

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Таран Николай Николаевич

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель

Лапина Марина Афанасьевна,
доктор юридических наук, профессор

Москва – 2025

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоятся 12 февраля 2026 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.112 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru.

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Ручкина Г.Ф., д.юрид.н., профессор;
заместитель председателя – Илюшина М.Н., д.юрид.н., профессор;
ученый секретарь – Петюкова О.Н., д.юрид.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Алексеева Д.Г., д.юрид.н., профессор;
Андреева Л.В., д.юрид.н., профессор;
Арзуманова Л.Л., д.юрид.н., профессор;
Ашмарина Е.М., д.юрид.н., профессор;
Бит-Шабо И.В., д.юрид.н., доцент;
Лапина М.А., д.юрид.н., профессор;
Павликов С.Г., д.юрид.н., профессор;
Павлов В.П., д.юрид.н., профессор;
Рузакова О.А., д.юрид.н., профессор;
Сизимова О.Б., д.юрид.н., доцент;
Синельникова В.Н., д.юрид.н., профессор;
Тарасенко О.А., д.юрид.н., доцент;
Тория Р.А., д.юрид.н., доцент;
Хаванова И.А., д.юрид.н.;
Чердаков О.И., д.юрид.н., профессор.

Автореферат диссертации разослан 17 декабря 2025 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Финансового университета Д 505.001.112

О.Н. Петюкова

I Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В условиях современной экономики значительно увеличивается роль межбюджетных отношений как одного из самых важных инструментов регулирования экономики государства. Взаимосвязью уровней бюджетной системы определяется единство государства с федеративным устройством. В соответствии с Федеральным законом от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» объем межбюджетных трансфертов субъектам России составил 3 443,8 млрд рублей, при этом в 2021 году указанный объем составлял 3 053,7 млрд рублей.

Система отношений между бюджетами в рамках межбюджетных отношений имеет сложный механизм формирования, распределения и перераспределения бюджетных средств. В этой связи финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений приобретает особую значимость, что обусловлено потребностью в дальнейшей теоретической разработке проблем данной сферы в контексте продолжающихся социально-экономических и политико-правовых преобразований, происходящих в Российской Федерации.

Особенности действующего бюджетного регулирования могут приводить к дублированию функций различных уровней власти, недостаточно рациональному использованию бюджетных средств и обеспечению надлежащего исполнения целевых показателей государственных программ, что ограничивает потенциал системы государственного управления. Анализ существующих бюджетных правоотношений указывает на необходимость более детального разграничения бюджетной компетенции между уровнями власти в рамках бюджетной системы, а также свидетельствует о важности разработки и правового регулирования процедур, связанных с формированием, утверждением и исполнением бюджетов на всех уровнях бюджетной системы. Кроме того, отсутствует финансово-правовой механизм, который бы обеспечивал как вертикальный, так и горизонтальный баланс бюджетов между различными уровнями публичной власти. Данное обстоятельство свидетельствует как о необходимости перераспределения финансовых средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, так

и о важности учета специфики и потребностей каждого региона. Устойчивое и стабильное бюджетное законодательство способствует повышению финансовой самостоятельности регионов, что, в свою очередь, содействует развитию местных инициатив и укреплению позиций субъектов России в экономике страны.

Помимо этого, важной задачей является усиление контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

Заслуживают особого внимания дорожные фонды, которые функционируют в качестве одного из основных механизмов межбюджетного регулирования и обеспечивают устойчивое и целенаправленное финансирование дорожной инфраструктуры в рамках бюджетной системы Российской Федерации. Необходимость сбалансированного распределения финансовых ресурсов между бюджетами различных уровней, которая способствует выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части дорожной деятельности обуславливает значимость рассмотрения правового режима указанных фондов. Закрепление дорожных фондов как особого инструмента в системе межбюджетных отношений позволяет обеспечить гарантированное финансирование дорожной отрасли, минимизировать влияние конъюнктурных колебаний доходной части бюджета и усилить контроль за целевым использованием средств, что соответствует принципам эффективности, результативности и прозрачности бюджетных расходов.

Таким образом, финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации, создание эффективного финансово-правового механизма указанных отношений, модернизация бюджетного законодательства, направленная на устранение пробелов, являются необходимым условием для устойчивого социально-экономического развития России в условиях федерализма.

Степень разработанности темы исследования. Вопросы правового регулирования финансово-правового механизма межбюджетных отношений в Российской Федерации остаются недостаточно разработанными в отечественной юридической науке, что обуславливает необходимость их дальнейшего теоретического осмысления и правового анализа. Это подтверждается ограниченным количеством диссертационных исследований, непосредственно посвященных данной

тематике: А.Д. Селюков «Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации» (2003 г.); А.И. Галкин «Совершенствование правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации» (2005 г.).

Особый интерес представляют работы: И.Ю. Ивлиев «Правовое регулирование межбюджетных трансфертов» (2010 г.); С.А. Шмакова «Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: на примере муниципальных образований Иркутской области» (2013 г.) и другие.

Правовые механизмы межбюджетного регулирования рассматривались в трудах Е.М. Ашмариной, О.В. Болтиновой, М.В. Карасевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, Г.Ф. Ручкиной, Р.А. Тории, Д.Е. Фадеева, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой, С.О. Шохина и других.

Методологические основы межбюджетных отношений нашли отражение в трудах таких ученых, как О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, Г.Ф. Ручкина, А.Д. Селюков, Р.А. Тория, Н.И. Химичева и других.

Исследование проблем правового регулирования межбюджетных отношений представлены в научных работах Е.М. Ашмариной, Е.А. Бочкаревой, А.Ю. Викулина, С.В. Запольского, М.В. Кустовой, М.А. Лапиной, Г.Ф. Ручкиной, О.Ю. Скворцова, Г.В. Станкевич.

Выявление сущности межбюджетных отношений и действия их финансово-правовых механизмов отражены в трудах С.С. Артемьевой, Е.М. Ашмариной, О.Г. Бежаева, О.И. Бетина, И.В. Бит-Шабо, Л.Н. Еремеевой, С.А. Карчевской, М.А. Лапиной, Л.И. Прониной, В.М. Родионовой, Г.Ф. Ручкиной, А.Г. Силуанова, И.А. Хавановой.

В то же время особенности финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации не являлись предметом всестороннего научного исследования.

Цель исследования заключается в разработке теоретических подходов и практических рекомендаций, направленных на совершенствование

финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Для достижения этой цели поставлены следующие **задачи** как теоретического, так и практического характера:

1) сформировать определение «межбюджетные отношения» на основе различных подходов отечественных ученых к определению данной дефиниции и, для фундаментального теоретико-правового осмысления указанного термина, сформулировать понятие «публично-правовое образование» с точки зрения финансовых правоотношений;

2) проанализировать опыт, применяемый в зарубежных государствах, с целью выявления механизмов, способствующих совершенствованию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации;

3) выделить основные этапы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации с учетом эволюции нормативно-правового регулирования и институциональных изменений, происходивших в условиях трансформации российской государственности, для определения основных задач нового этапа реформирования межбюджетных отношений;

4) выявить совокупность факторов, обеспечивающих сбалансированное и юридически выверенное соотношение доходных источников и расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы;

5) установить в целях увеличения объемов поступлений в бюджеты субъектов России необходимость совершенствования механизма выравнивания бюджетной обеспеченности доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации;

6) выявить и теоретически обосновать систему общих принципов и элементов правового механизма реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, раскрыть их функциональное значение в контексте реализации концепции повышения эффективности бюджетных расходов и

сформулировать на этой основе конкретные предложения по совершенствованию финансового законодательства;

7) аргументировать потребность в совершенствовании правового режима дорожных фондов субъектов Российской Федерации через целевое закрепление определенных доходных источников за конкретными расходами для формирования оптимальной модели финансирования дорожной деятельности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, включая формирование и использование средств дорожных фондов.

Предметом исследования являются нормы российского и зарубежного законодательства, регулирующие организацию межбюджетных отношений, порядок распределения межбюджетных трансфертов, а также особенности механизмов их финансово-правового регулирования. Кроме того, в предмет исследования включены правоприменительная практика (включая судебную практику и практическую деятельность Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), научные труды отечественных и зарубежных ученых-юристов и экономистов.

Область исследования диссертации соответствует п. 20. «Правовая природа публичных финансов и правовое регулирование публичной финансовой деятельности. Государственная и муниципальная казна» и п. 21. «Бюджет в системе публичных финансов и его правовая природа. Бюджетная система, принципы ее построения и функционирования. Публичные внебюджетные фонды. Бюджетный процесс. Казначейские счета, платежи и казначейское сопровождение. Бюджетные правонарушения и ответственность за их совершение» Паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Методологию и методы исследования составили общенаучные, философские, специализированные и юридические методы, обеспечившие комплексный анализ финансово-правового регулирования межбюджетных отношений.

В процессе подготовки настоящего исследования применены различные общеполитические методы познания, а именно: диалектический (при выявлении этапов реформирования межбюджетных отношений) и метафизический (при рассмотрении децентрализованной и кооперативной моделей финансово-правового механизма межбюджетных отношений), а также общенаучные методы, такие как: синтез (этот метод проявляется в сформулированном предложении о пересмотре федеральных актов, определяющих полномочия субъектов Российской Федерации), анализ (при рассмотрении видов межбюджетных трансфертов), дедукция (при определении задач нового этапа реформирования межбюджетных отношений в России), индукция (в исследовании зарубежного опыта правового регулирования межбюджетных отношений), моделирование (сформированы предложения о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации).

Использованы частнонаучные методы научного познания – социологический (для выявления сложностей в регулировании межбюджетных отношений) и статистический (применяемый для анализа количества дотационных регионов) и другие. Также использованы специально-юридические методы: формально-юридический (при изучении законодательства Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений) и сравнительно-правовой (для сопоставления финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и других странах мира) и другие методы.

Использованные методы позволили решить теоретические и практические задачи, которые обозначены в исследовании.

Теоретическая основа исследования. В процессе подготовки исследования использованы положения и выводы, сформулированные в научных трудах российских ученых, посвященных финансово-правовому регулированию межбюджетных отношений в Российской Федерации. Указанные исследования послужили теоретической основой для формирования авторского подхода к анализу и совершенствованию финансово-правового механизма в данной сфере. Среди них работы Е.М. Ашмариной, А.М. Бабич, А.Л. Белоусова, И.В. Бит-Шабо, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, М.А. Лапиной,

О.С. Морозовой, Х.В. Пешковой, Г.Ф. Ручкиной, Р.А. Тории, Н.А. Шевелевой, Н.И. Химичевой и других.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, другие нормативные правовые акты, касающиеся финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в России, а также нормативные правовые акты зарубежных стран.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы, отражающие правоприменительную практику в сфере межбюджетных отношений, в том числе: официальные заявления о функциях Минфина России, его отчеты о совершенствовании межбюджетных отношений, данные статистической отчетности и информация с официальных веб-сайтов государственных органов.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно является одним из первых системных исследований финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации через призму публично-правовых образований на основе разработанных общих принципов и элементов правового механизма ключевых направлений реформирования данных отношений в целях обеспечения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Разработано определение «публично-правовое образование» с точки зрения финансовых правоотношений для более точного раскрытия теоретического понятия межбюджетных отношений.

Доказана необходимость формирования финансово-правового механизма межбюджетных отношений, определяющего полномочия субъектов Российской Федерации, на основе базового системообразующего федерального закона.

Обосновано создание дорожных фондов с целевым закреплением доходов на содержание дорожного хозяйства.

Научная новизна раскрывается в **положениях, выносимых на защиту:**

1) сформулировано теоретическое определение термина «публично – правовое образование», под которым следует понимать государственное

или муниципальное образование, наделенное властными полномочиями в финансовой деятельности государства и выступающее в межбюджетных отношениях в качестве самостоятельного субъекта. На основе указанного определения уточнено понятие *«межбюджетные отношения»*, под которым понимается система общественных отношений между публично-правовыми образованиями по вопросам формирования и исполнения бюджетов соответствующего уровня, а также контроля над получением доходов и осуществлением расходов денежных средств каждого публично-правового образования (С. 18-33);

2) обосновано предложение о введении унифицированного правового регулирования посредством базового федерального закона на основе разработанных общих принципов межбюджетных отношений для всех субъектов Российской Федерации (принцип единой методологии с учетом региональной специфики; принцип соответствия бюджетных ресурсов объему переданных полномочий; принцип стимулирования роста собственных доходов региональных бюджетов; принцип разграничения полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы; принцип согласованности интересов федерального центра и субъектов России) (С. 135-142);

3) в качестве функциональных элементов правового механизма реформирования межбюджетных отношений, направленных на необходимость повышения финансовой устойчивости бюджетной системы, предложен комплекс мер, включающий: переход, нацеленный на более строгие бюджетные ограничения для субъектов Российской Федерации, исключающий практику привлечения ими трансфертов, выходящих за рамки установленных нормативных предписаний; модернизацию финансово-правовых основ предоставления и распределения межбюджетных трансфертов, а также оптимизацию правовых процедур введения режима временной финансовой администрации в регионах с критическим состоянием публичных финансов (С. 128-135; 142-149);

4) с целью оптимизации межбюджетных отношений в контексте финансирования дорожных фондов, включая внебюджетный дорожный фонд, дорожный фонд, являющийся частью бюджетных расходов без обособления целевых доходов, и целевой бюджетный дорожный фонд, обоснована необходимость

формирования в бюджетной системе субъектов Российской Федерации целевых бюджетных дорожных фондов, правовой режим которых направлен на нормативное закрепление определенных доходных источников за расходными обязательствами, обеспечивающими устойчивое финансирование, развитие и модернизацию дорожного хозяйства (С. 162-174);

5) в целях реализации принципа сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации доказана целесообразность внедрения финансово-правового механизма предоставления дотаций на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, предусматривающего включение оценки изменения собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в качестве дополнительного критерия (условия) при определении размера указанной дотации (С. 154-160);

6) на основе обобщения зарубежного опыта финансово-правового регулирования межбюджетных отношений обоснована необходимость изменения в части налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), предусматривающего его более тесную интеграцию в систему межбюджетных отношений публично-правовых образований Российской Федерации путем внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (применение необлагаемого минимума по НДФЛ в целях социальной поддержки гражданам с низкими доходами; расширение диапазонов прогрессивной шкалы налогообложения и их регулярная индексация с учетом инфляции и роста номинальных доходов) (С. 51-57);

7) доказана необходимость изменения действующего порядка распределения налога на прибыль организаций, имеющих обособленные подразделения, между бюджетами субъектов Российской Федерации в целях повышения эффективности функционирования системы межбюджетных отношений в соответствии с принципом экономической обоснованности. Данный порядок предполагает закрепление доходов региональных бюджетов на основе критериев концентрации рабочих мест, размещения производственных мощностей и осуществления на территории субъекта фактической предпринимательской деятельности, приносящей прибыль, вне зависимости от уровня заработной платы (С. 88-96).

Теоретическая значимость работы заключается в разработке и обосновании теоретико-правового подхода к пониманию межбюджетных отношений, возникающих во взаимодействии между органами государственной власти Российской Федерации, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В ходе исследования были выработаны предложения, которые призваны дополнить существующее научное знание о финансово-правовом регулировании межбюджетных отношений в Российской Федерации, в частности уточнено понятие «межбюджетные отношения», а также предложено определение понятия «публично-правовое образование» в контексте финансовых правоотношений. Выявлены и структурированы основные этапы реформирования системы межбюджетных отношений в России, предложены направления их дальнейшего совершенствования на теоретическом уровне.

Сформулированные в работе теоретические положения расширяют существующую научную базу в области финансово-правового регулирования межбюджетных отношений и могут быть использованы в учебном процессе при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право», а также в научно-исследовательской и экспертно-аналитической деятельности.

Практическая значимость работы заключается в возможности применения ее результатов, выводов и рекомендаций в научных исследованиях, посвященных анализу финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации; в законотворческой деятельности при выявлении направлений реформирования межбюджетных отношений, к которым относятся повышение автономии региональных органов власти и органов власти местного самоуправления, ужесточении бюджетных ограничений и пересмотре федеральных актов, определяющих полномочия субъектов Российской Федерации, оптимизации распределения бюджетных средств в рамках дорожных фондов, в деятельности Минфина России. Итоги и результаты проведенного исследования

позволяют выработать рекомендации по совершенствованию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений.

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования.

Достоверность и обоснованность положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в исследовании, обеспечены использованием обширной и репрезентативной эмпирической базы, соответствующей целям и задачам работы. В исследовании проанализировано свыше 100 нормативных правовых актов, официальных документов, актов правоприменительной практики, а также более 100 научных публикаций, включая монографии, статьи и иные труды, посвященные проблематике межбюджетных отношений.

Применение современных научных методов, комплексный подход к исследованию, а также опора на доктринальные и практические источники позволяют утверждать о высокой степени научной достоверности полученных результатов. Также приведена научная аргументация положений, выносимых на защиту, и выводов исследования.

Результаты исследования докладывались на следующих научных и международных мероприятиях: на V Международной конференции «Время научного прогресса» (г. Волгоград, издательство «Научное обозрение», 7 июня 2022 г.), на VI Международной научно-практической конференции «Публично-правовые средства цифровизации экономики и финансов» (Москва, Финансовый университет, 23 ноября 2022 г.); на Научно-практическом форуме с международным участием «Актуальные проблемы сравнительно-исторического правоведения и теоретико-правовых исследований» (Москва, Высшая школа экономики, 17 марта 2023 г.), на Международном VI Финансово-правовом форуме: «Финансовое право и современный миропорядок. 2025.6» (Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 20 февраля 2025 г.).

Результаты исследования, представленные в диссертационной работе, а также сформулированные на их основе предложения, находят применение в практической деятельности Департамента бюджетной политики в отраслях экономики Министерства финансов Российской Федерации при доработке

и совершенствовании нормативных правовых актов, регламентирующих порядок предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. На основе исследования разрабатываются предложения по совершенствованию регулирования межбюджетных отношений в части расходования средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации и в процессе подготовки и доработки соответствующих нормативных правовых актов.

Материалы исследования используются Кафедрой международного и публичного права Юридического факультета Финансового университета в преподавании учебных дисциплин «Финансовое право» и «Бюджетное право».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 5 работ общим объемом 3,45 п.л. (весь объем авторский), в том числе 4 работы авторским объемом 2,35 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 283 наименований и 2 приложений. Текст диссертации изложен на 229 страницах и содержит 2 рисунка.

II Основное содержание работы

Во введении аргументируется выбор и актуальность темы исследования, его научная новизна, а также теоретическая и практическая значимость полученных результатов. Указываются сведения о научной разработанности темы, ее апробации и внедрении научных результатов в практическую и учебную деятельность. Формулируются положения, выносимые на защиту.

Глава 1 «Финансово-правовые основы организации межбюджетных отношений» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе рассматриваются теоретико-правовые основы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации, различные подходы отечественных ученых к определению дефиниции «межбюджетные отношения».

Отмечается, что наиболее популярным является подход, согласно которому межбюджетные отношения рассматриваются как специфический вид общественных отношений. Они проявляются как во взаимодействии между различными уровнями государственной и местной власти, так и между органами власти одного уровня и непосредственно связаны с реализацией ими бюджетных полномочий.

В рамках обозначенной проблемы, заключающейся в отсутствии единого подхода к определению термина «межбюджетные отношения», данные отношения рассматриваются через призму категории «бюджетный федерализм» и его основополагающих принципов. Последние акцентируют внимание на самостоятельности публично-правовых образований в части формирования и исполнения бюджетов, а также распоряжения бюджетными ресурсами, что позволяет глубже раскрыть правовую природу межбюджетных отношений.

В связи с этим проводится анализ термина «публично-правовое образование», выделяются отличительные признаки публично-правового образования, как субъекта бюджетных правоотношений (наличие властных полномочий в сфере финансовой деятельности государства на определенной территории), а также предлагается определение «публично-правовое образование» для более точного раскрытия термина «межбюджетные отношения».

Определено, что межбюджетные отношения базируются на сбалансированном подходе к сочетанию самостоятельности регионов и муниципальных образований с учетом интересов всех публично-правовых образований, а также сопутствующим контролем. В связи с этим предлагается уточнение дефиниции «межбюджетные отношения», под которым предложено понимать систему общественных отношений между публично-правовыми образованиями по вопросам формирования и исполнения бюджетов соответствующего уровня, а также контроля над получением доходов и осуществлением расходов денежных средств каждого публично-правового образования.

Во втором параграфе рассматриваются модели финансового-правового механизма межбюджетных отношений в зарубежных странах, характерные признаки финансово-правового регулирования таких моделей, а также термины «централизация» и «децентрализация».

В результате исследования выявлено, что в современном мире существует несколько типов бюджетных систем, каждый из которых тяготеет в основном к одной из двух моделей финансового-правового механизма межбюджетных отношений: децентрализованной и кооперативной. Выбор одной из моделей и конкретного типа бюджетной системы обусловлен историческими условиями возникновения и развития каждого государства, его специфическими особенностями, а также текущим состоянием хозяйственной, финансовой и политической систем.

В результате анализа нормативных правовых актов зарубежных стран обосновывается, что структура, формы и интенсивность межбюджетных отношений в подавляющем большинстве стран мира, как и в Российской Федерации, полностью определяются уровневой, иерархической конструкцией публичной власти, где ее централизация и самостоятельность публично-правовых образований выступают в качестве двух полюсов одной шкалы, на которой обычно располагаются как отношения власти и подчинения вообще, так и межбюджетные отношения в частности.

Важным вопросом в данном параграфе является рассмотрение опыта ФРГ, в которой финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений направлено на повышение бюджетной автономии, также анализируется практика зачисления налога на доходы физических лиц в ФРГ.

Обращается внимание на важность реализации принципа справедливого распределения финансовых ресурсов и обеспечения равных условий для населения различных субъектов Российской Федерации. Одним из инструментов достижения данной цели может выступать внедрение механизма необлагаемого минимума доходов физических лиц, который оказывает поддержку гражданам с низкими доходами, а также внесение соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации касательно прогрессивной шкалы налогообложения от НДФЛ в части увеличения количества диапазонов совокупного годового дохода, облагаемого

различными налоговыми ставками и индексации вышеуказанных порогов на регулярной основе, которые приведут к увеличению поступлений бюджетных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В третьем параграфе раскрываются организационно-правовые аспекты эволюции системы межбюджетных отношений в контексте трансформации российской государственности. Предложена периодизация данного процесса, основанная на нормативно-правовых и институциональных изменениях в системе бюджетного регулирования. В соответствии с разработанным подходом, реформирование межбюджетных отношений подразделяется на семь этапов:

1) 1991-1993 гг. – присутствуют и еще функционируют элементы бюджетной системы РСФСР, принимаются законы, определяющие ее базовые принципы;

2) 1994-1998 гг. – введение единых нормативов налогов, расширение налоговых прав регионов и муниципалитетов, создание фондов поддержки бюджетов, кризис межбюджетных отношений, технический дефолт экономики России;

3) 1999-2001 гг. – преодоление последствий дефолта, реформы межбюджетных отношений, дальнейшее расширение налоговых полномочий, устранение нефинансируемых обязательств субъектов Российской Федерации;

4) 2002-2008 гг. – развитие бюджетного федерализма, упорядочение межбюджетных отношений, четкое разграничение доходных источников и расходных полномочий, дефолт 2008 года;

5) 2009-2014 гг. – преодоление последствий финансового кризиса, консолидация целевых межбюджетных трансфертов, дальнейшее упорядочение межбюджетных отношений, усиление самостоятельности местных бюджетов, введение антироссийских экономических санкций;

6) 2015-2022 гг. – функционирование бюджетной системы в условиях санкционного давления, стимулирование экономического развития регионов и муниципалитетов, внесение изменений в законодательство в части повышения эффективности субсидий и иных трансфертов;

7) 2022 г. по настоящее время – значительное влияние внешнеполитических факторов в части беспрецедентного санкционного давления, рост изоляции от западных финансовых институтов, интеграция новых территорий в бюджетную

систему России, индексация дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, масштабное применение бюджетных кредитов и федеральных механизмов поддержки регионов.

Обоснован вывод, что выделенные этапы свидетельствуют об эффективном преобразовании финансово-правового регулирования межбюджетных отношений, а также о том, что эти изменения имеют цель повысить мотивацию регионов к наращиванию налогового потенциала и улучшению уровня их автономности.

Вместе с тем обозначены основные задачи нового этапа реформирования межбюджетных отношений (интеграция новых регионов в бюджетную систему России, повышение эффективности использования бюджетных средств в рамках реализации программно-целевого метода бюджетного планирования, сокращение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, как менее эффективного направления использования бюджетных ресурсов и совершенствование финансово-правового механизма инфраструктурных бюджетных кредитов), с целью их дальнейшего совершенствования с учетом геополитических обстоятельств.

Глава 2 «Анализ современного состояния финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе анализируется и исследуется принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы России.

На основе проведенного исследования делается вывод о том, что действующая бюджетная система построена таким образом, что принятие расходных обязательств без соответствующего финансового обеспечения недопустимо, а использование бюджетных средств не по целевому назначению исключено. В условиях федеративного государственного устройства и местного самоуправления бюджетные правоотношения формируются посредством взаимодействия публично-правовых образований, наделенных бюджетной компетенцией. Принцип разграничения доходов и расходов закрепляет основы бюджетного федерализма, вытекающие из положений Конституции Российской Федерации и отражающие распределение компетенций между уровнями публичной власти.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что указанный принцип обоснованно выступает в качестве фундаментального начала всей системы межбюджетных отношений. Вместе с тем сохраняется актуальность научной и практической задачи, связанной с обеспечением сбалансированного и юридически выверенного соотношения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, что требует учета ряда финансово-правовых факторов.

Констатируется, что рассматриваемый принцип в России еще не доработан и проявляется в отсутствии связи между объемами бюджетных обязательств и налогообложением, что усложняет задачи и процедуры финансово-правового межбюджетного регулирования.

На основе анализа указанного принципа и наличия в практике межбюджетных отношений в России нефинансируемых обязательств регионов предложены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части распределения налога на прибыль организаций, имеющих обособленные подразделения, между субъектами Российской Федерации. Указанные изменения направлены на создание правовых условий, обеспечивающих справедливое формирование доходной части бюджетов тех субъектов, на территории которых сосредоточено наибольшее количество рабочих мест.

Во втором параграфе раскрывается содержание понятия доходы бюджета, проводится анализ бюджетного законодательства, регулирующего разновидности налоговых и неналоговых поступлений, установления нормативов распределения отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, рассматриваются формы и условия межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Приведена классификация доходов по социально-экономическому признаку и по праву собственности. Сделаны выводы о том, что данные классификации имеют существенное значение для определения материального содержания бюджетной системы и источников ее формирования, а также для обеспечения структурированности и прозрачности финансовых потоков.

Проведя анализ законодательной базы выявлено, что закрепить ряд налоговых доходов исключительно за региональными бюджетами сложно из-за ряда

объективных причин. Такая передача должна не только укреплять налоговую автономию, но и прежде всего улучшать собираемость переданных доходов.

Также закрепление за одним уровнем бюджета бюджетной системы Российской Федерации какого-либо из неналоговых доходов не представляется возможным, процесс установления, расчета и сбора этих доходов регулируется множеством нормативно-правовых актов различного характера, что создает определенные сложности в их регулировании и контроле за ними.

На основе анализа рассмотренных проблем, связанных с обеспечением устойчивости и сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, сформулировано теоретическое обоснование возможности пересмотра административно-территориального деления Российской Федерации путем укрупнения регионов. Предлагаемый подход, основанный на финансово-правовом принципе объединения территорий, может способствовать более аргументированному и справедливому распределению межбюджетных трансфертов, а также обеспечить повышение результативности и рациональности использования средств федерального бюджета.

В третьем параграфе раскрывается содержание понятия дорожной деятельности и исследуется ее связь с системой межбюджетных отношений через механизм функционирования дорожных фондов, рассмотрены финансово-правовые аспекты формирования и направления расходования средств дорожных фондов в России, а также сделан вывод о том, что межбюджетные отношения в дорожной сфере обеспечивают баланс между федеральными, региональными и муниципальными задачами путем распределения финансовых ресурсов посредством дорожных фондов.

Анализируются нормативные правовые акты, регулирующие дорожную деятельность, а также источники формирования дорожных фондов. Отмечается, что многие регионы России, а особенно муниципалитеты, не обладают финансовой самостоятельностью для обеспечения расходов на строительство дорожной сети и дорожной инфраструктуры. Рассматривается судебная практика и правоприменительная практика Минфина России в части выявления и квалификации случаев нецелевого использования бюджетных средств в данной сфере.

На основе анализа рассмотренной правоприменительной практики в части дорожной деятельности, анализа основных начал (принципов) поощрений в праве, автором предлагается в соглашениях о предоставлении иных межбюджетных трансфертов на реализацию расходных обязательств субъектов России, направленных на развитие дорожного хозяйства, установить обстоятельства, при которых субъект Российской Федерации вправе получить дополнительный трансферт.

Глава 3 «Совершенствование финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе рассматриваются ключевые направления реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

В рамках анализа положений Конституции Российской Федерации отмечается, что в Основном законе не содержится выраженного указания на предоставление финансовых средств для решения задач, возложенных на субъекты России, как и не содержится прямого упоминания о бюджетах данных субъектов. Также на основе анализа бюджетного законодательства сделан вывод, что с теоретической и законодательной точки зрения российская модель финансово-правового механизма межбюджетных отношений требует ужесточения бюджетных ограничений в части финансовых обязательств субъектов Российской Федерации в связи с проявлением в практике межбюджетных отношений возможности для субъектов Российской Федерации получить дополнительные трансферты из федерального бюджета, не предусмотренные нормативными правовыми актами, регулирующими расходные обязательства субъектов.

Также рассмотрено распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах», положения которого содержат отдельные элементы финансово-правового регулирования межбюджетных отношений. Особое внимание уделено предусмотренным в Концепции мероприятиям, направленным на повышение результативности и обоснованности бюджетных расходов, включая распределение межбюджетных трансфертов, что представляется актуальным в контексте проводимой бюджетной политики. На основе данного анализа выявлено, что федеральные законы регулируют 77% полномочий субъектов России, в той или

иной степени. Отмечается, что Российская Федерация в рамках своих полномочий вправе принимать рамочные законы, устанавливающие общие принципы осуществления бюджетной деятельности, а также формировать пределы бюджетно-правового регулирования на федеральном уровне. В то же время правовая конкретизация указанных положений с учетом региональной специфики и особенностей социально-экономического развития должна осуществляться в финансово-правовых актах субъектов Российской Федерации. Такой подход обеспечивает баланс между единством бюджетной системы и необходимой степенью автономии регионов в бюджетной сфере. Необходимо акцентировать внимание не на том, какие полномочия можно передать регионам (муниципалитетам), а на тех исключительно ограниченных полномочиях, которыми стоит наделить федеральные органы власти. В связи с чем предложен пересмотр федеральных нормативных правовых актов, регулирующих полномочия субъектов Российской Федерации, а также обосновано предложение о введении механизма унифицированного правового регулирования на основе базового федерального закона, устанавливающего общие принципы межбюджетных отношений для всех субъектов Российской Федерации (принцип единой методологии с учетом региональной специфики; принцип соответствия бюджетных ресурсов объему переданных полномочий; принцип стимулирования роста собственных доходов региональных бюджетов; принцип разграничения полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы; принцип согласованности интересов федерального центра и субъектов России).

Также на основе анализа указанного распоряжения предложено уменьшить количество дотационных регионов путем перераспределения доходов в пользу регионов с низким уровнем дотаций, уменьшить предоставление такой формы межбюджетных трансфертов, как иные межбюджетные трансферты, так как на практике такие трансферты предоставляются в обход общих требований, что часто приводит к нецелевому расходованию средств, устранить ряд избыточных требований по отношению к субсидиям, предоставляемым из резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также рассмотреть передачу полномочий регионам, исполняемых за счет средств федеральных субвенций.

Кроме того, формулируется предложение по усилению контроля со стороны вышестоящих финансовых органов за бюджетной политикой регионов и муниципалитетов, которые имеют высокий уровень государственного долга путем упрощения процедуры введения режима временной финансовой администрации в субъектах России.

Во втором параграфе рассматривается финансово-правовое регулирование распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы.

Отмечается, что важной задачей в части распределения налоговых доходов между разными уровнями бюджетной системы, а также его финансово-правового регулирования, является оптимизация распределения доходов, которые позволят увеличить объемы поступлений в бюджеты и создать более сбалансированную финансовую систему.

Сделан вывод, что регулирование межбюджетных отношений в основном происходит посредством межбюджетных трансфертов, при этом отмечено, что установленные нормативы отчислений, могут быть сравнительно легко пересмотрены. Вместе с тем доходы, которые закреплены за субъектами или муниципальными образованиями часто сопровождаются льготами, установленными федеральной властью, которые затрудняют проведение хотя бы частично независимой налоговой политики субъектов.

Проводится анализ постановлений Правительства Российской Федерации, принимавшихся в соответствии с внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменениями с 2017 г. по настоящее время, и предусматривающими меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов.

Формулируется вывод, что для обеспечения финансовой стабильности субъектов, необходимо создание финансово-правовых обстоятельств для увеличения собственных налоговых поступлений регионов. Предлагается установление дополнительных условий предоставления дотаций на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности с учетом оценки изменения собственных доходов регионов.

В третьем параграфе проанализированы акты субъектов Российской Федерации, регулирующих создание и функционирование региональных дорожных фондов и установлено, что в подавляющем большинстве регионов Российской Федерации были приняты специальные законы о дорожных фондах.

Отмечается, что в ряде субъектов России дорожный фонд именуется целевым бюджетным фондом, что противоречит Бюджетному кодексу Российской Федерации и структуре самих фондов целевого назначения бюджета.

Констатируется, что дорожные фонды структурированы таким образом, что закрепляют итоговую сумму фонда без привязки к конкретным источникам дохода.

Отмечено, что при решении вопросов, связанных с формированием региональных дорожных фондов, в некоторых субъектах законодатель вмешивается в компетенцию исполнительного органа власти. Это проявляется при определении законодателем правил распределения и использования бюджетных средств дорожного фонда. В некоторых субъектах региональными законами предпринимается попытка регулировать вопросы, связанные с созданием муниципальных дорожных фондов.

Установлено, что на протяжении разных промежутков времени в России в части финансирования дорог практиковали к использованию следующие модели: это схема, которая основывалась на принципе общего (совокупного) покрытия расходов бюджета и финансирование посредством дорожных фондов. Сделан вывод о том, что оптимальной моделью финансирования дорожной деятельности является целевой бюджетный дорожный фонд, правовой режим которого предполагает привязку определенных доходов бюджета к расходам.

В результате исследования предложено создание дорожных фондов субъектов, правовой режим которых предусматривает выделение фиксированной минимальной суммы на строительство дорог. Это, безусловно, увеличит внимание к вопросам развития транспортной инфраструктуры и приведет к росту бюджетных расходов в этой области.

III Заключение

В результате проведенного исследования достигнута поставленная цель и выполнены задачи. Разработаны теоретические и практические положения,

направленные на совершенствование финансово-правового регулирования межбюджетных отношений.

Сформулированы основные понятия в рамках исследуемой темы, разработаны практико-ориентированные предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства в области финансово-правового регулирования межбюджетных отношений.

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Таран, Н.Н. Правовое значение межбюджетных трансфертов в финансовом обеспечении субъектов Российской Федерации / Н.Н. Таран // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2022. – № 4 (67). – С. 130-134. – ISSN 1997-0986.

2. Таран, Н.Н. Финансово-правовые обеспечения бюджетов субъектов Российской Федерации / Н.Н. Таран // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2023. – № 1 (68). – С. 144-149. – ISSN 1997-0986.

3. Таран, Н.Н. Направления по совершенствованию финансово-правового регулирования по распределению налоговых поступлений между бюджетами различных уровней / Н.Н. Таран // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2024. – № 2 (73). – С. 162-164. – ISSN 1997-0986.

4. Таран, Н.Н. Направления по совершенствованию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации / Н.Н. Таран // Современное право. – 2025. – № 4. – С. 21-25. – ISSN 2306-7624.

Публикации в других научных изданиях:

5. Таран, Н.Н. Реформирование межбюджетных отношений: правовая концепция / Н.Н. Таран // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2022. – № 1 (64). – С. 100-108. – ISSN 1997-0986.