Шибанов Валентин Евгеньевич. Формирование бюджетов муниципальных образований на основе разработки модели сбалансированной доходной базы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Шибанов Валентин Евгеньевич; [Место защиты: Хабар. гос. акад. экономики и права].- Владивосток, 2007.- 259 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/5611

**Содержание к диссертации**

Введение

1 Теоретические основы и особенности формирования доходов муниципальных образований 10

1.1 Сущность и специфика формирования доходов муниципальных образований 10

1.2 Изменение состава и характеристика доходов муниципальных образований в Российской Федерации в условиях реформы бюджетно-налоговых отношений 36

1.3 Международный опыт формирования доходов муниципальных образований и возможности его использования в российской практике 73

2 Анализ действующего механизма формирования доходов муниципальных образований (на примере Приморского края) 97

2.1 Генезис и условия формирования доходной части бюджетов муниципальных образований Приморского края 97

2.2 Анализ динамики и структуры доходов бюджетов муниципальных образований Приморского края 120

2.3 Роль функций межбюджетного регулирования на субфедеральном уровне при формировании доходной базы бюджетов муниципальных образований 143

3 Основные условия и направления повышения финансовой самостоятельности местного самоуправления 156

3.1 Совершенствование инструментов бюджетного регулирования как фактор повышения финансовой самостоятельности местного самоуправления 156

3.2 Пути увеличения налоговых доходов местных бюджетов в условиях реформирования системы межбюджетных отношений 175

3.3 Расчет и интерпретация влияния предлагаемой бюджетно-налоговой модели на финансовую самостоятельность муниципальных образований Приморского края 194

Заключение 204

Список использованных источников 213

Приложения

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**Становление федеративного государства, основанного на принципах демократии, невозможно без наличия в нем институтов местного самоуправления, с помощью которых должны быть созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность комфортного проживания граждан на соответствующей территории.

Бюджетно-налоговая реформа и реформа местного самоуправления в Российской Федерации в начале XXI века, несмотря на достижение ряда положительных моментов в этой сфере, не решили наиболее важную для местного уровня проблему — обеспечение местных органов власти необходимым объемом финансовых ресурсов для осуществления ими собственных властных полномочий. Особенности бюджетно-налоговой политики и несовершенство модели бюджетного федерализма в Российской Федерации привели к тому, что большая часть финансовых ресурсов оказалась сконцентрирована на федеральном и региональном уровне.

Несмотря на принятие в последнее время ряда нормативно-правовых документов (в первую очередь, новой редакции Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона №131-Ф3 от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), гарантирующих органам местного самоуправления самостоятельность и регламентирующих порядок формирования доходной базы муниципалитетов, указанные меры оказались недостаточными для создания условий экономического и социального роста на местном уровне.

Вместе с тем, передача на уровень субъектов РФ полномочий в части осуществления ими на подведомственной территории собственной бюджетно-налоговой политики стала первым шагом к решению проблем финансового обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации. Таким

образом, право на определение степени децентрализации финансовых ресурсов было частично передано на региональный уровень.

В этих условиях разработка на субфедеральном уровне эффективной бюджетно-налоговой политики, направленной на формирование собственных доходов местных бюджетов, способствующей укреплению финансовой самостоятельности органов власти местного самоуправления и решению проблем развития территорий, является актуальной задачей, которая требует поиска новых форм, методов и инструментов привлечения средств для построения бюджетов муниципальных образований.

В связи с этим **целью диссертационного исследования**стали анализ и уточнение теоретических и практических аспектов использования финансового инструментария формирования бюджетов муниципальных образований и разработка на этой основе предложений по совершенствованию механизма формирования их доходов в условиях бюджетно-налоговой реформы и реформы местного самоуправления.

**Задачи исследования.**В связи с поставленной целью в работе были определены следующие задачи исследования:

изучить сущность и основные принципы формирования доходов муниципальных образований в соответствии с классическими теориями и моделями организации местного самоуправления;

проанализировать правовые и финансовые основы местного самоуправления и, исходя из этого, определить тип действующей в настоящее время в Российской Федерации модели организации местного самоуправления;

уточнить роль и значение местного самоуправления в структуре общественных финансов в современных условиях развития государства, а также место и статус местных бюджетов в составе бюджетной системы государства;

изучить современный механизм формирования и регулирования доходов местных бюджетов в ряде стран мира с развитыми рыночными отношениями, прежде всего в странах Западной Европы, в целях возможного использования имеющегося опыта в РФ;

проанализировать (на примере Приморского края) структуру доходов местных бюджетов и критерии их закрепления за местным уровнем и на этой основе определить степень финансовой самостоятельности и децентрализации финансовых ресурсов местного самоуправления;

раскрыть особенности построения в Российской Федерации моделей межбюджетных отношений на субфедеральном уровне и определить возможности построения более эффективного механизма бюджетно-налоговой модели в регионе, направленного на развитие местного самоуправления и укрепление его финансовой самостоятельности с использованием различных инструментов бюджетного регулирования.

**Объектом исследования**стала система финансовых и бюджетных взаимоотношений на субфедеральном уровне по поводу формирования доходов местных бюджетов в условиях реформ бюджетно-налоговой системы РФ и местного самоуправления.

**Предметом исследования**являются бюджеты муниципальных образований одного из субъектов Российской Федерации — Приморского края и действующий механизм формирования их доходов.

**Теоретическую основу**работы составили результаты исследований отечественных и зарубежных авторов по широкому кругу проблем развития современной экономики России, государственных и территориальных финансов и местного самоуправления, в том числе российских ученых — Л.И. Абалкина, Д.С. Львова, В.А. May, зарубежных — Д. Елазара, Р. Масгрэй-ва, В. Оатиса, X. Розена, Дж. Стрика, Г. Циммерманна и др.

Общие вопросы бюджетного федерализма и федеративных отношений, их финансово-экономические аспекты, а также исследование вопросов построения межбюджетных отношений на субфедеральном уровне в рамках бюджетного федерализма анализировались автором на основе трудов A.M. Бабич, К.К. Барановой, СВ. Барулина, С.Д. Валентея, Т.Г. Вобленко, Н.В. Головановой, В.П. Горегляда, О.А. Гришановой, В.Б. Зотова, Н.Г. Ивановой, В.Г. Игнатова,

Л.Л. Игониной, А.Г. Игудина, Е.М. Ковешникова, И.А. Конюховой,

Г.В. Курляндской, A.M. Лаврова, В.Н. Лапина, СИ. Лушина, СВ. Морозовой, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, В.Б. Христенко, *СТ.*Ходасевича, С.Н. Хурсевича, А.В. Чернявского, Л.И. Якобсона и др.

При рассмотрении классических концепций становления и развития местного самоуправления использовались труды А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, Г.В. Барабашева, В.П. Безобразова, В.М. Гессена и Н.М. Коркунова.

Анализ развития современных институциональных и правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации был проведен на основе работ П.П. Глущенко, Ю.А. Дмитриева, A.M. Еремяна, А.И. Коваленко, О.Е. Кутафи-на, Н.В, Постового, А.С Прудникова, В.В. Пылина, В.И. Фадеева, Е.С Шугри-ной и др.

В диссертационном исследовании автором также были использованы работы ряда дальневосточных ученых, занимающихся проблемами развития территориальных образований и формирования их бюджетов — Л.И. Вотинце-вой, Т.В. Казанцевой, СН. Леонова, П.А. Минакира, В.В. Рудько-Силиванова, В.В. Савалея, И.М. Соломко, А.И. Фисенко и др.

Отдельно необходимо отметить специальные работы представителей Института системных исследований РАН РФ В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, касающиеся рассмотрения вопросов территориального развития с точки зрения системного подхода и комплексирования организационно-правовой и финансово-бюджетной структуры субъектов федерации.

**Методологической основой**исследования выступает диалектический метод познания, предполагающий изучение экономических отношений и явлений в их развитии и взаимосвязи. В процессе исследования для достижения поставленной в диссертации цели использовались общенаучные методы системного и сравнительного анализа, сопоставление, статистические методы и экспертные оценки. В совокупности указанные методы позволили обеспечить достоверность результатов анализа и обоснованность практических рекомендаций.

**Информационная**база исследования включает в себя законодательные

акты Российской Федерации и Приморского края, Указы Президента Россий-

ской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, статистическую информацию Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства Российской Федерации, финансового департамента Приморского края, территориального органа Федеральной статистической службы по Приморскому краю, отчетные данные Федеральной налоговой службы Российской Федерации по Приморскому краю, финансовых органов муниципальных образований Приморского края, инструкции и методические рекомендации министерств и ведомств Российской Федерации, а также материалы периодических изданий.

**Основные научные результаты**диссертационного исследования состоят в следующем:

уточнены сущность, роль и место механизма формирования доходов муниципальных образований в Российской Федерации в условиях проводимых в стране реформ бюджетно-налоговой системы и местного самоуправления;

определен тип модели организации местного самоуправления в Российской Федерации в период становления системы межбюджетных отношений;

проведена классификация бюджетных систем ряда европейских государств, рассмотренных в исследовании, по степени децентрализации финансовых ресурсов местного самоуправления в целях повышения эффективности сравнительного анализа международного и российского опыта формирования доходов местных бюджетов и развития последнего;

выявлены преимущества и недостатки действующей в Приморском крае системы бюджетно-налоговых взаимоотношений между органами власти субъекта федерации и местного самоуправления;

разработаны и апробированы подходы к распределению части налоговых доходов субъекта федерации в пользу местных бюджетов на основе объективных показателей, учитывающих степень развития муниципальных образований региона;

разработана и апробирована методика расчета дотаций, направленная

на сокращение разбалансированности доходной базы муниципальных образо-

ваний субъекта федерации, повышение социальной справедливости и уменьшение влияния субъективизма при распределении финансовой помощи.

**Научная новизна.**Результаты проведенного исследования отмечены следующими элементами научной новизны:

представлена обобщенная классификация доходов местных бюджетов в РФ в зависимости от степени их свободы в распоряжении финансовыми ресурсами;

разработан инструментальный подход по передаче на местный уровень ряда налоговых доходов бюджета субъекта федерации, базирующийся на принципах объективности и бюджетной сбалансированности;

предложен новый механизм передачи на местный уровень безвозмездных перечислений из бюджета субъекта федерации, оптимизирующий межбюджетные перетоки и увеличивающий самостоятельность местного самоуправления;

в целях уменьшения доходных диспропорций в формировании бюджетов муниципальных образований субъекта федерации предложена методика пропорционального выравнивания налоговых доходов муниципалитетов до среднего в регионе уровня на основе новой схемы использования «отрицательных трансфертов».

**Теоретическая значимость**исследования заключается в развитии научных аспектов формирования доходов бюджетов муниципальных образований, включающих разработку рамочных подходов и рекомендаций к построению и совершенствованию системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, направленной на увеличение доходов и повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов.

**Практическая значимость**исследования состоит в том, что результаты исследования могут быть использованы в качестве методической базы при разработке на региональном и местном уровнях бюджетной системы РФ нормативно-правовых документов, связанных с вопросами построения бюджетно-налоговой системы на субфедеральном уровне, определения органами

власти субъекта федерации политики межбюджетных отношений в отношении местного самоуправления, регулирования перспективного развития муниципальных образований региона и финансового обеспечения местного самоуправления.

**Апробация результатов работы.**Основные положения, теоретические обобщения и практические выводы исследования были представлены на международной научной конференции «Социально-экономическое развитие российского Дальнего Востока в условиях реформы государственного управления и усиления неравномерности регионального развития: практика и проблемы» (Владивосток, 2005), четвертой научно-практической конференции «Актуальные проблемы экономики и управления на транспорте» (Владивосток, 2006) и Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экономики и управления на транспорте» (Владивосток, 2007).

**Публикации по теме исследования.**Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в девяти публикациях, включая одну публикацию в издании, рекомендованном ВАК РФ, общим объемом 3,7 п.л., в том числе авторских — 2,6 п.л.

**Объем и структура работы.**Диссертационная работа состоит из введения, трех глав и заключения, списка использованных источников, включающего 194 наименования, в том числе 11 на иностранном языке, и 18 приложений. Основной текст изложен на 212 страницах машинописного текста. Иллюстративный материал включает 12 таблиц, 33 рисунка и 28 формул.

## Сущность и специфика формирования доходов муниципальных образований

Основной задачей любого демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод граждан путем создания рационального государственного устройства, в котором система государственной власти и органов государственного управления решала эту задачу наиболее эффективно. Примером таких условий являются обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработка и реализация государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, принятие и реализация государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и т.д. [1]

Однако реализация многих из перечисленных задач осуществляется не в государстве вообще, а на местах, в конкретных территориальных образованиях проживания граждан — муниципальных образованиях, где должны быть созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность комфортного проживания.

Находясь в непосредственной диалектической взаимосвязи с такими общедемократическими принципами, как приоритет прав и свобод человека по отношению к другим институтам общества и государства местное самоуправление составляет одну из основ современной теории демократического правового государства, в основу которого положены принципы федерализма [1, 69].

По мнению И.А. Конюховой, «федерализм в классическом его понимании есть принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющий обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях» [95, с. 17]. Представляя собой, по мнению В.Н. Лексина, «самую сложную форму государственно-территориального устройства, которая требует высочайшей политической культуры и постоянного стремления к согласованию федеральных, региональных и местных интересов, федерализм не имеет единого международного образца» [104, с. 9]. Указанный факт связан, прежде всего, с тем, что единые по природе, федеративные государства имеют особенности с точки зрения моделей федерализма.

На основе анализа федеративных отношений в различных странах, а также исходя из разнообразия признаков федерализма, идентифицирующих его особенности, И.А. Конюховой была предложена широкая типология современных моделей федерализма. Так, например, по способу образования федеративного государства федерализм можно разделить на союзный и децентрализованный; по количеству уровней федеративных отношений — двухуровневый и трехуровневый; в зависимости от характера и степени взаимоотношений и взаимозависимости субъектов федеративных отношений в системе разделения государственной власти — дуалистический и кооперативный; по однородности субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы и различий в статусе — ассиметричный, симметричный, симметричный с элементами ассиметрии [95].

Однако основным идентификационным критерием, определяющим принадлежность к тому или иному типу федерализма, является способ учреждения элементов системы разделения государственной власти по вертикали. По этому критерию можно выделить два типа федерализма: делегированный и децентрализованный. Делегированный федерализм отражает особенность образования союзной федерации, когда полномочия центральной власти определяются государствами, образовывающими союз. Второй тип федерализма соответственно присущ децентрализованной федерации, когда центр передает определенный объем государственной власти территориям с учетом их интересов [95, с. 39]. Способ образования федеративных государств и разделения власти по вертикали влияет на типы связей в системе разграничения предметов ведения и полномочий, а также на уровень централизации. В этой связи с точки зрения централизации в системе разделения государственной власти можно выделить три типа федерализма: централизованный, нецентрализованный и смешанный (сочетающий централизацию и нецентрализацию) [95, с. 40].

Более наглядно разница между централизацией и нецентрализацией была представлена Д. Елазаром с помощью графическо-математической модели, который сопоставляет эти типы связей с пирамидой, центропериферийной и матричной системами. Так, если пирамида и центропериферийная системы, по мнению Д. Елазара, адекватно отражают централизацию, то нецентрализация наилучшим образом выражается в виде матрицы, где ранговый порядок ячеек власти не зафиксирован, нет высших и низших центров власти, есть только большие или меньшие арены действий и принятий решений [179, с. 143 — 144].

По нашему мнению, содержание федерализма согласно матричной модели делает логичным исследование федеративных отношений и роли в нем местного самоуправления с использованием предложенного В.Н. Лексиным понятийного аппарата организационной теории управления с ключевыми дефинициями «централизация» и «децентрализация» [104, с. 12].

Таким образом, воплотившийся и в форме федеративного государства, и в структуре федерального, регионального и муниципального права, и в схемах разграничения доходных и расходных полномочий между органами власти всех уровней принцип децентрализации является основополагающим при формировании в Российской Федерации единой бюджетно-налоговой системы основанной на принципах федерализма.

## Генезис и условия формирования доходной части бюджетов муниципальных образований Приморского края

Определить действующий механизм формирования доходов бюджетов муниципальных образований субъекта Федерации, на наш взгляд, невозможно без рассмотрения организационно-правовых аспектов, определяющих порядок и особенности формирования бюджетно-налоговой политики органов местного самоуправления на территории Приморского края (далее ПК).

Основным документом, регламентирующим гарантии осуществления местного самоуправления на территории ПК, является принятый краевым Законом № 14-КЗ от 6.10.1995 г. «Устав Приморского края» (далее Устав Приморского края). В соответствии с указанным нормативным документом на территории ПК гарантируется местное самоуправление, как право и действительная способность граждан, проживающих на территории местного самоуправления, контролировать и управлять под свою ответственность и на благо населения делами, имеющими местное значение [39, ст. 64].

Порядок организации и осуществления местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований, принимаемыми в соответствии с основами местного самоуправления, установленными Конституцией РФ, представительными органами, либо населением на местном референдуме [39J.

Устав Приморского края также определяет предметы ведения местного самоуправления в соответствии в федеральным законодательством, а также экономическую и финансовую основы местного самоуправления.

Так, согласно ст. 71 Устава ПК экономическую основу местного самоуправления в Приморском крае составляют природные ресурсы, находящиеся в границах территории местного самоуправления, движимое и недвижимое имущество, входящее в состав муниципальной собственности, средства бюджета муниципального образования, государственная собственность, переданная местному самоуправлению для осуществления отдельных государственных функций, а также ассигнования из краевого и федерального бюджетов [39, ст. 71].

В свою очередь финансовую основу местного самоуправления в ПК согласно ст. 72 составляют закрепленные законодательством на долгосрочной основе доходы, поступающие в бюджет муниципального образования, кредитные и иные финансовые ресурсы, поступление которых не противоречит законодательству РФ [39, ст. 72].

Отметим, что Устав Приморского края устанавливает право местных органов власти самостоятельно осуществлять бюджетный процесс и гарантирует бюджетам муниципальных образований самостоятельность, которая определяется наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов, а также правом определять направление использования и расходования бюджетных средств [39, ст. 73].

Организация взаимоотношений в части формирования доходов и расходов краевого бюджета и бюджетов местного самоуправления на территории ПК регулируется Законом ПК от 2.08.2005 г. № 271-КЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае». Указанным законом также утвержден порядок межбюджетных отношений и методика расчета объемов финансовой помощи бюджетам муниципальных образований, находящихся на территории Приморского края [24, прил. 1].

Однако основным нормативно-правовым документом, определяющим бюджетно-налоговую политику органов власти субъекта в отношении местного самоуправления на территории ПК, на наш взгляд, можно назвать составляемый и утверждаемый ежегодно Закон «О краевом бюджете».

Анализируя Законы о бюджете ПК за 2002 — 2006 гг. можно сказать, что политика региональных органов власти в части бюджетно-налоговых взаимоотношений с органами власти местного самоуправления реализуется по трем основным направлениям, в частности, путем: — установления источников доходов местных бюджетов в виде нормативов отчислений от налогов и некоторых видов неналоговых доходов в соответствии с федеральным и региональным законодательством;

— определения порядка организации межбюджетных отношений и особенностей предоставления финансовой помощи местным бюджетам согласно законодательству края, и

— установления перечня передаваемых на местный уровень расходных полномочий осуществляемых как за счет средств из краевого бюджета, так и за счет собственных средств.

Рассматривая порядок закрепления за местным уровнем нормативов отчислений от налоговых доходов, на наш взгляд, следует обратить внимание на введение в крае с 2005 г. дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (далее НДФЛ). Так, если в 2002 — 2004 гг. принимались единые для всех муниципальных образований края нормативы отчислений от данного вида налога, то с 2005 г. к минимальному нормативу установленному в размере 30% были добавлены дополнительные, передаваемые за счет средств краевого бюджета.

Так, согласно краевому Закону № 200-КЗ от 22.12.2004 г. «О краевом бюджете на 2005 год» дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений от НДФЛ устанавливаются исходя из суммы налоговых и неналоговых доходов на душу населения муниципальных образований Приморского края (в размере 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета ПК от налога на доходы физических лиц) [28, прил. 9].

Закрепление дополнительных нормативов осуществляется до максимально возможного выравнивания величины налоговых и неналоговых доходов на душу населения муниципальных образований Приморского края.

## Совершенствование инструментов бюджетного регулирования как фактор повышения финансовой самостоятельности местного самоуправления

В бюджетном послании Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2008 — 2010 гг.» одним из основных направлений развития межбюджетных отношений, озвученных Президентом РФ, является: «нахождение оптимального баланса между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня дотационное, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения» [16].

В этой связи на основании определенных в предыдущей главе работы возможностей формирования на территории Приморского края системы межбюджетных отношений с использованием регулирующих функций бюджетного выравнивания, решение вопросов о повышении финансовой самостоятельности местного самоуправления и создании стимулов к экономическому развитию в регионе, в первую очередь, должно осуществляться, на наш взгляд, по следующим направлениям:

1) усиление роли горизонтального выравнивания доходов местных бюджетов. Причем выравнивание должно быть основано на показателях налоговых поступлений, так как неналоговые доходы, формирующиеся в основном за счет имущественной составляющей, являются прерогативой органов власти, в чьем ведении находится указанный источник дохода. Как показывает опыт ряда стран ЕС и некоторых субъектов Федерации выравнивание налоговых доходов местных бюджетов по подушевому принципу является наиболее объективным показателем развития и повышения уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований;

2) повышение эффективности использования налогового потенциала территорий. Несмотря на широко применяющуюся в РФ систему расчета налогового потенциала на основе репрезентативной налоговой системы, действующая методика определения данного показателя в Приморском крае имеет ряд существенных недостатков, влияющих на его значения. К таковым, на наш взгляд, относятся разделение налогов, учитываемых в расчетах налогового потенциала, на основные и прочие, а также не всегда обоснованное применение т.н. коэффициента недоимки;

3) разработка и внедрение трансфертов, стимулирующих развитие налоговой базы местного самоуправления. Так, наряду с уже существующими фондами, предполагающими распределение целевой финансовой помощи на условиях софинансирования на развитие муниципалитетов и некоторых социально значимых расходов, необходимо доработать методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности путем внедрения в ее состав коэффициента собираемости налогов. Таким образом, система бюджетного регулирования в крае будет осуществлять не только функцию выравнивания, но и стимулировать муниципальные образования к наиболее полной мобилизации налоговых доходов на подведомственной территории.

Заметим, что указанные предложения не требуют кардинального изменения существующего краевого законодательства. Изменению могут подвергнуться лишь отдельные статьи Закона ПК от 2.08.2005 г. № 271-КЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае» [24].

На сегодняшний день функция вертикального выравнивания реализуется в Приморском крае через систему фондов, созданных в составе краевого бюджета, за счет собственных средств и субвенций от муниципальных образований — «отрицательных трансфертов».

Так, через РФФПМР(ГО) дотации предоставляются городским округам и муниципальным районам в целях выравнивания бюджетной обеспеченности для осуществления ими полномочий по решению вопросов местного значения муниципальных районов, а через РегФФПП — городским округам и поселениям для осуществления ими полномочий по решению вопросов местного значения поселений [24, ст. 33 — 34].

Однако следует отметить, что с введением с 1.01.2007 г. в составе бюджетов муниципальных районов РФФПП, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений стали распределяться через указанный фонд, который на 100% формируется за счет субвенций, передаваемых из РФК. Причем субвенции из наиболее обеспеченных налоговыми доходами поселений, передаются в РФК с последующей передачей их в РФФПП и распределением исходя из критерия бюджетной обеспеченности (см. 24, ст. 41 и Приложение Р).

В пользу действующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований края говорит и тот факт, что на момент составления и утверждения данной методики в некоторых районах края поселенческий уровень местного самоуправления находился на этапе становления, а в некоторых вовсе отсутствовал. Данные меры, на наш взгляд, были предприняты с целью сохранить органами власти субъекта РФ контроль за исполнением бюджетного процесса на уровне поселений и обеспечить равный доступ граждан к основным видам бюджетных услуг.

Однако в то же время указанные меры, по мнению некоторых экспертов в области бюджетно-налоговых отношений, привели к чрезмерному усложнению механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, что стало одним из главных недостатков действующей системы бюджетного регулирования на субфедеральном уровне. Использование столь сложного механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений усиливает «непрозрачность» местных бюджетов и создает дополнительные возможности для нецелевого использования бюджетных средств [119,131].