной классификации доходов представлен в табл. 1.

Необходимо отметить, что законодательные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления при утверждении бюджетных классификаций соответствующих бюджетов вправе производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, но при этом они не вправе нарушать общие принципы построения и единства бюджетной классификации РФ.

Таблица 1.

Классификация доходов бюджетов Российской Федерации (фрагмент)

| **Код** | **Наименование групп, подгрупп, статей и подстатей дохода** |
| --- | --- |
| 1000000  1010000  1010100  1010101  1010102  1010103  1010104  1010105 | Налоговые доходы  Налоги на прибыль (доход), прирост капитала  Налог на доход (прибыль) предприятий (организаций)  Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций (резидентов)  Налог на прибыль иностранных юридических лиц  Налог на прибыль бирж, брокерских контор, кредитных и страховых организаций, от посреднических операций и сделок  Налог на доходы в виде дивидендов, полученных по акциям, принадлежащим предприятию-акционеру, налог на доходы от долевого участия в других предприятиях, созданных на территории РФ  Налог на доходы с процентов (дисконта), полученных владельцами государственных и муниципальных ценных бумаг |

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы состоит в закреплении соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Разграничение доходов осуществляется при помощи подразделения их на собственные и регулирующие. Собственные доходы бюджетов — виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. К собственным доходам бюджетов относятся:

налоговые доходы, закрепленные законодательством РФ за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов;

неналоговые доходы в соответствии с бюджетным законодательством;

безвозмездные перечисления.

Регулирующие доходы бюджетов — федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов. Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

В прежнем бюджетном законодательстве и бюджетной практике не было четкого различия между понятиями собственных и регулирующих доходов бюджетов. Действительно, различить их было трудно, поскольку речь в любом случае шла о частях (долях) доходов. Бюджетный кодекс РФ разделяет собственные и регулирующие доходы по периоду их установления: собственные доходы определяются на постоянной основе; регулирующие устанавливаются на год или на долговременной основе (не менее чем на три года). Отличие собственных и регулирующих доходов бюджетов определяется также видом нормативного документа, который их устанавливает. Иначе говоря, собственные доходы регламентируются законодательством в целом, а регулирующие — законодательством РФ и субъектов РФ о соответствующем бюджете на очередной год.

Бюджетный кодекс РФ разграничил расходы по уровням бюджетной системы РФ. При этом различают:

расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета;

расходы, совместно финансируемые из бюджетов всех уровней;

расходы, финансируемые исключительно из бюджетов субъектов РФ;

расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

Принцип самостоятельности бюджетов провозглашает:

право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определяемых в соответствии с законодательством РФ;

законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов бюджетов каждого уровня в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств и источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все эти доходы и расходы подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе. Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ установлены нормы, регулирующие дефицит бюджета:

в случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом в законе (решении) об этом бюджете утверждаются источники финансирования дефицита бюджета;

текущие расходы бюджета субъекта РФ, местного бюджета не могут превышать объем доходов бюджета субъекта РФ, местного бюджета;

размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации;

размер дефицита бюджета субъекта РФ не может превышать 15% объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета (в первоначальной редакции предел составлял 5%);

размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ (в первоначальной редакции предел составлял 3%);

в случае утверждения законом субъекта РФ, нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества, предельный размер дефицита бюджета субъекта РФ, местного бюджета может превышать установленные ограничения, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества.

Итак, Бюджетный кодекс РФ установил «золотое» правило: текущие расходы бюджета должны быть обеспечены доходами.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств состоит в том, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов заключается в том, что все расходы бюджета должны обеспечиваться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита, которые не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета за исключением доходов целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы.

Принцип гласности означает:

обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти.

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств состоит в том, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их на финансирование определенных целей.

В зарубежных публикациях большое внимание уделяется принципу прозрачности бюджета (transparensy), который означает открытость и гласность в отношении структуры и функций государственного аппарата, целей фискальной политики, государственных счетов и бюджетных прогнозов. Реализация этого принципа предполагает беспрепятственный доступ к достоверной, полной, актуальной, отвечающей международным стандартам информации о государственных операциях. Соблюдение принципа прозрачности в бюджетной сфере позволяет реально оценивать текущее и перспективное финансовое положение государства, принимать обоснованную экономическую политику, обеспечивать контроль за действиями правительства, сравнивать финансовые операции, предусмотренные бюджетами, с фактическими. Временный комитет МВФ в 1998 г. принял Кодекс рекомендуемой практики по обеспечению фискальной прозрачности — декларация принципов. Этот документ задуман как пособие странам — членам МВФ в их стремлении добиться большей прозрачности в бюджетной сфере, тем самым усилить контроль за фискальной политикой и повысить доверие к ней, что является непременным условием эффективного государственного управления. Комитет призвал страны — члены МВФ придерживаться изложенных в Кодексе принципов и рекомендуемой практики, признавая при этом, что на их реализацию существенно повлияют различия в системе бюджетных институтов, в правовой системе, административном потенциале разных стран и что этот процесс, безусловно, потребует времени.

Следует обратить внимание, что из всех перечисленных принципов только принципы единства, самостоятельности и разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы можно отнести собственно к принципам построения бюджетной системы. Однако именно они определяют бюджетную систему как единое целое. Остальные принципы, при всей их важности, в большей степени определяют бюджетный процесс.

**3. Доходы и расходы федерального бюджета**

Федеральный бюджет - центральное, стратегическое звено бюджетной системы Российской Федерации. Формирование эффективной бюджетной системы является неотъемлемой частью процесса развития государства, рыночной экономики и открытого общества. Определяющее значение для реализации задач бюджетной политики имеют параметры федерального бюджета — объем доходов и расходов, их структура, доля доходов государства, централизуемая в федеральном бюджете, его сбалансированность и другие показатели.

Виды доходов федерального бюджета регламентируются ст. 49 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК). Они включают налоговые доходы (ст. 50 БК); неналоговые доходы (ст. 51 БК); доходы федеральных целевых бюджетных фондов (ст. 54 БК).

Рассмотрим состав, структуру и динамику доходов федерального бюджета в 2006-2008 гг. Прежде всего обращает на себя внимание высокий удельный вес налоговых доходов в общей сумме доходов: 84,34% в 2006 г. и 93,45% в 2008 г., т.е. на 8,75% выше. Доли основных налогов: акцизы — соответственно 18,40 и 15,76%; таможенные пошлины — 19,26 и 15,97%; налог на прибыль (доход) предприятий и организаций — 7,61 и 14,47% и т.д. Таким образом, от научного обоснования налоговой политики государства, структуры налогов, порядка их исчисления и взимания, организации контроля за полной и своевременной мобилизацией налоговых поступлений, по сути дела, зависит практически более 90% государственной казны.

Неналоговые доходы составляли 6,97% в 1999 г. и 5,38% общих доходов федерального бюджета в 2001 г. Преимущественный удельный вес в неналоговых доходах приходится на доходы от внешнеэкономической деятельности.

Доходы целевых бюджетных фондов составляли 8,77% в 2006 г. и 1,17% общего объема доходов федерального бюджета в 2008 г.

Важной характеристикой доходов является их распределение между бюджетами. Объективной основой распределения доходов по уровням бюджетной системы является структура государственной и муниципальной собственности, а также разграничение собственности и предметов ведения — полномочий и ответственности — между федеральными и субъектов РФ органами государственной власти и Органами местного самоуправления. Познакомимся с пропорциями распределения доходов между федеральным бюджетом и сводом бюджетов субъектов РФ.

Поскольку, как уже отмечалось, федеральный бюджет имеет определяющее значение в обеспечении стабильности финансовой системы РФ в целом и бюджетной системы в частности, меры по его устойчивости ежегодно регламентируются Законом о федеральном бюджете. Так, например, ст. 53 Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» предусматривала, что в целях обеспечения защиты интересов федерального бюджета и полноты мобилизации в нем финансовых ресурсов Правительство РФ в случаях нарушения отдельными субъектами РФ и закрытыми административно-территориальными образованиями установленного законодательством РФ порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет было вправе применять к ним следующие санкции:

приостанавливать финансирование из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на территориях соответствующих субъектов РФ, перечисление средств, предусмотренных разделом «Финансовая помощь бюджетам других уровней» функциональной классификации расходов бюджетов РФ, и иных средств федерального бюджета, установленных федеральным законом к перечислению в бюджеты субъектов РФ и бюджеты закрытых административно-территориальных образований, а также предоставление бюджетных ссуд и кредитов;

прекращать выдачу лицензий и квот на экспорт;

приостанавливать поставку продукции, поступающей централизованно из государственных ресурсов.

Определяющая характеристика параметров любого бюджета — структура его расходов. Предоставление бюджетных средств может осуществляться в следующих формах:

ассигнований на содержание бюджетных учреждений;

средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;

трансфертов населению;

ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;

бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств);

субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;

инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;

кредитов и заимствований внутри страны за счет государственных внешних заимствований;

кредитов иностранным государствам;

средств на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Таблица 1.

Распределение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы на 2008 г. (проект), %

| **Доходы** | **Удельный вес**  **федерального**  **бюджета в консолидированном**  **бюджете РФ** | **Удельный вес**  **бюджетов субъектов РФ в консолидированном**  **бюджете РФ** |
| --- | --- | --- |
| Всего доходов  1. Налоговые доходы, всего  В том числе:  1.1. Налог на прибыль (доход), прирост капитала  1.2. Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы  1.3. Налоги на совокупный доход  1.4. Налоги на имущество  1.5. Платежи за пользование природными ресурсами  1.6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции  1.7. Прочие налоги, пошлины и сборы  2. Неналоговые доходы, всего  В том числе:  2.1. Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности  2.2. Средства от эксплуатации и использования  имущества федеральных автомобильных дорог  2.3. Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной  собственности, или от деятельности  2.4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов  2.5. Административные платежи и сборы  2.6. Штрафные санкции, возмещение ущерба  2.7. Доходы от внешнеэкономической деятельности  2.8. Прочие неналоговые доходы  3. Безвозмездные перечисления  4. Доходы целевых бюджетных фондов | 51,9  59,7  27,2  88,7  17,9  0,6  33,9  100,0  25,9  62,2  54,0  100,0  —  5,0  30,6  47,2  100,0  24,8  13,3 | 48,1  40,3  72,8  11,3  82,1  99,4  66,1  —  74,1  37,8  46,0  —  100,0  95,0  69,4  52,8  75,2  100,0  86,7 |

Расходы бюджетов определяются направлениями и пределами, установленными федеральным законом, законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований о бюджете на очередной финансовый год. Расходы бюджета классифицируются, как уже указывалось ранее, по ряду признаков, важнейшим из которых является характер выполняемых государством функций — экономической, социальной, оборонной и др. Состав расходов, финансируемых исключительно из федерального бюджета, регламентирован ст. 84 БК.

Наибольший удельный вес приходится на расходы по обслуживанию государственного долга (24,8% в 2006 г., 20,09% в 2008 г.); национальную оборону (16,40% в 2006 г., 17,99% в 2008 г.); правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства (8,3% в 2006 г., 11,03% в 2008 г.); финансовую помощь бюджетам других уровней (10,4% в 2006 г., 15,64% в 2008 г.). Первоочередными задачами бюджетной политики на среднесрочную перспективу в области расходов (большинство из которых прямо относится к федеральному бюджету), должны стать следующие.

Установление жестких смет расходов для всех государственных органов и бюджетных учреждений. Необходимо пересмотреть статус государственных унитарных предприятий. Большинство из них должно получить статус акционерных обществ со 100%-ным государственным участием. Главным распорядителям средств федерального бюджета необходимо взять под контроль обязательства, принимаемые от их имени бюджетными учреждениями, фиксировать их на лицевых счетах в органах федерального казначейства.

Следует завершить формирование механизма, препятствующего принятию законов без учета их последствий для бюджетной системы.

Расходная часть федерального бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными методами оценки рациональности бюджетных расходов, внедрять индикаторы результативности затрат государственных средств.

Предстоит продолжить оптимизацию сети высших и профессиональных ученых заведений в соответствии с потребностями страны. Нуждаются в уточнении источники финансирования этих организаций.

В 2010 г. Правительству РФ предстоит разработать Концепцию реформирования системы социальных льгот и выплат, предусмотрев при этом замену большинства категориальных льгот адресными формами социальной поддержки населения и ликвидацию ведомственных льгот. Особые условия труда отдельных категорий работников должны отражаться в форме денежных выплат.

Осуществление государственных закупок (заказов) должно происходить прозрачно, на конкурсной основе.

Осуществление расходов на оплату бюджетными организациями потребляемых топливно-энергетических ресурсов должно быть жестко увязано с тарифной политикой государства в этой сфере.

Повышение оплаты труда государственных служащих в размерах, необходимых для обеспечения конкурентоспособности государственной службы на рынке труда, при прочих равных условиях, должно происходить в том числе за счет сокращения общей численности занятых в государственном секторе.

До конца 2010 г. следует определить механизм перехода к новой модели пенсионной системы, включающей накопительную составляющую, выработать план необходимых мероприятий по ее осуществлению и принять соответствующие законы.

Хотя перечень осуществляемых федеральных целевых программ был существенно сокращен, это сокращение произошло в основном за счет объединения ранее действовавших программ при сохранении прежних объемов их ресурсного обеспечения. Особое внимание при подготовке программ должно быть уделено реформе государственной службы, реформе судебной системы и ее развитию.

Обратимся далее к одной из серьезных проблем функционирования бюджетной системы РФ. Наиболее острой бюджетной проблемой, во многом определяющей характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является несбалансированность ресурсов и обязательств. Она присуща всем уровням бюджетной системы, и ответственность за сложившуюся ситуацию в значительной мере лежит именно на федеральных органах государственной власти. Поэтому важным моментом в реализации бюджетной реформы является обоснование новой концепции разграничения расходов между бюджетами, основу которой составляет безусловная адекватность бюджетных расходов полномочиям, закрепленным за соответствующим уровнем власти.

Сложившаяся система межбюджетных отношений требует более глубокого и энергичного реформирования. В 2010 г. Правительство РФ должно утвердить программу развития бюджетного федерализма на период до 2015 г. Ее основной целью является установление четкого разграничения расходных и доходных полномочий, позволяющего обеспечить финансовую самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти, повышение их заинтересованности в эффективном управлении общественными финансами, поддержку экономического развития территорий, проведение структурных реформ. Федеральный бюджет на 2011 г. должен стать первым шагом на пути реализации этой программы.

Завершая анализ структуры доходов и расходов федерального бюджета, следует подчеркнуть еще одну задачу федерального бюджета, тесно связанную с предыдущей, успешное решение которой имеет стратегическое значение и во многом зависит от его параметров, — обеспечение сбалансированности бюджетов всех уровней. Правительство РФ должно реализовать меры, направленные на достижение сбалансированности бюджетов всех уровней и повышение эффективности функционирования бюджетной системы, включающие:

приведение обязательств государства в соответствие с его ресурсами путем отмены или приостановления нефинансируемых или частично финансируемых обязательств федерального бюджета;

оценку эффективности бюджетных расходов, концентрацию ресурсов федерального бюджета на решении ключевых социально-экономических задач;

внесение изменений в порядок финансирования расходов за счет средств федерального бюджета, устанавливающих необходимость регистрации операций в процессе исполнения бюджета в главной книге казначейства;

обеспечение бездифицитности бюджета;

урегулирование кредиторской задолженности государства;

постепенный отказ от практики предоставления государственных гарантий по связанным иностранным кредитам;

четкое разграничение расходных полномочий между бюджетами всех уровней с наделением их соответствующими финансовыми ресурсами, завершение реформирования системы финансовой поддержки регионов;

максимальную консолидацию внебюджетнх фондов в бюджетах всех уровней, а также ликвидацию целевых бюджетных фондов федерального бюджета;

установление контроля за обязательствами бюджетных учреждений, финансируемых по смете, по которым государство как собственник несет субсидиарную ответственность;

обеспечение прозрачности бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, а также процедур закупки товаров и услуг для государственных нужд;

завершение перевода всех получателей средств федерального бюджета на казначейскую систему, а также перевод бюджетов высокодотационных субъектов РФ на кассовое обслуживание через органы федерального казначейства.

Итак, сбалансированная бюджетная политика, реализуемая в параметрах федерального бюджета, является основой новых финансовых взаимоотношений государства и общества на базе неукоснительного выполнения взаимных обязательств. В свою очередь, реальное исполнение федерального бюджета во многом определяют финансовый и бюджетный «климат» страны, эффективность проводимых реформ, темпы развития экономики и социальной сферы.

**4. Система межбюджетных отношений**

Межбюджетные отношения — это отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по осуществлению бюджетного процесса. Межбюджетные отношения существуют в любом государстве, имеющем административно-территориальное деление, но основываться они могут на разных принципах. Принято различать унитарные и федеративные бюджетные системы. Унитарным бюджетным системам соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. Федеративные бюджетные системы строятся на противоположных основах. Им присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами бюджетного федерализма.

К федеративным государствам, где в разной степени реализуются принципы бюджетного федерализма, относятся: Швейцария, Германия, США, Канада, Российская Федерация, Австрия, Бельгия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Австралия и др. Для классического федерализма характерен высокий уровень автономии отдельных территориальных образований, и такая автономия — объективная необходимость. Она не противоречит, а, наоборот, отвечает задаче обеспечения целостности страны. Не следует рассматривать как отступление от федерализма разную степень автономии субъектов РФ. Например, в Канаде особый статус получила провинция Квебек, а в США при разграничении налогов между федеральным центром и штатами предусмотрены привилегии для Аляски.

Основная задача бюджетного федерализма — 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 слабым регионам. Критерием эффективности каждой конкретной модели в конечном счете могут выступать только качество и объем бюджетных услуг, предоставляемых населению. Каждая страна решает задачу выбора модели бюджетных отношений по-своему. Эффективность системы 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, строго 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. Например, в Германии вследствие роста неравенства между землями после объединения Западной и Восточной частей около 73% налоговых доходов взимаются на уровне федерации, а объем переданной финансовой помощи из федерального бюджета составляет более 20% доходов земель. Наоборот, в Канаде, где из 12 субъектов федерации только два характеризуются существенно меньшей бюджетной обеспеченностью, в федеральный бюджет взимается только 48,2% налоговых доходов, объем финансовой помощи составляет около 15% доходов субъектов федерации. При этом и в Германии, и в Канаде достигается основная цель межбюджетного регулирования — выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов федерации, т.е. конечным потребителям предоставляется относительно равный доступ к бюджетным услугам.

Асимметричность федерации не является отступлением от принципов федерализма. Когда она вызвана объективной необходимостью, то является обязательным условием для сбалансированности интересов ее субъектов, а значит, и для сохранения единства федеративного государства. 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. Согласно ст. 5 Конституции РФ все субъекты РФ равны между собой. Принцип равенства прав не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям для функционирования и развития субъектов РФ.

Бюджетный кодекс РФ регламентирует следующие принципы межбюджетных отношений:

распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;

разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;

равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;

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

Особо следует остановиться на принципе равенства, который предполагает установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Например, Федеральным законом от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год» установлено, что в бюджеты субъектов РФ в 2009 г. зачисляются поступления от следующих федеральных налогов:

налога на доходы с физических лиц — в размере 99% доходов;

акцизов на этиловый спирт-сырец из пищевого сырья, спирт этиловый из пищевого сырья (за исключением спирта-сырца), спирт питьевой, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории Российской Федерации, — в размере 50% доходов;

акцизов на остальные товары, производимые на территории Российской Федерации, за исключением акцизов на нефть и стабильный газовый конденсат, природный газ, легковые автомобили, мотоциклы, бензин автомобильный, дизельное топливо, масло для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, этиловый спирт-сырец из всех видов сырья (за исключением пищевого), спирт этиловый из всех видов сырья (за исключением пищевого и спирта-сырца из всех видов сырья, за исключением пищевого), — в размере 100% доходов.

Единые нормативы отчислений не решают проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности, так как бюджеты субъектов РФ различаются и по финансовому потенциалу, поэтому весьма важным является установление принципов оказания финансовой помощи. Б К РФ регламентирует, что нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных особенностей субъектов РФ и согласовываются с субъектами РФ до принятия Закона о бюджете на очередной финансовый год.

Оказание финансовой помощи может осуществляться в следующих формах:

дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности;

субвенции и субсидии на финансирование отдельных целевых расходов;

бюджетные кредиты;

бюджетные ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов.

В случае получения финансовой помощи из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъект РФ не имеет права:

ставить государственных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ, в лучшие условия (по оплате труда, командировочным и прочим расходам) по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений (с учетом региональных коэффициентов заработной платы);

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3% расходов бюджета субъекта РФ;

предоставлять государственные гарантии субъекта РФ в размере, превышающем 5% расходов бюджета субъекта РФ. Подобные ограничения распространяются и на муниципальные образования — получателей финансовой помощи из бюджета субъекта РФ на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности. Рассмотрим, как распределяется по объемам и видам финансовая помощь, предоставляемая из федерального бюджета (без ссуд и кредитов Примерно половина расходов федерального бюджета в части финансовой помощи бюджетам других уровней направляется регионам через фонд финансовой поддержки субъектам РФ. Обращает на себя внимание фонд компенсаций (35,13% - в 2008 г. и 17,89% - в бюджете 2009 г.). В 2009 г. за счет средств этого фонда финансировались субвенции на реализацию федеральных законов «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». На 2010 г. запланировано увеличение государственной поддержки дорожного хозяйства (7,96% - в 2009 г. и 10,87% - в 2010 г.). Дотации и субвенции занимают относительно небольшой удельный вес (6,02% — в 2009 г. и 15,34% — в 2010 г.) и предназначены для оказания финансовой помощи закрытым административно-территориальным образованиям, на содержание инфраструктуры г. Байконур (Казахстан), городу-курорту Сочи, Республике Дагестан, на восстановление экономики Чечни, реализацию ряда программ. Фонд финансовой поддержки субъектов РФ формируется в составе федерального бюджета, начиная с 1994 г. Методика формирования фонда практически ежегодно пересматривается, что связано с поисками новых эффективных механизмов регулирования межбюджетных отношений. В 1998 г. было принято Постановление Правительства РФ, в котором утверждалась Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 2007—2010 гг. Этот документ направлен на решение следующих задач:

повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов;

сокращение объема дотаций и количества дотационных территорий;

минимизацию встречных финансовых потоков;

обусловленность выделения средств и повышение контроля и ответственности за их использование регионами;

обеспечение дополнительной финансовой поддержки высокодотационным территориям;

создание механизмов избирательной инвестиционной поддержки территорий;

использование режимов совместного финансирования за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ для реализации отдельных программ и проектов;

повышение заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории, рационализации расходов и обеспечении сбалансированности бюджетов.

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта РФ, предоставляемая для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. При этом минимальные государственные социальные стандарты — это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации.

Субвенции и субсидии бюджетам субъектов РФ предоставляются на финансирование: расходов по федеральным целевым программам; капитальных расходов; расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; иных целевых расходов.

Целевые бюджетные ссуды бюджетам субъектов РФ на финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, могут быть выданы по решению федеральных исполнительных органов власти. Но при этом цели предоставления, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам РФ определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Ссуда предоставляется на полгода (раньше срок использования ссуды ограничивался годом).

Система межбюджетных отношений включает не только отношения между Российской Федерацией и ее субъектами, но и внутри субъекта — между региональными органами власти и органами местного самоуправления. Общие принципы организации межбюджетных взаимоотношений в субъектах федерации определены в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ«0 финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно закону для предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям в составе расходов бюджета субъекта РФ образуется фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Распределение средств фонда осуществляется в соответствии с формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста и долю лиц пенсионного возраста и площадь территории, уровень душевой обеспеченности бюджетными, средствами, а также другие факторы, определяющие особенности данного субъекта РФ.

Конституция РФ относит вопросы финансового регулирования, в том числе и межбюджетного, к ведению Российской Федерации. Следовательно, общие принципы данного процесса, определяемые на федеральном уровне, подлежат реализации по всей вертикали бюджетной системы. Одновременно ст. 8 Бюджетного кодекса РФ относит вопросы межбюджетных отношений регионального уровня, в том числе распределение доходов и расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами, определение порядка и условий предоставления финансовой помощи к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Порядок предоставления и расчета финансовой помощи на выравнивание уровня социально-экономического развития муниципальных образований, субвенций на финансирование целевых расходов определяются законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Предоставление субъектам РФ права самостоятельно формировать свои отношения с местными органами власти является отличительной чертой государств с федеративным устройством. При этом федеральные органы власти заинтересованы в том, чтобы общая стратегия развития бюджетной системы, разрабатываемая в Центре, была поддержана субъектами РФ. В этих целях федеральные власти формируют и дают субъектам РФ свои рекомендации по формированию межбюджетных отношений регионального уровня. Эти рекомендации могут быть оформлены в виде типовых моделей построения межбюджетных отношений на региональном уровне, отвечающих государственной стратегии развития межбюджетных отношений. В 2006 г. в Министерстве финансов РФ были разработаны Временные методические рекомендаций субъектам РФ по регулированию межбюджетных отношений. Рекомендации содержат подробный анализ современного состояния и нормативно-правовой базы межбюджетных отношений в субъектах РФ, принципы организации и основные подходы к регулированию межбюджетных отношений и должны быть использованы при подготовке бюджетов на 2009—2010 гг.

В 2010 г., одновременно с реализацией Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 2009—2010 гг. предполагается начать новый этап реформы межбюджетных отношений, направленный на повышение ответственности региональных и местных органов власти и управления за эффективное использование бюджетных ресурсов, обеспечение равного доступа граждан к бюджетным услугам и социальным гарантиям, повышение прозрачности финансовых потоков и снижение конфликтов вокруг распределения и использования бюджетных средств. При этом основными мерами повышения эффективности использования бюджетных средств являются:

более четкое разграничение расходных обязательств, полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы;

сокращение обязательств по финансированию ведомственных льгот, возложенных на бюджеты субъектов РФ федеральным законодательством. Для реализации этого решения в федеральном бюджете должны быть предусмотрены расходы на компенсацию затрат по предоставлению льгот военнослужащим и приравненным к ним лицам, работникам судов и прокуратуры по коммунальным услугам, абонентской плате за телефон и его установку, бесплатному проезду в городском транспорте;

четкое определение сферы финансовой ответственности субъектов РФ за реализацию федеральных законов социального характера («О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»). С этой целью начиная с 2009 г. в составе федерального бюджета создается фонд компенсаций за счет централизации 15% НДС, ранее зачисляемых в консолидированные бюджеты субъектов РФ. Средства данного фонда (субвенции) распределяются между всеми без исключения субъектами федерации вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности для целевого финансирования реализации указанных выше законов. Это будет способствовать реализации основных социальных гарантий, установленных федеральным законодательством, на всей территории страны;

внедрение новой методики распределения средств фонда финансовой поддержки субъектов РФ, основанной на объективной оценке бюджетных потребностей и налогового потенциала регионов;

оказание поддержки бюджетным и экономическим реформам на региональном и местном уровне. С этой целью в составе федерального бюджета планируется (за счет средств займа МБРР) фонд развития региональных финансов, средства которого будут распределяться на конкурсной основе между субъектами РФ, чья бюджетная и экономическая политика отвечает установленным критериям;

повышение объективности, прозрачности и обоснованности распределения средств федерального бюджета в территориальном разрезе. С этой целью в 2009 г. внедрена методика распределения инвестиционных субвенций фонда регионального развития и вновь созданного фонда целевых субвенций на дорожное хозяйство.

В ближайшие годы будет продолжено сокращение нефинансируемых федеральных мандатов за счет отмены действия законодательных норм, не обеспеченных источниками финансирования, предоставления субъектам РФ целевой финансовой помощи на реализацию федеральных социальных законов, освобождение региональных и местных бюджетов от обязательств по финансированию ведомственных льгот, федеральных организаций и учреждений. Планируется начать практическую отработку финансовых механизмов, стимулирующих проведение на региональном уровне экономических и бюджетных реформ, продолжить совершенствование методологии бюджетного выравнивания с законодательным закреплением ее основных положений на среднесрочную перспективу. Средства фонда регионального развития будут переориентированы на восстановление инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства. В то же время основными источниками бюджетных средств на эти цели должны оставаться ресурсы региональных и местных бюджетов.

Таким образом, реформа межбюджетных отношений должна обеспечить повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации; выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней; создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

**Литература**

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями).

2. О бюджетной классификации Российской Федерации: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ (с изменениями и дополнениями).

3. О государственных пенсиях в Российской Федерации: Закон РФ от 20 ноября 1990 г. (с изменениями и дополнениями).

4. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник/ Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. 2-е изд. М.: Юрайт, 2008.

5. Финансы: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. М.: Перспектива: Юрайт, 2009.