Ковалерова Людмила Анатольевна. Межбюджетные отношения и их роль в развитии бюджетного федерализма Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Брянск, 2006.- 176 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/880

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Теоретико-методические основы межбюджетных отношений и их роль в

формировании бюджетного федерализма в РФ 11

1.1 Сущность и эволюция бюджетного федерализма 11

1.2 Содержание и система межбюджетных отношений в бюджетном процессе 36

1.3 Бюджетное регулирование и его роль в системе бюджетного выравнивания 60

2 Современное состояние финансово-бюджетных отношений в регионе 81

2.1 Оценка финансово - бюджетных отношений в регионе 81

2.2 Методика распределения бюджетных средств в российских регионах 102

2.3 Место и роль трансфертного механизма в бюджетной сфере 114

3 Направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации 128

3.1 Направления реформирования межбюджетных отношений в РФ 128

3.2 Модели распределения финансовой помощи в российских регионах. 142

3.3 Перспективы финансового обеспечения сбалансированности ресурсов в российских регионах 153

Заключение 162

Список используемой литературы

**Введение к работе**

Актуальность диссертационного исследования определяется

необходимостью поиска путей обеспечения финансовой самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Несмотря на определённые достижения в регулировании финансовых взаимоотношений центра и регионов, практика бюджетного регулирования субъектов РФ и муниципальных образований нуждается в дальнейшем совершенствовании. Межбюджетное регулирование на уровне субъектов РФ служит обеспечению бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них расходных полномочий. Но нормативно-правовые акты и действия органов власти субъектов РФ по вопросам межбюджетных отношений содержат зачастую разнонаправленные предложения по предоставлению местным властям большей автономии с одной стороны, и мер, направленных на ужесточение контроля за экономической политикой муниципальных образований со стороны региона с другой.

Переход государства к рыночным отношениям требует создания принципиально новой системы управления всеми экономическими процессами и, прежде всего, процессами взаимодействия между тремя уровнями власти: федеральным, региональным и местным. Поэтому проблемы организации межбюджетных отношений и бюджетного регулирования стали объектом пристального внимания, как в теоретических разработках экономистов, так и при поиске практических мер по реализации принципов бюджетного федерализма в России.

Проблема поиска оптимального финансово-бюджетного

взаимодействия является актуальной не только для России, но и практически для всех федеративных государств. При этом мировой опыт не даёт

4 универсальных решений - распределение налоговых и бюджетных

полномочий, методы межбюджетного взаимодействия в каждой стране

индивидуальны. Вместе с тем, целый ряд отдельных проблем, охватываемых

темой исследования, имеет решение в мировой практике, поэтому учёт её

достижений и уроков представляется полезным, позволяет определить те

направления, по которым следует разрабатывать.

Актуальность проблем формирования системы бюджетного федерализма выявила необходимость разработки механизма организации и регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне, адекватного задачам бюджетной политики, и определила выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Изучению межбюджетных отношений посвящены работы отечественных и зарубежных ученых. Значительный вклад в разработку теоретических основ темы диссертационного исследования внесли известные учёные: Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Т.Ф. Юткина, Г.Б. Поляк, Н.В. Колчина и Е.Ф. Жуков.

В области организации межбюджетных отношений наиболее плодотворны исследования следующих авторов: Богачевой О.В., Веспера Д., Зайделя Б., Игудина А.Г., Лаврова А., Лексина В.Н., Птицина В.И., Пыхова И.В., Рефьюза Р., Романовского М.В., Сомоева P.P., Швецова А.Н., Христенко В.Б. В вопросах, связанных с регулированием межбюджетных отношений, наряду с названными авторами, можно выделить работы Бежаева О.Г., Бетина О.И., Павловой Л.П., Подпориной И.В., Родионовой В.М., Таксира К.И., Хурсевича С.Н. и др. \*

Высоко оценивая результаты, полученные ранее учеными в исследуемой области, остается еще немало аспектов, требующих более углубленного анализа, внесения уточнений и доработки, прежде всего, совершенствования форм и методов межбюджетного регулирования с

5 ориентацией не только на выравнивание бюджетной обеспеченности, но и на

I повышение заинтересованности в наращивании налогового потенциала и

ответственности за финансовое обеспечение реализации возлагаемых на

региональные и местные власти полномочий, соблюдение конституционных

гарантий, прав равного доступа к бюджетным услугам на всей территории

страны.

Целью диссертационного исследования является обоснование и разработка теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений на основе требований бюджетного федерализма.

Постановка цели исследования обусловила необходимость решения следующих комплексных задач:

исследовать теоретические основы бюджетного федерализма при построении межбюджетных отношений, раскрыв его сущность и принципы;

обобщить теоретические подходы к содержанию бюджетного федерализма и на этой основе проанализировать систему межбюджетных отношений;

дать оценку системе горизонтального и вертикального выравнивания в сфере межбюджетных отношений;

исследовать сложившеюся практику организации и регулирования межбюджетных отношений 'в субъектах РФ и методики распределения бюджетных средств;

определить принципы построения модели распределения межбюджетных трансфертов;

- раскрыть особенности распределительной системы финансовых  
ресурсов на региональном уровне и определить новые методические подходы  
к организации бюджетного регулирования в регионе;

- предложить основные направления реформирования межбюджетных

отношений;

- разработать рекомендации по совершенствованию методики выравнивания бюджетной обеспеченности в условиях реформирования межбюджетных отношений.

Предметом исследования являются экономические отношения и взаимосвязи межбюджетных отношений в развитии финансово - бюджетного федерализма.

Объектом исследования являются региональные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Область исследования соответствует п. 2.3 «Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике», п.2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» паспорта специальностей ВАК.

Теоретической и методологической основой является общенаучная  
методология, предусматривающая использование диалектического метода  
познания, положений экономической теории и теории бюджета и  
налогообложения, трудов отечественных и зарубежных экономистов по  
исследуемой проблеме, законодательных и нормативных актов органов  
государственной власти Российской Федерации. Возможно применение  
частнонаучных методов познания, предполагающих реализацию  
возможностей моделирования, прогнозирования, структурно-

функционального, исторического и документального анализа, а также конкретных методов научного исследования: сочетание анализа и синтеза, сравнительная статистика.

7 Информационной базой послужили законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации в области межбюджетных отношений, официальные материалы Федеральной службы государственной статистики РФ, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики, бюджетная отчетность субъектов РФ, материалы периодической экономической печати.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в обосновании и разработке теоретико-методических положений по совершенствованию системы организации и регулирования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне с выработкой конкретных теоретических и практических рекомендаций.

Научная новизна подтверждена следующими научными результатами, выносимыми на защиту;

*-*на основе обобщения различных теоретических взглядов  
отечественных и зарубежных научных исследований уточнено содержание  
понятий бюджетного федерализма и определены его системные элементы  
(п. 2.2 Паспорта специальности 08.00.10 ВАК);

- на основе структурных элементов системы бюджетного федерализма  
и зарубежного опыта уточнено понятие «межбюджетные отношения» и  
выявлены классификационные критерии функционирования межбюджетных  
отношений (п. 2.2 Паспорта специальности 08.00.10 ВАК);

обобщены тенденции формирования вертикального и горизонтального выравнивания в общей системе бюджетного федерализма с учетом методов и инструментов построения и определены оценочные показатели критерия сбалансированности доходных источников для покрытия расходных обязательств (п. 2.5 Паспорта специальности 08.00.10 ВАК);

- на основе анализа сбалансированности бюджетной системы РФ  
определены модели построения межбюджетных отношений в субъектах РФ и  
предложена оптимальная модель организации межбюджетных отношений в  
субъектах РФ (п. 2.5 Паспорта специальности 08.00.10 ВАК);

обоснована возможность применения методик формирования фондов финансовой поддержки муниципальных образований и определены объективные критерии выравнивания в целях построения единого механизма формирования и распределения средств для муниципальных образований в бюджетной сфере (п. 2.5 Паспорта специальности 08.00.10 ВАК);

выявлены направления реформирования системы межбюджетных отношений в РФ на основе анализа методик распределения финансовой помощи в российских регионах и определены перспективы финансового обеспечения сбалансированности ресурсов в российских регионах **с**учетом требований бюджетного федерализма (п. 2.5 Паспорта специальности 08.00.10 ВАК).

**Практическая значимость исследования**заключается в том, что рекомендации по оптимизации межбюджетных отношений, разграничения доходов и расходов между бюджетами разного уровня, повышению степени самостоятельности бюджетов, совершенствованию форм и методов финансовой поддержки территорий предназначены для широкого использования органами государственной власти и местного самоуправления на территории Российской Федерации.

**Апробация**и **реализация результатов диссертационного исследования.**Основные результаты исследования, сформулированные в диссертации, опубликованы, апробированы в установленном порядке и доложены на Международной научно-практической конференции «Реформирование системы бухгалтерского учета и финансового контроля при переходе на международные стандарты» (Орел, 2001г.), на

Международной научно-практической конференции «Социально-

экономическое развитие АПК: региональный аспект» (Орел, 2002г.), на научно-практической конференции «Система учета, анализа и аудита в едином информационном пространстве» (Орел, 2003), на международной научно-практической конференции «Формирование учетно-аналитической системы, финансового менеджмента и контроля для прогнозирования и планирования налогообложения» (Орел, 2004).

Реализация результатов диссертационной работы. Результаты исследования апробированы и внедрены в работу бюджетного комитета Брянского областного Совета^народных депутатов, управления финансовой и налоговой политики Брянской области.

Публикации. По результатам выполненного диссертационного исследования опубликовано 8 научных работ общим объемом 2,48 п.л.

Объем и структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемых источников, содержащего 132 наименования. Объем работы - 176 страниц основного текста, 13 таблиц, 33 рисунка.

Во введении обоснована актуальность темы, определена степень разработанности проблемы, цель, задачи, объект и предмет диссертационного исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрыта научная новизна и практическая значимость, представлены результаты апробации работы.

В первой главе диссертации «Теоретико-методические основы межбюджетных отношений и их роль в формировании бюджетного федерализма в РФ» исследуются теоретические аспекты формирования и функционирования бюджетной системы федеративного государства, рассматривается содержание, бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, его принципы и современные модели, основы реформирования

бюджетных отношений, а также роль бюджетного регулирования в системе бюджетного выравнивания.

Во второй главе диссертации «Современное состояние финансово-бюджетных отношений в регионе» анализируется финансово-бюджетные отношения в регионе, методики распределения бюджетных средств, определяется место и роль трансфертного механизма в бюджетной сфере.

В третьей главе «Направления совершенствования межбюджетных отношений в РФ» разработаны и обоснованы основные направления развития межбюджетных отношений в РФ, проведен анализ распределения финансовой помощи регионам на основе усовершенствованных методик, а также определены перспективы- финансового обеспечения сбалансированности ресурсов на региональном уровне.

В заключении сформулированы основные теоретико-методические и практиче.ские выводы и предложения по совершенствованию межбюджетных отношений и бюджетного федерализма.

class1 **Теоретико-методические основы межбюджетных отношений и их роль в**

**формировании бюджетного федерализма в РФ** class1

## Сущность и эволюция бюджетного федерализма

В бюджетной системе Российской Федерации взаимодействуют различные субъекты межбюджетных отношений. Специфический характер этих межбюджетных связей выражается понятием бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм характеризует не только правовые бюджетные отношения и бюджетные полномочия между уровнями государственной власти. Прежде всего, необходимо выделить в системе бюджетного федерализма его объективное содержание, которое принимает ту или иную правовую форму.

В толковом словаре русского языка федерализм характеризуется как принцип государственного устройства, основанного на федерации, а федерация, в свою очередь, - как «Союзное государство, состоящее из объединившихся государств или государственных образований, сохраняющих определенную юридическую и политическую самостоятельность». В современных условиях этот термин не обязательно означает объединение государств (федерация снизу), а подразумевает исторически сложившееся государство, которое в ходе эволюции переходит на путь федерализации, на применение принципов федерализма (федерация сверху). Именно такой федерацией является Россия.

Конституцией РФ 1993 года закреплено федеративное устройство государства, которое основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничений предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Каждый субъект Федерации имеет свой бюджет, средства которого предназначены для обеспечения задач и функций, отнесённых к предметам его ведения. Федеративное устройство России, разграничение прав и полномочий между центром и субъектами Федерации являются предпосылкой финансово-бюджетного федерализма.

Для обновления бюджетного устройства Российской Федерации необходим пересмотр сложившихся отношений между бюджетами различных уровней. России - федеративному государству - необходимо бюджетное устройство, основанное на принципах бюджетного федерализма, под которым понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса. Для этой системы характерны:

- самостоятельность бюджетов разных уровней (закрепление за каждым уровнем власти и управления собственных источников доходов и права самостоятельно определять направления., их расходования; недопустимость изъятия дополнительных доходов, неиспользованных или дополнительно полученных средств в вышестоящие бюджеты; право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления; право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов и т. д.);

- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления; соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям (обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов);

- нормативно-расчетные (формализованные) методы регулирования межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи;

- наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления, достижение взаимосогласованных решений по вопросам налогово-бюджетной политики.

Реализация концепции бюджетного федерализма основана на сочетании двух взаимодополняющих тенденций - конкуренции между региональными органами на рынке социальных услуг и выравнивании условий этой конкуренции и обеспечении на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов.

Таким образом, бюджетный федерализм - одно из сложнейших направлений экономических реформ, охватывающих область экономических, финансовых и политических отношений.

Для наиболее полного понимания содержания федерализма следует сформулировать принципы, лежащие в, его основе, которые выработаны научной теорией и международной практикой:

- добровольность и равноправие образующих единое государство субъектов;

- установление им единого конституционного статуса;

- суверенитет федерального государства и суверенитет субъектов федерации;

- общность территории и гражданства;

- единая денежная, налоговая и таможенная системы;

- единое правовое пространство, верховенство федеральной Конституции и законов на всей территории государства;

- разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Основой сохранения государственной целостности любого государства является не столько политический федерализм, сколько развитие экономического федерализма, под которым понимается принцип разделения полномочий в экономической сфере между федерацией и ее субъектами. Это внутренняя целостная система их взаимодействия в сфере экономической деятельности и экономических интересов, основанных на Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ, законодательных и подзаконных актах РФ, субъектов Федерации и местных органов самоуправления. Базой экономического федерализма выступают отношения собственности на землю, недра, а также капитал (имущество, недвижимость) и финансовые ресурсы. Соответственно выделяют три уровня или звена экономического федерализма:

- федерализм собственности на землю, недра и природные ресурсы;

- федерализм собственности на капитал;

- федерализм собственности на финансовые ресурсы или бюджетно-налоговый федерализм.

Таким образом, бюджетный федерализм пронизывает не только отношения между различными уровнями власти и управления по поводу распределения доходов и расходов, но и охватывает все этапы бюджетного процесса и уровни бюджетной системы; распределение бюджетных прав и полномочий; участие субъектов Федерации в разработке единой бюджетно-налоговой политики в стране; систему администрирования и контроля за исполнением бюджетов всех уровней; блок федеральных, региональных и местных законодательных актов по бюджету и налогам; блок специальных бюджетных фондов финансовой поддержки нижестоящих бюджетов; блок федеральных репюнальных программ; механизм бюджетного регулирования и система бюджетных грантов (дотаций, субвенций, субсидий, бюджетных ссуд, бюджетных компенсаций, трансфертов, взаимных расчетов). Совокупность этих компонентов образует систему бюджетного федерализма (Рисунок 1).

## Оценка финансово - бюджетных отношений в регионе

Бюджетная политика государства определяется Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, сводом других законов, устанавливающих функции отдельных органов власти в бюджетном процессе и законотворчестве. Нельзя сводить бюджетную политику только к бюджетному процессу, хотя это наибольшая по объему и важности работа. Закон должен четко определить функции исполнительной и законодательной ветвей власти в бюджетном процессе функции субъектов Федерации, принципы бюджетного федерализма, права и обязанности субъектов бюджетного процесса и т.п. Однако бюджетная политика этим не исчерпывается. Бюджетная политика выражается в определении доли ВВП, концентрируемой в бюджете, во взаимоотношениях между федеральной властью и субъектами Федерации, в структуре расходной части бюджета, в распределении расходов между бюджетами разных уровней, в доле федерального бюджета из общей суммы консолидированного бюджета, в управлении государственным долгом, в определении путей покрытия дефицита бюджета и т.п.

Процесс реформирования межбюджегных отношений позволил достичь некоторых поставленных целей во взаимоотношениях между федерацией и ее субъектами, а также затронул региональный уровень.

Муниципалитеты формируются на базе крупных городов и районов в соответствии с традиционным административно-территориальным делением. Они обладают бюджетными правами в рамках, определенных федеральным законодательством. Их финансовые взаимоотношения с органами власти субъекта РФ определяются непосредственно органами власти субъекта РФ. На уровне ниже районного при этой модели обычно формируются исполнительные органы субмуниципального уровня с бюджетными средствами, организовывающие свою деятельность на основании сметы.

Вторая модель представляет собой двухуровневую структуру государственной власти субъекта РФ и одноуровневую структуру муниципальных органов власти, обладающих бюджетными правами. В данной модели муниципальные образования формируются на базе городов, поселков, сельских округов (сельских советов) по поселенческому принципу. В функции территориально-административных подразделений региональной власти входит Содержание объектов социальной инфраструктуры, обслуживающей все население данной территории, а также (в большинстве случаев) организация финансовых взаимоотношений с муниципалитетами, расположенными на территории, которую курирует данное территориально-административное подразделение.

Третья модель представлена двухуровневой структурой государственной власти субъекта РФ и одноуровневая структура муниципальных органов власти, лишенных бюджетных прав (в нарушение федерального законодательства). Эта модель аналогична предыдущей, за исключением того, что муниципальные образования, сформированные по поселенческому принципу на уровне ниже районного, лишены бюджетных прав. Местные налоги устанавливаются территориальными подразделениями региональной администрации, не имеющей выборного представительного органа власти. Бюджеты муниципальных образований включены в бюджет субъекта Российской Федерации как сметы расходов.

Четвертая модель состоит из одноуровневой структуры государственной власти субъекта РФ и двухуровневой структуры муниципальных органов власти, предполагающая подчинение одних муниципалитетов другим (в нарушение федерального законодательства). К первому уровню местных органов власти относятся муниципалитеты, образованные на базе крупных городов и районов (т.е. в соответствии с традиционным административно-территориальным устройством), ко второму - муниципалитеты, находящиеся внутри муниципалитетов первого уровня и образованные по поселенческому признаку. Финансовые взаимоотношения муниципалитетов первого уровня с региональными властями определяются напрямую. Финансовые взаимоотношения муниципалитетов второго уровня с региональными властями определяются опосредованно, через муниципалитеты первого уровня. В частности, в функции муниципалитетов первого уровня входит распределение финансовой помощи между муниципалитетами второго уровйя и назначение им нормативов отчислений от регулирующих налогов, полученных из регионального бюджета. Таким образом, муниципалитет первого уровня фактически исполняет полномочия субъекта РФ. В случае, если муниципалитеты второго уровня полностью покрывают территорию муниципалитета первого уровня, в функции муниципалитета первого уровня входит таюке содержание объектов социальной инфраструктуры,, обслуживающей жителей его территории. При этом местные налоги устанавливаются, как правило, только муниципалитетами второго уровня. Если муниципалитеты второго уровня покрывают только часть территории муниципалитета первого уровня, то в функции муниципалитета первого уровня входит также осуществление функций местного самоуправления на собственной территории, не относящейся к юрисдикции входящих в него муниципалитетов второго уровня. Местные налоги в этом случае устанавливаются муниципалитетами обоих уровней. Вышеперечисленные формы организации местных органов управления бюджетными средствами могут быть как взаимоисключающими, так и взаимодополняющими. В демократическом государстве бюджет - законодательно утверждаемый документ, в котором находит отражение движение денежных средств, сконцентрированных в руках государства с целью выполнения своих функций. Приоритетом в бюджетной политике является именно направление денежных ресурсов на достижение целей, определяющих политику государства. Если цели требуют больше средств, чем обеспечивает национальная экономика, государство прибегает к чрезвычайным способам формирования дополнительных доходов: внутренним и внешним кредитам, продаже национальных богатств, сдаче богатств и имущества в аренду и концессиям. Чрезвычайные меры пополнения доходной части бюджета могут привести к потере экономической независимости. Учитывая это, законодательная ветвь власти устанавливает пределы заимствования. В реальной действительности эти ограничения неэффективны, поскольку у Правительства РФ есть способы их преодоления. Так, допуск на рынок государственных казначейских обязательств (ГКО) и облигаций федерального займа (ОФЗ)\_ иностраннБіх капиталов привел к переводу внутреннего долга в разряд внешних долгов. Именно деятельность Правительства Российской Федерации на рынке внешних заимствований привела к росту внешней задолженности России за период с 1992 по 1998 год более чем на 85 млрд. долларов. Негативные последствия такой бюджетной политики проявились, в конечном счете, в системном финансовом кризисе 17 августа 1998 года. Ошибки бюджетной политики последних лет являются следствием текущего, а не стратегического планирования. Заимствования производились для решения сиюминутных проблем. Ресурсы бюджета не использовались для обновления технологии, структурной перестройки экономики. Все заимствования, как и собственные доходные источники, направлялись на «латание дыр» бюджета. Постоянный рост безработицы, неудержимая инфляция, рост доли теневой экономики (что приводит к снижению доходной базы бюджета), утечка капиталов из страны, бюджетный сепаратизм субъектов Федерации - все эти факторы, вызванные непродуманной бюджетной политикой, привели к современному состояншо экономики.

## Направления реформирования межбюджетных отношений в РФ

Важнейшим условием экономического, политического и социального развития Российской федерации является чёткая система межбюджетных отношений. Однако современное состояние взаимоотношений между бюджетами разных уровней характеризуется многочисленными проблемами. При этом данные проблемы чрезвычайно обострились в последнее время, когда процесс реформирования отношений между бюджетами разных уровней бюджетной системы преимущественно ориентирован только на совершенствование механизма оказания финансовой помощи региона посредством перераспределения финансовых ресурсов, централизуемых в федеральном бюджете, увеличения для этих целей количества формируемых в федеральном бюджете фондов.

Нечеткость и нерациональность разграничения полномочий между региональным и местным уровнями власти. Отсутствие четкого разграничения расходных полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также возложение на региональные и местные бюджеты расходов, установленных федеральными законами без установления источников финансирования размывает ответственность за финансирование бюджетных расходов, В результате местные органы власти не столько отвечают за предоставление своему населению бюджетных услуг надлежащего качества, сколько выполняют функции территориальных подразделений региональных органов власти. При этом практически не принимается во внимание зависимость эффективности оказываемых бюджетных услуг от уровня бюджета, из которого производятся расходы, не проводится различие между функциями по установлению стандартов обеспеченности населения бюджетными услугами, функциями по финансированию и непосредственному предоставлению бюджетных услуг, и, соответственно, не обеспечивается оптимальное разграничение этих функций и закрепление их за соответствующими уровнями власти.

2. Несоответствие доходных источников возложенным на региональные и местные органы самоуправления по расходам. Их основная часть доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и различных видов финансовой помощи. Местные органы власти лишены возможности сколько-нибудь существенно влиять на формирование собственных бюджетных доходов или заранее рассчитывать их объем. В то же время в большинстве регионов значительная часть расходов консолидированного бюджета возложена на местный уровень. Так как поступления от местных налоговых и неналоговых доходов составляют лишь незначительную часть расходов местных бюджетов, возникающий разрыв приходится покрывать за счет дифференцированных нормативов отчислений регулирующих налогов и безвозмездных перечислений из региональныхбюджетов. В результате местные органы власти не имеют возможности прогнозировать свои бюджетные доходы и практически не несут ответственности за формирование и исполнение бюджета, а в конечном итоге - и за качество предоставляемых населению бюджетных услуг.

3. Неэффективный механизм распределения финансовой помощи. Наиболее распространенный в настоящее время подход к распределению финансовой помощи между местными бюджетами заключается в покрытии разницы между оценкой бюджетных доходов и оценкой бюджетных потребностей муниципальных образований на планируемый год из средств регионального бюджета. В качестве оценки используются цифры, базирующиеся на фактическом исполнении бюджета за предыдущий год, или нормативы расходов, рассчитанные прямым счетом, без учета доходных возможностей бюджетов. Разница согласовывается в процессе подготовки бюджета на очередной год.

Подобная практика способствует снижению заинтересованности в мобилизации доходов в региональные бюджеты, что приводит к концентрации доходов во внебюджетных фондах или установлению неофициальных отношений с налогоплательщиками, стимулирует завышение бюджетных расходов через поддержание громоздкой бюджетной инфраструктуры, увеличение штатов бюджетных учреждений и использование неэффективных технологий предоставления бюджетных услуг, накоплению задолженности перед бюджетополучателями и кредиторами.

Проблема целесообразности проведения политики централизации доходов на федеральном уровне с учетом формирования запаса прочности субнационального уровня достаточно остра. Не решат ее и вносимые в бюджетное и налоговое законодательство изменения. Экспертные данные по наполняемости территориальных бюджетов Российской Федерации не дают оснований для оптимизма по следующим причинам.