ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ

НОВОСИБИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ-«НИНХ»

БИЗНЕС – КОЛЛЕДЖ

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине Бюджетная система Российской Федерации

ФОНД ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ. ЦЕЛИ СОЗДАНИЯ И МЕХАНИЗМ ДЕЙСТВИЯ.

 выполнил студент Мамонтов М. В.

 курс 3 группа 383/3

 проверила Писаная Н. В.

 оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

2010 Год

Оглавление

|  |  |
| --- | --- |
| Введение……………………………………………………………………………….. | 4 |
| Глава 1. Порядок формирования и использования средств ФФПР………………... | 6 |
| * 1. Основы функционирования бюджетного федерализма…………………..
 | 6 |
| * 1. Условия предоставления помощи ФФПР………………………………….
 | 10 |
| Глава 2. Анализ действующего порядка предоставления дотаций на  | 13 |
| выравнивание бюджетной обеспеченности………………………………... |
| Глава 3. Совершенствование механизма выравнивания бюджетной | 19 |
| обеспеченности субъектов ………………………………………………….. |
| Заключение………………………………………………………………………….…. | 28 |
| Список литературы………………………………………………………….………… | 29 |
| Приложения |  |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы заключается в том, что фонд регионального развития используется в основном на финансирование федеральных программ развития регионов, а также для дополнительной финансовой помощи высокодотационным субъектам федерации. Фонд развития региональных финансов создан временно для активизации процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов федерации, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в регионах. В 2002 г. источником образования этого фонда является кредит Международного банка реконструкции и развития.

Федеральные программы регионального развития в принципе должны разрабатываться не для всех, а только для ограниченного числа проблемных территорий. В отличие от большинства других средств федеральной региональной политики, они нацеливаются на решение не столько текущих, сколько стратегических задач регионального развития, имеющих общегосударственное значение. Для одних регионов это может быть реструктуризация экономики, для других – преодоление хронической отсталости, активизация полюсов роста, освоение новых природных ресурсов и т.д. Программы создают федеральным и региональным властям долговременные ориентиры для их повседневной управленческой деятельности.

Программы стали для регионов главной надеждой на получение федеральных инвестиций, а для федерального центра – главным направлением селективной поддержки регионов, относящихся к разным типам проблемных территорий. Разработка и утверждение региональных программ приобрели также определенное политическое значение как свидетельство конструктивного сотрудничества программ.

Целью курсовой работы является изучение фондов финансовой поддержки регионов.

Исходя из цели, формируются задачи курсовой работы:

1. структура финансовой системы;
2. фонды финансовой поддержки регионов;
3. влияние фондов на развитие регионов;
4. реформирование и перспективы развития регионов со стороны государства.

**Глава 1. Порядок формирования и использования средств ФФПР**

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации или Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) был создан в 1994 г. и все последние годы является основой межбюджетных трансфертов (ФФПР консолидирует до 70% всех средств, предназначенных для регионов). Основной целью выделения средств из ФФПР является выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В основе методики расчета объемов дотаций ФФПР лежит показатель уровня бюджетной обеспеченности региона, который зависит от рассчитываемых по специальным методикам налогового потенциала и расходных потребностей региона.

**1.1.Основы функционирования бюджетного федерализма**

Любая модель бюджетного федерализма основывается на грех главных составляющих, которые являются основой ее эффективного функционирования:

1)четкое разграничение полномочий между уровнями власти по расходам;

2)наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий финансовыми ресурсами;

3)сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью системы межбюджетных трансфертов, с тем чтобы обеспечить на территории всей страны равный доступ граждан к государственным услугам.

Российский федерализм прошел в своем развитии несколько этапов: жесткая унитарная структура советского общества сменилась хаотичной децентрализацией начала 1990-х гг. Рассуждая о современной модели бюджетного федерализма, сложившейся в нашей стране, уместно говорить, с одной стороны, о тенденции к децентрализации расходных обязательств и, с другой - централизации налоговых полномочий.

В сфере доходов рассматриваемый период четко делится на два подпериода. Если в 1995 - 1998 гг. наблюдался рост доли консолидированных бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете РФ, то начиная с 1999 г. роль бюджетов субъектов в формировании консолидированного бюджета страны сокращается, причем довольно быстрыми темпами. Следует обратить внимание на резкое снижение доли налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете России - процентных пунктов за 12-летний период, что в 2,3 раза больше, чем снижение расходной нагрузки на субфедеральные бюджеты.

Можно сделать вывод о значительной централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете в ущерб бюджетам субъектов Федерации, при том что расходы, возложенные на субфедеральные бюджеты, остаются практически на прежнем уровне. Все это говорит о том, что дисбаланс в распределении доходных источников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями власти существует и, мало того, ситуация в этой сфере общественных финансов усугубляется.

Но, может быть, процессы централизации и связанные с этим выпадающие доходы региональных бюджетов компенсируются Федерацией в виде финансовой помощи территориям? Тогда все шаги центрального правительства по концентрированию финансовых ресурсов в федеральном бюджете видятся логичными, и не стоит критиковать централизацию бюджетной системы. Проверим данное предположение: какая доля налоговых доходов, перечисляемых регионами в федеральный бюджет, компенсируется финансовой помощью.

Таким образом, доля финансовой помощи бюджетам других уровней в налоговых доходах федерального бюджета за двенадцать лет снизилась в 3 раза.

Финансовую помощь из федерального бюджета в том или ином виде получают все субъекты Федерации.

Основная доля этой помощи приходится на дотации из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), именно этот механизм призван выравнивать дисбаланс бюджетной системы, возникающий при распределении расходных обязательств и доходных полномочий.

Выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФГТС).

Федеральным законом от 20.08.2004 N 120-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ внесены изменения, в соответствии с которыми с 1 января 2005 года, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в составе федерального бюджета образуется Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В связи с введением понятий, характеризующих конкретные виды межбюджетных трансфертов (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, межбюджетные субсидии, субвенции). Законом 2007 г. N 63-ФЗ ограничена сфера применения понятий "фонды" указанием на их общую увязку с теми или иными видами межбюджетных трансфертов, чем исключено методически некорректное и допускающее неоднозначное толкование использование выражений "зачисление в фонд" или "предоставление межбюджетных трансфертов из фонда".

Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации и распределение дотаций на очередной финансовый год утверждаются при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации предоставляются субъектам, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Федерации исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Федеральные округа, в которых до получения трансфертов из федерального бюджета бюджетная обеспеченность была ниже среднероссийской, после их получения не улучшили своего положения.

Число регионов - получателей финансовой помощи из федерального бюджета не уменьшается (порядка 75 субъектов Федерации ежегодно претендуют на дотацию из ФФПР) - это еще одно свидетельство того, что сглаживания дисбаланса бюджетной системы с помощью трансфертного

Механизма не происходит, а его действие в лучшем случае консервирует возникший дисбаланс, в худшем - усугубляет его.

В контексте проведенного анализа говорить о соответствующей реализации основных принципов бюджетного федерализма, об эффективной сбалансированной бюджетной системе можно лишь условно.

Расходные обязательства, возложенные на субфедеральные бюджеты, растут. Если к расходным полномочиям органов власти субъекта Федерации в 2003 г. относилось решение 43 вопросов, то к 2007 г. этот перечень состоит уже из 76 пунктов, а влиять на законодательную составляющую расходных полномочий региональная власть может лишь в половине случаев.

Финансовые ресурсы, за счет которых субъекты Федерации должны реализовывать свои расходные полномочия, концентрируются в центре. В 1998 г. существовало 19 федеральных налогов. К налогам республик, краев, областей относилось 6, а к местным бюджетам - 20, к 2004 г. число федеральных налогов сократилось до 10, региональных - до 3, а к местным налогам относятся всего 2 налога. У региональных и местных органов власти попросту не существует возможности маневра, чтобы улучшить ситуацию в бюджетной сфере.

Третья составляющая бюджетного федерализма - межбюджетные трансферты - чаще всего критикуемая за свои чрезмерные размеры, оказывается не такой уж и большой: 10% от налоговых доходов федерального бюджета не могут в полной мере компенсировать выпадающих доходов субфедеральных бюджетов и обеспечить надлежащий объем предоставления государственных услуг населению.

Идеальная схема бюджетного федерализма предполагает, что объем доходных полномочий субъектов Федерации полностью адекватен объему расходных полномочий, закрепленному за конкретным уровнем государственной власти. Однако идеал достижим лишь теоретически, а на практике между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации полномочий всегда существует разрыв. Задачей здесь является сведение к минимуму возникающего дисбаланса бюджетной системы, которая устроена как весы, где на одну чашу помещена ответственность за предоставление государственных услуг, а на другую - финансовые возможности для их реализации.

**1.2.Условия предоставления помощи ФФПР**

1. Финансовая помощь из федерального бюджета на вырав­нивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности бюд­жету субъекта РФ предоставляется при условии подписания со­глашения об исполнении бюджета субъекта РФ через Федераль­ное казначейство Российской Федерации.

2. Субъект Российской Федерации и муниципальное образование — получатели финансовой помощи из федерального бюд­жета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности —не имеют права:

• ставить государственных и муниципальных служащих, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ и муниципального бюджета, в лучшие условия (оплата тру­да, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими федеральных и региональ­ных 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 и местного бюджета и муниципальные гарантии в размере, превышающем 5% расходов бюджета субъекта РФ и ме­стного бюджета.

3. Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта РФ, предоставляемая на выравнивание уровня мини­мальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государствен­ных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Пере­чень, виды и количественные значения минимальных государст­венных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом и определяются возможностями консолидированного бюджета Российской Федерации. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы мини­мальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством Российской Федерации.

4. Все бюджеты составляются и исполняются на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стан­дартов при безусловном исполнении долговых обязательств. По­ка не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета не могут быть включены расходы (при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с достижением минимальных государствен­ных социальных стандартов, либо расходы, обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимального уровня при недофинансировании других при безусловном исполнении долговых обязательств.

5. В Бюджетном кодексе РФ регламентируется предоставле­ние бюджетных ссуд субъектам РФ на финансирование кассовых разрывов. Субъекты РФ имеют право на привлечение целевых бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях. Цели предоставления указанных ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам РФ определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В случае, если предоставленные бюджетные ссуды не погашены до конца фи­нансового года, остаток непогашенной ссуды погашается за счет средств финансовой помощи, оказываемой бюджету субъекта РФ из федерального бюджета в очередном финансовом году. Если бюджет субъекта РФ не получает финансовой помощи из федерального бюджета в очередном финансовом году, непогашенная часть бюджетной ссуды погашается за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет субъ­екта Российской Федерации.

6. Бюджетный кодекс РФ определят также права органов государственной власти Российской Федерации при предоставлении финансовой помощи бюджету субъекта РФ. Уполномочен­ный орган государственной власти Российской Федерации вправе провести ревизию бюджета субъекта РФ — получателя фи­нансовой помощи из федерального бюджета. При получении субъектом РФ финансовой помощи в объеме, превышающем 50% расходов его консолидированного бюджета, ревизия бюдже­та субъекта РФ проводится в обязательном порядке.

7. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также имеют право осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджетов субъектов РФ.

**Глава 2. Анализ действующего порядка предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2008-2009 гг.**

Скорректированный бюджет фонда на 2008 год – 328,6 млрд рублей. В прошлые годы деньги ФФПР находились в ведении Минфина, но после того, как в сентябре 2007 года министром регионального развития был назначен Дмитрий Козак, они перешли в распоряжение Минрегиона. Впрочем, на порядке их распределения смена администратора не отразилась. Как резюмировала Наталья Зубаревич, директор региональной программы Независимого института социальной политики, трансферты из ФФПР рассчитываются по формуле, с которой «можно спорить, но это прозрачный и учитывающий региональные различия механизм».

Для каждого из регионов вычисляются индексы налогового потенциала (ИНП) и бюджетных расходов (ИБР), причем средний по России уровень в обоих случаях принят за 1. Отношение ИНП к ИБР дает показатель бюджетной обеспеченности (БО). Соответственно, регионы с БО <1 считаются дотационными и подлежат «выравниванию» из средств ФФПР.

Слово «выравнивание» не случайно взято в кавычки: эта процедура вовсе не гарантирует приведение БО всех дотационных регионов к одному значению. Так, исходная бюджетная обеспеченность Ингушетии и приравненной к ней Чечни (ввиду отсутствия для последней отдельно рассчитываемых показателей) – 0,0982, а после начисления дотаций из ФФПР этот показатель вырастает до 0,6116. В то же время БО Белгородской области – 0,9898 исходно, но и ее считают необходимым «подравнять» – до 0,9917.

Дело в том, что вычисление объема дотаций на выравнивание для каждого региона происходит в три этапа. В упрощенном виде этот процесс можно описать как распределение части средств ФФПР с целью доведения БО регионов до определенного гарантированного минимума и последующей раздачи оставшихся в фонде денег с поправкой на изменение объема дотаций региону в текущем году по сравнению с годом предыдущим. То есть если в 2008 году расчетная сумма дотаций окажется меньше средств, полученных регионом в 2007 году, из остатков ему достанется чуть больше.

Самые депрессивные регионы действительно получают относительно больше помощи, но получается, что дотационными оказываются почти все российские регионы, за исключением 14 доноров, – даже те, у которых обеспеченность собственными средствами намного превышает уровень БО депрессивных после «выравнивания».

Галина Курляндская, генеральный директор Центра фискальной политики, предлагает сравнить расчетный уровень БО регионов-доноров в 2008 и 2009 годах. Оказывается, в 2009 году количество доноров существенно снизится – с 14 до 10. Как поясняет эксперт, этот пример иллюстрирует недостатки методики, а вовсе не реальные изменения в соотношении доходов и расходов этих регионов. Впрочем, анализ «Ф.» показывает, что самое большое падение БО, которое продемонстриро­вала Чукотка, обусловлено резким уменьшением прогнозируемых доходов от налога на прибыль в этом субъекте – с 8,82 млрд рублей в 2008 году до 2,18 млрд – в следующем. О проблемах с этим налогом еще будет сказано ниже, но снижение БО в данном конкретном регионе, по всей видимости, обусловлено объективными факторами, которые учтены в методике. Тем не менее Галина Курляндская полагает, что критерий дотационности следует понизить.

В любом случае в вычислении уровня БО присутствует элемент субъективно­сти. В первую очередь это касается ИБР.

Факторы, влияющие на величину этого индекса, менялись ежегодно. В расчет ИБР обычно включают размер местной заработной платы, уровень потребительских цен, стоимость коммунальных услуг и т. д., но в разные годы эти параметры имели разные весовые коэффициенты. Кроме того, в формулу ИБР могли довольно произвольно включать или, напротив, исключать расходы на физкультуру и спорт, продолжительность отопительного сезона и пр. Сейчас формула устоялась, и в 2008 и 2009 годах ИБР рассчитывается путем сложения коэффициентов заработной платы, уровня цен и ЖКУ с «весом» 0,55, 0,35 и 0,10 соответственно. Но на самом деле, утверждает Владимир Назаров, на ИБР наибольшее влияние оказывает северный фактор. Речь о районных коэффициентах, увеличивающих местные зарплаты.

Коэффициенты выше единицы установлены для 47 российских регионов. Большая часть из них не имеют в своем составе районов Крайнего Севера или приравненных к нему. Вся эта загадочная для непосвященных система, при которой некая географическая область, расположенная на широте Киева, вполне может иметь коэффициент, повышающий размер зарплат местных жителей на 30–40%, создавалась еще в советские времена, причем первоначально коэффициенты были отраслевыми, а только потом сделались территориальными. С тех пор эти надбавки – предмет постоянного торга между регионами и центром.

По-хорошему, считают эксперты, ИБР должен рассчитываться только на основе индекса цен, но пока этому мешает опять-таки доставшаяся в наследство от СССР нерациональная система расселения. А в идеале показатель БО регионов и вовсе должен зависеть исключительно от ИНП – как это имеет место в Канаде, где действует аналогичный российскому ФФПР бюджетный инструмент. Причем там малонаселенные северные районы называются «территориями», что принципиально отличает их от «провинций». Для под­держки территорий выделяются специальные средства, объем которых рассчитывается по особым формулам.

Канадская практика выглядит вполне разумной, но в России опять пошли по особому пути. В последнее время такие автономные округа, как Коми-Пермяцкий, Эвенкийский, Таймырский, Корякский, Усть-Ордынский и Агинский Бурятский, были объединены с соседними субъектами Федерации, причем своими территориальными коэффициентами эти округа влияют на весь объем получаемых дотаций укрупненными регионами. Следует иметь в виду, что средства ФФПР – нецелевые, то есть региональные вла­сти могут ими распоряжаться по своему усмотрению. Наталья Зубаревич полагает, что подобное объединение приведет к ухудшению финансового положения бывших автономий, которым ранее федеральные средства выделялись целевым порядком, а также возрастет общая не­прозрачность в распределении бюджетных ресурсов.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не ограничиваются средствами ФФПР, механизм действия которого можно критиковать, но он, по крайней мере, подлежит анализу. На те же цели в бюджете 2008 года предусмотрены дополнительные 59,9 млрд рублей, но их использование никак не закреплено законодательно.

Как пояснил Владимир Назаров, данные средства направляются тем регионам, у которых возникли финансовые проблемы. Типичный пример – Омская область, которая лишилась 17 млрд рублей ежегодных поступлений после покупки «Газпромом» крупнейшего местного налогоплательщика – «Сибнефти». «Газпром нефть» зарегистрирована в Санкт-Петербурге, и многие, кстати, сочли, что этот переезд налогов не мог совершиться без одобрения со стороны нынешнего главы правительства. По крайней мере, обращение Законодательного собрания Омской области к тогда еще президенту Владимиру Путину, в котором депутаты просили не допустить «потери кормильца», не возымело действия. Теперь сибирякам компенсируют падение доходов, направляя средства из федерального бюджета, что называется, в ручном режиме.

Описанную ситуацию эксперты рассматривают под разными углами. Владимир Назаров считает, что поскольку изменение налогового потенциала региона влияет на объем дотаций из ФФПР, то никаких других средств, направляемых точечно, волевым решением правительственных чиновников, в бюджете быть не должно. И вообще, чем меньше простора для каких-либо неформальных договоренностей, тем лучше, особенно в условиях кризиса. Иначе у многих регионов может возникнуть искушение выпросить себе прибавку к бюджету, мотивируя это ухудшением своего финансового состояния. В конце концов, полагает Владимир Назаров, на случай форс-мажора можно предусмотреть механизм кредитования, а не дотировать субъекты безвозмездно.

А Галина Курляндская вообще против нынешней практики, при которой большая часть налога на прибыль направляется в бюджет субъектов федерации (17,5% против 6,5% – в федеральный) и служит одним из главных источников доходов последних. Мол, регионам нужны более стабильные источники доходов. Действительно, в кризис поступления по налогу на прибыль могут серьезно сократиться.

176,9 млрд рублей из всего объема межбюджетных трансфертов 2008 года приходятся на долю субвенций, выделение которых довольно четко прописано в законодательстве и обусловлено нынешней системой разграничений власт­ных полномочий. Последняя, однако, сама часто подвергается критике. Так, экс­перты отмечают, что сейчас «развелось» очень много мелких субвенций и бывает, что регионам перечисляют совсем небольшие суммы – даже меньше миллиона рублей. Смысла в таком делегировании полномочий, по их мнению, нет.

Говоря об отраслевых интересах, экс­перт в первую очередь имеет в виду сельское хозяйство, на господдержку которого выделено 52,16 млрд рублей: 32,4 млрд – на возмещение сельхозпроизводителями затрат на уплату процентов по кредитам, 10 млрд – на закупку комбикормов, 3,4 млрд – на компенсацию части затрат на страхование урожая, 2,7 млрд – на поддержку племенного жи­вот­но­вод­ст­ва и т. д. Характерно, что сколько-нибудь ясные механизмы распределения этих средств по регионам отсутствуют.

В 2008 году из ФССР на софинансирование выплат региональным льготникам направлено 20,37 млрд рублей. Из них 2,62 млрд предназначены жертвам политических репрессий, еще 4,85 млрд – на ежемесячные пособия на детей и самая большая часть – 12,9 млрд – ветеранам труда и труженикам тыла. Объемы субсидий в расчете на душу населения в разных субъектах могут отличаться в десятки раз. При этом вообще непонятно, зачем нужен данный фонд, если помощь регионам в выполнении ими своих бюджетных обязательств осуществляется с помощью средств ФФПР. Общая сумма субсидий в 2008 году – 369,2 млрд рублей. Разные наблюдатели проявляют разную степень категоричности в оценке эффективности их использования, но в целом единодушны: их выделение непрозрачно, а увеличение объемов финансирования настораживает. Так что если слова Алексея Кудрина о необходимости изменения стратегии планирования означают уменьшение мутных потоков бюджетных денег, то это можно только приветствовать.

«Иные межбюджетные трансферты» – весьма разношерстная группа расходов.

Общая сумма «иных» трансфертов – 102,2 млрд. Эксперты считают, что, несмотря на целевой характер большей части этих средств, само распыление федеральных денег на мелкие расходы типа премирования победителей упомянутого конкурса (и таких статей очень много) – нерационально. Но дела здесь все равно обстоят лучше, чем с субсидиями, которые называют «больным местом» российского бюджета.

Межбюджетные трансферты в 2008–2009 годах

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Статьи расходов | 2008 год, млрд руб. | 2009 год, млрд руб. | Изменение, % |
| Трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов | 1490,6 | 1758,3 | +18,0 |
| Дотации на выравнивание БО из ФФПР | 328,6 | 374,0 | +13,8 |
| Другие дотации | 59,9 | 58,1 | -3,0 |
| Субвенции | 176,9 | 227,8 | +28,8 |
| Иные межбюджетные трансферты | 102,2 | 76,6 | -25,0 |
| Субсидии | 369,2 | 491,6 | +33,2 |
| Всего | 2527,4 | 2986,4 | +18,2 |

**Глава 3. Основные направления бюджетной политики на дотации субъектам РФ на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов**

Оценка исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2010-2013 годы, сформированная на основе сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, предполагает положительную динамику основных параметров региональных бюджетов в ближайшие годы (см. табл 1).

В 2011 году поступление налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации оценивается в сумме 4 965,2 млрд. рублей или с ростом на 6 % к оценке 2010 года, в 2012 году – в сумме 5 438,9 млрд. рублей (с ростом на 10 %), в 2013 году – в сумме 6 024,5 млрд. рублей (с ростом на 11 процентных пунктов).

Оценка объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации производилась на основе уточненных плановых назначений бюджетов субъектов Российской Федерации на 2010 год, с учетом увеличения в 2011 году страховых взносов в бюджеты государственных внебюджетных фондов с 26,2% до 34,2%, предложений по индексации заработной платы работникам бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений в 2011 году темпами и в размерах, планируемых для федеральных бюджетных учреждений, а также ежегодной индексации расходов на социальное обеспечение населения на уровень инфляции, на оплату коммунальных услуг бюджетными учреждения - на индекс-дефлятор, сохранением прочих расходов на уровне 2010 года.

С учетом вышеуказанного, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации оцениваются в 2011 году в сумме
6 502,6 млрд. рублей или с ростом к оценке 2010 года на 5%, в 2012 году – 6 725,4 млрд. рублей (или 103%), в 2013 году – 7 070,8 млрд. рублей (105 % к уровню 2012 года).

Превышение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации над общим объемом доходов оценивается в 2011 году в сумме 344,9 млрд. рублей, в 2012 году – 296,8 млрд. рублей, в 2013 году –
107,8 млрд. рублей.

Источниками финансирования дефицитов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будут являться кредиты кредитных организаций, бюджетные кредиты из федерального бюджета, государственные (муниципальные) ценные бумаги, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Вместе с тем, несмотря на признаки восстановления экономики и стабилизации собственной доходной базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, исполнение их расходных обязательств в значительной степени зависит от финансовой помощи из федерального бюджета, а финансовое положение в среднесрочной перспективе характеризуется рядом рисков, что требует пристального внимания со стороны Российской Федерации и предопределяет необходимость наличия инструментов для их предупреждения или сглаживания их негативных последствий.

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

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

- формирование устойчивой собственной доходной базы региональных и местных бюджетов, создание стимулов по ее наращиванию;

- совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В 2011 году объемы предоставляемых межбюджетных трансфертов будут увеличены по сравнению с уровнем 2010 года на 2,2% .

Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации составят в 2011 году 521,0 млрд. рублей, что на 3,9% превышает уровень 2010 года. Прирост обеспечен за счет увеличения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, которые в 2011 году запланированы в объеме 114,3 млрд. рублей с приростом на 19,3 млрд. рублей или 20,3% к уровню 2010 года. Указанные дотации предусмотрены с целью обеспечения текущей сбалансированности региональных бюджетов при возникновении экстренных ситуаций с их исполнением, в том числе для частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с централизацией в федеральном бюджете доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в сумме 31,2 млрд. рублей, дотация бюджету Чеченской Республики в сумме 19,9 млрд. рублей, ассигнования на ликвидацию перекрестного субсидирования в электроэнергетике в сумме 2,9 млрд. рублей. Кроме того, предусматривается нераспределенный резерв указанных дотаций, средства которого могут быть направлены на поддержку регионов, оказавшихся в объективно сложной ситуации с исполнением бюджета.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2011 году планируются на уровне 2010 года - 397,0 млрд. рублей, что соответствует положениям статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих утверждению на очередной финансовый год и плановый период, не может быть менее общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год.

С 2012 года при предоставлении финансовой помощи регионам предполагается в большей степени сместить акцент на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, увеличив их объем, в том числе за счет отказа от предоставления субсидий текущего характера, прежде всего на софинансирование таких полномочий субъектов Российской Федерации, как выплата заработной платы некоторым категориям работников бюджетных учреждений и социальных пособий отдельным категориям граждан. Такой подход в большей степени отвечает требованиям выравнивания возможностей регионов по реализации конституционных прав граждан и исключает ситуацию, когда финансово самодостаточные регионы получают из федерального бюджета финансовую помощь на осуществление собственных полномочий.

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2011 году предусмотрены в объеме 380,2 млрд. рублей, или 101,2% к уровню 2010 года. При этом существенно увеличены бюджетные ассигнования по таким направлениям, как строительство и модернизация автодорог (на 34,4%), поддержка жилищно-коммунального хозяйства (на 32,2%), государственная поддержка сельского хозяйства (на 6,9%), культура и кинематография (на 30,1%). Средства на поддержку национальной экономики в условиях восстановления экономики и сокращения антикризисных мероприятий уменьшены на 21,5%. Целевая поддержка субъектов Российской Федерации в сферах образования и социальной поддержки населения сохраняется практически на уровне 2010 года.

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации являются инструментом решения общегосударственных задач на региональном уровне и способствуют повышению эффективности использования бюджетных ресурсов. Однако, учитывая ограниченные возможности федерального бюджета, предусматривается сокращение перечня и объемов финансовой помощи, предоставляемой в данной форме, тем более что их количество является чрезмерным – 69 видов в 2010 году.

В первую очередь отмене подлежат субсидии, имеющие незначительный объем – менее 1 млрд. рублей, суммы которых несущественны для отдельно взятых регионов – получателей, а расходы на их администрирование сопоставимы с выгодой от их использования. Помимо этого, необходим тщательный анализ всей совокупности предоставляемых субсидий и определение перечня тех из них, которые не оказывают существенного влияния на качество оказываемых бюджетных услуг в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Более эффективной, имеющей стимулирующую роль, в ряде случаев может быть замена некоторых видов субсидий на гранты для субъектов Российской Федерации, предоставляемых в качестве поощрения за выполнение возложенных на них полномочий. Помимо работы по совершенствованию механизмов софинансирования текущих расходов, необходимо провести инвентаризацию и анализ всех действующих в рамках системы межбюджетных отношений инструментов инвестиционной поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определить наиболее эффективные формы такой поддержки и разработать предложения по исключению возможного дублирования инвестиционной поддержки, предоставляемой по различным каналам. В частности, целесообразно проведение анализа эффективности реализации региональных инвестиционных проектов, осуществляемых с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

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

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

Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации в 2011 году составят 244,5 млрд. рублей, что на 4,9% превышает уровень 2010 года, что связано, прежде всего, с индексацией социальных выплат.

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

Иные межбюджетные трансферты в 2011 году предусмотрены в объеме 46,8 млрд. рублей, или 82,8% к уровню 2010 года. Сокращение обусловлено преимущественно уменьшением на 71,8% трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков.

В целях укрепления доходной базы региональных и местных бюджетов планируются изменения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, которые будут направлены на совершенствование порядка взимания федеральных, региональных и местных налогов, зачисляемых в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а также отмене установленных федеральным законодательством льгот и изъятий из объектов налогообложения по региональным и местным налогам. Предполагаемые изменения налогового законодательства в этом направлении приведут к увеличению поступлений доходов от налога на имущество организаций и земельного налога в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, которые, по оценке Министерства финансов Российской Федерации, составят к 2013 году 122,5 и 1,3 млрд. рублей соответственно.

Нуждаются в реформировании предусмотренные в настоящее время специальные налоговые режимы (упрощенная система налогообложения на основе патента и система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности). Предполагается уточнить перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых возможно применение патентной системы, усовершенствовать порядок определения размера потенциального к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода, используемого для определения стоимости патента. Сфера применения с 1 января 2011 года системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности будет поэтапно сокращаться, в том числе в целях избежания конкуренции с упрощенной системой налогообложения на основе патента.

Расширение сферы применения патентной системы налогообложения с 69 до 92 видов деятельности позволит увеличить поступления в местные бюджеты, а сокращение сферы применения единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности увеличит количество налогоплательщиков общего режима налогообложения и упрощенной системы налогообложения, что позволит увеличить налоговые поступления от них в региональные бюджеты.

Целесообразно расширить права регионов в части установления по единым принципам для отдельных типов муниципальных образований нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Существенным риском устойчивого исполнения региональных и местных бюджетов является повышение уровня долговой нагрузки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в условиях кризиса при недостатке собственных средств для финансирования необходимых расходов. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации за 2009 год возрос на 48%, составив на 1 января 2010 года 890,5 млрд. рублей. Объем муниципального долга за тот же период увеличился на 27% и составил 134,9 млрд. рублей.

В результате такого наращивания заимствований расходы на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации уже в 2010 году оцениваются вдвое выше, чем в 2009 году. Расходы на обслуживание муниципального долга возросли в полтора раза.

В такой ситуации от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления требуется крайне взвешенная долговая политика, а от Министерства финансов Российской Федерации – постоянный мониторинг уровня долговой нагрузки субъектов Российской Федерации и устойчивости исполнения первоочередных расходов региональных бюджетов, а также расходов по обслуживанию государственного долга. С субъектами Российской Федерации, имеющими высокую долговую нагрузку, предлагается заключать соглашения о согласовании с Министерством финансов Российской Федерации долговой политики региона.

В целях финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2011 году дополнительно предусматриваются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме
113,6 млрд. рублей.

Экономический кризис продемонстрировал зависимость доходной части бюджетов многих субъектов Российской Федерации от динамики общеэкономической конъюнктуры.

В этой связи субъекты Российской Федерации должны формировать фонды финансовых резервов – Резервные фонды субъектов Российской Федерации. С целью стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к формированию таких фондов, субъектам Российской Федерации будет запрещено размещение бюджетных средств на банковские депозиты, за исключением средств Резервных фондов субъектов Российской Федерации. Кроме того, субъектам Российской Федерации рекомендуется предусмотреть, что в случае, если в течение финансового года дефицит бюджета субъекта Российской Федерации, уменьшенный на величину поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации, превышает 10 процентов общего объема поступлений доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений, средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации направляются на финансирование дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме не менее суммы превышения.

Приоритетом бюджетной политики Российской Федерации в сфере взаимодействия с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями остается необходимость внедрения передовых технологий в практику управления бюджетным процессом, обеспечивающих эффективное и качественное предоставление бюджетных услуг.

С этой целью необходимо предусмотреть бюджетные ассигнования на поддержку региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Поддержка вышеуказанных преобразований на региональном уровне будет способствовать повышению финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований, а также повышению эффективности бюджетных расходов.

В рамках системы оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации необходима разработка и включение в бюджетное законодательство действенных мер воздействия к субъектам Российской Федерации, демонстрирующим ненадлежащее качество управления, а также меры поощрения к субъектам Российской Федерации, получающим высокую оценку.

В частности, субъектам Российской Федерации, демонстрирующим ненадлежащее качество управления, может быть предписана обязательная разработка программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Кроме того, в целях повышения ответственности региональных властей за эффективное использование финансовой помощи, обеспечение безусловного и качественного выполнения закрепленных за ними обязательств предлагается заключение соглашений с субъектами Российской Федерации, предусматривающих меры по ненаращиванию кредиторской задолженности, ограничению необоснованного роста расходных обязательств, включая расходы на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

**Заключение**

Объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации и распределение дотаций на очередной финансовый год утверждаются при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, образующие Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - дотации), предусматриваются в составе федерального бюджета в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

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

С целью повышения объективности расчета бюджетной обеспеченности регионов и совершенствования механизма стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к развитию собственной налоговой базы в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2007 г. внесены изменения в части расчета индекса налогового потенциала.

Одной из основных задач реформы местного самоуправления и реформы бюджетного процесса является повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления. Решение этой задачи невозможно без создания полноценной законодательной базы, для чего необходимо согласовать положения Бюджетного кодекса РФ и Закона N 131- ФЗ, регулирующие формирование финансовой основы местного самоуправления и межбюджетных отношений, и устранить имеющиеся в этих законодательных актах противоречия. Только в этом случае удастся добиться решения многих проблем муниципалитетов и успешно осуществлять бюджетную реформу.

**Список литературы**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : ФЗ от 31.07.1998 № 145 - ФЗ (с учетом изм. и доп.) // СПС «КонсультаытПлюс».

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября. С. 3-9.

3. Багратуни к. Ю. Регулирование межбюджетных отношений в странах с федеративным государственным устройством *II* Проблемы прогнозирования. 2007. №1.

4. Богов X. М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 16.

5. Боровикова Е. В. Налоговое регулирование межбюджетных отношений в муниципальных образованиях // Финансы. 2008. № 1.

6. Государственные и муниципальные финансы / Под ред. И.Д.Мацкуляка - М.: Юрайт, 2006.

7. Козырев В.М. Основы современной экономики: Учебник. - М.: Финансы и статистика, 2007.

8. Курс экономической теории. Учебное пособие / Под. ред. Чепурина М.Н., Киселевой А.В. - Киров: АСА, 2007.

9. Мельников Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов: Монография. - М.: Изд-во РАГС, 2006.

10. Прогнозирование и планирование экономики:Учебник / Под ред. В.И. Борисовича. -Мн.: ЭКО, 2007.

11. П.Родионова В.М. Государственный бюджет и его роль в сбалансированном развитии экономики. - М.: Финансы и статистика, 2005.

12. Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. - М., 2008.

13.Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. — М.: ЭКМОС, 2008.

14.Финансы: Учебник для вузов/Под ред. Л.А. Дробозиной-М.:ЮНИТИ, 2006.

15.Шуляк П.Н., Белотелова Н.П. Финансы: Учеб.пособие. - 2-е изд. -М.: Изд. дом Дашков и Ко, 2007.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1 - Оценка исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010-2013 годах

| Показатель | 2010 год | Темп роста к 2009г.% | 2011 год | Темп роста к 2010г.% | 2012 год | Темп роста к 2011г.% | 2013 год | Темп роста к 2012г.% |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Доходы, всего(млрд. рублей) | 5831,9 | 98 | 6157,7 | 106 | 6428,6 | 104 | 6963,0 | 108 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |  |
| налоговые и неналоговые доходы(млрд. рублей) | 4665,0 | 110 | 4965,2 | 106 | 5438,9 | 110 | 6024,5 | 111 |
| межбюджетные трансферты бюджетам других уровней(млрд. рублей) | 1166,9 | 79 | 1192,5 | 102 | 989,7 | 83 | 938,5 | 95 |
| Расходы, всего(млрд. рублей) | 6166,3 | 99 | 6502,6 | 105 | 6725,4 | 103 | 7070,8 | 105 |
| Дефицит (млрд. рублей) | -334,4 |  | -344,9 |  | -296,8 |  | -107,8 |  |