Фролова Наталья Константиновна. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации в переходный период : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 265 c. РГБ ОД, 61:01-8/796-4

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Современное состояние и особенности организации межбюджетных отношений в Российской Федерации 13

1.1 . Сущность и основные принципы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации 13

1.2.Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации 23

Глава 2. Анализ проблем в развитии межбюджетных отношений Российской Федерации 45

2.1. Социально-экономическая оценка действующего механизма межбюджетных отношений 45

2.2.Основные недостатки существующей системы межбюджетных отношений 68

2.3.Концепция реформирования межбюджетных отношений 129

Глава 3. Перспективы и условия совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации 147

3.1. Пути преодоления несбалансированности доходов и расходов в бюджетах разных уровней 147

3.2.Нормативный метод формирования расходной части территориальных бюджетов 173

3.3.Формирование модели межбюджетных отношений в Российской Федерации и ее реализация 192

Заключение 201

Библиографический список использованной литературы 211

Приложения

**Введение к работе**

Экономическое и социальное развитие общества в значительной степени определяется тем, насколько оно позволяет реализовать и согласовать интересы государства, его регионов и способности членов общества.

Система бюджетного федерализма представляет собой взаимодействие экономических и политических интересов властных уровней и структур (органов) государства, направленных на формирование и использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, сборов, системы бюджетных ассигнований и расходов. Данная система, в узком понимании, отражает финансовые потоки внутри самого государства. А в широком - это сложный, регулируемый государством процесс кругооборота бюджетных денежных ресурсов между юридическими и физическими лицами с одной стороны и государством с другой. Причем, государство предстает не только как единое целое, но и как система субъектов государства. Внутренний бюджетный федерализм как система межбюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации предстает в виде системы финансовых связей федерального бюджета и совокупности бюджетов субъектов Федерации.

В процессе формирования рыночной экономики в Российской Федерации происходят радикальные изменения в системе межбюджетных отношений. В силу сложившихся объективных, а порой и субъективных обстоятельств, проблемой современной экономической политики стала финансовая стабилизация. Состояние социально-экономического положения страны и ее регионов настоятельно диктует необходимость разработки Программы финансовой стабилизации.

Опыт показывает, что в регионах, где осуществляется программно-целевой подход к формированию и расходованию финансовых ресурсов, постепенно создаются условия для более рационального использования средств и их максимальной экономии.

Российскому экономическому и хозяйственному пространству свойственна большая неоднородность. Разные стартовые условия вхождения отдельных российских регионов в рынок обусловили их сильное различие по темпам аграрной реформы, приватизации, развития цивилизованных коммерческих структур и инфраструктуры рынка, внешнеэкономической деятельности. Социологические исследования показывают, сколь неодинаковы "рыночный" менталитет населения и его отношение к иностранным инвестициям в различных районах страны.

Россия переживает сложный переходный период в своем экономическом и политическом развитии. Стране приходится одновременно решать многие проблемы: перестройки всей экономической системы, защиты благосостояния своего населения, стабилизации цен и внешнеэкономического баланса, обеспечения необходимого уровня общественных услуг для социального и экономического развития, а также проблему создания такой системы управления, которая могла бы быть пригодной для регионов с их огромными различиями в отношении культуры, богатства природных ресурсов и уровня экономического развития.

Различия в подготовленности отдельных регионов к рыночным реформам обусловили то, что дифференциация в их социально-политическом положении не только сохраняется, но и, судя по всему, усиливается.

Сегодня, как никогда, назрела необходимость формирования бюджетов на основе финансовых норм и нормативов, совершенствования межбюджетных отношений.

В целях снижения остроты нынешней кризисной ситуации в России требуются безотлагательные меры со стороны государственной власти и органов самоуправления, призванных обеспечить в переходный период развитие реального сектора экономики, создание условий устойчивого функционирования общественного воспроизводства, предприятий, рынка, финансовой и банковской системы, нормализацию всей сферы жизнеобеспечения и поддержание благосостояния населения.

Этот курс должен всемерно подкрепляться и стимулироваться необходимыми финансовыми мерами, совершенствованием налоговой системы и всего бюджетного процесса, отработкой и внедрением эффективной трехуровневой бюджетной системы, установлением более тесных взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации, местных властных структур на базе бюджетного федерализма - неотъемлемой части оздоровления экономики и финансов в центре и на местах.

Теоретические и практические вопросы развития системы межбюджетных отношений, финансового и бюджетного регулирования нашли свое отражение в работах российских экономистов. К наиболее значимым исследованиям в этой области можно отнести работы Э.А.Вознесенского, О.В.Врублевской, А.Г.Игудина , А.М.Лаврова, Н.С.Максимовой, В.И.Матеюк, П.М.Озерова, Л.П. Павловой, В.Г.Панскова, Г.Б.Поляка, Е.А.Ровинского, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Б.М.Сабанти, К.И.Таксира, Я.Б.Хесина, М.И.Ходорович, Д.Г.Черника, Н.А.Ширкевич и других. Этим проблемам посвящены работы зарубежных авторов М.Бернитама, М.Власавлевича, Дж.Гэлбрейта, У.Гарднера, Х.Джеротона, Д.Макселла, Дж.Милля, Дж.Робинсона, Ф.Томаса [41.43.44].

Многие публикуемые в настоящее время работы российских экономистов посвящены рассмотрению отдельных вопросов бюджетного федерализма, межбюджетных отношений, формированию бюджетов, разграничению доходов бюджета и полномочий различных уровней власти. При их освещении отсутствует комплексный подход в оценке эффективности реализации существующей системы бюджетных отношений. Недостаточная разработанность теоретической концепции межбюджетных отношений не позволяет успешно решить многие методические и организационные вопросы в этой области.

Можно встретить различные определения межбюджетных отношений в работах ученых-экономистов. Так одни авторы книг, статей считают, что межбюджетные отношения представляют собой отношения, в рамках которых

6 реализуется бюджетный федерализм по уровням бюджетной системы федерального государства.

Другие рассматривают их как отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального распределения доходов бюджетов каждого уровня и расходов, финансируемых из них.

Третьи - как систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления федерального, регионального (субъекта РФ) и местного (муниципального) уровней на всех стадиях бюджетного процесса.

Общим же для всех определений является тот факт, что в любом случае происходит деление доходов бюджета между несколькими потребителями, как правило, менее обеспеченными. Существует масса способов такого деления между центром и периферией, тем не менее, действенный федерализм имеет место лишь в том случае, если данное разделение доходов приводит к образованию сбалансированной системы. Для достижения такого состояния система межбюджетных отношений не раз корректировалась.

Однако до настоящего времени практически отсутствуют работы, в которых были бы освещены вопросы разграничения полномочий между уровнями власти по бюджетным вопросам и по финансовым основам функционирования субъектов федерации.

При решении многих вопросов, связанных с межбюджетными отношениями, на протяжении ряда лет сохраняется неопределенность. До сих пор нет четких и целенаправленных подходов, отсутствует научно обоснованная методика, что не позволяет добиваться в этих отношениях того, что относится к изначальным элементам бюджетного федерализма: обеспечить единый подход для всех участников отношений, гарантированность продвижения ресурсов сверху вниз и снизу вверх на законодательной основе, бесперебойность финансирования, открытость, гласность. Это - первая ступень, минимум тех требований, которые следовало бы предъявить к межбюджетным отношениям. Преодолев эту ступень, можно перейти к следующей — постепенному достижению равенства всех территорий в социально-экономическом обустройстве, выравниванию уровня развития каждой из них.

В настоящее время межбюджетные отношения сведены в основном к распределению средств финансовой поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации. Не решен вопрос в межбюджетных отношениях, связанных с рациональным распределением долей регулирующих федеральных налогов. Недостаточно разработана нормативная база для обоснования потребности в бюджетных расходах на основе минимальных стандартов.

Все это приводит к тому, что абсолютное большинство субъектов Российской Федерации ежегодно нуждается в финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки. В результате острота противоречий по бюджетным вопросам как между центром и субъектами Российской Федерации, так и последних с органами местного самоуправления не снижается.

Проведение теоретических, прикладных исследований позволило бы разработать новую концепцию реформирования межбюджетных отношений в России, создать условия для улучшения экономической ситуации в стране, обеспечить более полное использование федерального законодательства в бюджетной сфере.

Актуальность и слабая разработанность вопросов эффективности организации межбюджетных отношений определили выбор темы, постановку цели и задач, структуру и логику выполненного соискателем исследования.

Целью диссертационной работы является изучение процесса реформирования межбюджетных отношений, выявление основных нерешенных проблем в существующей системе и выработка практических рекомендаций по совершенствованию организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Для реализации поставленной цели были определены следующие задачи при проведении исследования: -показать на основе анализа особенности современной системы межбюджетных отношений в Российской Федерации; выявить их отличительные особенности в условиях рыночной экономики; обосновать необходимость перестройки межбюджетных отношений в переходный период в Российской Федерации; -раскрыть содержание и роль межбюджетных отношений на базе бюджетного федерализма как неотъемлемой части оздоровления экономики и финансов в центре и на местах; -систематизировать, уточнить нормативно-правовую базу, регламентирующую бюджетный процесс в регионах и межбюджетные отношения; -проанализировать действующий порядок формирования и исполнения бюджетов субъектов Федерации; -изучить позитивный опыт бюджетного федерализма в странах с развитой рыночной экономикой и оценить возможность использования отдельных его компонентов в условиях России; -разработать предложения по совершенствованию и укреплению финансовых основ субъектов федерации и осуществить их апробацию по организации межбюджетных отношений в РФ.

Объектом исследования явились: совокупность финансово-экономических отношений, складывающихся в процессе формирования и исполнения бюджетов всех трех уровней и межбюджетных отношений в процессе реализации бюджетного федерализма.

Теоретическая и методологическая основа диссертации: положения и выводы, сформулированные в трудах отечественных и зарубежных ученых в области финансов, бюджета и межбюджетных отношений, действующие нормативные акты по организации бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ, Министерства финансов РФ и Министерства РФ по налогам и сборам, нормативные документы Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации РФ, Омского областного комитета финансов и контроля и Омского управления Министерства РФ по налогам и сборам, статистические материалы Госкомстата России и Омского облстатуправления.

Предмет исследования - межбюджетные отношения на основе реализации принципов бюджетного федерализма.

Эмпирической базой исследования являются: материалы Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, Правительства РФ, Министерства финансов РФ, региональных программ в области реформирования межбюджетных отношений, материалы научно- практических конференций и симпозиумов по проблемам бюджетной и налоговой политики, материалы конференций по проблемам формирования и исполнения местных бюджетов, информация, опубликованная в периодической печати и специализированных изданиях научной литературы, официальные статистические данные, методические и инструктивные документы. При обработке данных в процессе исследования применялись методы математической статистики с использованием ЭВМ на основе современных методов экономического анализа.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке системного, комплексного подхода к оценке и динамичному развитию межбюджетных отношений на уровне субъектов федерации на базе реализации принципов бюджетного федерализма, который отражает развитие межбюджетных отношений как непрерывный, многогранный и многоступенчатый процесс, учитывающий новые цели, функции и взаимосвязи всех звеньев межбюджетных отношений.

Это реализуется в следующих научных результатах, полученных в ходе исследования:

1.Уточнена и конкретизирована концепция реформирования межбюджетных отношений.

2.Предложены дополнения к существующей модели бюджетного федерализма в части формирования межбюджетных отношений на уровне субъекта федерации.

3.Предложен новый методологический подход при разработке полномочий между различными уровнями бюджетов в переходный период.

4.Обоснована необходимость разработки закона о финансовых основах субъектов федерации и раскрыто его содержание.

5.Выдвинуты и сформулированы предложения по совершенствованию применяемой методики распределения трансфертов. б.Разработана и апробирована методика формирования и исполнения бюджетов субъектов федерации в условиях переходного периода РФ к рыночной экономике.

Разработанные методологические и методические предложения могут быть использованы Министерством финансов Российской Федерации при доработке Концепции реформирования межбюджетных отношений, рассматриваемой в Государственной Думе РФ, что позволит сгладить противоречия в ходе исполнения бюджетов по выполнению государственных функций. Кроме того, предложения могут быть переданы субъектам федерации для использования в практической работе по формированию бюджетов субъектов федерации в переходный период, а также для выполнения отдельных полномочий на областном уровне для более рационального и эффективного расходования средств бюджетов и оперативного контроля за полнотой мобилизации доходов бюджетов.

Предложения по совершенствованию межбюджетных отношений в субъектах Федерации позволят укрепить доходную базу бюджетов.

Самостоятельное практическое значение имеет опыт Омской области по организации межбюджетных отношений в переходный период.

Информация, полученная в результате исследования, может быть использована субъектами в части реформирования межбюджетных отношений на их территориях.

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы и приложения.

Первая глава "Современное состояние и особенности организации межбюджетных отношений в Российской Федерации" посвящена рассмотрению теоретических вопросов функционирования межбюджетных отношений. В ней, прежде всего, раскрываются сущность и принципы межбюджетных отношений, формы их проявлений, выделяются основные проблемы существующей системы, которые, несмотря на проведенные за последние пять лет преобразования, все еще остаются во многом не решенными.

Кроме того, освещен опыт межбюджетных отношений в зарубежных странах и возможности его применения в России.

В заключении первой главы дано краткое описание современной системы взаимоотношений бюджетов разных уровней, определены основные проблемы существующей системы, которые требуют решения.

Во второй главе "Анализ проблем в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации" рассматриваются возможные пути решения назревших противоречий в области межбюджетных отношений, в частности, дается оценка действующего механизма межбюджетных отношений, проводится анализ существующих проблем и противоречий, дана оценка Концепции реформирования межбюджетных отношений.

В третьей главе "Перспективы и условия совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации" предлагается несколько вариантов реформирования Фонда финансовой поддержки регионов, рассматриваются взаимоотношения субъектов РФ и местных властей на примере Омской области, которая на сегодняшний день является одной из проблемных в данном вопросе, и определяются возможные пути совершенствования межбюджетных отношений, обоснована необходимость и эффективность формирования бюджетов на основе минимальных государственных социальных стандартов. Представлена новая модель межбюджетных отношений в РФ.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения по результатам проведенного научного исследования.

Рекомендации, сформированные и обоснованные в диссертации, были апробированы и реализованы Министерством финансов Российской Федерации при разработке Концепции реформирования межбюджетных отношений (автор является членом рабочей группы), а также в научных докладах на научно-практических конференциях экономических, финансовых и банковских служб в Омском Государственном университете в 1999г., на Всероссийской научно-практической конференции "Стратегические направления регионального развития Российской Федерации", проведенной в 1999г. в г.Омске.

Итоги исследований автора по теме диссертации опубликованы в 6 работах, в том числе: в учебном пособии, в статьях, тезисах докладов на научных и научно-практических конференциях , общим объемом 3,3 печатного листа.

## Сущность и основные принципы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации

Проблема оценки эффективности существующих межбюджетных отношений остается одной из неразработанных как в теории, так и на практике. Наименее изученным аспектом рассматриваемой проблемы является вопрос разграничения полномочий. Его содержание нашло освещение в Бюджетном Кодексе Российской Федерации, в работах Задорнова М., Игудина А.Г., Лаврова A.M., Максимовой Н.С., Матеюка В.И., Родионовой В.М., Таксира К.И., Христенко В.Б. [190,72,164,104,91]. Работы названных авторов в совокупности с изысканиями в области общей теории межбюджетных отношений и бюджетного процесса, в целом, послужили теоретико-методологической основой для нашего исследования и, в частности, для описания понятия "межбюджетные отношения" и "разграничение полномочий".

Отсутствие научных разработок по проблеме эффективности межбюджетных отношений и разграничения полномочий, обращение при его исследовании сразу к вопросам методики без предварительного анализа сущности эффективности протекания бюджетного процесса в части реализации межбюджетных отношений и разграничения полномочий привело к появлению разноплановых, зачастую противоречащих друг другу трактовок критериев и показателей межбюджетных отношений.

Большинство исследований в этой области базируется на какой-либо изолированно представленной стороне изучаемого объекта, что приводит к рассмотрению проблемы или с учетом социально-экономического развития, или бюджетного процесса. Показатели, характеризующие межбюджетные отношения с социально-экономической точки зрения и бюджетного процесса, предлагаются многими авторами в своих публикациях. Но, перечисляя характеристики социально-экономического эффекта межбюджетных отношений, большинство из них не предлагают конкретных методов оценки этих показателей, формул расчета количественных величин, описания процедур сбора и анализа информации и других методических основ, без которых теоретические положения не найдут практического применения. Разработкой методов, способов, формул расчета названных показателей занимался небольшой ряд авторов, в числе которых Игудин А.Г., Лавров A.M., Максимова Н.С., Таксир К.И., Христенко В.Б., ЩедровВ.И.[75.91.105.192].

Так, в работах Игудина А.Г. по экономической оценке действующего механизма межбюджетных отношений [75] была впервые в нашей стране предпринята попытка не просто перечислить, но и дать количественную оценку конечным показателям эффективности реализации межбюджетных отношений.

В трудах Лаврова A.M., Максимовой Н.С., Таксира К.И. уточнены принципы и методы расчета экономической эффективности межбюджетных отношений на уровне страны, субъектов федерации и муниципальных образований [190], и преодолена существующая изолированность при рассмотрении процессов, протекающих в системе межбюджетных отношений, четко разграничены полномочия участников этих отношений, а также, предложена оценка их эффективности. В систему оценочных характеристик они включили как показатели в целом по стране, так и показатели социального эффекта и реализации в регионах. По некоторым показателям предложены формулы для их расчета.

Несмотря на глубокую проработанность методических вопросов оценки эффективности действующего механизма межбюджетных отношений, в исследованиях Игудина А.Г., Лаврова A.M. не сформулированы предложения, направления на изменение в действующих нормативных актах; не предложен проект закона о финансовых основах субъектов федерации.

Мало среди опубликованных работ, посвященных обобщению и отражению опыта регионов по вопросу межбюджетных отношений [190], а также обоснованию необходимости разработки проекта закона о финансовых основах субъектов федерации.

Структурные изменения в экономике, переход к практической реализации программных мер финансово-экономической стабилизации на региональном и местном уровнях не могут проходить изолированно, вне всякой связи с макроэкономическими процессами в обществе, реальными перспективами вывода экономики Российской Федерации из затяжного системного кризиса. Происходящие изменения расширяют и усложняют субъект, объект, цели, задачи и функции межбюджетных отношений.

В последнее время отечественная система межбюджетных отношений начинает приобретать ряд новых элементов: открытость, усиление взаимодействия субъектов Российской Федерации в общем бюджетном процессе, непрерывное совершенствование межбюджетных отношений. (Приложение № 1).

Последовательное осуществление бюджетных реформ, усиление регулирующей роли государства в экономике - все это взаимосвязанные компоненты общего эволюционного процесса. Они сопровождаются мероприятиями, направленными на закрепление ответственности между уровнями власти. От формы распределения ответственности по предоставлению и финансированию государственных услуг будет зависеть справедливость и эффективность пользования ими, направление их использования на благо или во вред обществу. Важно, чтобы государственные органы в каждой стране выполняли свойственные им функции в интересах своих граждан.

## Социально-экономическая оценка действующего механизма межбюджетных отношений

Бюджетная политика является ключевым звеном экономической политики государства. От качества федерального бюджета, заложенных в него параметров, зависят и уровень социальной защиты граждан, и инвестиционные возможности государства, и степень влияния России на международной арене, и даже предпринимательская активность граждан.

К сожалению, на протяжении всего периода реформ цели, которые ставились перед бюджетной политикой, так и не были достигнуты. Трудно назвать другое направление работы всех ветвей власти, где с таким же постоянством срывались бы задания и обязательства, а успехи были бы столь относительны и скромны.

В результате государство оказывается не в состоянии выполнять свои обязательства. Стала нормой практика различных видов секвестров и зачетов. Постоянно воспроизводятся долги по заработной плате бюджетникам и по социальным выплатам. Часто именно бюджетные проблемы являются причиной дестабилизации обстановки в отдельных отраслях экономики и регионах России.

При крайней напряженности федерального бюджета фактически отсутствуют четкие, понятные для людей приоритеты в расходовании государственных средств. Принимаемые меры по повышению эффективности их использования не дали ощутимого результата.

Поставленные перед Правительством Российской Федерации на 1998-2000 годы основные задачи в области бюджетной политики остались невыполненными: 1) не обеспечено исполнение федерального бюджета на 1998 год в строгом соответствии с законом. Уже во 2 квартале пришлось прибегнуть к разработке "лимитов бюджетных обязательств", сократив подавляющее большинство статей расходов;

2) принятый на 1999 год федеральный бюджет был также противоречив. Шансы на исполнение бюджета были, правда, ценой отказа от ряда заложенных в него жестких параметров (относительно небольшой инфляции, низкого обменного курса рубля).

Состояние федерального бюджета негативно влияет на другие сферы экономики. Финансовая необязательность государства приводит к возникновению все новых цепочек неплатежей, подрывая основы рынка. Теряют интерес инвесторы, причем не только те, кто имеет дело с государственными ценными бумагами. Слабость федерального бюджета сохраняет риск серьезных изменений в хозяйственном механизме, системе налогообложения.

Бюджетный кризис продолжается. Он не позволяет Правительству Российской Федерации маневрировать ресурсами, уменьшает инвестиционные возможности государства, снижает социальную защищенность граждан, делает страну зависимой от политики зарубежных кредиторов. В результате резко падает эффективность как внутренней, так и внешней политики страны.

Все это заставляет сделать вывод о необходимости существенной реконструкции основных принципов государственной бюджетной политики.

Необходимость обеспечения глубокой региональной дифференциации в межбюджетных отношениях провозглашена Российским правительством. Однако признание региональной дифференциации остается во многом декларативным. По-видимому, власти не склонны пока идти на адекватную степень децентрализации и разделения экономических прав и ответственности участников межбюджетных отношений.

Показательно, что децентрализация финансовой политики не получила нужного законодательного закрепления, поскольку эта политика реализуется через издание указов и постановлений по отдельным регионам и субъектам федерации.

Избирательное отношение к отдельным регионам, половинчатость и противоречивость решений в области межбюджетных отношений порождают негативные дезинтеграционные процессы в стране и усиливают процессы администрирования в межбюджетных отношениях.

Правительством РФ принимались меры, направленные на расширение прав субъектов Федерации в финансовых вопросах. Так, в 1994 году они получили право самостоятельно устанавливать в определенных пределах ставку по налогу на прибыль [55.2]; был введен единый норматив при распределении всех федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами [61.1]; в составе федерального бюджета был создан Федеральный фонд финансовой поддержки регионов.

Однако эти меры не привели к установлению единых правил в бюджетных отношениях между центром и регионами.

Кроме того, остались нерешенными вопросы : роста числа субъектов Федерации, доходы которых более чем наполовину формируются за счет поступлений из федерального бюджета; увеличения доли перераспределяемых через федеральный бюджет налоговых поступлений в пользу регионов-реципиентов за счет ограниченного числа регионов-доноров; изменения в распределении федеральной помощи в регионах Севера, Северо-Запада и Дальнего Востока.

## Пути преодоления несбалансированности доходов и расходов в бюджетах разных уровней

Проблемы межбюджетных отношений порождены не только экономическим кризисом в стране, но и противоречиями в существующей нормативно-правовой базе.

В Бюджетном Кодексе РФ впервые законодательно определено понятие "собственные доходы" (статья 47). Это "виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации". В их состав не включаются отчисления по временным нормативам от регулирующих доходов, как это было предусмотрено Законом "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" от 10 октября 1991 года.[56].

Регулирующие доходы согласно Бюджетному Кодексу -"федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов" (статья 48).

Как известно, к федеральным регулирующим налогам относятся: подоходный налог с физических лиц, НДС, налог на прибыль предприятий и акцизы и другие. С 1994 года распределение налога на прибыль между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации осуществляется не по нормативу отчислений от суммы налога, а по разделенной налоговой ставке к облагаемой прибыли: с 1 апреля 1999г. 11% в федеральный бюджет и 19% - регионам. Но внутри субъектов Федерации региональная часть налоговой ставки не разделена между региональным и местными бюджетами. Поэтому здесь межбюджетное регулирование осуществляется на основе временных нормативов отчислений. Казалось бы, сделан определенный шаг в решении задачи изменения сложившихся пропорций между отчислениями от регулирующих доходов по временным нормативам и собственными доходами местных бюджетов в пользу последних. Но в бюджетном законодательстве, принятом после выхода указанного закона, не предусматривается закрепление на постоянной основе за субъектами Федерации определенной части процентных долей федеральных регулирующих налогов. Возникает вопрос: как могут субъекты Федерации в таких условиях гарантировать муниципальным образованиям закрепление за ними на постоянной основе соответствующих долей этих налогов? Хотя в Бюджетном Кодексе РФ (статья 58) указано, что "собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично - в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации".