

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

ДИССЕРТАЦИЯ  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель

Лапина Марина Афанасьевна,  
доктор юридических наук, профессор

Москва – 2025

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Финансово-правовые основы организации межбюджетных отношений.....	17
1.1 Теоретико-правовые основы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации.....	17
1.2 Зарубежный опыт финансово-правового регулирования межбюджетных отношений .....	36
1.3 Этапы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации с учётом эволюции нормативно-правового регулирования .....	57
Глава 2 Анализ современного состояния финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации.....	80
2.1 Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы как основа финансово-правового регулирования межбюджетных отношений .....	80
2.2 Финансово-правовые аспекты обеспечения бюджетов субъектов Российской Федерации .....	96
2.3 Финансово-правовое регулирование иных межбюджетных трансфертов на примере дорожных фондов.....	110
Глава 3 Совершенствование финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации .....	128
3.1 Направления по совершенствованию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в современных экономических условиях .....	128
3.2 Направления по совершенствованию финансово-правового регулирования по распределению налоговых поступлений между бюджетами различных уровней.....	150

3.3 Предложения по совершенствованию межбюджетных отношений при формировании доходов и осуществлении расходов дорожных фондов в Российской Федерации .....	161
Заключение .....	175
Список литературы .....	181
Приложение А Письмо Федерального казначейства .....	228
Приложение Б Приказ Министерства финансов Российской Федерации .....	229

## Введение

**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 [17], при этом в 2021 году указанный объем составлял 3 053,7 млрд рублей [16].

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 посвящённых данной тематике: А.Д. Селюков «Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации (2003 г.)» [159]; А.И. Галкин «Совершенствование правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации (2005 г.)» [150].

Особый интерес представляют работы: И.Ю. Ивлиев «Правовое регулирование межбюджетных трансфертов (2010 г.)» [152]; С.А. Шмакова «Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: на примере муниципальных образований Иркутской области (2013 г.)» [166] 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 учёных, как О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Г.Ф. Ручкиной, А.Д. Селюкова, Р.А. Тории, Н.И. Химичевой и других.

Исследование проблем правового регулирования межбюджетных отношений представлены в научных работах Е.М. Ашмариной, Е.А. Бочкарёвой, 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 учётом 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 учёных-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 диссертационного 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. Были 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 были обозначены в нашем исследовании.

**Теоретическая основа** исследования. В процессе подготовки диссертационного исследования были использованы положения и выводы, сформулированные в научных трудах российских ученых, посвящённых 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 отчёты о совершенствовании межбюджетных отношений, данные статистической отчётности 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 определённых 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, посвящённых 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 нами 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 диссертационном 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, посвящённые 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.

Положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, были апробированы в рамках выступлений с докладами на научных и научно-практических международных конференциях: на V Международной конференции «Время научного прогресса» (г. Волгоград, 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, Факультет права НИУ «Высшая школа экономики», 17 марта 2023 г.), на Международном VI Финансово-правовом форуме: «Финансовое право и

современный миропорядок. 2025.6» Бюджетные инструменты модернизации экономики Российской Федерации: теория и правовая реальность» (Москва, 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. Кроме того, результаты исследования применяются при разработке предложений по совершенствованию правового регулирования межбюджетных отношений в части расходования средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации, а также в процессе подготовки, доработки и корректировки соответствующих нормативных правовых актов и документов.

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.



# **Глава 1**

## **Финансово-правовые основы организации межбюджетных отношений**

### **1.1 Теоретико-правовые основы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации**

Межбюджетные отношения представляют собой форму взаимодействия между различными уровнями публичной власти, структурированными в вертикальной системе управления. В Российской Федерации к таким уровням относятся: федеральный, субъектовый (региональный) и муниципальный (местный). Специфика данных отношений проявляется в их целевой направленности на регулирование вопросов формирования доходной базы бюджетов, распределения и перераспределения финансовых ресурсов, а также обеспечения исполнения расходных обязательств соответствующих публично-правовых образований, то есть на поиск источников поступлений и определение приоритетных направлений их использования [189; 258].

Правовую основу межбюджетных отношений в Российской Федерации составляют, прежде всего, Конституция Российской Федерации [1], Бюджетный кодекс Российской Федерации [2] и Налоговый кодекс Российской Федерации [4] (далее – БК РФ, НК РФ). На региональном и местном уровнях взаимодействие участников межбюджетных отношений регулируются Федеральным законом № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 [20], Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 [19], а также другими законами, подзаконными и нормативно-правовыми актами субъектов России и муниципальных образований. В БК РФ дается такое определение: «межбюджетные отношения – взаимоотношения

между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса» [2]. Дефиниция, приводимая в БК РФ, даёт нам лишь самые основы этого понятия и называет его системообразующие элементы, однако не раскрывает их сущность, в связи с чем целесообразно рассмотреть научные определения данного термина.

Вообще в современной юридической науке (финансовое, бюджетное и налоговое право) наиболее популярным является подход, согласно которому межбюджетные отношения рассматриваются как специфический вид общественных отношений. Они проявляются между различными уровнями государственной и местной власти, а также между органами публичной власти на одном уровне («по горизонтали»), и связаны с осуществлением их бюджетных полномочий. Специфика рассматриваемого вида отношений в системе государственного и муниципального управления состоит прежде всего в том, что это – процесс управления общественными финансами. В идеале такая система должна обеспечивать оптимальное накопление, перераспределение и расходование финансовых ресурсов на федеральном, региональном и местном уровне с целью реализации государством, субъектами федерации и муниципалитетами своих основных функций во всех значимых сферах жизни общества. От принимаемых ими решений, включая те, что касаются бюджетной политики, напрямую зависит не только финансовое состояние, но и общее устойчивое развитие соответствующих территориальных образований, а также стабильность государства в целом. В связи с этим в научной, особенно правовой, литературе межбюджетные отношения преимущественно рассматриваются как производные от системы и иерархии органов государственной и муниципальной власти, их функций и закрепленных за ними полномочий [167].

Ю.А. Крохина определяет данный термин как «совокупность регулируемых специальным законодательством отношений между органами государственной (федеральной и властью субъектов России) и муниципальной

власти по широкому кругу вопросов, прямо или косвенно связанных с реализацией бюджетного федерализма, оптимизацией бюджетного устройства, первичного и вторичного распределения доходов территориальных образований и населения» [154, с. 30-31]. По сравнению с дефиницией, содержащейся в статье 6 БК РФ, данное определение межбюджетных отношений существенно расширяет и одновременно конкретизирует научное понимание рассматриваемого финансово-правового феномена. Однако (с точки зрения объекта и предмета, цели и задач настоящего исследования) оно несколько ограничивает или как минимум не уделяет должного внимания тем задачам, функциям, обязанностям и ответственности, которые возложены на каждый уровень государственного и муниципального управления бюджетным законодательством Российской Федерации. Кроме того, указанное определение содержит такой элемент как бюджетный федерализм, а потому редуцирует межбюджетные отношения до таковых в федеративных государствах, оставляя за его рамками унитарные. И хотя Российская Федерация в полной мере относится к федеративным государствам, опыт унитарных государств в сфере межбюджетных отношений полностью отбрасывать не следует, предварительно не изучив его подробно, так как вполне возможно, что и там найдутся элементы, хотя бы теоретически применимые в российской бюджетной практике.

О.Н. Горбунова интерпретирует данное понятие как «систематизированные отношения, возникающие между местной, региональной и федеральной властью, с целью закрепления полномочий в сфере бюджета, соблюдения обязанностей и прав, а также ответственности властных структур в процессе исполнения, утверждения и разработки бюджета» [186, с. 59; 187]. В указанной дефиниции особо подчёркивается новый, принципиально значимый элемент – обязанность органов публичной власти всех уровней нести юридическую ответственность за результаты своей деятельности. Следует отметить, что лишь при условии надлежащего нормативного закрепления механизма такой ответственности возможно

достижение надлежащей реализации предоставленных государством полномочий и их осуществление в полном объёме всеми субъектами, вовлечёнными в соответствующие правоотношения.

А.М. Бабич характеризует межбюджетные отношения как «процесс разделения полномочий по доходам и расходам, а также как распределение налоговых поступлений согласно нормативам отчислений между разными уровнями бюджета, основанный на обеспечении граждан доступом к бюджетным услугам и определении их источников» [122, с. 53]. Следует особо отметить, что автор делает акцент не только на соотношении доходной и расходной составляющих бюджетов, но и на механизмах перераспределения финансовых ресурсов между различными уровнями публичной власти. При этом подчёркивается целевая направленность указанных отношений, под которой далее понимается достижение обеспеченности бюджетов всех уровней в объёме, достаточном для предоставления всех заявленных государственных и муниципальных услуг населению. Это уже несколько сужает многообразный научный и практический феномен межбюджетных отношений до реализации лишь социальных обязательств государства, регионов и муниципалитетов, однако автор дополнительно отмечает, что задачи развития таких отношений гораздо шире. Основной задачей является выравнивание финансовых ресурсов между публично-правовыми образованиями в стране как по вертикали, так и по горизонтали, что, в сущности, отражает состояние сбалансированных бюджетов. В эту концепцию включены все виды взаимодействий между федеральным, региональным и местным уровнями бюджетов в аспекте разграничения доходных источников и нормативного закрепления полномочий, связанных с осуществлением расходных обязательств.

В предлагаемом подходе межбюджетные отношения рассматриваются как «комплекс институционально-правовых связей между уровнями публичной власти, выстроенных в единую вертикальную систему управления и направленных на формирование доходной базы бюджетов, установление правил перераспределения финансовых ресурсов и обеспечение надлежащего

исполнения бюджетных обязательств», либо как «взаимодействие между различными уровнями публично-правовых образований, осуществляющееся, в частности, в следующих плоскостях: разграничение полномочий в сфере бюджетных расходов [146], определение чётких перечней налоговых и неналоговых доходных источников, а также выравнивание бюджетных показателей [158]».

Здесь уже в определении рассматриваемой дефиниции достаточно полно раскрывается сущность отношений, содержится такой элемент, как налоговые отношения, указывается на необходимость выравнивания бюджетов, представлена общая ключевая роль отношений между бюджетами всех уровней в решении задачи обеспечения стабильности бюджетной системы в целом.

Можно сделать вывод, что в рассматриваемое понятие целесообразно включать все формы перераспределения бюджетных средств, разграничение источников доходов, разграничение расходных полномочий, цели и задачи межбюджетных отношений, а также ответственность их участников.

Однако полное рассмотрение сущности межбюджетных отношений невозможно без анализа глубоко разработанных интерпретаций понятия «бюджетный федерализм».

Аналогично тому, как в отношениях между федеральными органами государственной власти, органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативно закреплено распределение прав, обязанностей, полномочий и ответственности, а также определён круг подведомственных вопросов и решаемых задач, отражённых в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве и иных нормативных актах, бюджетный процесс имеет чётко структурированный и упорядоченный характер как по вертикали, так и по горизонтали. Указанная система получила наименование «бюджетный федерализм».

Несмотря на то, что термин «бюджетный федерализм» в действующем законодательстве и подзаконных нормативных актах официального нормативного закрепления не имеет, в финансово-правовой доктрине, а также

в сфере правоприменительной практики он прочно утвердился в качестве научной и практической категории. В связи с этим возникает необходимость более детальной его характеристики с учётом сложившихся теоретических подходов и правоприменительных реалий.

С.А. Авакьян отмечает: «Что касается бюджета, центр определяет общие позиции и доли расходов из федерального бюджета для отдельных субъектов. Последние самостоятельны в установлении конкретных своих расходов, а тем более в использовании доходов, изысканных в рамках собственной инициативы» [121, с. 30].

Ряд авторов обоснованно полагает, что «принцип бюджетного федерализма – это такое взаимоотношение Российской Федерации и субъектов России, при котором реализация компетенции (полномочий) этих субъектов, а также уполномоченных ими органов в сфере доходов и расходов бюджетов обеспечивает сочетание интересов Российской Федерации с интересами субъектов» [211, с. 47].

Ю.А. Крохина в своих научных трудах предлагает иную интерпретацию принципа бюджетного федерализма: это «исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов и заключающееся в распределении доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерации и ее субъектами» [154, с. 57].

Анализ различных научных концепций позволяет подчеркнуть, что формирование принципа бюджетного федерализма обусловлен не только его юридическим содержанием, выраженным в системе нормативного разграничения бюджетных полномочий между уровнями публичной власти, но и экономическими характеристиками, отражающими специфику распределения доходных источников и расходных обязательств. Представляется, что наиболее содержательная дефиниция указанного явления принадлежит А.А. Ливеровскому, который в своей научной интерпретации раскрывает сущность бюджетного федерализма следующим образом: «разграничение,

предусматривающее такое распределение государственных расходов, которое обеспечивало бы получение этими субъектами за счет собственных источников бюджетных доходов, необходимых для бесперебойного финансирования тех задач и функций, которые возложены на данные публично-территориальные образования» [211, с. 48].

В условиях федеративной государственности каждое публично-правовое образование обязано осуществлять реализацию возложенных на него целей, задач и функций с обязательным учётом интересов Российской Федерации в целом, а также интересов других публично-правовых образований, входящих в её состав. Такой подход обеспечивает согласованность действий всех уровней публичной власти и способствует поддержанию баланса в системе бюджетного федерализма. Сущностная характеристика бюджетного федерализма предполагает признание самостоятельности соответствующих бюджетов, однако указанная самостоятельность не носит абсолютного характера и ограничивается необходимостью соблюдения интересов иных субъектов бюджетных правоотношений, распоряжающихся ресурсами других бюджетов, вне зависимости от их положения в иерархии бюджетной системы [170; 247].

В доктринальных источниках по финансовому праву обращается внимание и на совокупность основополагающих начал, которые в научной литературе квалифицируются в качестве базовых принципов бюджетного федерализма:

- наличие у каждого уровня бюджетной системы собственных источников формирования доходов и самостоятельность в расходовании закреплённых ресурсов;
- недопустимость установления дискриминационных условий в распределении доходных источников и расходных полномочий;
- необходимость обеспечения каждого публично-правового образования доходной базой, соответствующей объёму возложенных на него полномочий;
- закрепление пределов компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в бюджетной сфере;

- исключение противопоставления целей и задач различных уровней публичной власти и ориентация системы межбюджетных отношений на согласование и баланс интересов;

- объективные механизмы предоставления межбюджетных трансфертов, соответствующие критериям справедливости;

- обеспечение баланса централизации и децентрализации между уровнями бюджетной системы, прежде всего в части разграничения ответственности и полномочий. Данный принцип в равной мере распространяется и на бюджетные отношения внутри одного уровня бюджетной системы, где также необходимо достижение соразмерности полномочий и обязанностей участников бюджетного процесса [169; 207; 228].

Данные принципы в целом корреспондируют с принципами федерализма политического. Последний предполагает нормативное закрепление баланса между полномочиями и ответственностью каждого уровня государственной и муниципальной власти в условиях неоднородности публично-правовых образований, составляющих федеративное государство. Данный баланс столь же значим при распределении источников доходов и расходных полномочий бюджетов, что соответствует общему разграничению прав и обязанностей различных уровней публичной власти. Бюджетный федерализм, помимо этого, основывается на равновесии интересов государства в целом, хозяйствующих субъектов и населения отдельных территорий. Экономическая устойчивость государства формируется из совокупности доходов и налогов его резидентов и нерезидентов, тогда как бюджетная система призвана обеспечить эффективное перераспределение национального богатства на каждом уровне бюджетной иерархии. Тем самым укрепляется равновесие и стабильность политической системы, что приобретает особую значимость в условиях федерации.

Самые значимые из вышеуказанных принципов закреплены в БК РФ: разграничения доходов и расходов, самостоятельности бюджетов, равенства бюджетных прав и ответственности [2].



Всё это подчёркивает важность обеспечения независимости публично-правовых образований при формировании собственных бюджетов, их обязанность по целесообразному и эффективному использованию бюджетных ресурсов, а также значимость делегирования полномочий в сфере бюджетных расходов на всех уровнях государственного и муниципального управления. Кроме того, важным элементом системы межбюджетных отношений выступает установление объёмов, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов, осуществляемое строго в соответствии с установленными нормами и положениями БК РФ.

Предельной целью функционирования системы межбюджетного регулирования, равно как и критерием результативности её практической реализации, выступает достижение состояния сбалансированности бюджетной обеспеченности между субъектами публично-правового характера посредством нивелирования диспропорций, обусловленных неодинаковыми экономическими, технологическими, социальными и природно-географическими предпосылками их развития. Одновременно к задачам указанного механизма относится формирование стимулов для наращивания налогового потенциала территорий, что в перспективе предопределяет расширение налогооблагаемой базы, повышение уровня собираемости налогов, обязательных платежей и неналоговых поступлений во все звенья бюджетной системы. Дополнительно межбюджетные отношения направлены на обеспечение финансово-правовых инструментов управления развитием территорий, а также на предотвращение рисков, связанных с недофинансированием социально значимых государственных и муниципальных программ, проектов и услуг, особенно реализуемых на уровне местного самоуправления [127; 234; 242; 251].

Исходя из проведенного анализа теоретического определения межбюджетных отношений считаем необходимым отметить, что для детального понимания данного термина необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации касательно выработки определения

понятия «публично-правовое образование» с точки зрения бюджетного права. Ведь посредством указанного термина наиболее часто дается определение дефиниции «межбюджетные отношения» и «бюджетного федерализма».

Российская Федерация, её субъекты и муниципальные образования признаются обладателями публичных функций. В соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации [3], определяющими круг субъектов гражданского права, к таковому наряду с физическими и юридическими лицами относятся публично-правовые образования – Российская Федерация, субъекты России и муниципальные образования [3]. Согласно Конституции Российской Федерации, в настоящее время в состав России входит 89 субъектов [1]. При этом, в соответствии с положениями закона о федеральном бюджете [17], выявлена неточность, содержащаяся в Приложении № 3 к закону в части отнесения города Байконур и федеральной территории «Сириус» к числу субъектов России. В связи с чем представляется целесообразным формулирования правового определения вышеуказанного термина с точки зрения бюджетных правоотношений.

Отдельного внимания заслуживает доктринальный подход В.Е. Чиркина, предложившего концептуальное определение данного института: «Публично-правовое образование – это форма организации публичного коллектива на определенной территории, которая имеет публичную власть и использует ее для регулирования общественных отношений данного публичного коллектива, являющаяся юридическим лицом публичного права и несущая ответственность за действия (бездействия) своих органов и должностных лиц» [165, с. 28]. Учёный акцентирует внимание на ключевых характеристиках данных образований, подчёркивая их роль в публичной системе управления. Он указывает на то, что публично-правовые образования обладают определёнными признаками, которые отличают их от иных субъектов права и осуществляют свои полномочия через специально созданные юридические лица публичного права.

В нашем исследовании важно рассмотреть публично-правовое образование в качестве субъекта финансово-правовых отношений в межбюджетных отношениях. Правосубъектность в сфере бюджетного права имеет специфическое содержание и выражается в способности соответствующих участников выступать в особом круге общественных отношений – финансово-бюджетных правоотношениях. Бюджетная правосубъектность характеризует место и значение её носителей в системе бюджетной деятельности публично-правовых образований, включая реализацию полномочий по формированию, распределению и использованию бюджетных ресурсов.

Бюджетная правосубъектность включает три элемента: правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

Правоспособность – возможность обладать бюджетными полномочиями, то есть иметь права и обязанности в сфере бюджетной деятельности.

Дееспособность – способность самостоятельно реализовывать эти права и исполнять обязанности, создавая юридически значимые последствия.

Деликтоспособность – способность нести юридическую ответственность за нарушения в области бюджетных отношений.

На основании вышесказанного, мы можем выделить отличительные признаки публично-правового образования, как субъекта бюджетных правоотношений:

- наличие обособленной территории, являющейся составной частью государственной территории;
- наличие органов публичной власти на указанных территориях, осуществляющих полномочия в сфере бюджетных правоотношений;
- является самостоятельной «единицей» в бюджетной системе;
- обеспечение корреляции объёма и структуры финансовых ресурсов бюджета соответствующего публично-правового образования с возложенными на него законодательством функциями, установленными компетенцией полномочиями и предусмотренной законом ответственностью.

Исходя из перечисленных признаков публично-правового образования, выступающих субъектами бюджетных правоотношений, к числу публично-правовых образований целесообразно относить федеральные территории, а также город Байконур и закрытые административно-территориальные образования (далее – ЗАТО).

Так, в конце 2020 г. в России возникло новое публично-правовое образование – федеральная территория «Сириус». Эта территория была выделена из города Сочи и получила статус федеральной.

Ранее препятствием к появлению таких территорий являлось положение части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации [1], которое не содержало упоминания о подобных территориальных образованиях. Однако данное препятствие было устранено в 2020 году. Поэтому можно с уверенностью утверждать, что федеральная территория «Сириус» является новым видом публично-правового образования, обладающим полномочием по утверждению бюджета, имуществом, органами власти, инфраструктурой и имущественными правами.

Также в соответствии с действующим Договором аренды комплекса «Байконур» между Правительствами Казахстана и России, город Байконур, являющийся административно-территориальной частью Казахстана, используется в аренду. На его территории располагаются объекты космодрома Байконур и другие сооружения, обеспечивающие необходимые коммунальные и социально-культурные условия для сотрудников космодрома, их семей и остальных жителей города [263]. Байконур – город республиканского значения Республики Казахстан, но до 2050 года наделен статусом города федерального значения России, при этом не имеет статуса субъекта Российской Федерации. На данный момент город управляется российской администрацией под руководством главы администрации, назначенным совместным решением Президентов России и Казахстана [271].

Кроме того, бюджет города Байконура на 2025 год утверждён постановлением главы администрации города Байконура от 15.11.2024 № 400

«О бюджете города Байконур на 2025 год» [42]. Бюджет сформирован в соответствии с основными направлениями бюджетной и налоговой политики города, Реестром расходных обязательств бюджета города, Планом по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов бюджета Байконура в 2023-2025 годах. Также бюджет города получает различные виды межбюджетных трансфертов из федерального бюджета Российской Федерации на реализацию основных социальных и экономических функций.

Статус ЗАТО регулируются Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» [13]. В настоящее время в России функционируют 38 ЗАТО, расположенные в 22 субъектах Российской Федерации [31]. Согласно указанному Закону, ЗАТО создаются для обеспечения безопасной работы организаций, находящихся на их территории, которые занимаются различными стратегическими функциями в военной, энергетической и других областях. Е.А. Потапова и Е.А. Артамонова отмечают, что «данные особенности связаны с тем, что от их соблюдения и функционирования объектов в закрытых административно-территориальных образованиях в большей степени зависит безопасность государства» [229, с. 55].

Согласно Закону № 3297-1, ЗАТО относятся к категории городских округов закрытого типа, что даёт основание утверждать: ЗАТО являются публично-правовыми образованиями, обладающими специальным правовым статусом. Кроме того, закрытые административные территории обладают собственным бюджетом, территорией, а органы власти в рамках данной территории осуществляют полномочия в области бюджета.

Учитывая изложенное, для полного понимания термина «межбюджетные отношения» предлагается дополнить статью 6 БК РФ, включив в нее понятие публично-правового образования, под которым следует понимать государственное или муниципальное образование, наделенное властными

полномочиями в финансовой деятельности государства и выступающее в межбюджетных отношениях в качестве самостоятельного субъекта.

Функционирование института межбюджетных отношений предполагает наличие стабильных и эффективно действующих финансово-экономических, организационно-административных и нормативно-правовых инструментов, обеспечивающих реализацию принципа бюджетного выравнивания. Указанные инструменты образуют системную основу регулирования отношений в пределах единой бюджетной системы и проявляются в двух формах – вертикальной и горизонтальной.

Под вертикальным бюджетным выравниванием следует понимать нормативное закрепление за каждым уровнем публичной власти определённых категорий расходных обязательств, связанных с исполнением социальных и иных функций, вытекающих из разграничения компетенции, предметов ведения и ответственности между государственными и муниципальными органами, а также закрепление источников доходов, соразмерных указанным расходам.

Горизонтальное выравнивание, в свою очередь, выражается в обеспечении пропорциональности между расходными обязательствами и доходной базой на каждом уровне бюджетной системы. Это означает недопустимость возникновения обязательств, не обеспеченных доходными источниками, равно как и наличие избыточных бюджетных средств, используемых произвольно и вне рамок правового регулирования.

В случаях, когда отдельные бюджеты утрачивают необходимую сбалансированность – как по линии вертикального распределения, так и по горизонтали, – возникает объективная необходимость применения механизмов межбюджетного перераспределения в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

Следует подчеркнуть, что исследование института межбюджетных отношений и правовых оснований его организации не может считаться комплексным и завершённым без анализа соответствующей организационной

конфигурации, представляющей собой институционализированную форму воплощения указанной системы. Рассмотрение структуры бюджетной системы позволяет детально и всесторонне выявить фундаментальные принципы, модели, методы и правовые механизмы, формирующие базу межбюджетного взаимодействия.

Такой анализ, в свою очередь, обеспечивает возможность формирования объективного научного представления о характере, векторах и интенсивности взаимодействия бюджетной системы с иными элементами общественного устройства – политическими институтами, экономическими субъектами, социальной и культурной сферами. В качестве участников такого взаимодействия выступают органы государственной власти и местного самоуправления, организации различных форм собственности, общественные объединения и граждане как индивидуальные субъекты права.

Результатом обозначенного взаимодействия является предопределение направлений социально-экономического развития государства в целом и его отдельных административно-территориальных единиц, формирование уровня материального благополучия, а также субъективного восприятия качества жизни населения. Дополнительно, комплексное исследование организационной структуры бюджетной системы позволяет выявлять на ранней стадии проблемы её функционирования и вырабатывать адекватные механизмы и меры правового и экономического характера, направленные на оптимизацию межбюджетных процессов и повышение их эффективности [218; 254].

Представляется важным отметить, что проблематика межбюджетных отношений на протяжении длительного периода времени остаётся в фокусе научного внимания и практических исследований в рамках финансового, бюджетного и налогового права, а также смежных отраслей юридической науки. Существенный вклад в разработку вопросов, связанных с формами, методами и инструментарием организации механизма межбюджетного взаимодействия, а также в анализ их взаимной обусловленности и влияния на результативность удовлетворения ключевых социально-экономических

потребностей населения субъектов Российской Федерации, содержится в трудах Г.С. Закревской [195; 196]. Определённые аспекты организационной структуры и отдельных элементов указанного механизма получили отражение в научных работах Т.В. Лунёвой и Р.З. Умерова [156]. Современное состояние системы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации и предложения по её совершенствованию с акцентом на практическую применимость разработанных мер обстоятельно рассмотрены в исследованиях Н.И. Ляховой [212; 213]. Особое внимание проблеме формирования действенного механизма функционирования межбюджетных отношений уделено в трудах Л.В. Перекрёстовой, где акцент сделан на иерархическом построении системы и его значении для эффективности распределительных процессов [222]. Кроме того, в контексте настоящего исследования заслуживают упоминания работы таких авторитетных учёных, как Н.А. Шевелёва, Ю.К. Цареградская, Е.Л. Васянина и других исследователей [179; 256; 259].

В бюджетно-правовой доктрине прослеживаются преимущественно два базовых методологических подхода к исследованию системы межбюджетных отношений и её организационной конфигурации. Первый из них заключается в проведении анализа через призму вертикальных и горизонтальных связей, что уже было рассмотрено выше. При этом разграничение данных связей и отношений основывается как на объективных, так и на субъективных критериях [221].

Объективная сторона межбюджетных взаимодействий обусловлена экономическими параметрами, центральное место среди которых занимают финансовые потоки, направленные на выравнивание вертикальных и горизонтальных диспропорций в бюджетах публично-правовых образований. Субъективные же критерии включают в себя политико-организационную компоненту, выражающуюся в сочетании иерархического и гетерархического устройства публичной власти. На практике это проявляется в установлении правил распределения доходов и расходов нижестоящих бюджетов по



решениям вышестоящих органов власти, при том, что объективная потребность в таких мерах имеется лишь в ограниченных случаях.

Следует подчеркнуть, что большинство исследователей, даже имея фундаментальную подготовку преимущественно в области права, анализируют вертикальные и горизонтальные формы межбюджетного взаимодействия преимущественно через призму экономических показателей [203]. При этом вертикальные отношения в бюджетной системе в научной литературе традиционно квалифицируются как императивные, что рассматривается в качестве частного проявления отношений власти и подчинения в условиях федеративного государства и соответствующего правового режима [160; 225; 226]. В указанном контексте строгая регламентация и детальное нормативное закрепление порядка их функционирования представляются не только допустимыми, но и объективно необходимыми.

Альтернативный подход к исследованию системы межбюджетных отношений основывается на разграничении субъектного и объектного состава бюджетного процесса. При этом как в отношении субъектов, так и применительно к объектам в отечественной научной литературе отсутствует единая точка зрения, что предопределяет наличие множества авторских трактовок.

Наиболее распространённым является понимание субъектов межбюджетных отношений как носителей права собственности на финансовые ресурсы – публично-правовых образований, обладающих соответствующими бюджетами и реализующих свои полномочия через государственные либо муниципальные органы, уполномоченные распоряжаться данными ресурсами [127].

Объект межбюджетных отношений, в свою очередь, охватывает всё то, на что направлена деятельность субъектов и в связи с чем она осуществляется. Исходя из данной позиции, объектом можно признать как сами межбюджетные трансферты, так и проблемы и задачи, разрешаемые посредством их

предоставления, а также их материальное выражение – перераспределяемые финансовые средства в их доходной и расходной составляющих [167; 184].

Таким образом, организация межбюджетных отношений выполняет системообразующую функцию в обеспечении справедливого и обоснованного распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы, а также в создании условий для предоставления необходимой финансовой поддержки бюджетам иных уровней или в пределах одного уровня. Иными словами, межбюджетные отношения представляют собой системообразующий элемент функционирования бюджетной системы государства, выполняющий роль механизма перераспределения финансовой помощи как в пользу нижестоящих бюджетов, а также в рамках одного уровня бюджетной системы. Их основное назначение состоит в формировании стимулов для органов публичной власти к повышению результативности собственной деятельности. В этой связи органы государственной власти и местного самоуправления, обладающие статусом вышестоящих по отношению к иным публично-правовым образованиям, обязаны осуществлять объективную оценку их финансового потенциала, фактически имеющихся и прогнозируемых доходных источников, объёма принятых расходных обязательств, а также уровня потребности в межбюджетной поддержке – как со стороны бюджетов других уровней, так и внутри одного. Таким образом, экономическая составляющая является фундаментальным основанием не только межбюджетных отношений, но и бюджетной системы в целом, поскольку её конечное назначение заключается в обеспечении социального благополучия населения. Именно эта парадигма предопределяет широкое распространение в финансово-правовой литературе экономического подхода к исследованию межбюджетных отношений, предполагающего их рассмотрение через призму направлений и правовых форм движения финансовых потоков между бюджетами.

Учитывая изложенное, стоит резюмировать, что правовые основы организации межбюджетных отношений в России закреплены в Конституции Российской Федерации, БК РФ и НК РФ, а также иных федеральных,

региональных и муниципальных нормативно-правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения. Также правовой основой организации межбюджетных отношений является принцип бюджетного федерализма, отражающий особенности государственного устройства России. Он проистекает из разграничения предметов бюджетного ведения между Россией, её субъектами и муниципальными образованиями, включая вопросы совместной компетенции, закреплённые в Конституции Российской Федерации, а также отражает особенности правотворческой деятельности в сфере бюджетного регулирования, выражающейся в реализации финансово-правовых механизмов и определении бюджетно-правового статуса участников межбюджетных отношений. Система межбюджетных отношений основывается на принципе сбалансированного сочетания финансовой и организационной самостоятельности субъектов и муниципальных образований с необходимостью учёта интересов всех публично-правовых образований, что предполагает наличие соответствующего механизма контроля. Оптимальная модель развития хозяйственной системы должна быть ориентирована на минимизацию рисков возникновения бюджетных дисбалансов и обеспечение устойчивости бюджетного процесса. В этой связи приоритетное значение приобретает как формирование, так и постоянное совершенствование нормативно-правовой базы межбюджетных отношений, обеспечивающей их прозрачность и предсказуемость, а также разработка и внедрение эффективных инструментов правового регулирования. Решение данных задач в полной мере соотносится с целями и направленностью настоящего исследования, определяя его актуальность и практическую значимость.

В результате анализа правовых основ организации межбюджетных отношений, мы предлагаем уточнить понятие «межбюджетные отношения», под которым подразумевается система общественных отношений между публично-правовыми образованиями по вопросам формирования и исполнения бюджетов, а также контроля над получением доходов и расходованием денежных средств публично-правовых образований. В целях более глубокого

понимания термина «межбюджетные отношения» в рамках настоящей работы предложена дефиниция понятия «публично-правовое образование», посредством которого мы определили термин «межбюджетные отношения», под которым следует понимать государственное или муниципальное образование, наделенное властными полномочиями в финансовой деятельности государства и выступающее в межбюджетных отношениях в качестве самостоятельного субъекта.

## **1.2 Зарубежный опыт финансово-правового регулирования межбюджетных отношений**

Организационная модель публичной власти, аналогичная той, что функционирует в современной России, достаточно широко распространена в мировой практике. В государствах с федеративной формой государственного устройства, как правило, выделяются несколько уровней публичной власти – федеральный, региональный и муниципальный. На каждом из указанных уровней административно-территориальные образования, за редкими исключениями, обладают собственными бюджетами, обеспечивающими финансовую основу их деятельности. Ключевым вопросом при этом является степень автономии региональных и местных органов публичной власти как в институциональном измерении, так и в сфере формирования доходной части и осуществления расходных полномочий по соответствующим бюджетам. Именно данный показатель традиционно выступает в качестве основного критерия при построении научных классификаций национальных бюджетных систем и определении характерных моделей межбюджетных отношений, складывающихся в их рамках.

Как показывает практика, высокий уровень самостоятельности региональных и муниципальных бюджетов (когда основная часть налоговых поступлений закрепляется за соответствующими территориями, за исключением федеральных налогов; направления расходования бюджетных

средств определяются автономно, без согласования с вышестоящими органами власти и без их контроля, за исключением случаев выявления противоправных действий в данной сфере; источники формирования доходной части бюджета определяются на том же уровне публичной власти) сопряжён с возложением на органы управления соответствующего уровня, прежде всего финансово-экономического блока, повышенной ответственности перед населением за принимаемые управленческие решения. В условиях невмешательства федерального центра в бюджетно-налоговую политику конкретного публично-правового образования последний не несёт обязанности оказывать финансовую поддержку такому образованию в случае возникновения у него дефицита средств посредством трансфертов. Следовательно, в рамках подобной модели интенсивность межбюджетных отношений фактически минимизируется. С другой стороны, низкая степень автономности субъектов бюджетного процесса на региональном и местном уровнях, их институциональная и финансовая зависимость от вышестоящих органов публичной власти, как правило, коррелирует с высокой степенью вовлечённости в систему межбюджетных отношений. В таких условиях трансферты выступают в качестве ключевого инструмента сглаживания бюджетных диспропорций как по вертикали, так и по горизонтали, обеспечивая сбалансированность и устойчивость функционирования всей бюджетной системы.

Первая из выделяемых моделей финансово-правового механизма межбюджетных отношений получила наибольшее распространение в государствах, находящихся за пределами континентальной Европы. Вследствие исторических и политико-правовых особенностей государства, которые были образованы из ранее разрозненных территориальных единиц либо в процессе эволюции трансформировались в подобные объединения, характеризуются наличием децентрализованной бюджетной системы. Такая система предполагает более широкую самостоятельность субнациональных образований в сфере формирования и исполнения собственных бюджетов, а также применение соответствующей модели межбюджетных отношений,

основанной на принципах распределения полномочий, ответственности и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти.

В противоположность им, государства континентальной Европы, как и Российская Федерация, демонстрируют высокую степень централизации публичной власти и финансово-бюджетной системы. Такая модель предполагает ограниченную самостоятельность субъектов, распоряжающихся бюджетными средствами, при одновременной высокой интенсивности межбюджетных трансфертов и их направленности на сглаживание бюджетных диспропорций. В отечественной и зарубежной финансово-правовой доктрине первая модель традиционно именуется децентрализованной, тогда как вторая – кооперативной [157].

Децентрализованная модель финансово-правового механизма межбюджетных отношений в доктрине права и финансовой науки традиционно определяется совокупностью следующих характерных признаков [113]:

- органы публичной власти субъектов федерации и муниципальных образований обладают расширенной финансовой автономией;
- налоговые доходы разграничиваются и закрепляются посредством законодательства, что исключает произвольное перераспределение поступлений между уровнями бюджетной системы;
- федеральные органы власти не осуществляют контроль за бюджетным процессом субъектов федерации, а региональные контрольные органы, в свою очередь, не вмешиваются в бюджетную деятельность муниципалитетов;
- межбюджетные отношения характеризуются низкой степенью интенсивности, а механизмы бюджетного выравнивания развиты в ограниченной форме;
- федеральный центр не несёт ответственности за дефицит региональных бюджетов, так же как регионы не обязаны компенсировать дефицит муниципальных бюджетов; в результате органы власти соответствующего уровня самостоятельно изыскивают финансовые ресурсы для покрытия дефицита, что на практике реализуется посредством введения новых налогов,

увеличения ставок действующих, сокращения финансирования отдельных социальных обязательств и иных мер бюджетной оптимизации;

- указанная автономия основывается на праве регионов и муниципалитетов самостоятельно учреждать налоги, определять их размеры, основания возникновения налоговых обязательств, порядок исчисления и взимания, а также иные элементы налогового регулирования;

- как правило, в доходную часть федерального бюджета зачисляются налоги, облагающие доходы и прибыль организаций и физических лиц, а также таможенные пошлины и сборы, что обусловлено общегосударственным характером данных источников. В то же время бюджеты субъектов России и муниципальных образований формируются преимущественно за счёт имущественных налогов, транспортных сборов, а также налогов на товары и услуги, поступления от которых имеют ярко выраженную территориальную привязку и обеспечивают финансовую основу деятельности соответствующих публично-правовых образований;

- передача средств из вышестоящих бюджетов в нижестоящие возможна лишь в форме целевых трансфертов, использование которых ограничено финансированием конкретно установленных программ или проектов, что исключает их произвольное расходование.

Кооперативная модель финансово-правового механизма межбюджетных отношений в научной литературе характеризуется следующими основополагающими признаками [157]:

- субъекты федерации и муниципальные образования принимают активное участие в перераспределении национального дохода, что обеспечивает их вовлечённость в реализацию общегосударственной финансовой политики;

- каждому уровню бюджетной системы присуща собственная налоговая база, включающая как закреплённые доходные источники, так и регулирующие налоги;

- ответственность за поддержание сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов возлагается не только на органы государственной власти субъектов, но и на федеральный центр, который обязан обеспечивать соответствующие условия межбюджетного регулирования и предоставления финансовой поддержки, а субъекты, в свою очередь, обязаны участвовать в обеспечении доходной части муниципальных бюджетов совместно с органами местного самоуправления;

- самостоятельность и независимость региональных и особенно муниципальных органов власти в вопросах внешних заимствований существенно ограничены либо полностью исключены;

- осуществление внешних заимствований отнесено к исключительной компетенции федерального уровня, тогда как региональным и муниципальным образованиям предоставляется доступ исключительно к внутренним заёмным ресурсам [129];

- движение финансовых потоков как между уровнями бюджетной системы, так и внутри одного уровня обеспечивается посредством развитого механизма межбюджетных отношений, для которого характерна высокая интенсивность [178; 190; 204].

Следует подчеркнуть, что изложенные выше признаки представляют собой, скорее, доктринально выверенные характеристики идеализированных моделей межбюджетных отношений. В реальной же практике финансовой деятельности подавляющего большинства государств можно наблюдать лишь более или менее приближённые конструкции финансово-правовых механизмов, сопоставимые с указанными моделями. Так, наиболее близкими к децентрализованной модели признаются бюджетные системы Соединенных Штатов Америки, Канады, Великобритании, Австралии и в определённой мере Японии, что корреспондирует с децентрализованной организацией публичной власти в названных странах [108; 109; 111; 115; 118; 119]. В противоположность им кооперативная модель в наиболее «чистом» виде реализуется, например, в Федеративной Республике Германия, Австрийской Республике, Швейцарской



Конфедерации и ряде иных государств континентальной Европы [204]. Особое внимание заслуживает тот факт, что использование кооперативной модели оказывается наиболее целесообразным при наличии существенных различий в уровне бюджетной обеспеченности субъектов и муниципальных образований. В таких условиях возрастает значение механизмов вертикального бюджетного выравнивания [177]. Однако данная модель чаще всего характерна для государств с относительно компактной территорией. Напротив, для стран, обладающих значительными пространственными масштабами и неравномерной плотностью населения, в большей степени применима децентрализованная модель, но исключительно при условии исторического формирования данных государств как федеративных объединений, которые лишь в ходе последующей эволюции институционализировались в единые органы управления, правовую систему и финансово-бюджетный механизм.

В указанном контексте Российская Федерация демонстрирует определённое сходство с США, вместе с тем принципиальное различие между двумя государствами обусловлено историческими предпосылками: в России публичные правоотношения, включая финансовую сферу, на протяжении нескольких столетий развивались преимущественно в русле централизации, ориентируясь на европейские (континентальные) политико-правовые и экономические модели. Характерной особенностью такой модели является установленные на федеральном нормативном уровне существенные ограничения бюджетно-финансовой самостоятельности, что проявляется на примере финансово-правовых отношений между Россией и ее субъектами. Следует отметить, что в мировой практике встречаются государства, чьи бюджетные системы представляют собой своеобразную компиляцию элементов, заимствованных одновременно из децентрализованной и кооперативной моделей, причём нередко эти элементы носят взаимоисключающий характер. Подобное явление, как правило, свидетельствует о динамичном развитии межбюджетных отношений и поиске оптимальной модели их функционирования. Логика эволюции такова, что в

перспективе подобные системы, проходя этап институциональной трансформации, неизбежно тяготеют к закреплению в рамках одной из описанных выше моделей. Показательным примером является современная бюджетная система Китайской Народной Республики [171], в которой на текущем этапе наблюдается сочетание разнонаправленных принципов и механизмов.

Кроме того, следует отметить, что даже относительно небольшие по территории и численности населения государства нуждаются в функционирующих институтах управления и устойчивых вертикальных и горизонтальных связях между различными уровнями власти. Практически невозможно представить себе эффективную государственную систему, функционирующую исключительно на одном уровне публичной власти [209]. Таким образом, межбюджетные отношения в той или иной институциональной форме являются неотъемлемым элементом функционирования бюджетных систем и объективно присутствуют практически во всех государствах современного мира [146; 170; 247].

Очевидно, что чем обширнее территория государства, чем многочисленнее его население и чем более разнородны социально-экономические и природно-географические условия его регионов, тем сложнее и разветвлённое должна быть национальная бюджетная система. При этом пропорционально возрастает значимость задачи обеспечения хотя бы минимально допустимого баланса бюджетов различных уровней публичной власти – как в вертикальной, так и в горизонтальной плоскости [207].

Базовым элементом бюджетной системы в её публично-правовом измерении выступает муниципальное образование. Именно на муниципальном уровне осуществляется первичное взаимодействие органов публичной власти с физическими и юридическими лицами по вопросам местного значения, а также реализуется значительная часть социальных обязательств государства перед населением соответствующих административно-территориальных единиц [248].

Данный тезис в полной мере применим и к Российской Федерации, где вопросам организации и функционирования механизмов финансовой поддержки на местном уровне в настоящее время уделяется значительное внимание. При этом важно подчеркнуть, что становление и дальнейшее совершенствование отечественной бюджетной системы происходило и продолжает осуществляться не изолированно, а с учётом наработанных и апробированных подходов к построению моделей межбюджетных отношений.

Универсальной либо «идеальной» модели в данной сфере не выработано, поскольку каждая из них в наибольшей степени адаптирована к особенностям конкретного государства, включая его политическое устройство, экономическое развитие, географические условия и исторические предпосылки. В этой связи возникает необходимость в проведении углублённого анализа зарубежных систем финансово-правового механизма межбюджетных отношений, которые обладают потенциалом к практическому применению в современных российских реалиях [189].

Как уже указывалось ранее, в юридической и экономической научной литературе сформировался широкий спектр концептуальных подходов к классификации моделей межбюджетных отношений, нередко включающих в себя взаимоисключающие или противоречивые позиции. Тем не менее, при всём многообразии представленных точек зрения большинство из них в конечном счёте так или иначе апеллирует к доктрине бюджетного федерализма [157].

Кроме того, многие исследователи и практики придерживаются позиции, согласно которой любая модель финансово-правового механизма межбюджетных отношений должна рассматриваться как производная от базовых принципов, изложенных нами ранее [127].

В этой связи представляется закономерным, а в определённой степени и неизбежным, обращение к категориям «централизация» и «децентрализация» применительно как к системе органов публичной власти в целом, так и к субъектному составу, обеспечивающему организацию и функционирование

бюджетного процесса. Именно поэтому основные подходы к классификации моделей финансово-правового регулирования межбюджетных отношений строятся на оценке степени централизации управления и автономии бюджетов на различных уровнях власти. Централизация в бюджетной сфере традиционно рассматривается как концентрация основных управленческих и контрольных полномочий в компетенции федерального центра, осуществляющего надзор за деятельностью субъектов. Субъекты федерации, в свою очередь, наделяются правом координации и контроля муниципальных образований, что закрепляет многоуровневую систему подчинённости и обеспечивает единство бюджетного процесса [182]. Такая модель предполагает, что принципиально значимые решения принимаются либо подлежат утверждению вышестоящими органами публичной власти, тогда как нижестоящие инстанции действуют в пределах предоставленных им разрешений, предписаний или установленных запретов. Очевидно, что абсолютная децентрализация в государственно-правовой системе невозможна, поскольку её реализация фактически означала бы утрату государственности как таковой. Вместе с тем в пределах допустимого государственно-правового компромисса допускается предоставление органам власти субъектов федерации и муниципальных образований значительной степени самостоятельности в решении вопросов, включая формирование доходной базы и определение направлений расходования бюджетных средств. Именно объём данной самостоятельности, сопряжённый с возложенной ответственностью за состояние и сбалансированность собственных бюджетов, составляет концептуальную основу большинства существующих в науке классификаций моделей финансово-правового механизма межбюджетных отношений [169; 170; 243; 244].

Принципиально важно подчеркнуть, что ни одна из действующих систем межбюджетных отношений не обладает статичностью и не может рассматриваться как окончательно сформированная и застывшая конструкция. Напротив, даже в государствах, где организация бюджетного процесса демонстрирует явное тяготение к определённой идеальной модели (например,

децентрализованной либо кооперативной) и в значительной степени ей соответствует, бюджетная система сохраняет способность к эволюции, проявляющейся, в частности, в периодических смещениях акцентов – от предельной децентрализации к более умеренным формам и обратно. Такая трансформация обусловлена необходимостью адаптации к изменяющимся социально-экономическим и политико-правовым условиям.

Имеются и такие государства, которые в течение своей новейшей истории последовательно апробировали в пределах собственной административно-хозяйственной системы практически все известные модели финансово-правового механизма межбюджетных отношений. Показательным примером в данном контексте выступает Федеративная Республика Германия, где, несмотря на отмечавшиеся ранее институциональные трансформации, в настоящее время действует кооперативная бюджетная модель, характерная для федеративных государств континентальной Европы [249].

В научной литературе по финансовому и бюджетному праву принято выделять несколько групп государств, каждая из которых характеризуется внутренней однородностью применяемой модели финансово-правового механизма межбюджетных отношений, но при этом заметно отличается от других групп [198]:

- государства, отличающиеся значительным объёмом самостоятельности региональных и местных органов власти, которые обладают широкими бюджетными и налоговыми полномочиями. Подобная модель характерна как для федеративных государств (США [120], Канада [110], Австралия [105]), так и для унитарных государств (Великобритания [277], Япония [116]);

- государства, в которых наблюдается ключевая роль региональных органов публичной власти в обеспечении финансирования социальных потребностей населения (Дания, Швеция, Норвегия, Финляндия) [117];

- государства с высокой степенью финансовой самостоятельности бюджетов всех уровней, где одновременно активно функционируют

разнообразные формы межбюджетного взаимодействия (Германия [107], Австрия, Швейцария [278]);

- государства, бюджетная система которых характеризуется существенной зависимостью региональных и муниципальных бюджетов от трансфертов из федерального центра, что объективно ограничивает их финансовую автономию (Бельгия, Франция [103], Греция, Италия [106], Нидерланды, Португалия, Испания) [172; 178; 214; 217].

В Российской Федерации система межбюджетных отношений, как отмечалось ранее, институционально тяготеет к кооперативной модели, при этом наибольшее сходство обнаруживается с германской и швейцарской её вариациями. Вместе с тем целый комплекс факторов – экономических, социокультурных, демографических и природно-географических – сближает Россию скорее с Соединёнными Штатами Америки, где исторически сложилась децентрализованная модель как финансово-правового механизма межбюджетных отношений, так и системы публичной власти в целом [114].

По этой причине прямое и полное заимствование даже максимально эффективных и результативных бюджетных механизмов, апробированных в государствах Западной Европы, представляется невозможным. Институциональные конструкции, успешно функционирующие в Германии или Швейцарии, в российской правовой и социально-экономической среде могут продемонстрировать низкую адаптивность и, как следствие, оказаться неэффективными, несмотря на внешнюю схожесть бюджетных систем в их основных параметрах.

В то же время, несмотря на то что в таких государствах, как США, Канада или Австралия, сложились противоположные по сравнению с Российской Федерацией модели межбюджетных отношений, их научный анализ и практическое осмысление представляются целесообразными. Это обусловлено тем, что используемые в названных странах принципы и методы бюджетного регулирования при определённых условиях могут найти частичное, но вполне продуктивное применение и в российской правовой системе в силу наличия

схожих объективных факторов социально-экономического и демографического характера.

Следует подчеркнуть, что сама идея имплементации лучших практик функционирования финансово-правовых механизмов межбюджетных отношений, даже если они формально относятся к противоположным моделям, отнюдь не является новой. Более того, подобные подходы уже активно применяются на практике. В качестве показательного примера может быть приведена Китайская Народная Республика, современная бюджетная система которой отличается рядом характерных особенностей. При этом необходимо учитывать, что процесс её институционального становления, наиболее активно протекавший в течение последних двух десятилетий XX века, остаётся незавершённым и в настоящее время. В силу этого отдельные признаки бюджетной модели КНР могут трансформироваться, включая возможность их качественного изменения на диаметрально противоположные [112]:

- относительно низкий удельный вес совокупных средств бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также внебюджетных фондов в структуре валового внутреннего продукта (далее – ВВП);

- ярко выраженная децентрализация бюджетной системы, проявляющаяся преимущественно в расходной её части, при одновременном сохранении значительного уровня административного и финансового контроля над региональными бюджетами со стороны центральной власти;

- существенная зависимость бюджетов регионального и муниципального уровней от трансфертов и иных поступлений из вышестоящих звеньев бюджетной системы, обусловленная, в частности, практикой делегирования последними полномочий без должного финансового обеспечения их реализации;

- характерной тенденцией выступает устойчивый рост государственных расходов при одновременном сдерживании налогового бремени для физических и юридических лиц. Данная политика, с одной стороны, выполняет стимулирующую функцию в отношении экономического развития, однако с

другой – неизбежно влечёт за собой увеличение государственного долга на всех уровнях бюджетной системы [104].

Мы уже рассмотрели в данном параграфе, что в мире в основном существуют две полярные модели финансового-правового механизма межбюджетных отношений: децентрализованная и кооперативная. Но судя по примеру Китайской Народной Республики, вполне возможен и смешанный вариант, который будет жизнеспособным и эффективным лишь в том случае, когда национальная бюджетная система заимствует лучшие практики от каждой из противоположных моделей и при этом избавляется от тех элементов, которые в силу исторических, географических или иных условий заведомо не подходят конкретной стране. До некоторой степени подобная смешанная модель уже функционирует в Российской Федерации, так как базовые «вводные» у нас аналогичны США или Канаде, но при этом бюджетная система позаимствована у относительно небольших и однородных стран континентальной Европы. В рамках формирования эффективного финансово-правового механизма межбюджетных отношений представляется целесообразным заимствование наиболее результативных элементов как децентрализованных, так и кооперативных моделей. Очевидно, что некорректный выбор таких элементов может привести к неработоспособной и дисфункциональной системе, не обеспечивающей достижение целей бюджетной политики.

Но развитие финансово-правового механизма межбюджетных отношений – это почти в каждом случае непрерывное развитие методом проб и ошибок. Самый наглядный пример такого развития из крупных держав – современный Китай, но и страны с вполне сложившимися бюджетными системами продолжают поиск более удачных практик в этой сфере, адаптируясь к постоянно меняющимся внешним и внутренним условиям. Та же Германия сегодня вполне заметно движется от чисто кооперативной бюджетной модели к смешанной, по причине чего целесообразно более пристально присмотреться в первую очередь именно к её опыту. Но



формировать национальную смешанную систему финансового-правового механизма межбюджетных отношений следует постепенно и с осторожностью, так как у каждой из исходных моделей имеются весьма выраженные недостатки. Так, плохо функционирующая децентрализованная система межбюджетных отношений или отдельное включение в нее интегрированных элементов способно нарушать единство и целостность государства, однако чрезмерная ориентация на централизацию ведет к развитию иждивенческих настроений на субфедеральных уровнях и утрате мотивации для самостоятельного социально-экономического развития регионов. Отметим, что именно последнее и наблюдается в основном в современной России, а потому замена отдельных кооперативных элементов национальной бюджетной системы на децентрализованные по аналогии с Германией вполне оправдана на данный момент [172].

Кроме того, поскольку кооперативные модели характеризуются высокой степенью участия вышестоящих органов власти по отношению к бюджетам нижестоящих, то это приводит к тотальному контролю последних, полной утрате ими самостоятельности во всех решениях, в том числе финансовых, а возникающие дисбалансы в обеспеченности обязательств денежными ресурсами решаются только за счёт бюджетных трансфертов. Разграничение полномочий при этом не сопровождается поиском собственных источников доходов на каждом уровне ниже федерального (особенно на муниципальном), а сводится лишь к запросам дополнительных субсидий, субвенций или дотаций на реализацию социально значимых целей. Это приводит во многом к чисто формальному функционированию отдельных звеньев бюджетной системы, что крайне негативно сказывается на её гибкости и эффективности. В то же время у децентрализованных моделей есть очевидные преимущества, которые мы пока не используем: финансовая самостоятельность регионов и муниципалитетов, чёткое распределение налогов по принципу «один налог — один бюджет», отсутствие либо минимизация «пересекающихся» налогов и расходных полномочий, вносящих дезорганизацию в функционирование

бюджетной системы в целом (бесконечные согласования, перекладывание ответственности и так далее). Впрочем, и недостатков у децентрализованных систем существует множество и в этой связи критически важно, заимствуя позитивные элементы, не привнести в национальную бюджетную систему деструктивные [206].

Смешанная модель предполагает тесное сотрудничество федеральных и региональных органов управления в ходе решения задач по выравниванию бюджетов разных территорий. Здесь возрастает ответственность федерального уровня за финансовое состояние регионов, а регионов – за муниципалитеты. Основное внимание уделяется созданию условий, подходящих для социально-экономического роста регионов и других территориальных единиц, что влечет за собой усиление контроля и уменьшение автономии нижестоящих органов. Важную роль играют межбюджетные трансферты из вышестоящих бюджетов, которые способствуют выравниванию бюджетов территорий. Изначально под бюджетным выравниванием подразумевалось сближение уровней социально-экономического развития регионов или муниципалитетов и создание необходимых условий для экономического роста. Впоследствии методология оценки такого выравнивания эволюционировала в сторону сближения объёмов доходов и расходов бюджетов одного уровня в расчёте на одного жителя [169].

Мы уже отмечали, что смешанная модель финансового-правового механизма межбюджетных отношений существует в Китае, но она достаточно противоречива. Сбор налогов производится региональными властями, а центральное правительство решает (в теории при помощи формул, но на практике чаще через договорённости), какие территории могут оставить себе какую часть. Часто применяются правила перечисления налоговых поступлений в центральный бюджет (нормативы отчислений). При выполнении этих правил федеральное правительство мало вмешивается во внутренние финансы провинций. Такая модель в целом способствует экономическому росту в регионах с налоговыми льготами. Однако это приводит к отсутствию у региональных властей стимулов для эффективного использования бюджетных

средств или их значительному ограничению, в то время как создаются благоприятные условия для коррупции и неформального взаимодействия государства с бизнесом, когда бюджетные средства зачастую распределяются на основе неофициальных связей, и социальная справедливость в распределении средств между регионами не соблюдается [206].

Учитывая, что Россия провозгласила курс на децентрализацию бюджетных полномочий [142], что, несомненно, подтверждается увеличением нормативов отчислений на различные налоги в доходы субъектов Российской Федерации, рассмотрим страны, в которых регулирование межбюджетных отношений направлено на повышение бюджетной самостоятельности, а также выделим актуальный в настоящее время вопрос, который, по нашему мнению, возможно решить, имплементируя опыт зарубежных государств.

С целью реформирования межбюджетных отношений представляет интерес опыт Федеративной Республики Германия в решении вопроса зачисления налога на доходы физических лиц.

Согласно Основному закону ФРГ от 23 мая 1949 года (*Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland*) устанавливается разграничение компетенции Федерации и земель на исключительную и конкурирующую законодательную компетенции [107].

Бюджетная система в Германии основывается на «общих» налогах. Доходы от таких налогов распределяются между различными уровнями. Дальше осуществляется частичное перераспределение средств, что позволяет снизить различие в финансировании между обеспеченными землями и необеспеченными. Объемы прямых денежных поступлений из вышестоящих бюджетов являются незначительными, зато существуют федеральные программы регионального развития. Расходные полномочия разделены в рамках принципов классического бюджетного федерализма, обеспечивая социальную справедливость между регионами, но в ущерб некоторой экономической эффективности [107].

Основной принцип немецкого налогообложения с момента зарождения системы звучит так: «Налоги должны соответствовать величине услуг, оказываемых государством» [268].

Что касается налоговой системы в России, то изначально Закон от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» был сходен с немецким положением о налогах 1977 года и регулировал общие принципы, определял понятия, виды налогов и, что важно, разъяснял распределение доходов по бюджетам [23]. Однако после введения НК РФ все указанные вопросы были урегулированы им. Тут необходимо отметить, что от Германии Россию отличает то, что отношения по распределению налоговых доходов и их нормативы урегулированы БК РФ.

Поэтому мы предлагаем из германской модели финансового-правового механизма межбюджетных отношений позаимствовать для применения справедливое распределение финансовых ресурсов и создание равнозначных условий для населения. Также это предполагает обеспечение единых стандартов уровня и качества жизни, несмотря на все различия в социальных, экономических и природно-географических условиях в российских регионах. Например, на отопление в зимний период жилых, административных и технических помещений в Республике Саха (Якутия) требуется затратить во много раз больше ресурсов (иногда в десятки раз), нежели в Краснодарском крае, но физические и даже юридические лица этого на себе ощущать не должны.

Один из ключевых видов налогов в Германии – прогрессивный подоходный налог на доходы физических лиц [107].

Начиная с 2021 года в Федеративной Республике Германия был увеличен размер необлагаемого налогом минимального дохода, установленного для всех категорий налогоплательщиков. В соответствии с внесёнными изменениями, налоговые обязательства не возникают у физических лиц, совокупный годовой доход которых не превышает 9 744 евро. Одновременно был увеличен и порог

дохода, при достижении которого применяется повышенная налоговая ставка в размере 42 процентов [168].

Существует, на наш взгляд, настоятельная необходимость именно такой ввести на всей территории России.

С 1 января 1992 года по 31 декабря 2000 года в Российской Федерации использовалась прогрессивная шкала ставок по подоходному налогу.

Вместе с тем, 1 января 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 23.11.2020 № 372-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период», предусматривающий повышение налоговой ставки по НДФЛ до 15 процентов для дохода свыше 5 миллионов рублей в год [11].

Благодаря вышеуказанному увеличению ставки по итогам 2023 года в федеральный бюджет поступило 159,5 млрд рублей в качестве сборов по повышенной ставке НДФЛ в 15%, что на 7% больше по сравнению с 2022 годом. В общей сумме доходов бюджета от подоходного налога (всего 6,54 трлн рублей) доля сборов по НДФЛ с повышенной ставкой составила 2,4% [275].

Также 13 марта 2024 года Президент Российской Федерации на встрече с кандидатами на пост главы государства сообщил, что считает необходимым проработать вопрос о введении прогрессивного налогообложения в России. По его словам, планируется «снизить налоговое бремя» для многодетных семей и некоторых других категорий. По мнению Президента, россияне совершенно нормально воспримут переход к системе прогрессивного налогообложения и даже ярые сторонники плоской шкалы с этим согласны. В свою очередь, бизнесмены просят, чтобы власти определились с системой налогообложения, сделав ее стабильной [273].

Также 28 мая Минфином России внесено в Правительство Российской Федерации проект закона в части введения в России прогрессивной шкалы

налогообложения. В части НДФЛ проект закона предусматривает следующие ставки:

- для доходов до 2,4 млн рублей ставка налога составит 13%;
- от 2,4 млн до 5 млн рублей – 15%;
- от 5 млн до 20 млн рублей – 18%;
- от 20 млн до 50 млн рублей – 20%;
- свыше 50 млн рублей – 22%.

Важно отметить, что повышенным НДФЛ будет облагаться не вся сумма, а доходы, превышающие установленную планку. Например, при зарплате в 250 тысяч рублей для первых 200 тысяч сохранится ставка в 13%, а с оставшихся 50 тысяч необходимо будет заплатить уже 15%.

12 июля 2024 года вышеуказанный закон был подписан Президентом Российской Федерации [10].

Данные изменения ориентированы на обеспечение социальной справедливости, также они приведут к поступлению дополнительных бюджетных доходов.

Следует подчеркнуть, что в странах с применением прогрессивного налогообложения обычно одновременно существует и налоговая льгота в виде необлагаемого минимума дохода. Эта мера также обеспечивает поддержку гражданам с низкими доходами. Необлагаемый минимум по налогу на доходы физических лиц представляет собой установленную денежную величину, доходы ниже которой не подлежат налогообложению. Иными словами, отдельные группы населения, в частности лица с низким уровнем доходов, освобождаются от уплаты подоходного налога в пределах этой суммы. Такое регулирование имеет явное преимущество: оно не затрагивает состоятельных граждан, но облегчает экономическое положение малоимущих. Как прогрессивная шкала, так и необлагаемый минимум являются важным финансово-правовым аспектом в части регулирования социально-экономического развития государства.

Таким образом, мы считаем, что необходимо продолжать работу в данном направлении и внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 12.07.2024 № 176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [10], увеличив количество диапазонов совокупного годового дохода, облагаемого различными налоговыми ставками, что естественно поспособствует увеличению поступлений средств в федеральный и региональные бюджеты, а также безусловно будет являться положительным фактором для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Также считаем необходимым индексировать вышеуказанные пороги на регулярной основе, учитывая высокие темпы роста номинальных зарплат и инфляцию, что необходимо отразить в НК РФ.

Стоит упомянуть, что положительной стороной немецкого законодательства является наличие у граждан необлагаемого минимума дохода. Этот подход можно было бы применить в российской налоговой системе в отношении дохода физического лица, равного минимальному размеру оплаты труда. Однако, введение прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц до суммы 2,4 млн рублей представляло бы собой негативный аспект в текущих условиях нашей страны.

Бюджетная система Германии показала себя высокоэффективной в плане обеспечения единых стандартов оказания населению государственных и муниципальных услуг. Также она позволила создать современную социальную инфраструктуру, стимулировать развитие предпринимательство и стабилизировать качество жизни населения на очень высоком уровне. При этом общие принципы организации межбюджетных отношений Германии и России позволяют рассматривать немецкую модель финансового-правового механизма межбюджетных отношений в качестве наиболее перспективной для применения в российских условиях, по крайней мере отдельных её элементов.

Тем не менее, текущие различия в структуре государства, территориальной организации общества и системах управления межбюджетными отношениями, равно как и значительные диспропорции в доходах и расходах на душу населения между регионами, не позволяют напрямую внедрить немецкую модель финансово-правового механизма межбюджетных отношений в России. Применение данного института требует тщательной адаптации к российским реалиям с учётом социально-экономических и фискальных факторов.

В заключение параграфа следует подчеркнуть, что анализ зарубежного опыта финансово-правового регулирования межбюджетных отношений демонстрирует наличие в мировой практике множества бюджетных систем. Каждая из них в той или иной степени соотносится с одной из двух обобщённых моделей финансово-правового механизма межбюджетных отношений — кооперативной и децентрализованной. Эти модели формируют основу для построения национальных систем межуровневого финансового взаимодействия и оказывают непосредственное влияние на выбор инструментов распределения бюджетных полномочий и ресурсов, сформулированными учёными и практиками, специализирующимися в области финансового, бюджетного и налогового права. В большинстве современных государств, включая Россию, структурные параметры, институциональные формы и степень интенсивности межбюджетных отношений предопределяются уровневой иерархией публичной власти, которая задаёт рамки распределения компетенций и финансовых ресурсов между различными уровнями бюджетной системы. В указанной системе централизация и автономия публично-правовых образований рассматриваются в качестве двух полярных категорий, определяющих не только характер властно-управленческих взаимодействий в целом, но и специфику межбюджетных процессов в частности.

При этом национальная бюджетная система не может рассматриваться как статическая или окончательно завершённая институциональная конструкция. Напротив, она носит динамичный характер и подвержена постоянной трансформации, что предопределяется необходимостью адаптации



к изменяющимся внутренним и внешним социально-экономическим и политико-правовым условиям.

В указанном контексте представляется исключительно значимым как с научной, так и с прикладной точки зрения проведение системного анализа элементов бюджетных систем зарубежных государств с целью последующего использования их положительного опыта в процессе совершенствования финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в России. Причём речь идёт не только о странах, чьи бюджетные системы по своей институциональной природе во многом корреспондируют российской, но и о государствах, ориентированных на противоположные – децентрализованные – модели, обладающих при этом сходными с Россией природно-географическими, демографическими и иными объективными характеристиками.

Подобный подход подтверждается и мировой практикой: в ряде государств прослеживаются примеры динамичного развития бюджетных систем, формирующихся на основе заимствования отдельных элементов из моделей, которые на первый взгляд могут казаться взаимоисключающими. Очевидно, что анализ и адаптация такого опыта способны принести практическую пользу и в российских условиях, в частности при разработке и внедрении новых методов и инструментов финансово-правового регулирования межбюджетных процессов.

### **1.3 Этапы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации с учётом эволюции нормативно-правового регулирования**

Российская Федерация в качестве самостоятельного и суверенного государства оформилась лишь в 1991 году, что обусловило необходимость фактического институционального переустройства системы органов управления всеми ключевыми сферами общественной жизни, включая налогово-финансовую сферу и её правовое регулирование. При этом, несмотря

на радикальные политико-правовые трансформации указанного периода, значительная часть государственных органов продолжила свою деятельность и после 25 декабря 1991 года, обеспечив тем самым определённую преемственность государственного управления. Вместе с тем функционирование данных институтов осуществлялось уже в принципиально новых условиях, качественно отличавшихся от предшествующих по ряду фундаментальных параметров, среди которых в первую очередь следует выделить следующие:

- во-первых, органы власти и управления, ранее имевшие статус республиканских в рамках Союза ССР и, следовательно, не относившиеся к высшему уровню публичной власти, с момента распада Советского Союза приобрели качественно иной – более высокий – государственно-правовой статус. С этого момента они утратили вертикальную подчинённость и действовали самостоятельно, за исключением обязательств перед международными организациями и договорами, признанными Россией (или ранее – СССР);

- во-вторых, в 1991 году была учреждена новая высшая государственная должность – Президент Российской Федерации (с 24 апреля 1991 года по 21 апреля 1992 года – Президент РСФСР). Одновременно были упразднены коммунистическая идеология и закреплённая за Коммунистической партией Советского Союза руководящая роль, а впоследствии сама партия была запрещена. Указанные преобразования сопровождались активным реформированием государственного аппарата, включая его низовые звенья;

- в-третьих, произошёл кардинальный пересмотр экономического курса государства: были открыты внутренние границы для свободного обращения иностранных товаров, услуг и валюты, обеспечен доступ массовой культуры и идеологических течений из-за рубежа. Гражданам была предоставлена возможность свободного выезда за границу – как для трудовой деятельности, так и для постоянного проживания.

В сложившихся условиях бюджетная система России, которая ранее функционировала пусть и не в оптимальном, но в относительно стабильном режиме, объективно не могла в прежнем виде адаптироваться к радикальным качественным преобразованиям, затронувшим как систему органов публичной власти, так и хозяйственный механизм государства. Вследствие этого она, наряду с другими ключевыми институциональными подсистемами новой государственности, была вынуждена вступить в фазу стремительных изменений.

Реформирование межбюджетных отношений началось фактически одновременно с распадом СССР и проведением первых рыночных преобразований. Начальный этап реформирования (1991-1993 гг.) характеризовался заметным смещением всей бюджетной системы в сторону децентрализации. Его правовой базой послужил Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» [21]. Указанный акт закрепил принцип самостоятельности бюджетов: бюджет РСФСР, а также бюджеты входящих в её состав республик, краёв, областей и иных административно-территориальных образований признавались независимыми в пределах своей компетенции, при этом они рассматривались как составные части единой бюджетной системы. Дополнительно законом вводилась обязанность ежегодного составления консолидированных бюджетов на всех уровнях, что способствовало повышению прозрачности и сопоставимости бюджетных данных. В то же время региональным и местным органам власти (в тот период – советам народных депутатов и местным администрациям) предоставлялось право формировать собственные источники доходов и самостоятельно определять приоритетные направления бюджетных расходов. Тем самым сохранялись отдельные элементы прежней модели бюджетного устройства, но в обновлённой форме.

Вопросы предоставления федеральным центром финансовой помощи региональным бюджетам, призванной сглаживать диспропорции в их социально-экономическом развитии, получили нормативное закрепление в

Законе Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3303-1 [14]. Тем самым было заложено основание для формирования правового механизма адресного перераспределения бюджетных ресурсов. В последующем фундаментальные принципы межбюджетных отношений получили институциональное закрепление в Законе Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» [22], что обозначило переход к более системному регулированию данной сферы. Фактически положения указанного закона представляли собой адаптированную к новым социально-экономическим условиям модификацию советского доходно-расходного принципа, применявшегося для выравнивания вертикальных бюджетных дисбалансов. Применение данного подхода потенциально создавало предпосылки для формирования иждивенческих настроений на региональном и муниципальном уровнях и делало ряд норм закона малоприменимыми в изменившейся правовой и экономической среде.

В то же время закон закреплял разграничение доходных источников для всех уровней бюджетной системы, включая местные бюджеты, но не предусматривал их дополнительного финансирования за счёт вышестоящих бюджетов. Перераспределение осуществлялось посредством ежегодного закрепления части регулирующих налогов, перечень которых определялся вышестоящими органами власти.

В начале 1990 годов (1991-1993 гг.) в России начался активный процесс преобразования межбюджетных отношений, который сопровождался принятием целого ряда законов и подзаконных актов. Одновременно шло институциональное выстраивание системы публичной власти в федеративном государстве — от конституционных преобразований до нормативного оформления основ местного самоуправления. Ключевыми событиями данного

периода стали вступление в силу 25 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации и издание 26 октября того же года Указа Президента Российской Федерации № 1760 (в редакции от 22.12.1993) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», к которому прилагалось «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» [1; 28].

При этом значительная часть принятых в указанный период нормативных актов с современных позиций представляется концептуально и юридикотехнически несовершенной; значительная часть из указанных актов по целому ряду объективных и субъективных факторов так и не была введена в действие. В целом можно констатировать, что на раннем этапе реформирования система межбюджетных отношений, с одной стороны, сохраняла существенные черты, унаследованные от советской модели, а с другой – во многом формировалась на основе неформальных договорённостей между руководителями региональных и муниципальных органов власти и федеральным центром, определявшим направления бюджетной политики. Такой характер отношений был в значительной степени обусловлен переходной природой рассматриваемого исторического периода.

Второй этап реформирования бюджетной системы Российской Федерации охватывает период 1994-1998 гг. Его начальная фаза отличалась переходом к более упорядоченной и системной нормотворческой деятельности в области бюджетного регулирования, что происходило параллельно с конституционной реформой и другими масштабными политико-экономическими преобразованиями. Завершением данного этапа стал финансово-экономический кризис, кульминацией которого явилось объявление 17 августа 1998 года технического дефолта по ключевым видам государственных долговых обязательств. Указанные обстоятельства показали ограниченность и несостоятельность применявшейся модели межбюджетных отношений, неспособной обеспечить адекватный ответ на внутренние и внешние вызовы, а также соответствие потребностям административно-

хозяйственной системы страны. Вместе с тем в рассматриваемый период был принят ряд нормативных актов, направленных на оптимизацию бюджетного процесса. Среди них особого упоминания заслуживает Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2268 «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» [29], основные положения которого нашли отражение в Федеральном законе от 1 июля 1994 года № 9-ФЗ «О федеральном бюджете на 1994 год» [15]. Данные акты предоставили субъектам право самостоятельно устанавливать налоговые ставки на своём уровне. Более того, региональные и местные администрации получили возможность вводить собственные налоги, прямо не предусмотренные федеральным законодательством. Однако соответствующий опыт был оценён преимущественно негативно, и уже в 1997 году право регионов и муниципальных образований на установление самостоятельных налогов было отменено. Важно подчеркнуть, что в тот период имел место непрерывный процесс поиска и апробации наиболее эффективных форм межбюджетных отношений и отдельных элементов бюджетной системы. Практики, не подтвердившие свою результативность должным образом, подлежали устранению, что представляется естественным и закономерным для переходного периода институционального развития.

Характерной тенденцией рассматриваемого этапа стало активное заимствование и адаптация в российской практике наиболее успешных зарубежных подходов к организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений. Как указывалось ранее, в наибольшей степени ориентиром для Российской Федерации выступала модель Федеративной Республики Германия, несмотря на существенные различия в политическом, экономическом, географическом и иных аспектах. Так, начиная с 1994 года, было принято принципиальное решение отказаться от практики индивидуальных договорных отношений каждого региона с федеральным центром в вопросах распределения налоговых поступлений. На смену данной практике пришёл унифицированный

подход к оказанию финансовой помощи субъектам. Вместе с тем необходимо отметить, что, наряду с позитивными тенденциями, продолжали сохраняться и негативные проявления: значительная роль неформальных договорённостей между руководителями регионов и федеральной властью; характерной особенностью данного периода являлась ежегодная практика принятия законов о федеральном бюджете, сопровождавшаяся пересмотром механизма межбюджетных отношений, при том, что на уровне местного самоуправления практически отсутствовали системные бюджетные реформы. Важнейшим событием, ставшим серьёзным импульсом для последующего реформирования межбюджетных отношений, явился финансовый кризис и объявленный 17 августа 1998 года дефолт. Первой комплексной реакцией на данные вызовы стало принятие в том же году Правительством Российской Федерации официального программного документа – «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.» [45], определившей направления дальнейшего институционального развития данной сферы.

Упомянутая Концепция по праву может рассматриваться в качестве программного документа, ставшего концептуальной основой третьего этапа бюджетных реформ в России, охватывающего период 1998-2001 гг. В ней содержался открытый, объективный и лишённый политизированных оценок анализ состояния межбюджетных отношений в стране на рубеже тысячелетий. Документ не только фиксировал допущенные ошибки предшествующего этапа, но и формулировал конкретные подходы, методы и механизмы преодоления кризисных явлений. Впервые на официальном уровне было признано, что в Российской Федерации имеет место практика принятия законов, не обеспеченных необходимыми источниками финансового покрытия; что существующие механизмы межбюджетных трансфертов не обладают достаточной эффективностью для выравнивания бюджетных дисбалансов; что фактически отсутствуют нормативы, позволяющие обосновать расходные обязательства бюджетов. Именно в этот период были развиты внебюджетные

механизмы поддержки регионов, включая Фонд регионального развития, Фонд развития региональных финансов и Фонд компенсаций. Одновременно были обновлены правовые и методические основы деятельности Фонда финансовой поддержки субъектов России, а также пересмотрен порядок расчёта предоставляемой регионам финансовой помощи. Одновременно документом была предусмотрена инвентаризация расходных обязательств субъектов и муниципальных образований, что должно было стать базой для последующего законодательного закрепления компетенции по осуществлению расходов за бюджетами соответствующих уровней.

Важно подчеркнуть, что на данном этапе заявленные цели по формированию эффективной и устойчивой системы межбюджетных отношений в России достигнуты не были. Значительная часть предусмотренных мер, которые теоретически могли бы обеспечить стабильность региональных и местных бюджетов, осталась нереализованной. В то же время наблюдалось последовательное сокращение доли местных бюджетов в составе консолидированного бюджета страны, что объективно ограничивало финансовые возможности муниципальных образований для самостоятельного социально-экономического развития. Существенную роль в межбюджетных взаимодействиях продолжали играть неформальные договорённости между руководителями публично-правовых образований и вышестоящими органами власти, в том числе при распределении субсидий и дотаций, что препятствовало формированию прозрачной и институционально устойчивой системы межбюджетного регулирования. При этом субвенции получили широкое распространение, что, однако, объективно ограничивало самостоятельность региональных и муниципальных бюджетов. Дополнительным фактором, затруднявшим проведение последовательных реформ, выступало наличие нерешённых вопросов, связанных с административно-территориальным устройством государства, прежде всего в части организации местного самоуправления. Вместе с тем необходимо отметить и позитивную тенденцию рассматриваемого периода – активное



формирование нормативно-правовой базы межбюджетных отношений. Именно в это время были концептуально закреплены многие ключевые положения, позднее ставшие фундаментом российской бюджетной системы. В частности, были приняты БК РФ и НК РФ [2; 4], которые придали межбюджетным отношениям институциональную упорядоченность и правовую определённость.

Очередной условный этап бюджетных реформ Российской Федерации охватывает период с 2001 г. по 2008 г., завершившийся финансовым кризисом и объявленным дефолтом. Отправной точкой данного этапа стало принятие постановления Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584, которым была утверждена «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 года» [44]. Целью указанного программного документа являлось повышение степени самостоятельности региональных и муниципальных органов власти в разработке налоговой и бюджетной стратегии собственного социально-экономического развития при чётком нормативном разграничении функций и обязанностей между различными уровнями бюджетной системы. Особое внимание в указанном документе уделялось отказу от практики передачи органам власти нижестоящего уровня отдельных функций без предоставления достаточных источников их финансового обеспечения. Впервые в новейшей истории России предметом серьёзного государственного регулирования стало формирование местных бюджетов и нормативное закрепление полномочий органов финансового управления на всех уровнях власти. Существенным нововведением рассматриваемого периода стало учреждение Фонда софинансирования социальных расходов, которое обеспечило более диверсифицированный и рациональный подход к предоставлению финансовой поддержки субъектам. Кроме того, принято решение отказаться от ряда элементов германской модели бюджетного устройства, ранее имплементированных в российскую практику, и заменить их положениями, характерными для американской системы. В частности, если в Германии

большинство налогов распределяется между уровнями бюджетной системы в определённых пропорциях, то в США каждому налогу закрепляется строго один уровень бюджета. С 2001 г. именно этот принцип был положен в основу российского правового регулирования в сфере межбюджетных отношений [204; 237].

В рамках данного этапа ключевым нормативным актом стал Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [19], который действует и поныне, претерпев, однако, ряд существенных изменений. Указанный закон (в частности, его статья 52) закрепил правовой статус муниципальных образований в бюджетной системе страны, а также определил круг вопросов финансового характера, решение которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Одновременно в рамках проводимых преобразований в сфере государственного и муниципального управления в 2003 г. были подготовлены и внесены изменения в БК РФ и НК РФ. Они касались, прежде всего, дальнейшей институционализации межбюджетных отношений и уточнению разграничения бюджетных полномочий между уровнями публичной власти. Особое внимание уделялось конкретизации перечня налоговых поступлений, закреплённых за каждым уровнем, а также распределению связанных с ними расходных обязательств. Интересно, что в этот же период произошло важное институциональное изменение: вопросы, связанные с распределением налоговых поступлений между различными уровнями бюджетной системы, были выведены из НК РФ и перенесены в БК РФ.

Положительным итогом рассматриваемого периода стало формирование основ правового регулирования межбюджетных отношений, закрепление на законодательном уровне ключевых положений и разграничение полномочий органов власти в части налогов и расходов. За 10-15 лет после образования нового государства была проведена значительная работа по созданию современной правовой базы. Однако сохранялись недостатки: бюджетная

политика ориентировалась главным образом на выравнивание обеспеченности, а не на стимулирование развития. В 2006 г. лишь шестая часть регионов не являлась дотационными, зависимость остальных от федерального бюджета достигала 10-40%. На муниципальном уровне лишь 2% образований обладали самодостаточностью, около 60% наполовину зависели от трансфертов, а остальные нуждались в прямом финансировании из региональных бюджетов. Для решения этих проблем распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р была утверждена «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами на 2006-2008 годы» [51], предусматривавшая повышение самостоятельности субъектов и муниципалитетов, расширение их доходной базы и методологическую поддержку в ходе реформы.

Очередной этап развития межбюджетных отношений в России охватывает период 2008-2014 гг. На данном отрезке времени ключевым фактором выступили последствия мирового финансово-экономического кризиса 2008 года, оказавшие дестабилизирующее воздействие на национальную бюджетную систему. Уже в 2009 г. совокупные доходы консолидированных бюджетов субъектов снизились на 7% по сравнению с предыдущим годом, при этом налоговые поступления уменьшились на 17% вследствие резкого сокращения прибыли большинства предприятий (собираемость налога на прибыль упала на 44%). Одновременно фиксировался рост совокупного дефицита бюджетов субъектов и увеличение задолженности регионов перед федеральным центром. Ещё более напряжённая ситуация складывалась в местных бюджетах, поскольку региональные власти существенно сократили объёмы межбюджетных отчислений в их адрес. Для преодоления последствий кризисных явлений 2008-2009 гг. предпринимались меры по укрупнению целевых межбюджетных трансфертов посредством их объединения в группы, сходные по структуре расходов. Параллельно продолжалась работа по приведению расходных обязательств в соответствие с

разграничением полномочий между уровнями публичной власти в России. Особое внимание уделялось формированию стимулов, направленных на расширение доходной базы региональных и муниципальных бюджетов, усовершенствованию процедур предоставления межбюджетных трансфертов и формированию более результативной системы их целевого использования и мониторинга финансового управления на субнациональном уровне.

Указанные инициативы преследовали цель увеличения объёма финансово-бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов России в части распоряжения средствами по отдельным статьям бюджетных расходов. В развитие данного курса в 2011 году был введён механизм стимулирования субъектов, продемонстрировавших лучшие результаты. Особое внимание в указанный период уделялось стимулированию роста налогового потенциала субъектов России. Ряд регионов, добившихся положительной динамики, получили финансовую поддержку в форме грантов. Так, в 2012 году, в целях поощрения повышения эффективности бюджетных расходов, была предоставлена дополнительная финансовая помощь пятнадцати субъектам. В этом же году были реализованы меры по усилению фискальной автономии местных органов власти, была проведена консолидация дотаций на развитие инфраструктуры. При этом осуществить консолидацию субсидий не удалось. Вместе с тем, расходы регионального бюджета на выполнение федеральных полномочий, финансируемых за счет единой субвенции, теперь устанавливались региональными актами о бюджете субъектов, что повысило значительно эффективность в данной части. Также Правительство Российской Федерации утвердило распоряжение от 18.03.2013 № 376-р, предусматривающее реализацию государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами и повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» [53]. В целом можно констатировать, что данный этап реформирования межбюджетных отношений в России отличался высокой результативностью и практической значимостью. Он сопровождался решением

значительного числа социально-экономических проблем субъектов и муниципальных образований, существенным повышением уровня выравнивания их бюджетной обеспеченности, а также сравнительно более полным наполнением соответствующих бюджетов по отношению к предшествующим этапам развития. Наряду с расширением прав по управлению налоговыми поступлениями важным событием для межбюджетной политики стало присоединение к России новых субъектов в 2014 году – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Эти события, вкупе с введёнными в отношении России международными санкциями, сформировали новые экономические и правовые реалии, требовавшие адаптации бюджетной системы к изменившимся условиям.

Таким образом, следующий этап начался в 2014 году и продолжался до 2022 года. В 2014 году предстояло интегрировать новые регионы в бюджетную систему России, привести бюджетное законодательство указанных регионов, действовавшее на территориях этих субъектов до вхождения в состав России, в соответствие с бюджетным законодательством России. С 2014 года развитие межбюджетных отношений можно охарактеризовать, как планомерное. Можно отметить, что в 2014 году впервые была выделена единая субвенция для бюджетов субъектов из федерального бюджета. Она объединила в себе 9 субвенций, предоставлявшихся ранее. Также осуществлена разработка методических рекомендаций для более эффективной реализации полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления в части межбюджетных отношений. Также в рамках межбюджетных отношений сохранялась ключевая роль дотаций, особенно направленных на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов. В 2016 году, в условиях возникшего кризиса, методика распределения дотаций преследовала стратегическую стимулирующую задачу в части экономического роста регионов и муниципалитетов. Из расчета налогового потенциала регионов исключили налоги, которые связаны с применением специальных налоговых режимов,

чтобы стимулировать развитие предпринимательской деятельности на уровне субъектов.

Вводятся консолидированные субсидии, при этом использовался механизм целевого финансирования в форме межбюджетных трансфертов, предоставляемых под конкретные нужды субъектов, что позволило региональным властям более эффективно управлять выделенными ресурсами в рамках программ софинансирования, чтобы избежать образования остатков средств в бюджетах субъектов, что с практической точки зрения представляется нецелесообразным. Также в данном этапе появилась возможность предоставлять горизонтальные субсидии. Кроме того, предусмотрена возможность предоставления субсидий между муниципальными образованиями без ограничений. На уровне субъектов России появилась возможность предоставления муниципальным образованиям единой субвенции, аккумулирующей в себе средства на выполнение нескольких видов переданных полномочий [192; 193; 223; 250; 253].

На данный момент точно нельзя утверждать о полном завершении реформирования межбюджетных отношений, но можно сделать вывод о том, что рассмотренные нами этапы свидетельствуют об эффективном преобразовании межбюджетных отношений, а также о том, что эти изменения имеют цель повысить мотивацию регионов к наращиванию налогового потенциала и улучшению уровня их автономности.

С февраля 2022 года внешнеполитические, внутривнутриполитические, экономические и иные условия функционирования России претерпели кардинальные изменения, масштабы которых позволяют утверждать, что с аналогичными вызовами государство ещё не сталкивалось за весь период новейшей истории. Одним из определяющих факторов стало включение в состав России четырёх новых субъектов с совокупной численностью населения (в мирных условиях) порядка 10 млн человек. Одновременно проведение на их территории военной специальной операции, сопряжённой с активными боевыми действиями, объективно исключает возможность полноценной

реализации в данных регионах институциональных реформ в сфере межбюджетных отношений. Таким образом, с достаточной степенью обоснованности можно утверждать, что с 2022 года по настоящее время осуществляется новый этап развития межбюджетных отношений в России.

Данный этап начинается с необходимости ускорения процесса структурной трансформации экономики России, сопровождающейся перераспределением ресурсов в пользу новых приоритетных направлений развития. Укрепление финансовой обеспеченности субъектов и обеспечение сбалансированности их бюджетов остаются приоритетом бюджетной политики в области межбюджетных отношений [138].

В 2023-2024 гг. проведена индексация объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности опережающими темпами на 8,5% и 25,9% соответственно по годам. В 2023 году 71 региону представлены бюджетные кредиты на реализацию инфраструктурных проектов в объеме 250 млрд рублей, что свидетельствует о продолжении курса на использование в основном возвратных средств бюджетной поддержки. Кроме этого, в 2023 году регионам выделены бюджетные кредиты на опережающее финансирование расходных обязательств, направленных на достижение национальных целей развития, показателей и результатов национальных проектов и государственных программ [138].

В государственной интегрированной информационной системе «Электронный бюджет» реализован функционал, обеспечивающий формирование паспортов инфраструктурных проектов с целью организации мониторинга достижения субъектами установленных показателей по таким проектам.

В течение 2023-2024 гг. были установлены дополнительные особенности, касающиеся составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов новых регионов. Кроме того, закреплены особенности предоставления целевых межбюджетных трансфертов для указанных регионов [138].

При этом, стоит отметить наличие негативного аспекта, связанного с расширением механизма списания задолженности по бюджетным кредитам, который будет рассмотрен в последующих параграфах.

То есть период с 2022 года по настоящее время можно охарактеризовать следующим образом: 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.

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать выводы о том, что бюджетная система России с момента распада СССР претерпела кардинальные изменения в части реформирования межбюджетных отношений. Из проведенного анализа этапов реформирования мы выявили 7 периодов, каждый из которых характеризуется собственными особенностями.

Опираясь на предшествующий опыт реформирования межбюджетных отношений, а также ориентируясь на современные финансово-правовые механизмы регулирования межбюджетных отношений, предлагаем выделить следующие основные направления совершенствования межбюджетных отношений, которые можно отнести к новому этапу реформирования межбюджетных отношений.

Во-первых, важным и наиболее актуальным вопросом в данный момент является интеграция новых регионов в бюджетную систему Российской Федерации. По информации Министра финансов А.Г. Силуанова на парламентских слушаниях по поводу рассмотрения проекта бюджета – полная интеграция новых территорий произойдет в 2025 году. Регионы будут интегрированы в систему межбюджетных отношений, все федеральные задачи будут реализовываться через федеральные министерства и ведомства. Минфин России будет осуществлять поддержку непосредственных задач и полномочий



новых субъектов через действующий механизм трансфертов, помогая в выполнении всех обязательств [269].

В настоящее время финансово-правовой режим на новых территориях основывается на совокупности факторов: действующих ранее на их территории нормативных правовых актов, временно сохранявших юридическую силу до 1 января 2026 года (могут быть отменены ранее), российское законодательство, являющиеся приоритетным по отношению к иным актам (уже в данный момент на новых территориях действует налоговое законодательство России), а также новых правовых актов субъектов России, которые согласованы с органами власти на федеральном уровне.

Такой подход обеспечивает постепенную интеграцию в общефедеральное правовое поле России. В 2022 и 2023 годах было утверждено несколько федеральных законов, нацеленных на интеграцию новых регионов.

В 2023-2025 годах предусмотрено выделение 374,2 млрд рублей из федерального бюджета для восстановления инфраструктуры и обеспечения обороны и безопасности четырех новых субъектов России. С 1 января 2023 года на новых территориях введены особые налоговые режимы. В ДНР и ЛНР предприниматели, выбравшие упрощенную систему налогообложения, платят 3% налога на все доходы и 7% при расчете базы после вычета расходов. В Херсонской и Запорожской областях эти ставки 2% и 5% соответственно [264].

Вместе с тем, стоит отметить, что в настоящее время зависимость новых территорий от межбюджетных трансфертов является довольно высокой. Так, Доходы ЛНР на 81,6% зависели от федеральных дотаций. ЛНР остаётся единственным из недавно присоединённых регионов, который сформировал бюджет на три года. Уже в 2024 году доля бюджета ЛНР, зависящая от безвозмездных поступлений, снизилась до 63% (92,6 млрд рублей), что указывает на прогресс в части повышения автономии указанного субъекта [58].

В 2023 году бюджет ДНР зависел от федеральной помощи на 82%. В 2024 году эта зависимость уменьшилась до 65,6% [57].

Тоже самое можно сказать о Херсонской области и Запорожской областях.

С учетом изложенного, необходима дальнейшая работа по осуществлению интеграции новых субъектов России в общефедеральное правовое поле, а также снижение зависимости новых регионов от федеральных трансфертов. Это объективно необходимо для увеличения бюджетно-налогового потенциала территорий.

Во-вторых, считаем необходимым урегулировать в новом этапе реформирования межбюджетных отношений вопрос, связанный с увеличением эффективности программно-целевого подхода в бюджетном планировании, позволяющим добиться более рационального использования финансовых ресурсов и повысить результативность бюджетных расходов.

Внедрение программно-целевого метода бюджетного планирования затронуло финансово-правовой механизм регулирования межбюджетных отношений, в том числе бюджетное регулирование, поскольку ресурсы, распределяемые в рамках таких финансовых правоотношений, служат источниками финансирования целевых программ на разных территориальных уровнях. Этот метод бюджетного планирования в значительной степени полагается на разработку и выполнение целевых программ, являющихся правовыми актами планового характера в сфере финансового права [245].

Параметры финансирования целевой программы указываются в её паспорте, и, как показывает систематический анализ многих подобных программ, средства в форме межбюджетных трансфертов активно привлекаются для их поддержки.

Вместе с тем, ежегодная экспертиза государственных программ, проводимая Счетной палатой Российской Федерации, выявили ряд систематически повторяющихся недостатков.

Так, финансирование государственных программ не предусматривает распределение по годам на весь период их реализации. Паспорта

государственных программ содержат объемы финансирования и плановые показатели только на определенный период.

К тому же, в законе о федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов, а также в сопутствующих материалах к указанному закону, отсутствует анализ запланированных расходов по государственным программам с учетом оценки их эффективности в 2023 году [17].

Исследование динамики плановых (фактических) показателей за 2022-2026 годы выявило, что значительная часть показателей федеральных проектов, государственных программ не демонстрирует существенных изменений – 209 из 340 показателей, что составляет 61,5%. Среди показателей, которые в 2022 году были перевыполнены более чем на 25% и сохранились в паспортах государственных программ, установлено, что 20 из 62 таких показателей имеют отрицательную динамику, по 37 показателям на 2025 год установлены плановые значения, равные или меньше, чем достигнутые в 2023 году, 23 показателя – без значительных изменений; 12 показателей имеют плановые значения на 2025 год, равные или меньше плановых значений на 2024 год.

Эти факты могут указывать на возможное занижение плановых значений показателей, что говорит о неэффективности реализации программ [139].

Следует подчеркнуть, что в современных условиях значение финансово-правового механизма регулирования межбюджетных отношений в части реализации целевых программ приобретает всё более весомый характер. Указанная тенденция обусловлена возрастающей потребностью субъектов и муниципальных образований в дополнительных бюджетных ресурсах, необходимых для надлежащего исполнения возложенных на них функций и полномочий. Данное обстоятельство объективно свидетельствует о необходимости комплексной проработки и устранения существующих проблемных аспектов с целью дальнейшего совершенствования института межбюджетных отношений.

В-третьих, при планировании межбюджетных трансфертов целесообразно обеспечить целевое распределение ресурсов, предназначенных

для субъектов и муниципалитетов. Увеличение целевой направленности финансирования регионов следует сочетать с сокращением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые являются менее эффективным способом использования бюджетных ресурсов.

Здесь стоит отметить, что бюджетное законодательство не содержит дефиниции «дотационность», что способствует различному толкованию данного термина.

При этом, в различных актах термин «дотационность территории» активно используется как показатель по повышению уровня социально-экономического развития регионов, но в таких актах не приводится его понятийный аппарат [30].

Таким образом, необходимо проработать указанный вопрос, так как определение категории дотационных бюджетов должно отражать проблемность региона.

Ведь дотационные бюджеты регионов характеризуются рядом специфических черт: недостаточная эффективность экономического управления на уровне региона, что препятствует полному раскрытию его экономического потенциала; слаборазвитая налоговая база, которая сочетается с отсутствием стимулов для увеличения налогового потенциала и самостоятельности; высокая зависимость от трансфертов.

То есть, чтобы достичь сбалансированной бюджетной системы, необходимо уменьшить зависимость региональных бюджетов от дотаций. Имеющаяся на данном этапе развития структура межбюджетных отношений вместе с механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности не способствуют увеличению финансовой независимости регионов, что, несомненно, требует особого внимания в дальнейшем этапе развития межбюджетных отношений.

В настоящее время понятие «дотационный бюджет» применяется преимущественно в прикладном смысле и не имеет закреплённого юридического статуса, что затрудняет реализацию адресного подхода к

выравниванию бюджетной обеспеченности и формированию стимулирующих межбюджетных трансфертов.

В целях повышения правовой определённости автором предлагается нормативное закрепление признаков дотационных бюджетов путём внесения соответствующих изменений в положения БК РФ, регулирующие институт межбюджетных трансфертов и порядок распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (в частности, главы 16 и 17 БК РФ).

В-четвертых, на следующем этапе развития межбюджетных отношений важным вопросом является совершенствование нормативно-правовой базы в области инфраструктурных бюджетных кредитов.

В своём Послании к Федеральному Собранию, озвученном 21 апреля 2021 года, Президент России предложил предоставить регионам качественно новый инструмент для развития – федеральные инфраструктурные кредиты. Эти кредиты предназначены для осуществления инвестиционных проектов с участием частных капитальных вложений.

Характеристики таких кредитов включают в себя длительный срок (не менее 15 лет), низкую процентную ставку (не более 3% в год) и объем до 500 млрд рублей, которые должны быть освоены регионами до конца 2023 года. Целью этих мер является создание новых рабочих мест и повышение уровня жизни российских семей. В качестве приоритетов выделены автомобильные дороги, объездные пути для городов, модернизация систем жилищно-коммунального хозяйства и общественного транспорта, комплексное развитие территорий и создание туристической инфраструктуры [5].

Ввиду значимости инфраструктурных бюджетных кредитов как средства для социально-экономического развития регионов, законодательно им предоставлено ряд особенностей, которые заслуживают положительной оценки.

Во-первых, на такие кредиты не распространяются общие ограничения по срокам предоставления. Погашение инфраструктурных бюджетных кредитов,

выданных в 2021 году, должно быть закончено не ранее 2036 года, что составляет пятнадцать лет.

Во-вторых, принцип общего покрытия расходов не применяется. Эти кредиты имеют строго целевое назначение, а расходы регионов на инфраструктурные инициативы связаны напрямую с получением таких кредитов из федерального бюджета.

Наконец, общее ограничение по дефициту бюджета регионов, которое обычно не должно превышать 15 процентов от доходов, не применяется. Бюджетный дефицит может быть выше этого порога на общую сумму средств, направленных на проекты за счет инфраструктурного бюджетного кредита [216].

При этом, при реализации механизма регионального развития путем предоставления инфраструктурных бюджетных кредитов обязательно задействуется Федеральное казначейство России, которое обеспечивает казначейское сопровождение.

Этот метод порождает сомнения в отношении соблюдения важного принципа бюджетного федерализма, а именно учета интересов не только Российской Федерации, но и её субъектов. В данном случае мы наблюдаем такую ситуацию, при которой происходит дополнительное увеличение централизации бюджетных полномочий.

В связи с этим необходимо отметить, что жёсткость формируемой финансовой вертикали и сосредоточение полномочий на уровне России могут помешать достижениям таких целей, как увеличение самостоятельности и финансовой стабильности регионов. Так же в случае изменения потребности региона или же неэффективном использовании бюджетных средств процедура оперативного перераспределения данных средств вызовет осложнения, в связи с чем требуется проработка указанного финансово-правового механизма в части внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2021 № 1190 [37].

Таким образом, проанализировав стадии реформирования межбюджетных отношений, мы сформулировали основные задачи нового этапа реформирования межбюджетных отношений с целью их дальнейшего совершенствования, которые включают в себя интеграцию новых регионов в бюджетную систему Российской Федерации, повышение результативности использования бюджетных ресурсов посредством реализации программно-целевого метода бюджетного планирования, направленного на достижение конкретных, измеримых целей социально-экономического развития, сокращение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, как менее эффективного направления использования бюджетных ресурсов и совершенствование финансово-правового механизма инфраструктурных бюджетных кредитов.

Представленные в первой главе диссертации теоретические основы организации межбюджетных отношений, зарубежный опыт их финансово-правового регулирования и рассмотренные этапы реформирования данных отношений формируют основу для раскрытия последующих глав диссертационной работы.

## **Глава 2**

### **Анализ современного состояния финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации**

#### **2.1 Разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы как основа финансово-правового регулирования межбюджетных отношений**

Для любого федеративного государства неизменно актуализируется проблематика разграничения функций, полномочий, обязанностей и ответственности между различными уровнями и ветвями публичной власти. Указанное разграничение выступает результатом достижения компромисса и установления устойчивого, но в то же время динамичного равновесия между потенциальными возможностями и объективной необходимостью осуществления публично-правовыми образованиями определённых действий в рамках сложившейся системы властной иерархии на каждом уровне государственного и муниципального управления. Наряду с этим оно предполагает согласование интересов самих публично-правовых образований при формировании и реализации конкретных управленческих решений.

В России, как федеративном государстве с наличием местного самоуправления, бюджетные правоотношения формируются и реализуются путем взаимодействия публично-правовых образований, характеристикой правосубъектности которых является их бюджетная компетенция.

Компетенцию государственного органа можно понимать как набор управленческих функций (то, что входит в их ведение) и полномочий, необходимых для их осуществления (права и обязанности). Таким образом, бюджетная компетенция России, ее субъектов и муниципальных образований формируется в двух взаимосвязанных плоскостях: во-первых, как совокупность



управленческих функций в бюджетной сфере, и во-вторых, как система собственно бюджетных полномочий, включающих права и обязанности соответствующих публично-правовых образований. Права и обязанности, которые формируют компетенцию органов, включая бюджетную, в научной литературе определяются как полномочия соответствующих субъектов [254].

Рассматривать компетенцию публично-правовых образований в области межбюджетных отношений стоит на основе анализа действующего законодательства. Основным документ – Конституция Российской Федерации – закрепляет положение о том, что федеральный бюджет относится к исключительному ведению России [1]. Бюджетная компетенция конкретизируется и формализуется в положениях БК РФ, а также в нормативных правовых актах субъектов, регламентирующих соответствующие бюджетные правоотношения, и в актах местных органов власти и других. В совокупности данные источники составляют правовую основу распределения и реализации полномочий в сфере бюджетной деятельности на всех уровнях публичной власти.

Особое значение в нормативной регламентации бюджетной компетенции различных публично-правовых образований занимает БК РФ. Глава вторая этого кодекса определяет круг управленческих функций указанных субъектов в сфере бюджета. Однако конкретные полномочия не представлены отдельно, а распределены по разным главам БК РФ [2]. Также следует отметить, что бюджетные полномочия и реализация бюджетных компетенций публично-правовых образований фактически осуществляются государственными и муниципальными органами.

Компетенция Российской Федерации, её субъектов, согласно БК РФ, раскрывается через полномочия органов, которые выполняют функции этих субъектов [2]. Однако анализ только БК РФ не позволяет конкретно разграничить компетенцию государственных органов и местного самоуправления, как независимых субъектов бюджетного права, и

компетенцию общественно-территориальных образований, как субъектов бюджетного права.

Именно на данном этапе проявляется ключевое значение ранее обозначенной проблемы достижения требуемого динамического равновесия и сбалансированности. Речь идёт, во-первых, о согласовании и упорядочении взаимоотношений между различными уровнями государственной власти и органами местного самоуправления, а во-вторых, о соотношении объёма полномочий и возможностей с уровнем ответственности и объективной необходимостью их реализации в пределах каждого конкретного звена публичной власти. Прежде всего, речь идёт о соотношении доходов и расходов соответствующего бюджета. При этом бюджетные расходы выступают основным инструментом реализации полномочий и достижения целей каждого публично-правового образования, тогда как доходная часть предопределяет пределы их осуществления, выражая необходимость соотношения запланированных мероприятий с фактическим объёмом финансовых ресурсов. Кроме того, именно доходы формируют меру ответственности публично-правового образования за их своевременное и достаточное поступление, обеспечивающее исполнение принятых бюджетных обязательств.

В России система распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы устроена так, что обязательства без соответствующего финансирования невозможны, как и нецелевые траты из «избыточных» бюджетных средств. В целях недопущения возникновения дисбалансов была сформирована комплексная система межбюджетных взаимодействий, ключевым элементом которой является механизм бюджетного выравнивания. Он предполагает достижение равновесия как между бюджетами различных уровней бюджетной системы (вертикальное выравнивание), так и между доходами и расходами в пределах одного уровня (горизонтальное выравнивание). В тех случаях, когда отдельные бюджеты оказываются несбалансированными по указанным направлениям, возникает необходимость

применения инструментов финансовой поддержки в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

Исходя из всего сказанного, считаем необходимым детально рассмотреть принцип разграничения доходов и расходов с целью определения полномочий органов власти на различном уровне по установлению расходных обязательств, а также формированию доходов.

Указанный принцип де-факто институционализирует положения бюджетного федерализма, проистекающие из норм Конституции Российской Федерации и формирующие организационные, а также финансово-правовые основы функционирования бюджетной системы государства.

Принцип бюджетного федерализма представляет собой краеугольный элемент, обеспечивающий разграничение сфер ведения, компетенций и соответствующих финансовых ресурсов между различными уровнями публичной власти. Его практическая реализация ориентирована на построение такой бюджетной архитектуры, при которой предоставление органам государственной власти и местного самоуправления определённых полномочий обязательно сопровождается нормативным закреплением соответствующего объёма финансового обеспечения, необходимого для их осуществления. В зависимости от специфики передаваемых полномочий закрепление соответствующих источников доходов может осуществляться как на постоянной, так и на временной основе. Такая гибкость позволяет учитывать как устойчивые, так и ситуативные особенности функционирования бюджетной системы, обеспечивая адекватное финансовое сопровождение реализуемых задач.

Реализация обозначенного принципа привела к тому, что с 1 января 2008 года был существенно расширен объём бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в части планирования и исполнения расходных обязательств соответствующих бюджетов. При этом размеры указанных

выплат, равно как и порядок их осуществления, закрепляются в нормативных правовых актах субъектов и муниципальных образований [8].

Разграничение источников доходов между бюджетами бюджетной системы России, являясь составной частью принципа самостоятельности и сбалансированности бюджетов, выражается в следующем:

- федеральные налоги и сборы, а также платежи, взимаемые в рамках специальных налоговых режимов, подлежат зачислению в федеральный, региональные и местные бюджеты. В городах федерального значения – Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – их распределение осуществляется по нормативам, установленным для субъектов и муниципальных образований;

- региональные налоги поступают в распоряжение бюджетов субъектов Российской Федерации;

- местные налоги формируют доходную часть бюджетов городских округов, поселений, а также муниципальных районов (в части налогов, уплачиваемых на межселенных территориях);

- неналоговые доходы распределяются между всеми уровнями бюджетной системы [127].

Разграничение бюджетных расходов осуществляется на основе распределения предметов ведения и полномочий между Россией, её субъектами и муниципальными образованиями. Данное разграничение предопределяет не только структурную организацию расходов, но и определяет соотношение доходных и расходных элементов соответствующих бюджетов в рамках бюджетной системы России.

Распределение расходных полномочий между бюджетами строится на основании следующих основополагающих принципов:

- принцип соответствия полномочий – финансирование осуществляется в соответствии с установленной компетенцией федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления;

- принцип ведомственной принадлежности – при определении направлений бюджетных расходов принимается во внимание подведомственность организаций, учреждений и предприятий соответствующим властным структурам;

- принцип приоритета общественной значимости – мероприятия, учреждения и организации, способные оказывать существенное воздействие на развитие общества, могут финансироваться из бюджетов более высоких уровней;

- принцип финансовой самостоятельности – субъекты бюджетных правоотношений наделяются правом самостоятельно устанавливать приоритеты и формировать структуру расходов своих бюджетов. Однако данное право ограничивается Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В этой связи нормативные правовые акты субъектов и муниципальных образований не вправе предусматривать финансирование расходных обязательств, выходящих за пределы их компетенции [127].

Закрепление за каждым уровнем публичной власти определенного объема расходных полномочий направлено на их эффективное и надлежащее исполнение.

Конкретизация структуры бюджетных расходов осуществляется на основании положений БК РФ. В соответствии с ними представительные органы государственной власти и местного самоуправления ежегодно определяют объём расходных обязательств в пределах соответствующих бюджетов [2].

Исходя из конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий, бюджетное законодательство России предусматривает запрет для органов государственной власти субъектов на установление и исполнение расходных обязательств, относящихся к исключительной юрисдикции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, прямо закреплённых в актах федерального законодательства. Аналогичные ограничения распространяются и на органы местного

самоуправления, которым воспрещается принимать к исполнению расходные обязательства, входящие в компетенцию федеральных органов власти либо органов государственной власти субъектов, за исключением ситуаций, прямо предусмотренных федеральными или региональными законами [2].

Государственные органы субъекта вправе формировать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, которые не отнесены к компетенции федеральных органов власти, органов местного самоуправления и не исключены из предметов ведения субъекта федеральным или региональным законодательством. Реализация таких обязательств возможна лишь при наличии достаточного объёма собственных финансовых ресурсов бюджета субъекта. При этом не учитываются межбюджетные трансферты из федерального бюджета в форме дотаций, субсидий или субвенций. Аналогичный порядок распространяется на органы местного самоуправления.

Принцип разграничения доходных и расходных полномочий представляет собой основную гарантию финансовой самостоятельности отдельных субъектов и служит барьером против принятия произвольных решений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Часть 2 статьи 30 БК РФ закрепляет запрет для органов власти и управления устанавливать в отношении граждан и организаций финансовые либо иные обязанности, связанные с осуществлением их компетенции, за исключением прямо установленных в законодательстве России ситуаций [2].

Названный принцип действительно выступает краеугольным камнем системы межбюджетных отношений, способствуя обеспечению стабильности бюджетной системы и поддержанию финансовой независимости различных уровней публичной власти. Вместе с тем сохраняет свою актуальность проблема оптимального разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, что требует учета ряда правовых, экономических и управленческих факторов. Следует отметить, что в настоящее

время продолжают иметь место отдельные случаи регламентации расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований нормативными правовыми актами вышестоящего уровня – федерального либо регионального. Кроме того, сохраняется проблема так называемых нефинансируемых обязательств, то есть возложения на регионы и муниципалитеты расходных полномочий без соответствующего финансового обеспечения. Подобная практика противоречит принципу самостоятельности бюджетов и в целом не соответствует кооперативной модели бюджетной системы. Вследствие указанного региональные, а в особенности местные органы власти, обладают ограниченными возможностями для обеспечения сбалансированности своих бюджетов. Возложенные на них расходные обязательства исполняются, как правило, лишь частично, что приводит к накоплению задолженности, в том числе за счёт заимствований. Погашение такой задолженности становится возможным, главным образом, посредством предоставления целевых межбюджетных трансфертов.

По нашему мнению, выполнение этой задачи требует действий в нескольких направлениях.

Во-первых, необходимо точно определить функции расходов для различных публично-правовых образований, минимизируя случаи совместного или пересекающегося применения полномочий.

Во-вторых, требуется последовательное продолжение политики, направленной на расширение самостоятельности органов государственной власти субъектов России и органов местного самоуправления в сфере формирования и исполнения расходных обязательств. Реализация данного направления предполагает предоставление нижестоящим уровням публичной власти большей свободы в определении приоритетов расходования бюджетных средств при одновременном соблюдении общегосударственных принципов бюджетной системы.

В-третьих, особую значимость приобретает задача по сокращению, а в перспективе и полной ликвидации практики так называемых

«нефинансируемых федеральных мандатов», то есть случаев возложения на регионы и муниципалитеты расходных полномочий без соответствующего финансового обеспечения. Устранение данной проблемы является необходимым условием для укрепления финансовой устойчивости субнациональных бюджетов и обеспечения реальной самостоятельности органов власти на местах.

Нефинансируемые федеральные мандаты представляют собой предписания, установленные федеральными нормативными актами, в силу которых органы государственной власти либо местного самоуправления обязаны осуществлять определённые действия или оказывать соответствующие услуги без предоставления необходимого финансового обеспечения. Это может создавать финансовую нагрузку на местные или региональные бюджеты, так как они обязаны выполнять эти мандаты, но не получают достаточных средств для их реализации [197].

Наконец, важным направлением в решении задачи достижения необходимого соответствия между финансовыми возможностями и расходными полномочиями публично-правовых образований, прежде всего субъектов и муниципальных образований, является законодательное закрепление порядка изменения их разграничения. Такой порядок должен предусматривать одновременное перераспределение бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и (или) предоставление новых источников финансирования для передаваемых расходных обязательств. Реализация данного подхода предполагает внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, включая БК РФ и иные нормативные правовые акты, регулирующие межбюджетные отношения. Цель таких изменений – устранить правовую неопределенность, возникающую при передаче полномочий без должного финансового обеспечения, и обеспечить баланс между объемом полномочий и финансовыми возможностями соответствующих бюджетов.



Помимо прочего, нефинансируемые федеральные мандаты способны порождать дисбаланс между регионами, различающимися по уровню социально-экономического развития. Более богатые регионы обладают большими возможностями для выполнения таких мандатов за счет собственных ресурсов, в то время как более бедные сталкиваются с серьезными трудностями. Это усиливает уже существующие диспропорции в доступности и качестве государственных услуг.

Например, Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» региональные власти должны обеспечивать достижение ряда социально-экономических показателей к установленным срокам [26]. Вместе с тем такие обязательства не предусмотрены бюджетным законодательством. Кроме того, они не соотносятся с имеющимися доходными полномочиями региональных властей. Местные и региональные органы власти сталкиваются с дефицитом бюджета, пытаются выполнить требования федерального законодательства без соответствующих ресурсов, что приводит к ухудшению качества предоставляемых услуг населению, а также вызывает определенные разногласия между федеральными и местными властями, так как последние перегружены необеспеченными обязательствами без достаточной поддержки.

Видится, что механизм правовой защиты бюджетов публично-правовых образований, в особенности субъектов и муниципальных образований, от принятия обязательств, не обеспеченных источниками финансирования, должен в обязательном порядке содержаться в базовых федеральных законах. Также представляется целесообразным проводить оценку финансовых последствий действующих обязательств, а также при введении новых расходных обязательств.

Реализация на практике принципа разграничения доходов и расходов должна учитывать, как общенациональные интересы, так и специфические потребности, и условия отдельных регионов. Ведь основа механизма

финансово-правового регулирования межбюджетных отношений обуславливает разграничение полномочий между Российской Федерацией, её субъектами и местными бюджетами, что представляется важным аспектом.

В настоящее время существенная часть доходов бюджетов субъектов России, а в особенности муниципальных образований, формируется за счёт регулирующих отчислений от федеральных и региональных налогов. При этом объём собственных налоговых и неналоговых поступлений во многих публично-правовых образованиях, прежде всего на муниципальном уровне, оказывается недостаточным и покрывает лишь незначительную часть расходных обязательств соответствующих бюджетов. Такая зависимость от вышестоящих уровней власти ограничивает реальную финансовую самостоятельность регионов и муниципалитетов, что прямо противоречит принципу самостоятельности бюджетов, закреплённому в БК РФ. Часто бывает, что список налогов и налоговая база на региональном и местном уровнях не соответствуют расходам, которые должны покрываться, а полномочия в области налогового регулирования на этих уровнях ограничены. Разделение налоговых поступлений и других доходов помогает устранить вертикальные дисбалансы и уменьшить зависимость нижестоящих бюджетов от дотаций. Тем не менее, в современной России этот принцип всё ещё недоработан, и на субфедеральном и муниципальном уровнях отсутствует связь между объёмами бюджетных услуг и налогообложением.

В связи с этим актуальной задачей остаётся увеличение доли собственных доходов региональных и местных бюджетов, включая соответствующие налоговые поступления. В оптимальной модели бюджет субъекта либо муниципального образования должен формироваться преимущественно за счёт собственных налоговых и неналоговых источников. Вместе с тем полная «самоокупаемость» в условиях существующей кооперативной модели финансово-правового механизма межбюджетных отношений представляется недостижимой и не является практической целью бюджетной политики. Достаточным следует считать обеспечение существенной доли собственных

налогов и иных доходов при формировании доходной базы большинства региональных и муниципальных бюджетов [128].

Разграничение доходных и расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы должно осуществляться на следующих основных принципах:

- стабильное распределение доходов между уровнями бюджетной системы, опирающееся на общие принципы и подходы, которые стимулируют органы власти субъектов и местного самоуправления к созданию благоприятных условий для экономического роста и повышения налогового потенциала их территорий;

- собственные доходы каждого уровня бюджета должны стать основным источником для эффективного выполнения их расходных обязательств, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

- разделение налоговых полномочий должно фокусироваться на выравнивании между уровнями бюджетной системы;

- каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив отчисления от федеральных и региональных налогов [265].

Исходя из изложенного, можно выделить следующие критерии, которые необходимо учитывать при распределении налогов между бюджетами различных уровней: с учетом принципов стабильности, экономической эффективности, территориальной мобильности налоговой базы (чем выше вероятность перемещения налоговой базы между регионами, тем более высокому уровню бюджета следует ввести соответствующий налог), равномерности распределения налоговой базы, а также социальной справедливости.

В БК РФ закреплены исчерпывающие перечни доходных источников каждого уровня бюджетной системы. Так, статьи 50 и 51 определяют состав налоговых и неналоговых поступлений федерального бюджета; статьи

56 и 57 содержат аналогичные перечни для бюджетов субъектов; статьи 61, 61.1, 61.2 и 62 – для местных бюджетов. Указанные нормы фиксируют и нормативы распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в процентном выражении. При этом статьи БК РФ прямо устанавливают, что доходы от региональных налогов, предусмотренных статьёй 14 НК РФ, подлежат зачислению в соответствующие региональные бюджеты в полном объёме. В отличие от этого поступления от федеральных налогов распределяются между бюджетами различных уровней в установленных пропорциях [2; 4]. Это обеспечивает стабильность бюджетной системы, поскольку установлены конкретные объёмы доходов для регионов и муниципалитетов. Данное обстоятельство способствует повышению качества подготовки и своевременности рассмотрения и утверждения как региональных, так и муниципальных бюджетов.

Рассматриваемый принцип также определяет полномочия органов власти всех уровней по формированию доходов и исполнению обязательств в части расходов, которые определяются как самостоятельно, так и вышестоящими структурами. Статьи 7-9 БК РФ закрепляют распределение полномочий между участниками бюджетного процесса. Федеральные органы государственной власти не вправе формировать бюджеты субъектов либо определять направления использования средств региональных бюджетов; аналогичные ограничения действуют в отношении вмешательства субъектов в бюджетную деятельность муниципальных образований. Органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют составление, утверждение и исполнение своих бюджетов. Аналогичный принцип действует и в отношении государственных внебюджетных фондов: их управляющие органы формируют и расходуют средства самостоятельно, а органы государственной власти и местного самоуправления не наделены полномочиями вмешиваться в данный процесс. Вместе с тем из данного общего положения предусмотрены исключения. Таковыми, в частности, являются межбюджетные трансферты. В случае осуществления подобного распределения уполномоченные органы

бюджета-донора вправе устанавливать порядок, условия и направления использования предоставляемых средств [2].

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также органы управления государственными внебюджетными фондами лишены права возлагать на физических и юридических лиц какие-либо финансовые или иные обязательства, возникающие в связи с реализацией их полномочий. Исключения допускаются только в случаях, прямо предусмотренных Конституцией Российской Федерации, БК РФ либо иными федеральными законами. Данное ограничение отражает общий принцип правовой определённости и направлено на недопущение произвольного вмешательства публичной власти в сферу имущественных интересов граждан и организаций. Также, как указывает статья 6 БК РФ, бюджет является формой образования и распределения денежных средств, предназначенных для выполнения задач и функций государства, что отражает публично-правовой характер этих отношений и раскрывает особенности разграничения полномочий в финансово-бюджетной сфере между органами публичной власти различных уровней [2]. Иными словами, формирование доходной базы и осуществление расходных обязательств относятся к исключительной компетенции соответствующих публично-правовых образований. Данный подход подтверждён и в практике Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчёркивал недопустимость отказа государства от исполнения возложенных на него публично-правовых обязательств, поскольку это противоречило бы конституционным гарантиям прав и законных интересов граждан [135].

Исходя из всего вышеизложенного, а также анализа принципа разграничения доходных и расходных компетенций, а также установленных нами диспропорций в распределении доходов между различными уровнями бюджетной системы и наличия в практике межбюджетных отношений в России нефинансируемых обязательств предлагаем рассмотреть возможность внесения

изменений в НК РФ в части изменения порядка распределения налога на прибыль организаций, располагающих обособленными подразделениями.

На сегодняшний день юридическое лицо, имеющее в своей структуре филиалы, несёт обязанность по уплате налога на прибыль в размере 20%. При этом 3% платит головная организация в федеральный бюджет, а 17% распределяются и зачисляются в бюджет регионов, в которых осуществляет деятельность головная организация и ее подразделения [4].

Согласно пункту 2 статьи 288 НК РФ, российские организации обязаны уплачивать авансовые платежи и налог на прибыль в бюджеты субъектов по месту государственной регистрации как самой организации, так и её обособленных подразделений [4]. Распределение сумм налога осуществляется пропорционально доле прибыли, приходящейся на каждое подразделение. Данная доля определяется как среднее арифметическое между:

- удельным весом среднесписочной численности работников (либо суммой расходов на оплату труда) соответствующего подразделения в общей численности работников (или совокупных расходах на оплату труда) налогоплательщика;
- удельным весом остаточной стоимости амортизируемого имущества подразделения в совокупной остаточной стоимости амортизируемого имущества организации, рассчитываемой в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 257 НК РФ [4].

На практике возникает трудность по определению прибыли, которую принес компании отдельный филиал. Для этого в НК РФ предусмотрен порядок определения доли прибыли для каждого такого филиала. Для расчета такой доли применяются два показателя, как изложено выше. Первый показатель – это доля остаточной стоимости активов подразделения в общей собственности компании. Второй критерий выбирает сама организация. Это может быть доля среднесписочной численности сотрудников в общем числе работников компании или доля затрат на заработную плату, относящаяся к подразделению в общем фонде оплаты труда организации. Следует заметить, что такое

распределение налога основывалось на том, что регион, на территории которого сосредоточено больше основных средств и рабочих мест, должен получать более значительную долю налога на прибыль.

Вместе с тем, рассматривая практическое применение данной нормы, можно сказать, что компании часто выбирают распределение по доле фонда оплаты труда при осуществлении данных расчетов. Это обусловлено удобством расчётов, поскольку показатель фонда оплаты труда по каждому конкретному филиалу отражается на поквартальной основе и используется в иных формах налоговой отчётности. В связи с этим бухгалтерские службы нередко применяют данный показатель, поскольку он представляет собой чёткий и однозначный статистический ориентир. Расчет средней численности, как правило, всегда вызывает больше вопросов, так как подкрепляется разноречивыми комментариями и письмами Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы по труду и занятости и Социального фонда России.

Однако статистика заработных плат по регионам показывает, что в нынешнем состоянии рынка труда на один и тот же размер фонда оплаты труда в отдельных субъектах приходится разное число сотрудников. И тогда получается, что в субъектах, где низкие зарплаты, бюджет получает меньший уровень доходов, чем еще более ухудшает уровень жизни населения. Такое положение дел нелогично и несправедливо [266].

Учитывая изложенное, предлагается изложить абзац 1 пункта 2 статьи 288 НК РФ таким образом: «Уплата авансовых платежей, а также сумм налога, подлежащих зачислению в доходную часть бюджетов субъектов Российской Федерации, производится налогоплательщиками – российскими организациями по месту нахождения организации, а также по месту нахождения каждого из ее обособленных подразделений исходя из доли прибыли, приходящейся на эти обособленные подразделения, определяемой как средняя арифметическая величина удельного веса среднесписочной численности работников и удельного веса остаточной стоимости амортизируемого имущества этого

обособленного подразделения соответственно в среднесписочной численности работников и остаточной стоимости амортизируемого имущества, определенной в соответствии с пунктом 1 статьи 257 настоящего Кодекса, в целом по налогоплательщику.» [4].

На наш взгляд, данное предложение об изменении порядка распределения налога на прибыль вполне разумно и легко реализуемо на практике. Регионы и его работающие жители в данном случае получают положительный эффект, так как данное предложение направлено на пополнение бюджета именно тех субъектов, где находится наибольшее количество рабочих мест, расположены производства и ведется фактически деятельность, приносящая прибыль, независимо от уровня заработных плат в регионе, что безусловно поспособствует увеличению поступлений в бюджеты субъектов России.

Учитывая все изложенное, можно сделать вывод о том, что нами рассмотрены и проанализированы принципы и основы разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, а также исходя из указанного анализа предложены изменения в статью 288 НК РФ в части распределения налога на прибыль организаций, имеющих обособленные подразделения, что поспособствует пополнению соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

## **2.2 Финансово-правовые аспекты обеспечения бюджетов субъектов Российской Федерации**

Когда речь идет о финансово-правовом обеспечении регионов России, необходимо затронуть такое понятие, как доходы бюджета.

Доходы государственного и муниципального бюджета представляют собой совокупность экономических отношений, урегулированных нормами бюджетного законодательства и возникающих в процессе поступления денежных средств в соответствующий бюджет. Указанные доходные поступления образуют финансовую основу для реализации публично-правовых



функций государства и муниципальных образований, а также служат материальным источником исполнения установленных государственно-правовых и муниципально-правовых обязательств по удовлетворению общественно значимых потребностей [127].

Правовые отношения, возникающие в процессе формирования бюджетного фонда соответствующего уровня бюджетной системы, реализуются посредством механизма обязательных публичных платежей, уплачиваемых хозяйствующими субъектами, организациями, учреждениями, а также физическими лицами в доход соответствующего бюджета. Материально-вещественное выражение данных отношений конституируется в форме денежных средств, аккумулируемых и централизуемых в рамках бюджетной системы России, что обеспечивает финансовую основу функционирования публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Согласно статье 6 БК РФ доходы бюджета представляют собой поступающие в соответствующий бюджет денежные средства, за исключением средств, которые в силу закона подлежат квалификации в качестве источников финансирования дефицита бюджета [2].

Нормативное регулирование состава и структуры доходных источников основывается на широком нормативно-правовом массиве, который подвержен постоянному развитию и совершенствованию. Так, БК РФ закрепляет перечень доходных источников бюджетов, налоговое законодательство (НК РФ) определяет перечень налоговых и приравненных к ним обязательных платежей, тогда как источники неналоговых доходов устанавливаются в соответствии с положениями отраслевого законодательства, в частности, за счёт поступлений от приватизации государственного либо муниципального имущества, а также от деятельности, осуществляемой на основании лицензий.

Многообразие форм и источников поступлений в бюджеты различных уровней порождает настоятельную необходимость их строгой классификации, опирающейся на сочетание правовых и экономических признаков.

С учётом социально-экономического критерия доходы бюджетов могут быть классифицированы по следующим основным группам:

- доходы от юридических лиц всех форм собственности – денежные поступления, формируемые в результате уплаты организациями налогов и иных обязательных платежей в соответствии с действующим законодательством;
- доходы от использования государственного и муниципального имущества – средства, извлекаемые из владения, пользования и распоряжения таким имуществом, включая поступления от сдачи его в аренду либо отчуждения в установленном законом порядке;
- доходы от государственной предпринимательской и внешнеэкономической деятельности – финансовые поступления, образующиеся в процессе хозяйственной деятельности России, её субъектов и муниципальных образований, а также в результате участия в международном экономическом обороте;
- доходы от личных доходов граждан – средства, формируемые посредством налогообложения физических лиц и иных установленных законом обязательных платежей [127].

Указанная классификация обладает принципиальным значением как для раскрытия материального содержания бюджетной системы, так и для корректного определения источников её финансового обеспечения.

С учётом критерия принадлежности права собственности бюджетные доходы подразделяются на:

- категории собственных доходов в соответствии с положениями статьи 47 БК РФ, к которым относятся:

- 1) налоговые доходы – обязательные поступления, подлежащие зачислению в бюджеты всех уровней бюджетной системы в порядке, определяемом бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах;

2) неналоговые доходы – средства, поступающие в бюджеты на основании федерального законодательства, а также нормативных правовых актов субъектов России и муниципальных правовых актов;

3) безвозмездные поступления (межбюджетные трансферты, исключая субвенции).

- заемные доходы – средства, привлекаемые при недостаточности собственных финансовых ресурсов, в число которых входят:

1) бюджетные ссуды, предоставляемые из бюджетов вышестоящего уровня;

2) государственные и муниципальные займы, размещенные в целях финансирования инвестиционных программ;

3) кредитные средства, привлекаемые из банковских и иных финансовых организаций [2].

Данная система классификации бюджетных доходов обеспечивает структурированность и прозрачность финансовых потоков, что способствует эффективному управлению бюджетной системой на всех уровнях публичной власти.

Каждый уровень бюджетной системы Российской Федерации наделён собственными источниками доходов, перечень коих определяется положениями БК РФ. В частности, в главе 7 БК РФ регламентирован правовой порядок формирования доходной части федерального бюджета. К указанным доходам относятся поступления от федеральных налогов и сборов, средства, получаемые в результате применения специальных налоговых режимов, а также неналоговые доходы, прямо предусмотренные законодательством. При этом перечень налоговых доходов федерального бюджета носит исчерпывающий характер и в силу императивных норм права не подлежит расширительному толкованию либо произвольному дополнению иными источниками.

В отличие от строго регламентированных налоговых поступлений, регулирование неналоговых доходов федерального бюджета осуществляется с

предоставлением федеральным органам государственной власти более широких дискреционных правомочий, определяемых пределами действующего законодательства. Законодательные органы России вправе вводить новые виды неналоговых доходов, изменять или отменять действующие их виды исключительно при соблюдении нижеследующих условий: (1) на основании получения официального заключения соответствующих федеральных органов исполнительной власти; (2) путём внесения надлежащих изменений в БК РФ.

Правовое регулирование структуры и источников доходов бюджетов субъектов осуществляется в соответствии с положениями главы 8 БК РФ. Доходная база бюджетов субъектов включает в себя налоговые и неналоговые поступления. При этом законодательные (представительные) органы субъектов наделены полномочиями по введению региональных налогов и сборов, определению ставок по ним, а также предоставлению налоговых льгот в пределах компетенции, установленной налоговым законодательством Российской Федерации [2; 4].

Предоставление органами исполнительной власти субъектов России отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в доход региональных бюджетов допустимо лишь при одновременном соблюдении следующих условий: отсутствие у субъекта задолженности по возврату бюджетных кредитов федеральному бюджету; соблюдение установленных БК РФ предельных параметров дефицита бюджета и объёма государственного долга.

Доходная часть местных бюджетов регулируется положениями главы 9 БК РФ. В указанной главе закреплён порядок формирования налоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований, включающих бюджеты городских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов и муниципальных округов. Введение налоговых доходов в местные бюджеты осуществляется посредством принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления, которыми устанавливаются налоговые ставки и

предоставляются налоговые льготы – в пределах полномочий, определённых НК РФ [2; 4].

Нормативное регулирование финансового обеспечения региональных бюджетов закреплено в ряде положений БК РФ. Так, статьи 56-57 БК РФ определяют порядок зачисления доходов в бюджеты субъектов и их распределение между уровнями бюджетной системы, а статья 58 БК РФ закрепляет право субъектов устанавливать нормативы отчислений в местные бюджеты. Правовой режим формирования и осуществления бюджетных расходов субъектов России регламентирован в статьях 65-87 БК РФ, при этом статья 85 БК РФ конкретизирует состав их расходных обязательств. Вопросы, касающиеся бюджетного дефицита субъектов, урегулированы в статье 93.1 БК РФ, а источники его финансирования – в статье 95 БК РФ. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета регулируются положениями статей 129-130 БК РФ, а их формы (субсидии, субвенции, дотации) детализированы в статьях 131-133.3 БК РФ. Порядок предоставления трансфертов из бюджетов субъектов закреплён в статьях 135-140 БК РФ. Таким образом, указанные нормы в совокупности формируют правовую основу функционирования и финансового обеспечения региональных бюджетов России [2].

Подробнее хочется остановиться на налоговых доходах, как ключевом источнике формирования бюджетов бюджетной системы России.

Следует подчеркнуть, что закрепление отдельных видов налоговых доходов исключительно за региональными бюджетами представляется затруднительным по ряду объективных обстоятельств. Прежде всего, распределение природно-ресурсного потенциала на территории России носит крайне неравномерный характер, вследствие чего доходы от его эксплуатации формируются диспропорционально. Дополнительно на объём указанных поступлений существенным образом влияют внешнеэкономические и политические факторы, изменения на мировой арене, что обуславливает нестабильность и высокую зависимость данных доходов от конъюнктурных условий. Поэтому децентрализация таких доходов явно не является

рациональной. Более того, можно привести пример возникновения конституционно-правовой коллизии, когда органы государственной власти некоторых республик нарушают исключительное ведение Российской Федерации, закрепляя в региональных конституциях землю, недра и иные природные ресурсы, расположенные на территории этих субъектов, как свою собственность [241].

Также здесь необходимо отметить, что, например, система налоговых вычетов при исчислении налога на добавленную стоимость (далее – НДС) делает данный вид доходов не только затруднительным в части администрирования, но и потенциально сопряжённым с необходимостью возврата средств налогоплательщикам за счёт регионального бюджета, что создаёт дополнительные риски для его сбалансированности и устойчивости. Однако в масштабах страны поступления, как правило, компенсируют возвраты и ощутимы в меньшей степени, особенно если налог централизован в одном бюджете. Принимая во внимание особенности взимания и характер этих налогов, полностью или частично передавать поступления от них кажется нам нецелесообразным. Здесь также стоит отметить, что одной из отличительных черт российского налогового права является концентрация механизмов обеспечения исполнения налоговых обязательств на федеральном уровне. Меры налоговой ответственности, процедуры осуществления налогового контроля, а также порядок привлечения к налоговой ответственности урегулированы федеральным законодательством, при этом реализация принудительных функций возложена на органы исполнительной власти, входящие в федеральную систему [233].

Таким образом, возможности перераспределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы весьма ограничены и могут осуществляться только в рамках четко определенных групп доходов. Более того, такая передача должна не только укреплять налоговую автономию, но и прежде всего улучшать собираемость переданных доходов.

Также следует отметить ещё один аспект. В условиях сокращения федеральной финансовой помощи для региональных бюджетов, межбюджетные трансферты не могут постоянно оставаться источником увеличения доходов. Вместе с тем совершенствование правовых и организационно-финансовых механизмов предоставления указанной помощи может обеспечить её целенаправленное распределение в пользу тех субъектов, которые объективно испытывают недостаток собственных финансовых ресурсов для обеспечения устойчивого социально-экономического развития.

То же самое можно сказать о неналоговых доходах. В данном случае строго закрепить за одним уровнем бюджета бюджетной системы Российской Федерации какой-либо из неналоговых доходов не представляется возможным, поскольку трудно дать точное определение данной категории. Это обусловлено отсутствием единой совокупности признаков, которые могли бы объединять эти платежи, а также их разнообразием и открытым списком. Поэтому при описании института неналоговых доходов упоминается только состав соответствующих платежей, без указания их характеристик.

Кроме того, в Российской Федерации на уровне законодательства отсутствуют общие рамочные стандарты на размеры, сроки и условия уплаты неналоговых доходов.

В дополнение к сказанному, 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.

Разделение источников дохода и организация всей системы межбюджетных взаимоотношений направлены на достижение баланса в бюджетной системе и гармонизацию налогового бремени. В условиях ограничения финансовых ресурсов важно обеспечить не только их эффективное перераспределение, но и экономический рост в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Однако многие проблемы финансово-правового обеспечения

субъектов России остаются нерешёнными. Среди этих проблем можно выделить следующие:

1) в части финансово-правового статуса бюджеты регионов и муниципалитетов остаются зависимыми от федерального центра.

Вопрос соотношения полномочий федерального центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является одной из ключевых проблем государственного устройства. Конституция Российской Федерации закрепляет принцип федерализма, однако на практике регионы и муниципалитеты часто оказываются в сильной зависимости от федерального центра.

В частности, в структуре доходов субъектов значительную часть составляют дотации, субвенции и субсидии из федерального бюджета.

По данным бюджетной статистики, около 70% регионов России являются дотационными, что свидетельствует о высокой финансовой зависимости от центра [2]. Это приводит к ограничению финансовой самостоятельности регионов и необходимости согласования значительной части расходов с федеральными органами.

Кроме того, федеральные законы часто детально регламентируют деятельность региональных и местных органов власти, оставляя им ограниченные возможности для самостоятельного правового регулирования. Например, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет основы муниципального управления, но также ограничивает самостоятельность муниципалитетов, в том числе в вопросах бюджетного планирования [19].

Кроме того, существенное влияние оказывают указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, которые нередко расширяют компетенцию федеральных органов за пределы их конституционных полномочий, что мы подробнее рассмотрим в следующей главе.

2) 2/3 доходов консолидированного бюджета России приходится на федеральный бюджет [17].



Это проявляется в том, что крупнейшие источники доходов, такие как НДС, налог на прибыль крупных компаний, экспортные пошлины на нефть и газ, поступают в федеральный бюджет. Многие регионы не располагают достаточными финансовыми ресурсами для самостоятельного покрытия собственных расходов, особенно на социальные обязательства, инфраструктуру и поддержку предпринимательской деятельности. В связи с этим они вынуждены рассчитывать на предоставление межбюджетных трансфертов в форме дотаций, субвенций и субсидий.

Ограниченность собственных доходных источников препятствует органам власти субъектов в осуществлении мер по стимулированию предпринимательской деятельности, привлечению инвестиций и финансированию местных проектов. В результате реализация региональных инициатив существенно зависит от решений, принимаемых на федеральном уровне, что может замедлять темпы социально-экономического развития субъектов России.

3) региональные и местные налоги зачастую имеют низкий фискальный потенциал.

Фискальный потенциал представляет собой объективно обусловленный объём возможных доходов бюджета, который может быть мобилизован в бюджетную систему в пределах действующего налогового законодательства и экономических условий [129].

В соответствии с действующим законодательством, налоговая база по региональным и местным налогам формируется преимущественно за счёт имущественных прав и деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также физических лиц. Указанная база, как правило, обладает низкой доходогенерирующей способностью вследствие ограниченного уровня экономической активности на соответствующей территории.

В соответствии с НК РФ к региональным налогам отнесены налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес. В

перечень местных налогов, в свою очередь, входят земельный налог, налог на имущество физических лиц, а также торговый сбор (в отдельных муниципальных образованиях).

Эти налоги формируют доходную часть региональных и местных бюджетов, однако их фискальный потенциал остается недостаточным для покрытия всех расходов субъектов и муниципалитетов.

Многие региональные и местные налоги зависят от имущества, которое неравномерно распределено по территории страны. В регионах с низким уровнем экономического развития налоговая база значительно уже, чем в крупных экономических центрах.

Кроме того, законодательные ограничения на установление налоговых ставок и широкая практика предоставления налоговых льгот снижают объем возможных поступлений. Например, льготы по налогу на имущество организаций могут существенно сокращать доходную базу регионов.

Также эффективность сбора налогов на местах влияет на их фискальный потенциал. Недостаточное развитие налоговой инфраструктуры и сложность администрирования, особенно в небольших муниципалитетах, приводят к недополучению доходов.

4) недостаточное стимулирование субъектов для поиска и развития собственных источников финансирования своих расходов.

У регионов, получающих значительную финансовую поддержку от федерального центра, недостаточно стимулов для поиска и развития собственных источников финансирования своих расходов, что мы также детально рассмотрим в следующей главе [177].

Учитывая рассмотренные нами проблемы по обеспечению бюджетов субъектов России, мы предлагаем рассмотреть глобальное решение по данному вопросу, которое заключается в возможности укрупнения регионов, то есть изменение административно-территориального деления на основанное по экономическому принципу, а не политическому или национальному, как это существует сегодня в Российской Федерации, с целью реформирования

межбюджетных отношений и выравнивания бюджетной обеспеченности. Такое укрупнение должно быть осуществлено как минимум в части предоставления межбюджетных трансфертов.

Также, в качестве идеи, которую возможно реализовать в будущем, можно рассмотреть федеральные округа. Для интеграции этого уровня территориальной организации российского государства хотя бы в существующую структуру межбюджетных отношений, требуется включение федеральных округов в иерархию публичной власти. Но самое главное – в федеральных округах должно быть сформировано собственное бюджетное устройство, а также внесены соответствующие изменения в налоговое законодательство, включая положения о распределении налоговых доходов не только между федеральным уровнем, регионами и муниципалитетами, но между включённым в эту структуру новым уровнем – условно назовём его «окружным». Данная идея в настоящее время тяжело реализуема, так как потребует внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, но при этом может быть рассмотрена в качестве перспективы.

А вот идея укрупнения регионов России для оптимизации их социально-экономического развития не нова.

Темы укрупнения и разукрупнения неоднократно возникают в истории России. При этом, в настоящее время насчитывается около 30 федераций на политической карте мира. Среди них преобладают федеративные государства, построенные по территориальному принципу. Границы между их субъектами устанавливались с учетом природно-географических, экономических и административных факторов. Они не предназначались для решения национальных вопросов или же обеспечение территориальных автономий для национальных меньшинств. Этот фактор исключает в таких классических федерациях появления высокого уровня централизации. При этом Россия относится к национально-территориальному виду федерации [208].

Советом по изучению производительных сил в советский период была разработана концепция территориальной реформы. Основным автором этой

концепции является Алеко Адамеску. На основе идейной концепции А. Адамеску был разработан проект двухэтапного административно-территориального реформирования, предполагавший создание семи федеральных округов, а также формирование административно-экономических регионов. Следует особо подчеркнуть, что учреждение федеральных округов стало важнейшим этапом в повышении эффективности координации деятельности органов государственной власти.

По свидетельству учёного, в 1998 году данный проект заручился поддержкой Администрации Президента Российской Федерации, что обусловило последующее создание института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, ставшего ключевым элементом системы федерального управления [208].

Слияние регионов Российской Федерации представляет собой политико-экономический процесс, целью которого является административное объединение нескольких соседствующих и экономически связанных регионов страны. Потенциальные финансово-бюджетные последствия реализации данной процедуры могут выразиться в более равномерном распределении доходной базы между субъектами, снижении административных расходов, оптимизации сети бюджетных учреждений, расширении налоговой базы регионов, сокращении зависимости от межбюджетных трансфертов, а также в перераспределении бюджетных ресурсов в пользу менее развитых территорий за счет более обеспеченных регионов.

С начала 2000 года в России реализовывалась политика укрупнения субъектов, направленная на повышение эффективности управления, сокращение дотационной зависимости и оптимизацию административной структуры. В период с 2005 г. по 2008 г. в результате объединения отдельных субъектов было образовано шесть новых территориальных образований. Дальнейшая реализация данной политики была приостановлена в связи с выявленными политическими рисками и общественными протестами.

Для усиления позитивного вклада каждого региона в развитие страны следует учитывать те положительные черты, которые обладают наибольшим влиянием. Таким образом, одной из выгод укрупнения является формирование сильного экономического субъекта. Путем объединения регионов, государство стремится соединить более развитый регион с менее развитыми, чтобы уравновесить экономическую ситуацию и повысить уровень жизни населения в удаленных населенных пунктах. В случае объединения, федеральные власти направляют в эти регионы дотации, которые значительно превышают выплаты каждому отдельному региону. Укрупнение регионов может быть целесообразным с точки зрения упрощения управления, также это может способствовать сокращению расходов для федерального центра в части оптимизации расходов на содержание региона и аппарата его управления. Также стоит отметить слова спикера Совета Федерации В.И. Матвиенко о том, что «надо укрупнять регионы, и не просто по чьей-то воле, а имея под этим экономические, инвестиционные и иные обоснования» [262].

Представляется, что именно в данном аспекте заключается существенный потенциал повышения результативности и устойчивости функционирования всей системы межбюджетных отношений, обеспечивающей сбалансированность бюджетной системы и согласование интересов различных уровней публичной власти. Это существенно повысит обоснованность и справедливость распределения бюджетных средств из федерального центра, так как первоначальный этап такого распределения будет включать меньшее количество регионов, а многоуровневость и так фактически уже присутствует на практике, если рассматривать, например, местный уровень, где возможны восемь типов муниципальных образований, каждый из которых имеет собственные бюджеты [19]. При этом уменьшение аппарата государственных служащих будет сочетаться со значительным повышением эффективности функционирования бюджетной системы страны и гораздо более справедливым распределением финансовых ресурсов между публично-правовыми образованиями.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что к финансово-правовым аспектам обеспечения бюджетов субъектов относятся доходы, поступающие от взимания налогов, неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления, предоставляемые в виде межбюджетных трансфертов. На основе анализа бюджетного законодательства в указанной части выделены проблемы в части сохраняющейся зависимости регионов от федерального центра. При этом, в параграфе отмечено о невозможности закрепления ряда налоговых доходов исключительно за региональными бюджетами из-за ряда объективных причин. На основании изложенного сформулировано теоретическое предложение о возможности укрупнения регионов, то есть изменение административно-территориального деления, основанное по экономическому принципу, а не политическому или национальному, как это существует сегодня в Российской Федерации, что существенно повысит обоснованность и справедливость распределения бюджетных средств из федерального центра.

### **2.3 Финансово-правовое регулирование иных межбюджетных трансфертов на примере дорожных фондов**

Дорожная деятельность – это «деятельность, связанная с проектировкой, строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом и обслуживанием автомобильных дорог» [18]. Деятельность по строительству, реконструкции и содержанию дорожной инфраструктуры, равно как и её последовательное развитие, выступает не только одним из ключевых факторов социально-экономического прогресса, но и интегральным показателем устойчивости и эффективности функционирования национальной хозяйственной системы и экономики государства. Особую значимость данный аспект приобретает применительно к странам с обширной территорией, значительная часть которой расположена в неблагоприятных для жизнедеятельности зонах. Россия, обладая крупнейшей в мире территорией и

одновременно наибольшей долей земель, характеризующихся суровыми климатическими условиями, сталкивается с объективными трудностями: расходы на строительство и поддержание дорожной сети в пригодном для эксплуатации общегражданским транспортом состоянии в таких регионах многократно превышают аналогичные затраты в государствах или регионах, где климатические условия носят более благоприятный характер.

Иными словами, дорожная деятельность в условиях России объективно сопряжена как минимум с двумя критически значимыми факторами, многократно увеличивающими стоимость её осуществления по сравнению с подавляющим большинством иных государств: во-первых, это значительные расстояния и, как следствие, крайне высокая протяжённость автомобильных дорог; во-вторых, сложные природно-климатические условия, предъявляющие повышенные требования к качеству дорожного полотна и сопутствующей инфраструктуры, а также существенно сокращающие срок их эксплуатации, что влечёт за собой необходимость дополнительных финансовых затрат. При таких обстоятельствах многие субъекты, а особенно муниципальные образования, объективно лишены возможности самостоятельно обеспечивать финансирование строительства и содержания дорожной сети и сопутствующей инфраструктуры в состоянии, отвечающем хотя бы минимально допустимым критериям общего пользования. Между тем, дорожная деятельность по праву рассматривается в качестве одного из приоритетных и системообразующих направлений публичной политики во всех развитых странах, поскольку именно она выступает локомотивом экономического роста, обеспечивая мультипликативный эффект для смежных отраслей и национальной экономики в целом.

Географическая структура нашей страны одновременно выступает как стратегическое преимущество и порождает сложные задачи, требующие постоянного внимания. Проблема территориальной разобщённости между регионами, поселениями или жителями остаётся актуальной на протяжении веков: многие из них имеют ограничения в связи между собой из-за

значительных расстояний, что особенно заметно в Сибири и Дальнем Востоке. Отсутствие действенных и системных мер в сфере развития дорожной инфраструктуры объективно влечёт за собой негативные социально-экономические последствия, выражающиеся в снижении объёмов товарооборота, ценовой нестабильности на потребительском рынке, ослаблении социальной интеграции и культурного единства общества. Более того, в условиях современной международной политической обстановки территориальная фрагментированность России, выражающаяся в недостаточном уровне транспортной связанности её регионов, способна трансформироваться в фактор, угрожающий национальной безопасности государства. Решение указанной проблемы возлагается на дорожную деятельность, имеющую системообразующее значение.

Среди отечественных исследователей, в различные периоды обращавшихся к анализу проблематики, связанной с развитием и функционированием дорожной отрасли, следует отметить достаточно широкий круг учёных. В их трудах рассматривались такие направления, как законодательное регулирование строительства и содержания автомобильных дорог, обеспечение качества дорожных работ, нормирование затрат и финансовое обеспечение дорожной деятельности, вопросы управления дорожным комплексом, методика оценки эффективности строительства и содержания дорог, а также внедрение инновационных управленческих решений в дорожном хозяйстве [219].

Вместе с тем следует констатировать, что значительная часть вопросов финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в сфере дорожной деятельности остаётся недостаточно разработанной как в доктринальном, так и в прикладном аспектах, что предопределяет необходимость дальнейших теоретических исследований и практических изысканий в указанной области.

Согласно данным, около 2/3 дорог общего пользования в России соответствуют нормативным требованиям. Плохое техническое состояние



дорог приводит к увеличению транспортных затрат и, соответственно, себестоимости большинства товаров, услуг и работ. Следует отметить, что удельный вес транспортных расходов в себестоимости продукции в России достигает 15-20%, тогда как в ведущих мировых экономиках данный показатель варьируется в пределах 7-8%. При этом начиная с февраля 2022 года в силу резкой волатильности цен на углеводородное сырьё, обусловленной введением антироссийских санкций и общей напряжённостью международной политической обстановки, себестоимость перевозок демонстрирует тенденцию к росту даже в наиболее устойчивых экономиках.

В результате ежегодные экономические потери, прямо связанные с недостаточным развитием и неудовлетворительным состоянием дорожной инфраструктуры, превышают 3% ВВП России, что следует квалифицировать как крайне неблагоприятный макроэкономический индикатор [50].

Для улучшения текущей ситуации необходимо значительное инвестирование в развитие дорожной инфраструктуры. Опыт стран с высокоразвитой сетью дорог показывает, что дорожное хозяйство в таких странах финансируется из государственного бюджета и за счет нетрадиционных источников финансирования, таких как платные дороги.

Разнообразные формы и механизмы финансирования дорожной деятельности, безусловно, могут и должны использоваться в условиях России. Однако их комплексный анализ выходит за пределы настоящего исследования, поскольку основным его объектом являются именно межбюджетные отношения, а в их структуре – трансферты, непосредственно связанные с финансированием дорожной сферы.

В указанном контексте особое значение приобретают целевые межбюджетные трансферты, функционирование эффективной системы которых способно не только стимулировать развитие дорожной деятельности, но и обеспечить достижение стратегических целей социально-экономического развития России, укрепление сбалансированности бюджетной системы и повышение результативности использования публичных финансов. С учетом

приобретенных практических навыков, полученных в Минфине России, и результатов проведенной апробации, представляется обоснованным рассмотрение данного вопроса в рамках нашего исследования.

Межбюджетные отношения в дорожной деятельности основывается на финансовых взаимоотношениях между различными уровнями власти при формировании, распределении и использовании средств на осуществление дорожной деятельности.

В связи с этим, считаем целесообразным рассмотреть систему дорожных фондов и проанализировать межбюджетные отношения в рамках данной отрасли.

Согласно анализу статьи 179.4 БК РФ можно отметить, что межбюджетные отношения в дорожной деятельности основываются на следующих принципах:

- финансирование федеральных автомобильных дорог осуществляется посредством средств Федерального дорожного фонда (далее – ФДФ);
- финансирование региональных автомобильных дорог осуществляется за счёт средств дорожных фондов субъектов, формируемых в соответствии с положениями БК РФ, при этом допускается привлечение федерального софинансирования в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;
- финансирование муниципальных автомобильных дорог осуществляется за счёт средств местных бюджетов. Вместе с тем допускается предоставление дополнительной финансовой поддержки органам местного самоуправления в форме межбюджетных трансфертов в рамках реализации региональных и федеральных целевых программ, направленных на развитие и модернизацию дорожной сети [2].

Межбюджетные отношения в области дорожной деятельности включают в себя механизмы распределения и предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов.

Данные трансферты направлены на совместное финансирование расходных обязательств субъектов, возникающих в процессе реализации мероприятий, связанных с развитием и модернизацией дорожной инфраструктуры, в частности, в рамках федерального проекта «Содействие развитию автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения», который является частью государственной программы «Развитие транспортной системы».

Размер софинансирования может достигать 100%. Выделение трансфертов происходит на основании заключенного соглашения между Федеральным дорожным агентством и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта.

Кроме того, региональные власти могут предоставлять муниципалитетам бюджетные кредиты из дорожного фонда субъекта.

Также в соответствии с законом № 419-ФЗ в целях повышения качества региональной и местной дорожной инфраструктуры в 2025 году предусмотрено выделение 336,6 млрд рублей за счёт предоставления межбюджетных субсидий, направляемых на строительство и реконструкцию автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения в рамках реализации федерального проекта «Региональная и местная дорожная сеть», что призвано способствовать развитию транспортной сети и обеспечению устойчивого социально-экономического роста территорий [17].

Учитывая вышеизложенное, можно заключить, что межбюджетные отношения в дорожной сфере обеспечивают баланс между федеральными, региональными и муниципальными задачами путем распределения финансовых ресурсов посредством дорожных фондов.

На сегодняшний день процесс строительства дорог в России находится под контролем властей всех уровней: федерального, регионального и местного. Этот контроль согласуется с принципами распределения ответственности за проектирование и содержание дорог. В 1990 годах специальным источником финансирования дорожных работ у субъектов были дорожные фонды, которые

в начале 2000 годов были упразднены решением Правительства Российской Федерации. Однако после их ликвидации, регионы не могли не только осуществлять ремонт существующих дорог, но и строить новые. В связи с этим в 2011 году были внесены поправки в БК РФ и другие акты, вернув дорожные фонды [7]. В настоящее время акцизы на автомобильное топливо являются главным источником их финансирования. Помимо налоговых поступлений, действующее законодательство предусматривает возможность использования неналоговых источников для формирования доходной базы дорожных фондов. В соответствии с положениями БК РФ для ФДФ закреплено десять видов неналоговых доходов. При этом субъекты России при формировании региональных дорожных фондов оперируют существенно более широким перечнем: свыше тридцати видов неналоговых источников, а также поступлениями от транспортного налога, закреплённого за их бюджетами [2]. Помимо этого, местные органы самоуправления получили право на создание собственной финансовой базы для дорожных нужд. С этой целью формируются муниципальные дорожные фонды, которые аккумулируют средства для строительства и ремонта дорог на местном уровне.

Согласно российскому законодательству, в целях обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований субъекты устанавливают нормативы отчислений от акцизов в местные бюджеты, которые подлежат формированию с обязательным нормативным отчислением в их доходную часть средств в размере не менее 10% совокупного объёма налоговых доходов консолидированного бюджета соответствующего субъекта [2].

Такая система межбюджетных трансфертов помогает частично пополнять муниципальные дорожные фонды. Однако этот источник финансирования недостаточен для значительного улучшения местной дорожной инфраструктуры. Кроме того, из-за передачи большей части акцизов в региональные дорожные фонды Федеральный дорожный фонд потерял важный источник дохода.

Для решения этой проблемы в 2015 году была испытана и введена в эксплуатацию система «Платон», представляющая собой плату за проезд грузовых автомобилей массой более 12 тонн [270].

Однако до сих пор имеют место случаи неудовлетворительного состояния дорожной инфраструктуры и недостаточности развития дорожно-строительного комплекса, что указывает на недостаточную эффективность работы органов управления. Одной из ключевых причин обозначенных проблем следует признать несовершенство действующего финансово-правового регулирования межбюджетных трансфертов в сфере дорожной деятельности. Указанный пробел нормативного характера препятствует формированию эффективного механизма распределения бюджетных ресурсов и снижает результативность реализации государственных и муниципальных полномочий в области дорожного хозяйства. Также за последние годы в России сложился иной механизм управления в этой области, который связан с государственным регулированием инвестиционной активности в данной сфере.

Согласно статье закона № 257-ФЗ финансирование деятельности, связанной с содержанием и развитием автомобильных дорог федерального значения, осуществляется за счёт средств федерального бюджета, а также иных источников, прямо предусмотренных законодательством, включая средства, поступающие от юридических и физических лиц [18]. Следует особо подчеркнуть, что в указанном нормативном контексте не содержится упоминаний о привлечении ресурсов иных уровней бюджетной системы, это говорит о том, что существующее законодательство не разрешает использование средств из нижестоящих бюджетов на указанные цели. Однако допускается финансирование со стороны любых организаций, а также частных лиц. Расходы федерального бюджета на дороги осуществляется в соответствии с нормативами финансовых затрат и правил расчёта размера ассигнований из федерального бюджета для этих целей, установленных Правительством Российской Федерации [18].

Тем не менее законодательство допускает участие органов государственной власти субъектов в финансировании дорожной деятельности на автомобильных дорогах федерального значения. Такое участие возможно за счёт средств региональных бюджетов при условии заключения соответствующего соглашения с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению дорожным хозяйством и инфраструктурой. Финансирование осуществляется в форме предоставления субсидии, что по своей правовой природе представляет собой обратный межбюджетный трансферт из бюджета субъекта в федеральный бюджет. Финансирование деятельности в сфере дорог регионального или межмуниципального уровня осуществляется из бюджетов субъектов, а также из других источников, разрешённых российским законодательством, включая средства частных юридических и физических лиц, привлекаемых в соответствии с условиями концессионных соглашений (статья 33 упомянутого закона № 257-ФЗ от 08.11.2007) [18]. Планирование расходов бюджета субъекта для ремонта и содержания автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения основывается на правилах расчёта бюджета на эти цели, используя соответствующие финансовые нормы, с учётом необходимости соблюдения транспортно-эксплуатационных характеристик дорог, установленных техническими регламентами. Такие нормативы утверждаются высшим органом исполнительной власти субъекта России.

Указанный федеральный закон распространяет своё регулирование и на деятельность в сфере автомобильных дорог местного значения. Финансирование соответствующих расходов осуществляется преимущественно за счёт средств местных бюджетов, а также из других источников, включая средства от физических или юридических лиц, возможно, посредством концессионных соглашений. Расходы местного бюджета на дорожную деятельность формируются в соответствии с правилами расчета бюджетных ассигнований, определяемых на основе нормативов. Эти нормативы учитывают необходимость того, чтобы транспортно-

эксплуатационные характеристики отвечали требованиям технических регламентов.

Более того, дорожная деятельность касательно частных дорог выполняется за счет средств застройщиков и собственников дорог, а также из других предусмотренных законом источников (статья 35 закона № 257-ФЗ от 08.11.2007) [18].

Статья 179.4 БК РФ закрепляет правовое регулирование состава и структуры источников формирования федерального, региональных и муниципальных дорожных фондов, определяя их исчерпывающий перечень. Установленный данным положением перечень носит императивный характер и не подлежит произвольному расширительному толкованию либо дополнению иными видами доходов. ФДФ представляет собой часть бюджета страны, предназначенную для финансирования работ на дорогах общего пользования. Эти средства поступают от различных источников, указанных в статье 179.4 БК РФ [2].

Учреждение регионального дорожного фонда и наполнение его финансовыми средствами производится на основании законодательства соответствующего субъекта [2].

Обращаем внимание, что муниципальный дорожный фонд может быть создан по решению органа местного самоуправления, а также определены правила его формирования и применения. Таким образом, если создание и функционирование федерального и региональных дорожных фондов носит обязательный характер (статья 179.4 БК РФ), то формирование муниципальных дорожных фондов осуществляется исключительно по усмотрению органов местного самоуправления, исходя из их признания необходимости и целесообразности таких фондов. При этом в случае учреждения муниципального дорожного фонда перечень источников его финансирования определяется соответствующими нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной бюджетным законодательством. Бюджетные ассигнования, не освоенные в

текущем году, подлежат увеличению объемов соответствующих фондов в следующем [2].

Согласно основным положениям Транспортной стратегии Российской Федерации, одобренной Правительством Российской Федерации и рассчитанной на период до 2030 года, главной целью эффективного функционирования дорожной системы является формирование единого транспортного пространства. Это позволит укрепить экономические связи и повысить мобильность рабочей силы, товаров и услуг [50]. Уровень деловой активности и привлекательность регионов для инвесторов тесно связаны с состоянием транспортной инфраструктуры. План развития дорожного сектора в нашей стране ориентирован на решение ключевых задач, необходимых для устойчивого экономического роста, повышения её продуктивности и конкурентной способности:

- поддержание существующей сети автомобильных дорог и улучшение их состояния в эксплуатации посредством модернизации, ремонта и технического обслуживания;

- расширение основной дорожной сети, с акцентом на те участки дорог, которые входят в международные транспортные коридоры, для повышения экономической рентабельности и укрепления национальной безопасности, а также реализация проектов скоростных автомагистралей при содействии частных инвесторов;

- совершенствование региональных и муниципальных дорожно-транспортных систем для раскрытия потенциала экономического и социального развития публично-правовых образований.

Для повышения результативности решения обозначенных выше задач представляется необходимым:

- усиление юридических и экономических обязанностей организаций, осуществляющих управление автомобильными дорогами, в части обеспечения их надлежащего состояния, соответствующего установленным нормативным требованиям;



- гармоничное распределение функций и обязанностей органов, отвечающих за автомобильные дороги, с предоставлением необходимых финансовых и других ресурсов;
- уменьшение излишних функций и устранение их дублирования разными органами, контролирующими дорожную сферу;
- увеличение экономической мотивации органов управления автомобильными дорогами;
- совершенствование методов контроля и надзора за состоянием дорог.

Указанные выше меры необходимы ввиду регулярных правонарушений в области дорожной деятельности. Рассмотрим следующие ситуации.

Федеральное казначейство уведомляет Минфин России о применении бюджетных мер принуждения по результатам проверки в Государственном казенном учреждении Забайкальского края (далее – ГКУ), осуществляющим дорожную деятельность. Сообщается о том, что в адрес ГКУ направлено представление с требованием об устранении бюджетных нарушений путем возврата в доход федерального бюджета средств, использованных не по целевому назначению.

В установленный срок ГКУ не выполнило представление, и в ходе плановой выездной проверки было выявлено следующее. Федеральное дорожное агентство выделило бюджету Забайкальского края межбюджетные трансферты из федеральных средств в размере 1 137 059 128,0 рублей для финансового обеспечения мероприятий в рамках национального проекта по КБК 0980409133R158560244, из которых 118 238,0 рублей 40 копеек использованы не по целевому назначению. В установленный срок бюджетное нарушение не устранено, что отражено в приложении А.

В чем заключается бюджетное нарушение: одним из условий предоставления межбюджетных трансфертов является соответствие видов работ, указанных в представленных сметных расчетах, классификации работ в сфере дорожной деятельности, утвержденной приказом Министерства транспорта Российской Федерации [55]. Средства были выделены на ремонт

автомобильной дороги, но в представленном проверке сметном расчете были включены работы по демонтажу автопавильона и установлению нового автопавильона. Но такие работы в соответствии с приказом Министерства транспорта Российской Федерации классифицируются как работы по капитальному ремонту, а не ремонту дорог, что является нецелевым использованием бюджетных средств. За это предусматривается применение бюджетных мер принуждения.

Минфин России уведомляет Федеральное дорожное агентство о том, что, руководствуясь положениями статьи 306.3 БК РФ, принято решение о применении соответствующих мер бюджетного принуждения на основании указанного уведомления и издает соответствующий приказ, где указывается, что Федеральному казначейству поручено применить бюджетную санкцию по отношению к Правительству Забайкальского края, изыскав без судебного разбирательства сумму средств, которые были выделены Забайкальскому краю из федерального бюджета, за счет доходов, подлежащих внесению в бюджет Забайкальского края, в указанной сумме и перечислить взысканные средства в федеральный бюджет согласно представленным реквизитам, что указано в приложении Б [54].

Также наличие регулярных правонарушений в области дорожной деятельности подтверждается неоднократными судебными спорами в указанной отрасли.

Например, решением Арбитражного суда Кировской области от 12.05.2021 по делу № А28-6353/2020 принято решение о том, что муниципальное казенное учреждение «Управление капитального строительства» обязано возвратить средства иных межбюджетных трансфертов, выделенных из федерального бюджета, на лицевой счет Министерства транспорта Кировской области в целях их последующего перечисления в доход федерального бюджета, в части использованных не по целевому назначению на дополнительные работы и материалы по устройству шумозащитных экранов, не предусмотренные проектной

документацией, получившей положительные заключения Кировского областного государственного автономного учреждения «Управление государственной экспертизы», также использованных не по целевому назначению на работы по сносу жилого дома и использованных неэффективно на оплату работ за сборку и связку плоских и пространственных каркасов и сеток при устройстве буронабивных столбов подпорных стен и буронабивных столбов опор, не предусмотренных сметной документацией [136].

Также постановлением Арбитражного суда Поволжского округа устанавливается требование о возврате средств из бюджета муниципального образования в бюджет субъекта России [137].

Власти субъекта Российской Федерации утверждали, что муниципальное образование не предоставило документы, подтверждающие, что автомобильная дорога местного значения была введена в эксплуатацию, и выписки из Единого государственного реестра недвижимости об осуществлении государственного кадастрового учета на объект строительства, подтверждающие достижение показателей результативности использования предоставленной субсидии.

В связи с этим принято решение об удовлетворении требования, поскольку результативность использования субсидии по заключенному сторонами соглашению о предоставлении субсидии муниципальным образованием не достигнута [137].

В 2021 году Правительство Российской Федерации утвердило новые правила в рамках федерального проекта «Содействие развитию автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения» [38]. Указанные правила закрепляют порядок предоставления и правовой механизм распределения иных межбюджетных трансфертов (далее – ИМБТ), определяя условия их предоставления, формы контроля за целевым использованием, а также основания для приостановления или возврата указанных средств для бюджетов субъектов. Данные межбюджетные трансферты предоставляются для помощи в финансовом обеспечении обязательств регионов России, возникающих в процессе реализации местных проектов, направленных на

достижение целевых ориентиров, установленных федеральным проектом. Критерием отбора субъектов для получения указанных трансфертов выступает их участие в реализации федерального проекта в соответствии с его паспортом. Уровень софинансирования расходных обязательств субъекта России за счёт средств федерального бюджета может устанавливаться в размере до 100%. Результатом предоставления межбюджетных трансфертов должно являться осуществление комплекса мероприятий в сфере развития и модернизации дорожной инфраструктуры, конечной целью которых является увеличение протяжённости автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения, отвечающих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию (в километрах).

Для предоставления данного трансферта необходимо выполнение следующих условий:

- наличие законодательных актов от региональных властей, которые утверждают перечень мероприятий, для совместного финансирования в целях которых выделяется трансферт;
- наличие в бюджете региона выделенных средств для выполнения обязательств по этим расходам, совместное финансирование которых осуществляется из федерального бюджета в необходимом объёме;
- соглашения между Федеральным дорожным агентством и высшим органом исполнительной власти региона.

При этом особое внимание требует вопрос, связанный с разработкой новых критериев предоставления межбюджетных трансфертов в области дорожной деятельности. На наш взгляд, внедрение финансово-правового регулирования данного вопроса будет способствовать улучшению межбюджетных отношений в сфере дорожной деятельности.

Вопрос основных начал (принципов) поощрений в праве, их закрепления и реализации неоднократно становился предметом научного анализа. Здесь хочется отметить принцип объективной обусловленности.

Как отмечает Н.А. Гущина, «система поощрений, существующая в государстве в определенный исторический момент, представляет собой своеобразную зеркальную реакцию на насущные проблемы и важнейшие потребности, одновременно выступая мощным правовым инструментом для решения актуальных задач, стоящих перед страной на данном этапе развития» [151, с. 10].

Также стоит упомянуть о принципе соразмерности в применении к поощрениям. Данный принцип подразумевает, что награда должна соответствовать как характеру достигнутого результата, так и усилиям, затраченным на его достижение. Он основан на взаимосвязи между поощрением и заслугами, рассматриваемыми как основание и следствие, причина и результат. Этот принцип также сопряжен с таким важнейшим принципом права, как справедливость.

Вышеперечисленные принципы не подлежат официальному закреплению, однако должны быть отражены как в принимаемых поощрительных нормах, так и в действиях лиц при их реализации.

Учитывая проанализированную практику реализации дорожной деятельности, а также фактическое состояние и качество автомобильных дорог на территории России, представляется необходимым закрепить дополнительные правовые и экономические стимулы для субъектов, на которых возлагается ответственность за надлежащее исполнение проектов, направленных на развитие, модернизацию и поддержание дорожной инфраструктуры. Установление таких стимулов будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств и обеспечению должного уровня транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог. В случае, если созданный ими объект по своим потребительским и техническим характеристикам превосходит первоначально установленные проектные показатели, соответствующий субъект обретает право на получение дополнительной финансовой поддержки. Выделенные средства могут быть обращены на создание новых объектов инфраструктуры.

Так, например, если в рамках проектной документации предполагалось начало ремонтных работ через десять лет после ввода дороги в эксплуатацию, однако фактическая необходимость в проведении капитального ремонта наступила позднее прогнозируемого срока, субъект или муниципальное образование вправе претендовать на дополнительное финансирование, то есть может быть активирован данный механизм поощрения, что создаст финансовый интерес в строительстве качественных дорог и развитии соответствующей инфраструктуры. За счёт сокращения эксплуатационных расходов, осуществляемых бюджетами различных уровней, это должно в конечном счёте привести к экономии бюджетных средств. Но необходимо также и обратное действие указанного механизма в случае недобросовестного выполнения дорожных работ. Если фактические эксплуатационные характеристики дорожных объектов оказались ниже запланированных или расчётных, то и объёмы последующих трансфертов тоже будут сокращаться.

Важно, чтобы этот механизм функционировал точно и выборочно, не затрагивая все трансферты. Независимо от того, насколько эффективно ведётся строительство дорог или управление дорожной деятельностью, требуется поддерживать дорожную инфраструктуру в нормативном состоянии, что требует постоянных затрат. Для его реализации необходимо внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации путем введения критериев для оценки результативности бюджетных затрат на улучшение дорожной сети и инфраструктуры [32]. Указанные обстоятельства необходимо отражать в соглашениях о предоставлении иного межбюджетного трансферта между Федеральным дорожным агентством и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, следует признать, что эффективное финансово-правовое регулирование межбюджетных трансфертов в сфере дорожной деятельности выступает одним из системообразующих факторов успешного функционирования соответствующей отрасли, а также важнейшим элементом всей системы межбюджетных отношений в России. Значительная

протяжённость автомобильных дорог, формирующих основу транспортной инфраструктуры страны, предопределяет высокую стоимость выполнения работ, связанных с их ремонтом, содержанием и обслуживанием. В результате данные работы оказываются существенно более затратными по сравнению с аналогичными мероприятиями в большинстве экономически развитых государств, что придаёт дополнительную актуальность вопросам эффективного использования бюджетных средств. В данной ситуации отдельные компании и учреждения, муниципальные образования и даже целые области не могут полностью самостоятельно справляться с финансовыми обязанностями, связанными с выполнением дорожных работ. В этой связи приоритетное значение в рассматриваемой отрасли приобретает оптимизация межбюджетных отношений, и прежде всего системы межбюджетных трансфертов, направленных на финансовое обеспечение дорожной деятельности.

## **Глава 3**

### **Совершенствование финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации**

#### **3.1 Направления по совершенствованию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в современных экономических условиях**

В современных условиях Россия сталкивается с важными задачами, связанными с пространственным развитием. Ключевыми аспектами остаются организация структуры власти и четкое разграничение полномочий между различными её уровнями. Также важным аспектом является создание четких критериев и индикаторов, на основе которых будет рассчитываться финансовая помощь регионам, особенно тем, которые испытывают трудности. Это требует не только глубокой проработки существующих программ, но и внедрения новых практик, направленных на стимулирование экономической активности и инвестиционного климата. Важным шагом может стать переход к более гибким моделям распределения финансов, учитывающим специфические потребности и потенциал каждого региона, таким как механизмы государственно-частного партнерства, которые регулируются законом № 224-ФЗ [12], позволяющие организациям привлекать государственные и частные инвестиции для реализации инфраструктурных и социальных проектов, а также привлечение облигаций федерального займа или же региональных и муниципальных облигаций. Важным фактором в данном случае представляется получение регионами России финансирования, обеспечивающего реализацию задач и функций каждого такого региона. При этом, многие ученые в своих трудах отмечали, что Российская Федерация не стремится к какой бы то не было децентрализации полномочий [244].



Принципы бюджетной системы России, а также инструменты ее регулирования почти идентичны принципам бюджетных систем государств с развитой экономикой, которые по своей форме территориально-государственного устройства являются федеративными или децентрализованными унитарными, что можно отследить на основе анализа международного опыта межбюджетных отношений. Более того, модель финансово-правового механизма межбюджетных отношений в Российской Федерации и структура бюджетной системы России являются более доступными, понятными и прозрачными по своей правовой конструкции, так как бюджетные системы развитых стран, в силу исторически сложившихся обстоятельств, обладают некоторыми собственными отличительными чертами, чего не скажешь о бюджетной системе Российской Федерации ввиду ее относительной новизны и молодости [128].

Внесение изменений в бюджетное законодательство стремится к внедрению более прозрачных механизмов управления финансами, упрощая сложные процессы и улучшая взаимодействие между различными уровнями власти, что можно отследить на основе анализа закона № 63-ФЗ [8]. Такой подход позволяет легче адаптироваться к меняющимся экономическим условиям и оперативно реагировать на вызовы, в то время как системы, основанные на устаревших принципах, часто оказываются более медлительными и инертными.

С теоретической и законодательной точки зрения российская модель финансово-правового механизма межбюджетных отношений выглядит достаточно логичной, однако, ряд ученых утверждают, что в своей нынешней форме она обладает таким недостатком, как «мягкие» бюджетные ограничения по отношению к регионам и муниципалитетам, которые предлагается рассмотреть более детально [128].

С финансово-правовой точки зрения, феномен «мягких» бюджетных ограничений можно охарактеризовать, как отношения между федерацией и субъектами, предусматривающие возможность органов государственной

власти субъектов претендовать на получение дополнительных трансфертов из федерального бюджета, не предусмотренные нормативно-правовыми актами, регулирующими расходные обязательства субъектов, что часто приводит к неэффективному налоговому администрированию и перерасходу бюджетных средств [181].

В различных исследованиях по проблематике таких ограничений было показано, что, когда экономический агент имеет возможность получить дополнительные ресурсы, не предусмотренные изначальными условиями финансирования, возникает не только шанс превысить оптимальный уровень производства. Также могут измениться его поведенческие стратегии – решения могут быть направлены на создание условий для получения такого финансирования, включая действия, сопряженные с высокими рисками возникновения финансовой несостоятельности [128].

Так же, как и в отношениях между компаниями, институциональные факторы взаимодействия между различными уровнями власти оказывают не меньшее воздействие на поведение государственных органов, чем официальные процедуры разделения доходных и расходных полномочий, распределения налоговых поступлений и межбюджетных трансфертов.

В условиях таких бюджетных ограничений могут находиться как предприятия, операционная деятельность которых основана на ожиданиях внешней поддержки в случае финансовых затруднений, так и государственные органы, надеющиеся, что внешний заимодавец или вышестоящие инстанции возьмут на себя последствия и затраты, вызванные их решениями.

Здесь стоит отметить ряд преимуществ собственных доходов перед финансовой помощью, оказываемой в виде предоставления межбюджетных трансфертов регионам:

- собственные налоговые поступления позволяют региональным властям обрести независимость и осуществлять самостоятельное распределение финансовых ресурсов. Такая автономия особенно важна в странах с высоким уровнем различий в предпочтениях населения на различных территориях. В

отличие от этого, трансферты из федерального бюджета, обычно имеющие целевое назначение, не предоставляют такой свободы действий;

- собственные источники доходов территориальных органов власти могут способствовать увеличению сбора налогов по всей стране. Имея в распоряжении свои доходы, региональные власти стремятся максимально эффективно их использовать, что стимулирует улучшение налоговых инициатив и эффективное взимание налогов;

- когда межбюджетные трансферты распределяются с высокой долей субъективности, они могут ослаблять бюджетные ограничения и приводить к менее ответственному расходованию средств по сравнению с доходами от собственных источников;

- также при распределении межбюджетных трансфертов присутствует политический аспект их распределения, в результате которого финансовые ресурсы получают определенные органы государственной власти без объективных причин, особенно в процессе предоставления такой формы межбюджетных трансфертов, как иные межбюджетные трансферты [128].

В связи с этим одним из направлений по реформированию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений являются будущие изменения в части устранения существующих таких бюджетных ограничений, а также недопущение появления новых. Так как указанный феномен проявляется увеличением объема государственного долга субъектов Российской Федерации, что подтверждается официальной информацией Министерства финансов Российской Федерации. Например, объем государственного долга субъектов России в 2020 году составлял 1,9 трлн рублей, при этом в начале 2025 года указанное значение составляет 3,1 трлн рублей [272].

В условиях российской финансово-правовой системы бюджетные ограничения в части финансовых обязательств субъектов, которые проявляются в возможности для субъектов получить дополнительные трансферты из федерального бюджета, не предусмотренные нормативно-

правовыми актами, регулирующими расходные обязательства субъектов, стали привычной практикой, порождающей множество дискуссий среди экономистов и юристов. Одним из ключевых аргументов в пользу существования таких ограничений является их способность обеспечивать финансовую стабильность в период кризисов, когда субъекты сталкиваются с непредвиденными расходами и необходимостью срочного выделения дополнительных бюджетных средств. Однако это также создает стимулы для региональных властей полагаться на дополнительные межбюджетные трансферты, выделяемые из федерального бюджета, не заботясь о рациональном использовании собственных ресурсов и не предпринимая усилий для увеличения собственной доходной базы [148].

Также данная практика непосредственно влияет на налоговое администрирование в субъектах России. Когда субъекты рассчитывают на то, что Правительство Российской Федерации способно компенсировать их бюджетный дефицит, интерес к разработке и внедрению эффективного финансово-правового регулирования системы сбора налогов резко снижается. В свою очередь, это приводит к тому, что налоговый потенциал субъектов остается не полностью реализованным.

Кроме того, выделяется проблема перерасходования бюджетных средств в условиях таких бюджетных ограничений. Регионы, рассчитывающие на дополнительную финансовую помощь, осуществляют планирование своих бюджетов, не ориентируясь на реальные доходы. Это может вести к ошибочным приоритетам в распределении средств, когда акцент делается на краткосрочные проекты, не способные обеспечить долгосрочный экономический рост. В долгосрочной перспективе это также может привести к финансовой нестабильности и значительному дефициту бюджетов субъектов.

Л.Л. Бобкова утверждала, что нормы БК РФ свидетельствуют о том, что стимулы и ограничения являются парными правовыми категориями, которые, по сути, носят обобщающий характер и раскрываются в подзаконных актах [174, с. 165]. Вместе с тем важным вопросом, требующим освещения и

раскрытия, является степень бюджетных ограничений, проявляющихся в нормах бюджетного законодательства.

Представляется необходимым проанализировать нормативно-правовые акты, в которых содержатся элементы рассматриваемых нами бюджетных ограничений.

В первую очередь, предлагается рассмотреть статью 131 БК РФ. Указанная норма устанавливает общие принципы предоставления дотаций бюджетам субъектов. Во исполнение задач обеспечения бюджетного равенства субъектов пункт 2 данной статьи гласит, что совокупный объём межбюджетных трансфертов в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, утверждаемый федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, не может быть определён в размере, меньшем совокупного объёма соответствующих дотаций, закреплённого в федеральном законе о федеральном бюджете на текущий финансовый год, с учётом применения специального коэффициента, отражающего прогнозируемый уровень инфляции на соответствующий период, устанавливаемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти [2].

Указанное означает, что субъекты, находящиеся в состоянии финансовой несостоятельности, получают возможность привлечения денежных средств для исполнения возложенных на них обязательств.

Вместе с тем применение данных механизмов способно повлечь за собой определённые правовые и экономические последствия, включая формирование зависимости от внешней поддержки, снижение мотивации к соблюдению принципов финансовой добросовестности, увеличение нагрузки на государственный бюджет, а также возможное искажение конкурентной среды и отклонение от принципов рыночной экономики.

Статья 93.6 БК РФ закрепляет правовую возможность предоставления субъектам России бюджетных кредитов за счёт средств федерального бюджета с целью пополнения остатков на едином счёте бюджета субъекта. Указанный инструмент межбюджетного регулирования направлен на обеспечение

сбалансированности региональных бюджетов и повышение их платёжеспособности в условиях временного кассового разрыва. В соответствии с положениями указанной статьи не допускается изменение условий исполнения обязательств, возникающих из таких кредитов, ни посредством их реструктуризации, ни путём заключения мировых соглашений, определяющих порядок погашения задолженности [2].

При этом здесь стоит отметить, что регулярная практика списания задолженности по бюджетным кредитам создает предпосылки для формирования мягких бюджетных ограничений, поскольку порождает у субъектов долговых обязательств (регионов, муниципальных образований, государственных предприятий) обоснованные ожидания последующего освобождения от исполнения финансовых обязательств перед бюджетной системой Российской Федерации [274].

Также принятым постановлением № 976 утверждены правила проведения в 2022 году реструктуризации задолженности субъектов по бюджетным кредитам [41]. Указанный нормативный акт устанавливает порядок проведения реструктуризации задолженности, меры ответственности за несоблюдение условий реструктуризации, а также перечень обязательств, подлежащих включению в дополнительные соглашения. Реструктуризации подлежит задолженность по кредитам, предоставленным для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов России, срок погашения которых наступает в 2022 году. Решение о проведении реструктуризации принимает Минфин России. Погашение реструктурированной задолженности осуществляется ежегодно, не позднее 1 декабря.

Такая практика снижает фискальную дисциплину заемщиков, формируя у них зависимость от государственных мер поддержки, искажает принципы финансовой самостоятельности и ответственности, а также может способствовать принятию неэффективных управленческих решений. В долгосрочной перспективе систематическая реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам может привести к снижению мотивации субъектов к

рациональному расходованию бюджетных средств и выполнению принятых на себя долговых обязательств, что влечет за собой риски дестабилизации бюджетной системы.

Можно заключить, что устранение таких бюджетных ограничений, содержащихся в различных нормативных правовых актах, требует комплексного подхода, который включает в себя изменения в законодательстве, улучшение финансового контроля и внедрение эффективных механизмов управления бюджетом.

Правительство Российской Федерации в 2019 году утвердило «Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов на 2019-2024 годы» (далее – Концепция эффективности) [52]. Указанная Концепция эффективности была сформирована в рамках бюджетной политики России и направлена на обеспечение большей результативности использования государственных расходов, оптимизации бюджетного процесса и обеспечения устойчивого экономического роста. Этот стратегический документ содержит элементы финансово-правового регулирования межбюджетных отношений, а также планы по внедрению ряда значимых мероприятий в указанной области. Предлагается рассмотреть указанный документ, ведь предложения, изложенные в Концепции эффективности актуальны в настоящее время.

Прежде всего, в рамках Концепции эффективности предлагается продолжить учет полномочий регионов и муниципальных образований, а также оптимизировать их распределение между разными уровнями власти. Концепция эффективности, рассчитанная на 2019-2024 годы, акцентирует внимание на том, что влияние федерального регулирования на автономию региональных и местных органов власти остается значительным и даже усиливается, что противоречит действующим законодательным нормам. В документе отмечается, что федеральные законы регулируют 77% полномочий субъектов России в той или иной степени [52].

При этом данная Концепция эффективности не содержит решения этой проблемы.

Представляется, что для совершенствования финансово-правового регулирования межбюджетных отношений и выработки перспективных направлений их дальнейшего реформирования необходимо уделить особое внимание рассматриваемому аспекту. В связи с этим следует обратиться к понятию «предметов совместного ведения», поскольку именно в указанной сфере наиболее остро проявляются существующие проблемы, требующие правового осмысления и разрешения. Как правило, предметы совместного ведения касаются таких сфер, как здравоохранение, образование, экология, охрана общественного порядка и социальная защита. Это области, где необходимо учитывать, как общенациональные интересы, так и специфические потребности, и условия отдельных регионов. Правительство Российской Федерации устанавливает основные принципы и рамки, в то время как региональные власти адаптируют законы под свои нужды, обеспечивая их соответствие местной специфике. Это позволяет достичь баланса между единообразием правового регулирования и разнообразием региональных условий.

Однако, реализация этой процедуры сопряжена с рядом сложностей. Одной из них является необходимость четкой координации действий между различными уровнями власти. Конфликты и противоречия могут возникать из-за разницы в интерпретации базовых норм или из-за стремления регионов к большей самостоятельности. Здесь важно выстроить эффективный механизм взаимодействия, который позволит своевременно решать возникающие проблемы и находить компромиссы, способствующие достижению общенациональных целей без ущемления интересов отдельных регионов.

То есть указанное понятие представляет собой области, в которых как федеральные, так и региональные органы власти имеют право принимать законы, но тут необходимо подчеркнуть важный элемент, который подразумевает под собой установление на федеральном уровне законов, которые будут содержать базовые нормы, принципы и носить рамочный



характер, то есть федеральные законы должны лишь задавать общие требования к актам субъектов, которые должны соответствовать таким требованиям.

Ю.А. Крохина отмечала, что «Россия вправе принимать рамочные законы, определять общие принципы к бюджетной деятельности, устанавливать пределы бюджетно-правового регулирования, при этом, правовую конкретизацию с учетом местных особенностей бюджетная деятельность должна получать в финансово-правовых актах субъектах» [127, с. 187].

Здесь не подразумевается четкое разграничение полномочий между федеральными и местными законами, при котором федеральные органы занимаются одними вопросами, а регионы – другими. Речь идет о снижении избыточного контроля и регулирования со стороны федеральных властей над полномочиями субъектов, связанными с их общей компетенцией, а также над полномочиями местного самоуправления. В общем, федеральные законы, касающиеся этих полномочий, не должны содержать нормы, которые действуют напрямую. В сфере полномочий субъектов должны соблюдаться и контролироваться те акты, которые утверждены самими субъектами.

Согласно БК РФ, в компетенцию России включается установление порядка определения и исполнения бюджетных обязательств субъектов и муниципалитетов, которые финансируются за счет субвенций из федерального бюджета. Также в компетенцию субъектов России входит определение и исполнение их бюджетных обязательств [2]. Таким образом, ясно очерчены сферы интересов России и ее субъектов, а также распределены полномочия в этой области на основе источников финансирования, что позволяет принимать ключевые решения по финансовым вопросам на федеральном уровне.

На государственном уровне утверждение бюджета выполняет задачу оптимального распределения финансов между различными уровнями и ветвями власти, учитывая приоритеты развития страны и нужды регионов. Для этого при установлении бюджетных полномочий необходимо понимать, что без достаточного уровня дохода федерального бюджета и способности

региональных и местных органов влиять на его формирование, реализация таких полномочий будет затруднительной.

Статья 71 Конституции Российской Федерации посвящена вопросу реализации бюджетных полномочий, подчеркивая роль федерального бюджета как основного источника финансовых ресурсов всей страны. При этом в статье 72 выраженного указания на предоставление финансовых средств для решения задач, возложенных на субъекты, не содержится. Однако из анализа этой статьи следует, что субъектам Российской Федерации предоставляются определенные финансовые ресурсы: доходы, получаемые от эксплуатации и управления природными ресурсами, а равно налоги и сборы, взимаемые в пределах, установленных федеральным законодательством [1]. Указанные финансовые источники по своей природе аналогичны тем, что предусмотрены на федеральном уровне, и включены в бюджеты субъектов России с учётом федеративной формы государственного устройства, что отражает единство принципов формирования системы публичной власти и их закрепление в бюджетной структуре. Субъекты Российской Федерации осуществляют государственную власть в пределах собственной компетенции, что позволяет им самостоятельно управлять своими бюджетами. Это подчеркивает их бюджетную самостоятельность. Однако Конституция Российской Федерации не содержит прямого упоминания о бюджетах субъектов, что подчеркивает отсутствие конституционных гарантий финансовой базы субъектов. Это особенно ощутимо при формировании доходной части их бюджетов. Отсюда следует, что между расходными полномочиями и объемом доступных финансовых ресурсов должна существовать корреляция, основанная на соответствии компетенции и ее финансово-правовом обеспечении.

Почти любой федеральный закон, который определяет обязанности и полномочия для региональных или местных властей, может привести к появлению федеральных обязательств без соответствующего финансирования. В этой связи следует уменьшить число подобных законов и регулярно подвергать их специальной процедуре, похожей на оценку регулирующего

воздействия. Представляется целесообразным акцентировать внимание на двух ключевых вопросах: во-первых, существует ли объективная необходимость в установлении унифицированных требований к нормативным правовым актам субъектов в сфере бюджетной деятельности; во-вторых, при положительном ответе на первый вопрос: каким образом обеспечить баланс между необходимостью единообразия и недопустимостью чрезмерной регламентации, способной ограничить бюджетную самостоятельность субъектов России.

То есть важно, чтобы в первую очередь разграничивались полномочия, которые приводят к ранее упомянутым необеспеченным финансовым обязательствам и различного рода обременениям. При этом необходимо разграничивать реализацию собственных полномочий субъектами и соблюдение ими общих, установленных федеральными актами, требований.

В целом, автономия регионов России в значительной степени остается формальностью. В обществе сохраняется во многом подсознательное недоверие к местным и региональным властям, которые, по предположениям, при отсутствии контроля со стороны федерального центра могли бы начать действовать неэффективно. Это ведет к избытку федеральных норм, регулирующих полномочия субъектов Российской Федерации, и широкомасштабному централизованному, зачастую неэффективному, контролю, что впоследствии уменьшает ответственность на региональном и местном уровнях. В таких обстоятельствах у органов власти субъектов действительно может возникнуть мотивация превышать свои полномочия для обхода упомянутых чрезмерных ограничений.

В качестве примера можно привести положения Федерального закона № 220-ФЗ от 13.07.2015 [24], который устанавливает жесткие регламентационные требования к организации перевозок, в том числе: обязательное проведение конкурсных процедур по каждому маршруту, строгие условия лицензирования и аккредитации перевозчиков, формирование реестров маршрутов на федеральном уровне, требования к расписаниям, характеристикам подвижного состава и диспетчеризации.

Вместе с тем такие требования представляются избыточными, поскольку существенно ограничивают возможность субъектов оперативно реагировать на транспортные потребности населения. В частности, внедрение новых маршрутов или изменение условий перевозок сопряжено с необходимостью соблюдения сложных процедур, установленных на федеральном уровне. Это затрудняет деятельность малого и среднего бизнеса, особенно в сельской местности, где пассажиропоток низкий, а экономическая эффективность маршрутов минимальна. Кроме того, действующее регулирование не учитывает региональную специфику: в малонаселённых или труднодоступных (в том числе горных) районах необходима адаптация требований к маршрутам, графику движения и типу транспортных средств.

В результате данные нормативные ограничения приводят к снижению уровня самостоятельности субъектов в сфере управления общественным транспортом, а также формируют громоздкую и не всегда эффективную систему регулирования.

Конечно, реализация только реформы межбюджетных отношений не способна устранить существующие ограничения. Однако такие реформы могут способствовать улучшению и развитию четких механизмов распределения полномочий и ответственности. Они показывают, как конкретные примеры разграничения компетенций и полномочий могут приводить к повышению эффективности автономии регионов и муниципалитетов. Эти специфические меры могут поддерживать стремление к более ясному разграничению функций, что в свою очередь укрепляет самостоятельность и независимость на всех уровнях власти.

С учетом многочисленных федеральных нормативных актов, таких как ранее упомянутый Указ Президента № 309, а также рассмотренный пример Федерального закона № 220-ФЗ, регламентирующих полномочия субъектов, в рамках нашего исследования, предлагается возможность внедрения механизма пересмотра федеральных актов, определяющих полномочия субъектов Российской Федерации [24; 26]. Эта инициатива подразумевает пересмотр всех

подобных актов с определённой даты, при этом за два года до этого срока потребуется выделить области, где необходимы единые для всех регионов основные принципы. За год до указанного момента должны быть разработаны соответствующие федеральные акты, вызванные установить общие требования и обеспечить нужный баланс между такими требованиями и их детализацией на уровне субъектов, давая возможность остальным вопросам решаться на уровне регионов или муниципалитетов.

Нужно акцентировать внимание не на том, какие полномочия можно передать регионам (муниципалитетам), а на тех исключительно ограниченных полномочиях, которыми стоит наделить федеральные органы власти.

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным дополнить Федеральный закон № 414-ФЗ [20] статьей, закрепляющей на уровне федерального законодательства систему основополагающих принципов межбюджетных отношений, обязательных для применения в субъектах России. В качестве таких принципов предлагается зафиксировать следующие:

1) принцип единой методологии с учетом региональной специфики. Закрепляет использование унифицированных подходов и методик в сфере бюджетной, социальной и экономической политики на всей территории России, с учетом индивидуальных особенностей каждого субъекта. Это обеспечивает сопоставимость параметров и единство методологических основ, при сохранении за субъектами возможности адаптации к местным условиям в пределах установленных нормативных рамок.

2) принцип соответствия бюджетных ресурсов объему переданных полномочий. Подразумевает, что при закреплении за субъектом Российской Федерации конкретных функций и полномочий, его бюджет должен быть обеспечен необходимыми финансовыми ресурсами. Это направлено на обеспечение устойчивости региональных бюджетов и снижение зависимости от межбюджетных трансфертов.

3) принцип стимулирования роста собственных доходов региональных бюджетов. Данный принцип ориентирован на создание условий, при которых

органы государственной власти субъекта заинтересованы в наращивании собственной доходной базы, что предполагает более активную экономическую политику и рациональное использование регионального налогового потенциала.

4) принцип разграничения полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы предполагает чёткое распределение расходных обязательств и компетенций между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Он предусматривает установление конкретных сфер ответственности за формирование и реализацию бюджетной политики в пределах компетенции каждого уровня публичной власти, что обеспечивает согласованность действий участников бюджетного процесса и недопущение дублирования функций либо произвольного перераспределения обязательств.

5) принцип согласованности интересов федерального центра и субъектов России. Обеспечивает согласованность в взаимодействии между федеральными и региональными органами власти. Стороны действуют в рамках согласованной бюджетной политики, при этом обеспечивается автономия субъектов в решении вопросов регионального значения.

Закрепление данных принципов в федеральном законодательстве будет способствовать формированию более сбалансированной и справедливой системы межбюджетных отношений, а также позволит устранить отдельные институциональные противоречия, затрудняющие реализацию полномочий субъектов Российской Федерации.

Также на основе анализа Концепции эффективности, которая включает в себя более строгое регулирование в рамках рассмотрения вопросов, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов, что, безусловно, следует отнести к положительным аспектам финансово-правового регулирования, предлагается обратить внимание на следующие положения.

Прежде всего необходимо подчеркнуть одну из основных форм межбюджетных трансфертов – дотацию на выравнивание расчётной бюджетной обеспеченности. Как было отмечено ранее, данный вид трансферта

обладает рядом характеристик, ограничивающих его воздействие на стимулирование экономического развития регионов. В отличие от субсидий и субвенций, предоставляемых в рамках определённых программ и целей, дотации часто выдаются без каких-либо условий. Это приводит к тому, что регионы, получающие такие трансферты, могут не стимулироваться к повышению своей собственной бюджетной эффективности или к развитию внутреннего экономического потенциала. В результате дотации способны поддерживать лишь текущее состояние без значительных улучшений.

Кроме того, дотация создаёт определённую зависимость регионов от федерального бюджета. Региональные власти могут быть менее мотивированы разрабатывать и внедрять долгосрочные стратегии экономического развития, полагаясь на гарантированную помощь извне.

Существует множество примеров, когда реформирование механизмов межбюджетных трансфертов и переход к более целевым и стимулирующим формам финансовой поддержки приводило к позитивным изменениям в региональных экономиках. Это указывает на необходимость смены парадигмы в распределении федеральных средств, делая акцент на долгосрочном развитии и стимулировании региональной инициативы и ответственности. Лишь в этом случае дотации могут быть трансформированы в инструмент развития, а не просто в средство поддержания статус-кво.

Таким образом, главным способом разрешения этой проблемы мы видим в уменьшении количества регионов, получающих дотации.

В соответствии с Федеральным законом № 419-ФЗ дотации, призванные выровнять бюджетную обеспеченность, получают 63 субъекта [17]. В 2025 году в 31 из этих регионов доля таких межбюджетных трансфертов составляла менее 10% от общего объема доходов консолидированных бюджетов. При этом в 16 из них данный показатель был менее 5%. В результате объем выделенных дотаций данным регионам составлял 175 млрд и 61 млрд рублей соответственно. Это свидетельствует о том, что в случае некоторого перераспределения доходов в пользу регионов с низким уровнем дотаций

можно значительно сократить число дотационных субъектов и серьезно уменьшить проблему недостаточной «жесткости» методики выравнивания.

Кроме того, следовало бы установить более жесткие критерии в части выравнивания для оставшихся дотационных субъектов. Например, если собственные доходы субъекта увеличиваются – предоставление дотаций не сокращается, аналогично в случае сокращения доходов – увеличение предоставления дотации не происходит.

Одна из значимых мер для усиления «жесткости» в отношении межбюджетных трансфертов – это уход от такой формы межбюджетных трансфертов, как ИМБТ. Практика показывает, что ИМБТ представляются для финансирования обеспечения реализации государственных программ и проектов для решения неотложных задач, которые не могут быть решены в рамках стандартных процедур бюджетного процесса, что приводит к предоставлению средств в обход установленных требований, предъявляемых к субсидиям, что, в свою очередь, нередко обуславливает случаи нецелевого использования бюджетных средств.

Что касается субсидий, предоставляемых из резервных фондов, по нашему мнению, существует ряд избыточных требований к таким трансфертам.

Нередки случаи продолжительного согласования выделения субсидии из Резервного фонда Правительства Российской Федерации, что подтверждается практикой в работе Минфина России.

Например, в целях исполнения поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко (пункт 18 протокола от 26 мая 2022 года № ДЧ-П44-51пр) автономной некоммерческой организацией «Единая транспортная дирекция» организовано автомобильное сообщение путем организации маршрутов перевозок пассажиров по системе «единый билет» в прямом смешанном сообщении на территорию Республики Крым и обратно с участием железнодорожного и автомобильного транспорта в период с 10 июня по 12 сентября 2022 года [143]. Источником возмещения затрат определены средства федерального бюджета,



которые выделены на реализацию национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» [144]. Данные средства были перераспределены Федеральным агентством по туризму в резервный фонд Правительства Российской Федерации в целях субсидирования указанных перевозок [141].

Правительство Российской Федерации утвердило распоряжение 24 декабря 2022 года № 4198-р, в котором предусмотрено выделение Министерству транспорта Российской Федерации в 2022 году бюджетные ассигнования были предоставлены за счёт средств резервного фонда. Средства направлены на предоставление субсидии за счет федерального бюджета автономной некоммерческой организации «Единая транспортная дирекция» для возмещения расходов на организацию указанных перевозок [49].

Кроме того, 28 декабря 2022 года Правительством Российской Федерации было принято постановление № 2491, которое содержит утвержденные правила предоставления субсидий из федерального бюджета для данной организации [39].

Вместе с тем в связи с поздними сроками утверждения правил лимиты бюджетных обязательств до Министерства транспорта Российской Федерации в 2022 году не были доведены, и субсидия не предоставлена в срок.

В 2023 году субсидия автономной некоммерческой организации «Единая транспортная дирекция» предоставлена не была по причине несогласования Минфином России выделения субсидии из средств резервного фонда в связи с тем, что отсутствовало соответствующее решение на 2023 год, а также было изложено, что Министерство транспорта Российской Федерации, как субъект бюджетного планирования, должен изыскать данные средства у себя и представить их данной организации.

Указанные средства были предоставлены только в 2024 году, что требует явной проработки избыточных требований при выделении средств из резервного фонда, установленных в постановлении Правительства Российской Федерации № 1846 [48].

Усилить жесткость регулирования предоставления субвенций было бы возможно посредством отказа от делегирования «функциональных» полномочий, о которых мы говорили ранее. Эти полномочия следовало бы передать органам государственной власти на уровне субъектов, при этом их деятельность должна регулироваться рамочно федеральными законами.

Также на основе анализа Концепции эффективности предлагается в направления по реформированию межбюджетных отношений включить усиление контроля со стороны вышестоящих финансовых органов за бюджетной политикой регионов и муниципалитетов, которые имеют высокий уровень государственного долга. Сюда может относиться полный запрет на осуществление заимствований такими публично-правовыми образованиями. Такой механизм, естественно, положительно сказывается на финансовой дисциплине и качестве управления финансами регионов, в том числе соответствует концепции жестких ограничений.

Тем не менее практика применения механизма внешнего контроля, направленного на субъекты и муниципалитеты с высоким уровнем дотационности, показывает, что введенные ограничения регулярно не исполняются. Причиной неисполнения таких ограничений являются неэффективные меры ответственности, что сказывается на управлении финансами регионов.

В соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ в отношении субъектов и муниципальных образований, за которыми числится значительная просроченная задолженность по исполнению расходных обязательств, предусмотрена возможность введения временной финансовой администрации (далее – ВФА), учреждаемой в целях обеспечения сбалансированности бюджета и реализации мер по сокращению долговой нагрузки на соответствующие территориальные образования [9]. Правовой режим осуществления бюджетных полномочий органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления в условиях функционирования ВФА закреплён в положениях главы 19.1 БК РФ [2].

Введение ВФА на территории субъекта осуществляется на срок, не превышающий одного года, на основании решения Верховного Суда Российской Федерации, выносимого в процессе рассмотрения дела о восстановлении платёжеспособности субъекта в порядке, установленном нормами федерального законодательства [2].

Таким образом, целесообразно предложить упростить процесс введения режима временной финансовой администрации. В связи с этим предлагается внести изменение в статью 168.2 БК РФ в части упрощения процесса введения режима ВФА исключив положение о том, что ВФА нельзя вводить в течение первого года с начала работы законодательного (представительного) органа. Это особенно важно в случаях превышения уровня объема государственного долга субъектами или нереализации намеченных планов по улучшению финансового состояния.

На основе анализа Концепции эффективности, а именно раздела, посвященного межбюджетным отношениям, можно сделать вывод о том, что в целом он ориентирован на устранение «мягких» бюджетных ограничений по отношению к региональным и местным бюджетам. Тем не менее, данный раздел непосредственно не освещает основную проблему будущего развития российского финансово-правового механизма межбюджетных отношений – укрепление финансовой самостоятельности органов власти субъектов, что соответствует основным задачам укрепления принципов бюджетного федерализма. Именно на данное обстоятельство был сделан акцент в числе направлений, предложенных нами для реформирования системы финансово-правового регулирования межбюджетных отношений.

Чтобы изучить будущее развитие межбюджетных отношений в ближайшие годы, обратимся к документу, утвержденному Минфином России «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» [138].

Данным документом отмечается, что укрепление финансовой обеспеченности субъектов России, создание механизмов ускоренного

экономического развития, обеспечение сбалансированности региональных бюджетов остаются приоритетом бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений.

Выделены основные направления снижения региональной дифференциации и увеличение финансовой самостоятельности регионов, этот документ включает требование обязательной индексации суммы дотации для уравнивания обеспеченности бюджета не ниже прогнозного уровня инфляции, что не соотносится с нашими предложениями по уходу от данного вида межбюджетного трансферта, как менее эффективного.

Вместе с тем, положительным моментом является сохранение источника дополнительной финансовой поддержки регионов – продление до 2030 года действия нормы о централизации в федеральном бюджете одного процентного пункта ставки налога на прибыль организаций, который в общем порядке подлежит зачислению в бюджеты субъектов, что безусловно способствует повышению автономии региональных бюджетов.

Также необходимо отметить о продолжении реализации стратегической инициативы «Инфраструктурное меню». Эта инициатива дает возможность направлять в регионы в основном возвратные средства для выполнения экономически выгодных и социально важных задач, (бюджетные кредиты на инфраструктурные проекты), что уже отмечалось нами как одно из перспективных направлений в новом этапе реформирования межбюджетных отношений.

Также в указанном стратегическом документе предусмотрено принятие мер, направленных на социально-экономическое развитие и оздоровление государственных финансов субъектов (со всеми регионами, получающими дотации на выравнивание, заключены соответствующие соглашения). Данный вопрос рассмотрен в следующем параграфе, где отмечено, что дальнейшее совершенствование дополнительных условий предоставления дотаций на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности целесообразно с учетом оценки изменения собственных доходов регионов.

Еще стоит отметить ряд мер, предусмотренных данным актом Минфина России, которые предполагают интеграцию новых регионов, это также соответствует рассмотренным нами перспективным направлениям в новом этапе реформирования межбюджетных отношений. Эти меры включают особенности предоставления межбюджетных трансфертов, а также особые положения по составлению, рассмотрению и утверждению бюджетов новых регионов.

В заключение необходимо подчеркнуть важность повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации и сказать, что эта задача нуждается в тщательном анализе, широком обсуждении в обществе и, при возможности, экспериментальном применении. В долгосрочной перспективе подобное изменение способно завершить построение российской модели финансово-правового механизма межбюджетных отношений.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным сделать вывод о том, что проведённый анализ положений Концепции повышения эффективности бюджетных расходов позволил выявить и систематизировать ключевые направления дальнейшего реформирования финансово-правового регулирования межбюджетных отношений. К ним относятся совершенствование механизмов распределения полномочий между уровнями бюджетной системы, повышение прозрачности и результативности использования межбюджетных трансфертов, а также укрепление финансовой самостоятельности субъектов и муниципальных образований. Реализация указанных направлений может способствовать формированию более устойчивой и сбалансированной модели межбюджетных отношений, соответствующей принципам бюджетного федерализма. К данным направлениям необходимо отнести упрощение процесса введения режима временной финансовой администрации в регионах, ужесточение бюджетных ограничений в части финансовых обязательств субъектов России в связи с проявлением в практике межбюджетных отношений возможности для субъектов получить дополнительные трансферты из федерального бюджета, не

предусмотренные нормативно-правовыми актами, регулирующими расходные обязательства субъектов, пересмотр федеральных нормативных правовых актов, регулирующих полномочия субъектов России, а также в предложениях, направленных на совершенствование финансово-правового регулирования порядка предоставления и использования межбюджетных трансфертов.

### **3.2 Направления по совершенствованию финансово-правового регулирования по распределению налоговых поступлений между бюджетами различных уровней**

Финансово-правовое регулирование механизма распределения налоговых поступлений между бюджетами различных уровней бюджетной системы России играет ключевую роль в обеспечении сбалансированности бюджетной системы, финансовой устойчивости регионов и муниципальных образований. Эффективное перераспределение налоговых доходов позволяет обеспечивать равномерное развитие территорий и выполнение социально-экономических обязательств государства.

Распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы строится на принципах бюджетного федерализма, финансовой самостоятельности и достаточности бюджетных ресурсов.

Актуальными проблемами распределения налоговых поступлений до сих пор остается централизация налоговых поступлений, что подтверждается большей частью налоговых доходов, аккумулируемых на федеральном уровне, в то время как региональные и муниципальные бюджеты во многом зависят от межбюджетных трансфертов. Например, в 2024 году около 60% налоговых поступлений формировало федеральный бюджет, что ограничивает финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации [261].

Кроме того, также наблюдается недостаточная эффективность механизма межбюджетных трансфертов, а именно дотаций, о чем уже говорилось в рамках данной работы и что хочется рассмотреть для формулирования предложения по

совершенствованию механизмов распределения налоговых поступлений в целях расширения собственной налоговой базы субъектов и укрепления финансовой самостоятельности.

К числу приоритетных задач в сфере распределения налоговых доходов между разными уровнями бюджетной системы, а также его финансово-правового регулирования, является оптимизация распределения таких доходов, которые позволят увеличить объемы поступлений в бюджеты и создать более сбалансированную финансовую систему. Это необходимо для уменьшения зависимости регионов от дотаций с целью достижения полной самодостаточности за счет собственных налоговых ресурсов.

Профицит бюджетов регионов за 2024 год составил 849,1 млрд рублей, при этом более 80 процентов указанной суммы составили бюджеты города Москвы и Московской области, что говорит о явной проблеме распределения налоговых поступлений [267].

Как мы ранее отмечали, бюджеты, получающие дотации, характеризуются такими чертами, как нестабильность, потеря финансовой независимости, несбалансированность, что неоднократно подчеркивается в различного рода научных работах по данной тематике. В условиях высокой дотационности расходы на образование, здравоохранение, экономическую политику становятся сложно осуществимыми в полной мере, что ведет к снижению качества предоставления общественных услуг населению на данных территориях. Таким образом, увеличение бюджетных доходов регионов является не только важной целью, но и необходимым условием для обеспечения финансовой устойчивости государства.

В данной ситуации следует отметить, что регион, зависящий от дотаций, не выполняет функцию перераспределения финансов из-за недостаточного формирования источников доходов и их распределения между отраслевыми секторами экономической деятельности региона и муниципалитетами на его территории.

При этом современная федеральная налогово-бюджетная политика в значительной степени сосредоточена на предоставлении налоговых льгот для определённых секторов экономики и на содействии инвестиционной активности в заданных направлениях. Убытки в виде недополученных налоговых поступлений, вызванные осуществлением федеральных программ налоговой поддержки, покрываются из федерального бюджета в рамках политики выравнивания обеспеченности бюджетов. Однако речь идёт не о восстановлении финансового равновесия региональных бюджетов, а лишь о возмещении потерь доходов, связанных с федеральными решениями.

Следует обратить внимание на несколько принципов бюджетной системы России, которые закреплены в статье 28 БК РФ, в числе которых выделяются принципы автономности бюджетов и сбалансированности бюджетов, что означает необходимость сопоставления объема предусмотренных бюджетом расходов с общим объемом доходов [2].

БК РФ четко устанавливает обязанность ведения бюджетного процесса, направленного на уменьшение дефицита, в том числе посредством управления налоговыми доходами.

Также важно отметить выпадающие бюджетные доходы, связанные с налоговыми льготами и преференциями, предоставляемыми на федеральном уровне.

Механизм, созданный Минфином России для предоставления льгот по региональным и местным налогам, который предусматривает закрепление этих льгот в соответствующих законах и нормативах на уровне субъектов и муниципалитетов, фактически не оказывает существенного влияния на формирование налоговой политики в регионах:

- налоговые льготы на региональном и местном уровнях в основном имеют социальную ориентацию, что побуждает местные и региональные власти внедрять их, стремясь к развитию мер налоговой поддержки в своих регионах;
- льготы по налогу на доходы физических лиц, который является основным источником формирования доходов для региональных бюджетов, в



действительности влияют скорее на объем недополученных налоговых поступлений, поскольку регулирование налоговой нагрузки по НДФЛ оказывает только косвенное влияние на реализацию программ повышения инвестиционной активности;

- федеральные налоговые льготы на прибыль обладают общей направленностью и сравнительно низким уровнем учета особенностей социально-экономического развития регионов. Такие налоговые преференции часто связаны с особыми экономическими зонами, и, хотя они важны для решения задач экономического развития на государственном уровне, их значимость для отдельного региона снижается. Помимо этого, региональная налоговая политика, регулирующая часть ставки налога на прибыль, обычно не способствует активному инвестированию и зачастую используется для повышения привлекательности регистрации юридических лиц, создавая предпосылки для недобросовестной налоговой конкуренции между регионами.

Также тут стоит отметить, что даже при полной отмене налоговых привилегий российские регионы не могут достичь сбалансированности своих бюджетов. Так как, чтобы обеспечить финансовую стабильность, следует сосредоточить усилия только на увеличении собственных налоговых поступлений [163].

Также мы уже отмечали в предыдущем параграфе, что даже если удастся уменьшить уровень дотационности региональных бюджетов, включая предложенные варианты, потребуется оценка возможных способов устранения основного недостатка российской модели финансово-правового механизма межбюджетных отношений: слабый контроль, даже в сравнении с унитарными государствами, региональных и местных властей над налогами и неналоговыми поступлениями в их бюджеты.

Снижение стимула в увеличении собственных доходов у региональных властей связана в основном с тем, что их самостоятельность ограничена в части регулирования налоговой базы, также не стоит забывать о наличии проблемы «мягких» бюджетных ограничений при распределении трансфертов. Все

указанные факторы также влияют на эффективность бюджетных расходов регионов.

Установленные не так давно нормативы отчислений создали более жесткие бюджетные ограничения. Нормативы, определяющие отчисления из определенных доходов одного бюджета в бюджет другого уровня, способствуют укреплению финансовой стабильности бюджета, который их получает. Цель передачи части доходов между региональными и местными бюджетами состоит в оптимизации их распределения между различными уровнями бюджетной системы. Данная мера обусловлена тем, что при недостаточности собственных доходных источников у муниципальных образований субъект Российской Федерации обязан обеспечить их дополнительное наполнение за счёт средств своего бюджета, в состав которого входят соответствующие муниципальные образования, и будет вынужден искать пути оказания им поддержки [128].

Регулирование межбюджетных отношений в основном происходит посредством межбюджетных трансфертов. В статье 6 БК РФ дается определение данному термину, но это определение обладает довольно широким толкованием, и под него могут подпадать многие платежи, не ограничиваясь теми, которые перечислены в главе 16 БК РФ, включая доходы от налоговых и неналоговых отчислений [2].

При этом нормативы отчислений можно считать промежуточным звеном между налогами и трансфертами. В финансовых отчетах такие поступления указываются как налоговые доходы, однако по своей сути они схожи с трансфертами. Важно отметить, что, даже утвержденные нормативы отчислений могут быть сравнительно легко пересмотрены. При этом доходы, которые закреплены за субъектами или муниципальными образованиями часто сопровождаются льготами, установленными федеральной властью, которые затрудняют проведение хотя бы частично независимой налоговой политики.

В связи с этим относительно недавно были разработаны планы мероприятий по оздоровлению государственных финансов, а также по росту

доходного потенциала бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Указанные мероприятия были в основном отнесены к двум категориям субъектов: субъекты, где была осуществлена реструктуризация задолженности и дотационные субъекты [34];

Начиная с 2017 года, субъекты, которые получают дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности, обязаны заключать соглашения с Минфином России, в которых закрепляются определённые условия. Так, в 2017 году в перечень требований входили, в частности, обязательства по реализации мер, направленных на сокращение зависимости региона от дотаций, а также по увеличению налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта России.

Дотационные субъекты ежегодно заключают такие соглашения с Минфином России, так как данное требование, включающее действия для улучшения социально-экономического состояния и укрепления государственных финансов регионов Российской Федерации, в 2017 году было внесено в БК РФ [6].

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 1701, до 1 октября 2018 года высший исполнительный орган государственной власти дотационного субъекта по согласованию с Минфином России должен был утвердить план мероприятий, направленных на увеличение доходного потенциала региона и/или оптимизацию бюджетных расходов субъекта, что позволит начиная с 2020 года полностью финансировать все расходные обязательства без привлечения дотаций на выравнивание бюджетного обеспечения [33]. Если достижение этой цели окажется невозможной, необходимо снизить к 2020 году расходы до уровня расчетных объемов обязательств региональных и муниципальных бюджетов, определенных в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации № 670 [43].

Вышеуказанные требования, на наш взгляд, существенно были недоработаны, ведь получателям выравнивающих трансфертов предлагается

либо перестать зависеть от дотаций и оперировать закрепленными ресурсами (при этом не предполагается изменение в распределении обязательств по расходам и доходным источникам, которые привели к необходимости получения дотаций), либо сократить расходы до уровня, определенного федеральными властями. В противном случае, регионы могут столкнуться с наказаниями в виде уменьшения объема выравнивающих трансфертов.

Тут стоит отметить, что многие регионы Российской Федерации формально считаются дотационными в основном из-за неравномерного распределения налоговой базы по стране, что создает трудности в формировании системы распределения доходных источников, которые могли бы обеспечить большинство регионов собственными налоговыми поступлениями.

Возможность самостоятельно устанавливать объем расходов в рамках своих полномочий – это ключевой аспект бюджетного федерализма, а введение дополнительных ограничений на размер расходной части бюджета снижает степень автономии регионов в условиях федеративного государства, которая и так не является особо высокой.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 1762, от регионов, получающих дотации, требовалось до 1 января 2019 года обеспечить выполнение утвержденных мероприятий программы оздоровления государственных финансов. Кроме того, необходимо было обновить утвержденный в 2018 году план мероприятий по увеличению доходного потенциала и/или оптимизации расходов бюджета этого региона до 2024 года, а также обеспечить реализацию мероприятий указанного плана в 2019 году [40].

Следует отметить, что утвержденные в 2017-2019 гг. планы оптимизации были ориентированы главным образом на сокращение расходов и рост доходов в краткосрочной (максимум среднесрочной перспективе). С помощью мероприятий планов оптимизации проводилась достаточно жесткая политика сокращения расходов, а рост доходов зачастую осуществлялся за счет сокращения объема предоставляемых льгот.

С 2020 года приоритеты бюджетной политики изменились, регионы были вынуждены увеличивать объем предоставления налоговых льгот и увеличивать расходы на поддержку промышленности и малого бизнеса, на сохранение рынка труда. Потребность в расходах на поддержку экономики и сохранение уровня занятости усилилась в условиях геополитического кризиса 2022-2023 гг.

12 декабря 2023 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 2128 [47]. Согласно этому постановлению, устанавливаются специфика заключения соглашения между Минфином России и высшим должностным лицом региона, в коем предусматриваются меры, направленные на упрочение социально-экономического развития региона и укрепление его государственных финансов. Наряду с тем определяется перечень субъектов, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, для которых, во исполнение задач устойчивого государственного управления вводятся дополнительные обязательства, направленные на постепенное снижение зависимости от федеральной финансовой поддержки, а также перечень обязательств, подлежащих включению в соглашение.

Приложение № 1 к данному постановлению утверждает обязательства по реализации мероприятий, направленных на повышение налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта [47].

Указанное постановление усилило меры, направленные на увеличение налоговых и неналоговых поступлений субъектов России. При этом, в отличие от ранее действовавших постановлений, из положений данного акта исключены нормы, предусматривающие установление ограничений на объем расходной части бюджетов субъектов.

17 декабря 2024 года Правительством Российской Федерации утверждено постановление № 1802, которым введён новый порядок предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Принятие данного нормативного акта явилось значительным шагом на пути усиления контроля за целевым использованием федеральных средств регионами и направлено на

укрепление финансовой устойчивости субъектов (далее – Постановление № 1802) [35].

Основная цель документа – обеспечить целевое и эффективное расходование бюджетных трансфертов. Отныне такие дотации предоставляются только тем субъектам, которые заключают с Минфином России специальные соглашения. Эти соглашения содержат комплекс мер по развитию экономики субъекта и стабилизации его финансовой системы.

Согласно Постановлению № 1802, каждое соглашение должно включать:

- меры по социально-экономическому развитию региона;
- обязательства субъекта по снижению дефицита бюджета и долговой нагрузки;
- конкретные сроки исполнения мероприятий;
- меры ответственности в случае невыполнения обязательств.

Таким образом, субъекты не только получают дотации, но и обязуются предпринимать реальные шаги для повышения финансовой устойчивости.

Регионы, получающие федеральные средства, обязаны:

- использовать прирост дотаций целевым образом на обеспечение социально значимых направлений расходов: выплату заработной платы бюджетным работникам, предоставление мер социальной поддержки и финансирование обязательного медицинского страхования граждан, не занятых в экономике;
- согласовывать с Минфином России проекты своих бюджетов при значительных изменениях в доходной или расходной части;
- проводить мероприятия по взысканию дебиторской задолженности и оптимизации бюджетных расходов.

Такая система позволяет федеральному центру контролировать, насколько эффективно субъект распоряжается предоставленными средствами.

Постановление также предусматривает механизмы ответственности за несоблюдение условий соглашения. В случае нарушений:

- глава субъекта обязан применить меры дисциплинарной ответственности к должностным лицам, допустившим нарушение;

- если соглашение с Минфином России не будет подписано до 28 декабря текущего года, дотация на следующий год не выделяется вовсе, а её объём подлежит исключению из бюджета.

Можно сделать вывод, что Постановление № 1802 – это важный инструмент в укреплении финансовой дисциплины на региональном уровне. Оно не только стимулирует субъекты к более эффективному использованию бюджетных ресурсов, но и формирует систему ответственности за нарушение финансовых обязательств. В долгосрочной перспективе такой подход должен способствовать оздоровлению региональных экономик и более справедливому распределению федеральных ресурсов.

Вместе с тем, считаем целесообразным усовершенствовать порядок предоставления дотаций на выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности в целях реализации принципа сбалансированности бюджетов бюджетной системы России.

Принцип сбалансированности бюджетов представляет собой краеугольное начало бюджетной системы, определяющее необходимость соотношения объёма расходных обязательств с реальными возможностями доходной базы соответствующих бюджетов, обеспечивая её финансовую устойчивость и предотвращение кризисных явлений. Указанный принцип предполагает, что совокупный объём расходов бюджета не должен превышать величину его доходов, включая безвозмездные поступления из иных уровней бюджетной системы. Иными словами, органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечивать надлежащее соответствие взятых на себя расходных обязательств реальным возможностям бюджета по их финансовому обеспечению, исходя из принципов законности, экономической целесообразности и финансовой ответственности.

Таким образом, предлагается при распределении дотаций учитывать изменения собственных доходов регионов. Также считаем целесообразным

указывать обстоятельства для частичной компенсации потерь доходов для регионов в условиях кризиса. Таким образом, региональные власти сохранят стимул реализовывать собственную эффективную бюджетно-экономическую политику. Этот подход также применим к межбюджетным отношениям между регионами и муниципальными образованиями. Данное условие необходимо закрепить в Постановлении № 1802.

Как уже было указано в предыдущем параграфе, усиление налоговой автономии, несомненно, не стоит на повестке дня ближайших лет. Тем не менее, в перспективе данное решение может способствовать завершению формирования российской модели финансово-правового механизма межбюджетных отношений.

Исходя из всего вышесказанного, можно заключить, что совершенствование системы финансово-правового регулирования в сфере распределения налоговых поступлений требует балансировки интересов федерального центра и регионов. В параграфе выделены проблемы централизации налоговых поступлений, а также недостаточной эффективности механизма межбюджетных трансфертов, а именно дотаций, проводится анализ постановлений Правительства Российской Федерации, принимавшихся в соответствии с внесенными в БК РФ изменениями с 2017 года по настоящее время, и предусматривающими комплекс мер, ориентированных на стимулирование социально-экономического развития и укрепление государственной финансовой устойчивости субъектов России, на основании чего предложено мероприятие по совершенствованию распределения налоговых поступлений в части установления дополнительных условий предоставления дотаций на выравнивание расчётной бюджетной обеспеченности с обязательным учётом оценки динамики изменения собственных налоговых и неналоговых доходов субъектов, что призвано способствовать упрочению их финансовой самостоятельности, последовательному снижению дотационной зависимости и формированию



устойчивых основ сбалансированного социально-экономического развития России в долгосрочной перспективе.

### **3.3 Предложения по совершенствованию межбюджетных отношений при формировании доходов и осуществлении расходов дорожных фондов в Российской Федерации**

Дорожная сфера играет важнейшую роль в обеспечении успешного социально-экономического развития России и ее регионов. Как справедливо отмечается в научных работах, государство должно занимать ключевое место в развитии автодорожного хозяйства. Важнейшим аспектом в этом процессе является разработка эффективных структур его финансовой поддержки [205].

В международной практике существуют две ключевые модели финансирования дорожной инфраструктуры. Первая из них является классическим методом, при котором финансовые обязательства покрываются средствами из соответствующего бюджета. Альтернативный подход заключается в формировании дорожных фондов (далее – дорфонды). Такие фонды в настоящий момент функционируют как в России, так и зарубежом.

2011 год стал вехой нового этапа в реформировании системы финансирования дорожной деятельности. Согласно закону № 68-ФЗ, в БК РФ была введена статья 179.4, устанавливающая правовые основы и порядок функционирования дорожных фондов, включая правила формирования их доходной базы и направления использования средств, а также механизм финансового обеспечения дорожной инфраструктуры [7].

БК РФ не только определяет их правовой статус, но и закрепляет принципы формирования, функционирования и целевого расходования средств указанных фондов, что стало важнейшим шагом в направлении систематизации и повышения эффективности финансового обеспечения дорожной отрасли страны, в том числе на уровне субъектов России. Законы о создании

региональных дорожных фондов должны утверждаться субъектами России, за исключением акта о бюджете субъекта, имеющего силу закона [2].

Объем бюджетных ассигнований дорфонда субъекта утверждается законом субъекта о бюджете в размере, не менее прогнозируемого объёма поступлений, образующихся за счёт акцизов на разные виды топлива, от транспортного налога, от штрафов, от межбюджетных трансфертов и других.

Порядок установления, распределения и целевого использования бюджетных ассигнований дорожного фонда определяется нормативным правовым актом, принимаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта. Данный порядок формируется во исполнение задач по укреплению финансового обеспечения дорожной деятельности и обеспечению целевого расходования средств дорожной деятельности, а также развития транспортной инфраструктуры в рамках единой бюджетной системы государства [2].

Согласно положениям статьи 179.4 БК РФ, средства региона, которые не были израсходованы в текущем году подлежат переносу и увеличению бюджета фонда на последующий финансовый год [2].

В подавляющем большинстве регионов Российской Федерации были приняты специальные законы под названием «О дорожном фонде региона Российской Федерации». В Кемеровской области – Кузбассе соответствующий законодательный акт получил наименование «О создании дорожного фонда Кемеровской области – Кузбасса» [101]. В Кабардино-Балкарской Республике принят Закон «О целевом бюджетном дорожном фонде Кабардино-Балкарской Республики» [102].

В некоторых регионах Российской Федерации вопросы, связанные с созданием и работой регионального дорожного фонда, регулируются с помощью комплексного закона, касающегося бюджетного процесса. В Республике Татарстан обозначенные вопросы урегулированы Бюджетным кодексом Республики Татарстан [56].

Анализ актов субъектов Российской Федерации, регулирующих создание и функционирование региональных дорожных фондов, показывает, что во многих приводится определение дорожного фонда из пункта 1 статьи 179.4 БК РФ.

В некоторых региональных законах, например, Республики Дагестан, предусмотрено, что средства дорожного фонда субъекта Российской Федерации направляются не только на дорожную деятельность в отношении дорог регионального и межмуниципального значения, но и в отношении дорог местного значения [83].

Стоит отметить, что в Кабардино-Балкарской Республике дорожный фонд именуется целевым бюджетным фондом, что противоречит Бюджетному кодексу Российской Федерации и структуре самих фондов целевого назначения бюджета [102]. Формирование целевых бюджетных фондов происходит за счет поступлений, которые предназначены для конкретных задач, либо через выделение ресурсов из определенных доходных статей бюджета. Эти средства расходуются согласно отдельной смете. Однако дорожные фонды структурированы таким образом, что закрепляют итоговую сумму фонда без привязки к конкретным источникам дохода. В теории, возможно, что источник дохода может быть передан другому уровню бюджета, однако размер фонда все равно будет зависеть от поступлений из этого источника.

В некоторых законодательных актах субъектов России повторяется положение из пункта 4 статьи 179.4 БК РФ [2]. Там говорится о том, что неиспользованные в текущем финансовом году бюджетные средства регионального дорожного фонда увеличивают бюджетные ассигнования этого фонда в следующем году.

В подавляющем большинстве региональных законодательных актов закреплены нормы, регулирующие порядок определения объёма бюджетных ассигнований дорфонда субъекта. В этой связи в региональных законах, как правило, воспроизводятся соответствующие положения БК РФ. Вместе с тем субъектам предоставлено право самостоятельно устанавливать перечень иных

поступлений в бюджет субъекта, за счёт которых формируется дорожный фонд, что свидетельствует о сохранении определённой автономии регионов в вопросах регулирования финансового обеспечения дорожной деятельности.

Рассмотрим подробнее, что входит в состав «иных поступлений». В большинстве субъектов объем бюджетных ассигнований дорожного фонда формируется за счет следующих источников: безвозмездных (добровольных) поступлений от физических и юридических лиц; средств, взимаемых в качестве платы за возмещение ущерба, причинённого автомобильным дорогам общего пользования транспортными средствами, осуществляющими перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов; сумм государственной пошлины, уплачиваемой за выдачу органами исполнительной власти субъекта специальных разрешений на движение транспортных средств, перевозящих опасные, тяжеловесные либо крупногабаритные грузы; поступлений по договорам аренды земельных участков, расположенных в полосах отвода автомобильных дорог и иных прилегающих к ним территориях, в порядке, установленном действующим законодательством в границах полосы отвода автомобильных дорог, предоставления бюджетных кредитов и другие.

Формирование объема средств дорожного фонда в регионах Российской Федерации происходит также через поступления от следующих источников:

- платные услуги, предоставляемые государственными учреждениями, работающими в дорожной отрасли (Амурская [63], Новосибирская [78], Мурманская [75], Брянская [65], Свердловская области [92]);

- штрафных санкций, налагаемых за ненадлежащее исполнение обязательств и несоблюдение условий государственных контрактов, заключённых в целях обеспечения государственных нужд в дорожной сфере, касающихся автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения (Амурская [63], Калужская области [69], Краснодарский край [71], Республика Хакасия [88]);

- взыскание платы за пользование автомобильными дорогами общего пользования регионального и межмуниципального значения, включая платные

участки соответствующих магистралей (Псковская область [80], Удмуртская Республика [97]);

- компенсации ущерба при страховых инцидентах, когда получателем по страховым договорам является государственное казенное учреждение, занимающееся дорожной деятельностью;

- денежные взыскания, налагаемые за нарушение законодательства России в сфере обеспечения надлежащего уровня безопасности дорожного движения (город Санкт-Петербург [91], Новосибирская область [78]);

- плата, взыскиваемая в целях возмещения ущерба, причиняемого автомобильным дорогам, используемым в процессе осуществления строительных, реконструкционных либо капитальных ремонтных работ на территории субъекта, во исполнение задачи сохранения дорожной инфраструктуры и обеспечения её надлежащего состояния (Владимирская область [68], Тверская область [94]);

- поступления, возникающие в связи с обеспечением надлежащего исполнения контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд субъекта за счёт средств дорфонда, при их невыполнении (например, Ставропольский край [93], Республика Коми [60], Республика Северная Осетия – Алания [86]);

- компенсация ущерба, нанесённого автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения вследствие противоправных деяний, совершённых юридическими либо физическими лицами (например, Нижегородская область [76]);

- часть налога на прибыль организаций в объеме, определённом законом о бюджете (например, Красноярский край [72]);

- оплата за использование платных парковок;

- штрафов за повреждение автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений на них (Ставропольский край [93]);

- иных средств, не запрещенных законодательством.

Статьей 55.1 Закона Республики Марий Эл не предусмотрено иных видов доходов дорожного фонда кроме установленных БК РФ [61]. Тем не менее, часть 3 указанной статьи гласит, что в случае поступления в республиканский бюджет межбюджетных трансфертов, направляемых на финансирование дорожной деятельности, объём бюджетных ассигнований дорфонда Республики Марий Эл подлежит обязательному увеличению на сумму указанных межбюджетных трансфертов, во исполнение задач целевого использования федеральных средств и обеспечения надлежащего развития дорожной инфраструктуры.

Следует подчеркнуть, что в рамках законодательства Новгородской области источниками формирования доходной части дорфонда, наряду с иными поступлениями, являются налог с владельцев транспортных средств, а также налог на приобретение автотранспортных средств и налог на пользователей автомобильных дорог [77]. Однако указанные налоги отменены и не действуют. Возможно лишь взыскание недоимок по ним.

Как уже указывалось, правила создания и расходования бюджетных средств дорфонда субъекта России определяются нормативно-правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти данного субъекта.

Однако в отдельных регионах устанавливается правило отличное от закрепленного в пункте 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации [2]. Так, согласно статье 3 Закона Владимирской области «О дорожном фонде Владимирской области» использование бюджетных ассигнований фонда осуществляется в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства Владимирской области [68].

В некоторых региональных законах направления расходования дорожного фонда сформулированы в самом общем виде, например, в Республике Мордовия [84].

Законы Республики Саха (Якутия) [85], Республики Башкортостан [81], Республики Бурятия [82] и Республики Северная Осетия – Алания [86] устанавливают, что бюджетные средства дорожного фонда должны

использоваться строго в соответствии с их назначением. В ряде законодательных актов субъектов установлено более подробное регулирование направлений использования средств дорфондов, что свидетельствует о стремлении региональных властей к повышению прозрачности и эффективности бюджетных расходов.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона Архангельской области [64], средства фонда направляются на достижение следующих целевых направлений:

- 1) финансирование мероприятий по обеспечению эксплуатации автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения;
- 2) покрытие расходов, связанных с деятельностью учреждений, уполномоченных на выполнение функций в сфере дорожного хозяйства;
- 3) предоставление субсидий бюджетам муниципальных районов и городских округов во исполнение задач развития, содержания и модернизации местной сети автомобильных дорог.

Согласно Закону Республики Башкортостан, закреплено, что области применения бюджетных средств дорожного фонда устанавливаются Законом Республики Башкортостан о бюджете на предстоящий финансовый год [81].

В Ставропольском крае закреплены возможные направления расходования средств дорожного фонда. Согласно статье 3 Закона Ставропольского края, средства этого фонда могут быть использованы на дорожную деятельность автомобильных дорог местного значения в Ставропольском крае [93]. Средства дорфонда могут быть направлены также на проведение капитального ремонта и текущего ремонта дворовых территорий, что осуществляется посредством предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований края, учредивших собственные муниципальные дорожные фонды, во исполнение условий, установленных нормативными правовыми актами, и в целях повышения качества городской среды, обеспечения комфортного проживания граждан и развития транспортной

доступности на уровне муниципальных образований и процедурами, определёнными законом о региональном бюджете на предстоящий финансовый год.

В Республике Тыва [87], Московской [74], Новосибирской областях [78], Пермском крае [79] направления расходования дорожного фонда определены еще более детально.

В некоторых нормативных актах урегулированы количественные требования по расходованию дорожного фонда. Так, в законах о дорожных фондах Ярославской [100], Челябинской [98], Воронежской [67] и Нижегородской областей [76], повторяется положение пункта 4.1 статьи 179.4 БК РФ. Кроме того, предусматривается предоставление субсидий местным бюджетам для проектирования, строительства или реконструкции местных дорог, ведущих к сельским поселениям, в объеме не менее 5% от общего размера бюджетных ассигнований регионального дорожного фонда.

В отдельных законодательных актах субъектов (Новосибирской области [78], Челябинской области [98], Волгоградской области [66]) дублируется норма пункта 4.2 статьи 179.4 БК РФ.

Как уже указывалось, в некоторых законах регионов (Республики Северная Осетия – Алания [86], Республики Тыва [87]) содержится норма о возможности предоставления из дорфонда субсидий местным бюджетам. При этом в отдельных законодательных актах субъектов содержатся положения, регламентирующие соответствующие межбюджетные отношения.

В Республике Северная Осетия – Алания, объем выделяемой субсидий определяется республиканским законом о бюджете [86]. Правительство Республики Северная Осетия – Алания устанавливает условия предоставления субсидий местным бюджетам и методику их распределения между муниципальными образованиями данного региона. Подобная норма содержится в законе Краснодарского края [71].

Согласно Закону Архангельской области «О дорожном фонде Архангельской области», половина средств, полученных от транспортного



налога с физических лиц в запланированном объеме на соответствующий финансовый год, предназначена для финансирования строительства и ремонта местных дорог [64].

Согласно Закону Республики Башкортостан «О Дорожном фонде Республики Башкортостан», средства дорожного фонда в объеме, эквивалентном поступлениям от транспортного налога, подлежат распределению между муниципальными районами и городскими округами Республики Башкортостан пропорционально доле транспортного налога, мобилизованного на соответствующих территориях. Указанные средства направляются на финансовое обеспечение дорожной деятельности в части содержания и развития автомобильных дорог общего пользования местного значения в порядке, устанавливаемом Правительством Республики Башкортостан [81].

Особенности Закона Кабардино-Балкарской Республики «О целевом бюджетном дорожном фонде Кабардино-Балкарской Республики» заключаются в статье 6, которая рассматривает межбюджетные отношения в процессе формирования доходов и осуществления расходов дорожного фонда. Согласно этой статье, межбюджетные взаимодействия при пополнении доходов и использовании средств фонда реализуются через предоставление субсидий, направленных на финансирование дорожной инфраструктуры и доленое финансирование капитальных трат, таких как развитие муниципальной общественной инфраструктуры и поддержка муниципальных фондов развития. Кроме того, межбюджетные отношения в рамках формирования и использования средств дорожного фонда могут выражаться в других формах межбюджетных трансфертов, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики [102].

В отдельных региональных законах встречаются и весьма оригинальные положения:

1) Закон Самарской области регулирует предоставление бюджетных кредитов для дорожной сферы. Согласно статье 3 Закона Самарской области

«О дорожном фонде Самарской области», если регион привлекает бюджетные кредиты на дорожную деятельность, размер ассигнований из дорожного фонда может быть увеличен на сумму этих кредитов. Погашение таких кредитов, а также выплата процентов по ним, осуществляется за счет ассигнований дорожного фонда региона в установленных федеральным законодательством случаях и порядке, если на дату вступления данного Закона у области имеется непогашенная задолженность или она возникла после его вступления в силу [90].

2) в Карачаево-Черкесии в Закон о дорфонде добавлена статья о главном распорядителе средств дорфонда. В соответствии с частью 4 статьи 1 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О дорожном фонде Карачаево-Черкесской Республики» главным распорядителем средств дорожного фонда является орган исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики, обеспечивающий реализацию государственной политики Карачаево-Черкесской Республики в сфере дорожного хозяйства [70].

В заключение необходимо подчеркнуть, 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. Также в отдельных регионах соответствующими законодательными актами регулируются направления использования дорожного фонда субъекта Российской Федерации, что также выходит за рамки нормотворческой компетенции субъекта Российской Федерации.

В ряде субъектов региональными законами предпринимаются попытки урегулировать вопросы, связанные с созданием муниципальных дорожных фондов. Однако, в соответствии с положениями БК РФ, подобные нормы следует квалифицировать как выходящие за пределы установленной законодательством нормотворческой компетенции субъектов России, поскольку вопросы формирования и использования муниципальных

бюджетных фондов прямо отнесены к ведению федерального законодателя [2]. Субъект Российской Федерации правомочен лишь устанавливать в соответствующем законодательном акте возможность предоставления межбюджетных трансфертов (главным образом – субсидий) из регионального дорожного фонда в дорожные фонды муниципальных образований.

На протяжении разных промежутков времени в России в части финансирования дорог практиковали к использованию следующие модели: в рамках формирования финансовой политики применялась схема, которая основывается на принципе общего покрытия бюджетных расходов с привлечением средств дорфондов. При этом правовое регулирование функционирования дорожных фондов имеет различное содержание и в доктрине, а также в правоприменительной практике традиционно выделяются три его типа: внебюджетный дорожный фонд, целевой бюджетный дорожный фонд, а также дорожный фонд, входящий в состав бюджетных расходов без обособления целевых источников поступлений. Считаем необходимым рассмотреть указанные режимы, так как необходимость их совершенствования обусловлена как юридическими пробелами, так и социально-экономическими вызовами. Во-первых, отсутствует четкое правовое закрепление механизмов формирования и использования региональных дорожных фондов. Во-вторых, региональные законы сильно различаются между собой по структуре, источникам доходов и порядку расходования средств, как мы уже рассмотрели ранее. В-третьих, данные факторы приводят к правовому неравенству субъектов, препятствуют единообразному правоприменению и создают риски коррупции и нецелевого использования средств. В-четвертых, в условиях дефицитного бюджета другие статьи расходов бюджета часто находятся в приоритете в ущерб развитию дорог.

Все изложенные выше варианты финансирования дорожной отрасли и потенциальные режимы функционирования дорожных фондов обладают достаточной надежностью и применимы на практике в зависимости от этапа социально-экономического развития государства.

Дорожный фонд, интегрированный в состав расходов бюджета и функционирующий в режиме, не предусматривающем обособления целевых доходов, представляет собой совокупность бюджетных ассигнований, предназначенных для финансирования мероприятий в сфере дорожной деятельности. Формирование и утверждение данной совокупности осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством, в пределах общего объёма бюджетных расходов, что свидетельствует о сохранении принципа общего покрытия расходов при финансовом обеспечении нужд дорожной отрасли без привязки к конкретным источникам доходов. Дорожный фонд в данном случае – это часть расходной части бюджета, предназначенная для финансирования дорожной деятельности. Несмотря на то, что он называется «фондом», его финансирование не привязано жёстко к конкретным поступлениям. Это означает, что все доходы бюджета аккумулируются в едином бюджете («казне»), а последующее распределение средств осуществляется в соответствии с установленными приоритетами, включая финансирование дорожной деятельности. Указанный режим действителен в настоящее время в Российской Федерации. Так, И.Р. Кузин, директор Департамента бюджетной политики в отраслях экономики Минфина России, ранее отмечал, что «рассматривая вопрос создания дорожных фондов в Российской Федерации, следует иметь в виду, что никакой целевой привязки доходов к расходам дорожного фонда не происходит. Объем поступлений от акцизов на нефтепродукты лишь учитывается для определения объема расходов дорожного фонда. Принцип совокупного покрытия остается незыблемым.» [276].

Внебюджетный дорожный фонд представляет собой централизованный целевой денежный фонд, формируемый вне рамок бюджетной системы и предназначенный для финансирования мероприятий по строительству, реконструкции, ремонту и содержанию автомобильных дорог. Такой фонд формируется за счёт специальных платежей, сборов, штрафов и иных поступлений, и используется строго по целевому назначению. Следует

отметить, что формирование внебюджетного дорожного фонда нередко сопряжено с ослаблением контроля за использованием соответствующих финансовых ресурсов, а также с увеличением административных расходов на содержание его аппарата. В связи с этим создание подобных фондов представляется целесообразным лишь в исключительных и строго обоснованных случаях.

Конечно, для полноценного развития транспортной инфраструктуры лучше всего способствует целевой дорфонд. Нам видится оптимальной моделью финансирования дорожной деятельности посредством именно указанного дорфонда, который предполагает привязку определенных доходов бюджета к расходам. Правовой режим указанных фондов также строится на принципе целевой связи доходов с расходами, предназначенными для содержания и развития дорожной инфраструктуры. Вместе с тем он обладает большей гибкостью, поскольку формируется ежегодно в рамках закона о соответствующем бюджете.

В условиях экономических кризисных явлений и необходимости строгой концентрации финансовых ресурсов оправданным является закрепление в бюджетном законодательстве принципа общего покрытия бюджетных расходов, что позволяет сосредоточить внимание на приоритетных социальных сферах. В рамках такого подхода финансирование дорожного хозяйства осуществляется наряду с другими государственными потребностями.

Вместе с тем по мере стабилизации экономической ситуации и в целях стимулирования развития дорожной сети целесообразным представляется формирование в составе государственного бюджета дорожных фондов, предусматривающих выделение фиксированного минимального объёма средств на строительство и содержание автомобильных дорог. Данный механизм способствует повышению значимости вопросов развития транспортной инфраструктуры и объективно влечёт рост бюджетных расходов в указанной сфере.

Следует учитывать, что действующая структура бюджетных дорожных фондов допускает перенос неосвоенных ассигнований на последующие финансовые периоды. Это фактически открывает возможность перераспределения финансовых ресурсов и сокращения объёмов дорожных расходов в пользу иных бюджетных направлений. Подобная ситуация недопустима при функционировании внебюджетных или целевых дорожных фондов, где средства строго закрепляются за дорожной деятельностью.

Учитывая изложенное, а также исходя из анализа действующего законодательства в сфере дорожной деятельности в субъектах России, можно сделать вывод о том, что на практике региональными законами предпринимается попытка регулировать вопросы, связанные с созданием муниципальных дорожных фондов, также в некоторых субъектах законодатель вмешивается в компетенцию исполнительного органа власти, что проявляется при определении законодателем правил распределения и использования бюджетных средств дорожного фонда.

Кроме того, нами рассмотрены категории дорфондов и сделан вывод о том, что в Российской Федерации целесообразен режим функционирования целевого бюджетного дорожного фонда, так как создание транспортной инфраструктуры необходимо для развития территорий, а ограниченность финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации вынуждает делать выбор между расходами на дорожное хозяйство и другими статьями расходов, поэтому установление целевого объема средств, выделяемых на финансирование дорожной деятельности, поспособствует росту расходов на данную отрасль, а также повышению качества автомобильных дорог.

## Заключение

Настоящая диссертационная работа посвящена комплексному исследованию проблем финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в России. Цель настоящего исследования заключается в разработке теоретико-правовых основ и формировании практических рекомендаций, ориентированных на повышение эффективности механизмов финансово-правового регулирования межбюджетных отношений в современной России, а также на обеспечение их соответствия принципам сбалансированности и устойчивости бюджетной системы. Наиболее значимые результаты исследования обобщены в виде положений, выносимых на защиту. В ходе анализа сформулированы ключевые выводы и предложения, направленные на развитие системы межбюджетного регулирования, что свидетельствует о научной новизне диссертационной работы и отражается в содержании основных положений, предлагаемых к защите, тем самым внося вклад в развитие доктрины финансового права и практики публичного финансового управления.

Уточнено понятие «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. Для глубокого и всестороннего понимания термина «межбюджетные отношения», происходящими между публично-правовыми образованиями, сформулирован сущностный признак публично-правового образования с точки зрения финансовых правоотношений (наличие властных полномочий в сфере финансовой деятельности государства на определенной территории). Предложено авторское определение понятия публично-правового образования, под которым следует понимать государственное или муниципальное образование, наделённое властными полномочиями в сфере

финансовой деятельности и обладающее соответствующей правосубъектностью и выступающее в межбюджетных отношениях в качестве самостоятельного субъекта.

Сделан вывод о том, что в понятие «межбюджетных отношений» целесообразно включать все формы перераспределения бюджетных средств, разграничение источников доходов, разграничение расходных полномочий, цели и задачи межбюджетных отношений, а также ответственность их участников.

Исследование зарубежного опыта межбюджетных отношений позволило сделать вывод о необходимости в финансово-правовом механизме межбюджетных отношений применять в современных российских условиях ориентацию на создание одинаковых условий жизни для всего населения страны и обеспечение на федеральном уровне справедливого распределения финансовых ресурсов.

Обосновано применение необлагаемого минимума по доходам физических лиц, который также оказывает поддержку гражданам с низкими доходами, а также внесение соответствующих изменений в НК РФ 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, учитывая высокие темпы роста номинальных зарплат и инфляцию, что приведет к увеличению поступлений бюджетных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Выявлены этапы реформирования межбюджетных отношений в России, каждый из которых характеризуется собственными особенностями и сделан вывод о том, что на новом этапе реформирования межбюджетных отношений необходимо предусмотреть интеграцию новых субъектов в бюджетную систему Российской Федерации, повышение эффективности расходования бюджетных средств в рамках применения программно-целевого метода бюджетирования, сокращение доли дотаций на выравнивание бюджетной



обеспеченности, как менее эффективного направления использования бюджетных ресурсов и совершенствование нормативно-правовой базы в области инфраструктурных бюджетных кредитов.

Проанализирована законодательная база, закрепляющая полномочия органов власти всех уровней по формированию доходов и исполнению обязательств в части расходов.

Исходя из проведённого анализа принципа разграничения доходов и расходов, установленных проблем распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы, а также принимая во внимание в практике функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации нефинансируемых обязательств предложены изменения в НК РФ в части распределения налога на прибыль организаций, имеющих филиалы, между субъектами России. Указанные изменения направлены на создание правовых условий, обеспечивающих справедливое формирование доходной части бюджетов тех субъектов, на территории которых сосредоточено наибольшее количество рабочих мест.

Рассмотрены финансово-правовые аспекты обеспечения бюджетов Российской Федерации и установлено, что к таковым в основном относятся разнообразие форм и категорий бюджетных доходов.

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.

На основе анализа рассмотренных нами проблем по обеспечению бюджетов субъектов Российской Федерации сформулировано теоретическое обоснование возможности укрупнения регионов, то есть изменение административно-территориального деления, основанное по экономическому принципу, что существенно повысит обоснованность и справедливость распределения бюджетных средств из федерального бюджета.

Проанализирована связь системы дорожных фондов с межбюджетными отношениями, рассмотрены финансово-правовые аспекты формирования и направления расходования средств дорожных фондов в Российской Федерации, 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.

С учетом рассмотренной практики в части дорожной деятельности, анализа основных начал (принципов) поощрений в праве, их закрепления и реализации предложено закрепить в соглашениях о предоставлении ИМБТ положения, касающиеся реализации расходных обязательств субъектов, направленных на развитие дорожного хозяйства, при которых субъект Российской Федерации вправе получить дополнительный трансферт. В случае если созданный объект по своим потребительским и техническим свойствам оказывается выше изначально установленных уровней, то соответствующему субъекту или муниципальному образованию предоставляется право на получение дополнительных стимулирующих трансфертов, которые могут быть использованы при создании новых объектов инфраструктуры. При этом отмечается, что этот механизм должен функционировать точно и выборочно, не затрагивая все трансферты. Независимо от того, насколько эффективно ведется строительство дорог или управление дорожной деятельностью, требуется поддерживать дорожную инфраструктуру в нормативном состоянии, что требует постоянных затрат.

На основе анализа Концепции эффективности, стратегического документа Минфина России «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» и иных нормативных правовых актов нам удалось сформулировать направления по реформированию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений, в которую необходимо включить следующие направления: упрощение процесса введения режима временной финансовой

администрации в регионах, необходимость ужесточения бюджетных ограничений в части финансовых обязательств субъектов Российской Федерации в связи с закреплённой в практике межбюджетных отношений возможностью субъектов России реализовывать право на получение дополнительных трансфертов из федерального бюджета, не предусмотренных действующими нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок исполнения расходных обязательств субъектов, пересмотр федеральных актов, определяющих полномочия субъектов Российской Федерации, а также совершенствование финансово-правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов.

Были проанализированы постановления Правительства Российской Федерации, принятые во исполнение внесённых в БК РФ изменений, начиная с 2017 года и по настоящее время. Указанные акты содержат комплекс мер, направленных на стимулирование социально-экономического развития и повышение эффективности функционирования бюджетной системы и укрепление государственных финансов субъектов. Сделан вывод о том, 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.

Сделан вывод о том, что оптимальной моделью финансирования дорожной деятельности является целевой бюджетный дорожный фонд, который предполагает привязку определенных доходов бюджета к расходам.

В результате исследования предложено создание дорожных фондов субъектов Российской Федерации, которые предусматривают выделение фиксированной минимальной суммы на строительство дорог. Это, безусловно, увеличит внимание к вопросам развития транспортной инфраструктуры.

По результатам исследования можно сделать вывод о том, что поставленная цель научного исследования и задачи как теоретического, так и практического характера полностью выполнены.

Анализируемые в исследовании аспекты и выработанные теоретические и практические рекомендации по улучшению финансово-правового регулирования межбюджетных взаимоотношений могут повысить результативность межбюджетных трансфертов, улучшить взаимодействие федерального центра с регионами и обеспечить самостоятельность субъектов Российской Федерации. Также отдельные положения по совершенствованию межбюджетных отношений, изложенные в направлениях по реформированию финансово-правового регулирования межбюджетных отношений, а также в части формирования и распределения средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации, могут быть использованы в практической деятельности Минфина России.

## Список литературы

### Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [принята 12 декабря 1993 года всенародным голосованием (с изменениями, внесенными Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ и одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года (редакция от 06.10.2022))]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http : //www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 20.01.2023).

2. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года : одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года (редакция от 31.07.2025)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http : //www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 20.08.2025).

3. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : текст с изменениями и дополнениями на 24 июля 2023 года [принят Государственной Думой 21 октября 1994 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 20.09.2023).

4. Российская Федерация. Законы. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) [принят Государственной Думой 16 июля 1998 года : одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/) (дата обращения: 20.01.2023).

5. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 28.06.2021 № 228-ФЗ [принят Государственной Думой 9 июня 2021 года : одобрен Советом Федерации 23 июня 2021 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_388486/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388486/) (дата обращения: 23.01.2023).

6. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18.07.2017 № 172-ФЗ [принят Государственной Думой 7 июля 2017 года : одобрен Советом Федерации 12 июля 2017 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_220275/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220275/) (дата обращения: 26.02.2024).

7. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 06.04.2011 № 68-ФЗ : с изменениями и дополнениями, редакция от 14.12.2015 [принят Государственной Думой 25 марта 2011 года : одобрен Советом Федерации 30 марта 2011 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_112623/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112623/) (дата обращения: 24.02.2023).

8. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ [принят Государственной Думой 13 апреля 2007 года : одобрен Советом Федерации 18 апреля 2007 года]. –

Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58942/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58942/) (дата обращения: 16.04.2023).

9. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ [принят Государственной Думой 5 августа 2004 года : одобрен Советом Федерации 8 августа 2004 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48990/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48990/) (дата обращения: 26.04.2025).

10. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 12.07.2024 № 176-ФЗ [принят Государственной Думой 10 июля 2024 года : одобрен Советом Федерации 10 июля 2024 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_480697/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_480697/) (дата обращения: 03.08.2024).

11. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период : федеральный закон от 23.11.2020 № 372-ФЗ [принят Государственной Думой 11 ноября 2020 года : одобрен Советом Федерации 18 ноября 2020 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_368439/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_368439/) (дата обращения: 05.03.2024).

12. Российская Федерация. Законы. О государственно-частном

партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ : с изменениями и дополнениями, редакция от 30.11.2024 [принят Государственной Думой 1 июля 2015 года : одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения: 16.04.2025).

13. Российская Федерация. Законы. О закрытом административно-территориальном образовании : закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 [информация отсутствует]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_734/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_734/) (дата обращения: 26.04.2025).

14. Российская Федерация. Законы. О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу : закон Российской Федерации от 15.07.1992 № 3303-1 [информация отсутствует]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_743/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_743/) (дата обращения: 25.01.2025).

15. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 1994 год : федеральный закон от 01.07.1994 № 9-ФЗ [принят Государственной Думой 24 июня 1994 года : одобрен Советом Федерации 24 июня 1994 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4020/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4020/) (дата обращения: 20.01.2023).

16. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : федеральный закон от 08.12.2020



№ 385-ФЗ [принят Государственной Думой 26 ноября 2020 года : одобрен Советом Федерации 2 декабря 2020 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370144/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370144/) (дата обращения: 05.01.2024).

17. Российская Федерация. Законы. О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ [принят Государственной Думой 21 ноября 2024 года : одобрен Советом Федерации 27 ноября 2024 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_491969/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_491969/) (дата обращения: 05.01.2025).

18. Российская Федерация. Законы. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ : с изменениями и дополнениями, редакция от 14.07.2022 [принят Государственной Думой 18 октября 2007 года : одобрен Советом Федерации 26 октября 2007 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http : //www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_72386/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72386/) (дата обращения: 24.02.2023).

19. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ : с изменениями и дополнениями, редакция от 20.03.2025 [принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http : //www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 25.02.2025).

20. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации

публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ [принят Государственной Думой 14 декабря 2021 года : одобрен Советом Федерации 15 декабря 2021 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/) (дата обращения: 20.01.2023).

21. Российская Федерация. Законы. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 : редакция от 31.07.1995, с изменениями от 10.07.1996 [информация отсутствует]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8113/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8113/) (дата обращения: 25.06.2022).

22. Российская Федерация. Законы. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления : закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4807-1 [информация отсутствует]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2035/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2035/) (дата обращения: 22.04.2023).

23. Российская Федерация. Законы. Об основах налоговой системы в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2118-1 [информация отсутствует]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_207/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207/) (дата обращения: 21.04.2022).

24. Российская Федерация. Законы. Об организации регулярных

перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ [принят Государственной Думой 30 июня 2015 года : одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182659/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182659/) (дата обращения: 08.04.2025).

25. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 (редакция от 21.07.2020)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297432/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/) (дата обращения: 08.04.2025).

26. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года [Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_475991/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/) (дата обращения: 10.11.2024).

27. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе [Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 (редакция от 26.06.2023)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23329/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23329/) (дата обращения: 25.04.2024).

28. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации [Указ Президента Российской Федерации от 26.10.1993 № 1760 (редакция от 22.12.1993)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2614/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2614/) (дата обращения: 06.04.2024).

29. О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году [Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2268 (редакция от 18.08.1996)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2881/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2881/) (дата обращения: 20.01.2023).

30. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/) (дата обращения: 25.04.2025).

31. Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов [Постановление Правительства Российской Федерации от 05.07.2001 № 508 (редакция от 16.02.2021)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32406/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32406/) (дата обращения: 20.01.2023).

32. Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры дорожного хозяйства, в рамках реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги», о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2019 года № 395 и отдельных положений

акта Правительства Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2020 № 2265 (редакция от 24.12.2021)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372364/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372364/) (дата обращения: 14.04.2022).

33. О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 № 1701 (редакция от 27.12.2018)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286775/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286775/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 16.04.2024).

34. О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» (вместе с «Правилами проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам [Постановление Правительства Российской Федерации от 13.12.2017 № 1531 (редакция от 01.02.2025)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_285060/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285060/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 26.02.2025).

35. О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2024 № 1802]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_493452/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_493452/) (дата обращения: 19.04.2025).

36. О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской

Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений [Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2016 № 1506 (редакция от 15.12.2018)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_209912/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209912/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 26.12.2024).

37. Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов [Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2021 № 1190 (редакция от 30.05.2024)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_391652/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_391652/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 26.12.2025).

38. Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального, местного значения в рамках федерального проекта «Содействие развитию автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» [Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2021 № 2436 (редакция от 14.03.2023)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_405176/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_405176/) (дата обращения: 21.09.2024).

39. Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии автономной некоммерческой организации «Единая транспортная дирекция» на возмещение затрат, понесенных на организацию перевозок пассажиров в прямом смешанном сообщении на территорию Республики Крым и в обратном направлении в 2022 году [Постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2022 № 2491]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=815104#xEa1ixUgNp4zZOqV2/> (дата обращения: 26.02.2023).

40. О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2018 № 1762 (редакция от 05.02.2020)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_315159/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_315159/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 25.04.2024).

41. Об утверждении Правил проведения в 2022 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам [Постановление Правительства Российской Федерации от 28.05.2022 № 976 (редакция от 01.02.2025)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_418020/337b87ac1a1599902b769f0745d7c93a017f09fd/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_418020/337b87ac1a1599902b769f0745d7c93a017f09fd/) (дата обращения: 26.04.2025).

42. О бюджете города Байконур на 2025 год [Постановление главы администрации города Байконура от 15.11.2024 № 400]. – «Официальный сайт администрации города Байконур». – Текст : электронный. – URL: <https://baikonuradm.ru/index.php?mod=npb1&npbid=6812> (дата обращения:

09.01.2025).

43. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации») [Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 (редакция от 26.12.2023)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86148/612ab7f8bef6bfaf21c16c907c000c4c1305482f/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86148/612ab7f8bef6bfaf21c16c907c000c4c1305482f/) (дата обращения: 09.01.2025).

44. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года [Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584 (редакция от 06.02.2004)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33042/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042/) (дата обращения: 10.01.2025).

45. О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах [Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 № 862]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19712/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19712/) (дата обращения: 11.02.2025).

46. О порядке заключения соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также осуществления контроля за их исполнением [Постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.2005 № 149]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52399/518a2e938dc52c07b2b](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52399/518a2e938dc52c07b2b)



4с68dbf8f933eefab0f44// (дата обращения: 26.04.2025).

47. О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2023 № 2128]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_465309/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_465309/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/) (дата обращения: 23.08.2024).

48. Об утверждении Положения об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации [Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2019 № 1846 (редакция от 18.06.2024)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_342115/2d1ae2713fe54a2c10ca3f1e059b7722068e7130/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342115/2d1ae2713fe54a2c10ca3f1e059b7722068e7130/) (дата обращения: 21.09.2024).

49. О выделении Минтрансу России в 2022 году бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации для предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации «Единая транспортная дирекция» в целях возмещения затрат на организацию перевозок пассажиров автомобильным транспортом в составе прямого смешанного сообщения (автомобильным и железнодорожным транспортом) на территорию Республики Крым [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.12.2022 № 4198-р]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=814465#HF1NoxUY9hHFtPqc1> (дата обращения: 21.09.2024).

50. О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2021 № 3363-р (редакция от 06.11.2024)]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_402052/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402052/) (дата обращения: 24.12.2024).

51. О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59459/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59459/) (дата обращения: 20.01.2023).

52. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e/) (дата обращения: 22.01.2023).

53. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 № 376-р]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_143645/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143645/) (дата обращения: 20.01.2023).

54. О беспорном взыскании суммы средств, предоставленных из федерального бюджета другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, платы за пользование ими и (или) пеней за несвоевременный возврат средств федерального бюджета [Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 14.02.2023 № 71]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2023).

55. Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог [Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 16 ноября 2012 года № 402]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_146832/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146832/) (дата обращения: 13.12.2024).

56. Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29.05.2024 № 35-ЗРТ. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW363;n=183902#q92ctxUyLen4thu> (дата обращения: 22.07.2024).

57. О бюджете Донецкой Народной Республики на 2024 год [Закон Донецкой Народной Республики от 31.12.2023 № 44-РЗ]. – Официальное опубликование правовых актов : сайт. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8000202401040017> (дата обращения: 01.12.2024).

58. О бюджете Луганской Народной Республики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов [Закон Луганской Народной Республики от 29.12.2023 № 30-І]. – Официальное опубликование правовых актов : сайт. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8100202312290009> (дата обращения: 01.12.2024).

59. О бюджетном процессе в Тюменской области [Закон Тюменской области от 12.10.2001 № 426]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW026;n=206315#3bKptxUxbkWq0SxI> (дата обращения: 22.07.2024).

60. О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми [Закон Республики Коми от 01.10.2007 № 88-РЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

<https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW096;n=245157#HfSetxUCHKUN4vjs> (дата обращения: 21.06.2024).

61. О бюджетных правоотношениях в Республике Марий Эл [Закон Республики Марий Эл от 30.07.2007 № 42-3]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW206;n=71749#iCtjtxUEIoBmZDL6> (дата обращения: 06.08.2024.)

62. О дорожном фонде Астраханской области [Закон Астраханской области от 06.10.2011 № 59]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW322;n=123851#Jf0ktxUy88yFQkj51> (дата обращения: 22.07.2024).

63. О дорожном фонде Амурской области [Закон Амурской области от 07.09.2011 № 527-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW080;n=168269#vQiAEzUWIH92zQAD2> (дата обращения: 06.08.2024).

64. О дорожном фонде Архангельской области [Закон Архангельской области от 24.10.2011 № 350-20-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW013;n=135498#mF1ltxU4cFQ1j6ER> (дата обращения: 22.07.2024).

65. О дорожном фонде Брянской области [Закон Брянской области от 10.11.2011 № 116-3]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW201;n=80955#14bltxUEV0jycMfn1> (дата обращения: 21.06.2024).

66. О дорожном фонде Волгоградской области [Закон Волгоградской области от 07.11.2011 № 2246-ОД]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

<https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW180;n=270931#JTkltxUcD4wR2IS11> (дата обращения: 06.08.2024).

67. О дорожном фонде Воронежской области [Закон Воронежской области от 06.10.2011 № 128-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW181;n=120938#4zzltxUeDKm5p1g71> (дата обращения: 22.07.2024).

68. О дорожном фонде Владимирской области [Закон Владимирской области от 11.10.2011 № 72-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW072;n=195368#XfAmtxUMkY6GrLTl> (дата обращения: 06.08.2024).

69. О Дорожном фонде Калужской области [Закон Калужской области от 28.10.2011 № 199-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW037;n=168625#sYsBEzUYd0ndY9xt> (дата обращения: 22.07.2024).

70. О дорожном фонде Карачаево-Черкесской республики [Закон Карачаево-Черкесской республики от 30.12.2011 № 92-РЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW272;n=41829#pnUmtxU2NMHXl8Tq> (дата обращения: 06.08.2024).

71. О дорожном фонде Краснодарского края [Закон Краснодарского края от 05.12.2011 № 2378-КЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW177;n=246502#nDfmtxUi1IR77XJA> (дата обращения: 06.08.2024).

72. О дорожном фонде Красноярского края [Закон Красноярского края от 10.11.2011 № 13-6411]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

<https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW123&n=71906#6MxmtxUgqb5xocDw> (дата обращения: 21.06.2024).

73. О дорожном фонде Магаданской области [Закон Магаданской области от 26.10.2011 № 1434-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW439&n=37815#TT7ntxUKyDKJq6nA> (дата обращения: 22.07.2024).

74. О Дорожном фонде Московской области [Закон Московской области от 28.10.2011 № 180/2011-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=142840#zIFntxUzOw8yfVq5> (дата обращения: 22.07.2024).

75. О дорожном фонде Мурманской области [Закон Мурманской области от 17.09.2011 № 1390-01-ЗМО]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW087;n=128598#4uOntxUGr5FzhcQw> (дата обращения: 21.06.2024).

76. О дорожном фонде Нижегородской области [Закон Нижегородской области от 09.08.2011 № 110-З]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW187;n=285918#cTantxUwhnxaUI31> (дата обращения: 06.08.2024).

77. О дорожном фонде Новгородской области [Закон Новгородской области от 31.11.2011 № 1087-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW154;n=109171#55lntxUZFKp6eRw4> (дата обращения: 22.07.2024).

78. О дорожном фонде Новосибирской области [Закон Новосибирской области от 07.10.2011 № 116-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL:

<https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW049;n=167569#sp6otxURYHCngsoJ> (дата обращения: 01.05.2024).

79. О дорожном фонде Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» [Закон Пермского края от 01.12.2011 № 859-ПК]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=196946;dst=100015#NRvotxU5DXNQjzJ5> (дата обращения: 21.06.2024).

80. О дорожном фонде Псковской области [Закон Псковской области от 03.11.2011 № 1107-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW351;n=95301#9kuptxUi4OCJCSgd1> (дата обращения: 22.07.2024).

81. О Дорожном фонде Республики Башкортостан [Закон Республики Башкортостан от 24.12.2010 № 340-з]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=168630#HQ9qtxUt1CTK4KuY> (дата обращения: 01.05.2024).

82. О Дорожном фонде Республики Бурятия [Закон Республики Бурятия от 15.11.2011 № 2363-IV]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW355;n=90229#CdQkEzUjFEAHGp2A> (дата обращения: 22.07.2024).

83. О дорожном фонде Республики Дагестан [Закон Республики Дагестан от 01.12.2011 № 77]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW346;n=48184#B5uqtxUqk4ttkzy92> (дата обращения: 01.05.2024).

84. О Дорожном фонде Республики Мордовия [Закон Республики Мордовия от 18.10.2011 № 62-3]. – Справочно-правовая система

«КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW314&n=41214#Uj3rtxUC63wHYWdq> (дата обращения: 22.07.2024).

85. О Дорожном фонде Республики Саха (Якутия) [Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2011 1002-3 № 907-IV]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW249;n=104766#gSHrtxUciqlIM06s> (дата обращения: 22.07.2024).

86. О Дорожном Фонде Республики Северная Осетия – Алания [Закон Республики Северная Осетия – Алания от 22.12.2011 № 51-ПЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW430;n=32451#AAbrtxUimrfiNETy> (дата обращения: 01.05.2024).

87. О Дорожном фонде Республики Тыва [Закон Республики Тыва от 12.12.2011 № 1076 ВХ-1]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW434&n=13706#X7ortxUyG60DskNO1> (дата обращения: 22.07.2024).

88. О дорожном фонде Республики Хакасия [Закон Республики Хакасия от 26.10.2011 № 93-3РХ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW188;n=116251;dst=100138#r1KstxU8zpsc7TAB1> (дата обращения: 01.05.2024).

89. О дорожном фонде Ростовской области [Областной закон Ростовской области от 08.11.2011 № 705-ЗС]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW186;n=145699#s4VstxUkf9amCKUt1> (дата обращения: 03.04.2024).

90. О дорожном фонде Самарской области [Закон Самарской области от 14.11.2011 № 113-ГД]. – Справочно-правовая система



«КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW256;n=178126#PjistxUqStHJ8moT1> (дата обращения: 22.07.2024).

91. О Дорожном фонде Санкт-Петербурга [Закон Санкт-Петербурга от 21.09.2011 № 493-98]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=115284#UdvstxUVhy42p7H1> (дата обращения: 22.07.2024).

92. О Дорожном фонде Свердловской области [Закон Свердловской области от 20.10.2011 № 84-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW071;n=363109#kc4ttxUGmLBtt9Dr1> (дата обращения: 22.07.2024).

93. О дорожном фонде Ставропольского края [Закон Ставропольского края от 14.10.2011 № 80-кз]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW077;n=231787#iRHttxUbHK15mYs5> (дата обращения: 21.06.2024).

94. О дорожном фонде Тверской области [Закон Тверской области от 28.12.2011 № 88-ЗО]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW436&n=36190#7fNttxU1XIEZqcAV> (дата обращения: 22.07.2024).

95. О дорожном фонде Томской области [Закон Томской области от 15.07.2011 № 133-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW091;n=179194;dst=100013#rT4utxUOGbhO9Kqr> (дата обращения: 22.07.2024).

96. О дорожном фонде Тульской области [Закон Тульской области от 20.07.2011 № 1613-ЗТО]. – Справочно-правовая система

«КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW067;n=129603#evHutxUPSZxvZ1cL> (дата обращения: 21.06.2024).

97. О дорожном фонде Удмуртской Республики [Закон Удмуртской Республики от 04.10.2011 № 43-РЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW053;n=163194#Z98vtxUMTrmJ2rLq3> (дата обращения: 03.04.2024).

98. О Дорожном фонде Челябинской области [Закон Челябинской области от 25.08.2011 № 159-ЗО]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW169;n=225984#JcJvtxUMVAGNDEO8> (дата обращения: 22.07.2024).

99. О дорожном фонде Чукотского автономного округа [Закон Чукотского автономного округа от 26.09.2011 № 75-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW442;n=34226#wpWvtxU1XwicD8NA> (дата обращения: 21.06.2024).

100. О дорожном фонде Ярославской области и муниципальных дорожных фондах [Закон Ярославской области от 30.06.2011 № 22-з]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW086;n=146078#yqkvtxUCcOzRz2BS1> (дата обращения: 22.07.2024).

101. О создании дорожного фонда Кемеровской области – Кузбасса [Закон Кемеровской области – Кузбасса от 02.06.2011 № 68-ОЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW284;n=139460;dst=100012#HlBwtxUIYXHoYODx> (дата обращения: 21.06.2024).

102. О целевом бюджетном дорожном фонде Кабардино-Балкарской

Республики [Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18.05.2011 № 48-РЗ]. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW304&n=20604#YlLwtXUeQ0clfh4S2> (дата обращения: 22.07.2024).

#### Международные и иностранные правовые акты

103. Закон Франции «О финансах на 2021 год» от 29.12.2020 № 2020-1721. – Wipo : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/20915> (дата обращения: 05.11.2022).

104. Закон Китайской Народной Республики «О бюджете Китайской Народной Республики» (Принят на второй сессии Всекитайского собрания Народных Представителей 8 созыва 22 марта 1994 года, обнародован указом № 21 Президента Китайской Народной Республики, вошел в силу с 1 января 1995 года). – Теория Китая : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://ru.theorychina.org.cn/c/2012-09-25/1301536.shtml> (дата обращения: 05.11.2024).

105. Конституция Австралии (Принята в 1900 году). – Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://constitutions.ru/?p=30> (дата обращения: 06.04.2024).

106. Конституция Итальянской Республики от 27.12.1947 (с изменениями и дополнениями от 02.10.2007). – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=56678#iLvztXUzcStAimUC> (дата обращения: 05.09.2024).

107. Основной закон ФРГ от 23.05.1949 (Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland). – Нормы права : сайт. – Текст : электронный. – URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>. (дата обращения: 06.05.2023).

## Литература зарубежных стран

108. Adrian, C. State and Local Politics / C. Adrian. – Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1991. – P. 98. – ISBN 978-08-3041-285-3.

109. Axelrod, D. Critical Policy and Management Issues / D. Axelrod. – New York : St. Martin's Press, 1989. – P. 135. – ISBN 0312023863.

110. Bradford, N. Canadian regional development policy : Flexible governance and adaptive implementation / N. Bradford // OECD Journal of Budgeting. – 2018. – № 3. – P. 12-16. – ISSN отсутствует.

111. Cruz, Ja.De.La. Financial System Structure in Colombia / Ja.De.La. Cruz, C. Stephanou. – Washington : Bank Development Research Group, 2006. – P. 45. – ISBN отсутствует.

112. Dingjian, C. How and Where Government Spends Money : Public Budgeting Reform and Citizen Participation / C. Dingjian // Public budgeting reform in China : theory and practice. – 2015. – № 3. – P. 3-21. – ISSN 978-3-662-47776-2-1.

113. Gadenne, L. Decentralization in developing economies/ L. Gadenne, M. Singhal // Annual Review of Economics. – 2014. – № 6 (1). – P. 584-604. – ISSN 1941-1383.

114. Ginn, V. The Responsible American Budget : Bringing fiscal sanity to the federal budget / V. Ginn // Texas Public policy foundation. – 2021. – № 3 (129). – P. 3-14. – ISSN 1556-0465.

115. Grant, D. State and Local Government in America / D. Grant, L. Omdahl. – Boston : Allyn and Bacon, 1987. – P. 545. – ISBN 10-0205087205.

116. Hiromitsu, I. Making Fiscal Policy in Japan : Economic Effects and Institutional Settings / I. Hiromitsu. – New York : OUP Oxford, 2000. – P. 384. – ISBN 0-19-924071-X.

117. Palamara, D. Social Status in Norway and the Law of «Jante» : An Analysis of ISSP Social Inequality Data / D. Palamara // European Journal of

Interdisciplinary Studies. – 2016. – № 1. Volume 8. – P. 2-21. – ISSN 2067-3795.

118. Palumbo, D. Contemporary Public Administration / D. Palumbo. – London : Longman, 1991. – P. 385. – ISBN 10-0801300339.

119. Saffel, D. State and Local Government : Politics and Public Policies / D. Saffel. – New York : Random House, 1987. – P. 324. – ISBN 0-394-35808-2.

120. Ian, L. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison / L. Ian // OECD Journal of Budgeting. Special issue. – 2004. – № 4. – P. 454. – ISSN 1608-7143.

### Книги

121. Конституционное право России : учебный курс : в 2 томах. Том 2. / С.А. Авакьян. – 4-е издание. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 927 с. – ISBN 978-5-16-004156-1.

122. Государственные и муниципальные финансы : учебник / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – 2-е издание. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 703 с. – ISBN 5-238-00413-3.

123. Основы бюджетного федерализма : курс лекций / О.И. Бетин ; под редакцией В.М. Юрьева. – Тамбов : Издательство ТГУ, 2000. – 290 с. – ISBN 5-89016-013-3.

124. Бюджетное право России : учебное пособие / О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова. – Москва : КноРус, 2002. – 191 с. – ISBN 5-902171-05-9.

125. Теория финансового права : научные очерки / С.В. Запольский. – Москва : РАП, 2010. – 371 с. – ISBN 978-5-93916-257-9.

126. Бюджетное право : учебное пособие / Т.М. Бялкина [и др.] ; под редакцией М.В. Карасевой. – Москва : Эксмо, 2010. – 318 с. – ISBN 978-5-699-35423-8.

127. Бюджетное право России : учебник / Ю.А. Крохина. – 6-е издание. – Москва : Юрайт, 2019. – 344 с. – ISBN 978-5-534-11136-1.

128. Лавров, А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России : в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998-2019 гг.). / А.М. Лавров. – Москва : Дом ВШЭ, 2019. – 832 с. – ISBN 978-5-7598-1992-9.

129. Бюджетный потенциал региона : учебное пособие / М.А. Печенская-Полищук. – Вологда : ВолНЦ РАН, 2022. – 93 с. – ISBN 978-5-93299-537-2.

130. Бюджетное право : учебник / Г.Ф. Ручкина, Н.А. Поветкина, О.В. Веремеева [и др.] ; под редакцией Г.Ф. Ручкиной. – Москва : Прометей, 2020. – 526 с. – ISBN 978-5-907244-46-7.

131. Налоговое право : учебник / Г.Ф. Ручкина, М.Ю. Березин [и др.] ; под редакцией Г.Ф. Ручкиной, М.Ю. Березина. – Москва : Проспект, 2021. – 800 с. – ISBN 978-5-392-34049-1.

132. Финансовое право : учебник / Г.Ф. Ручкина [и др.] ; под редакцией Г.Ф. Ручкиной. – 3-е издание. – Москва : Издательство Юрайт, 2025. – 334 с. – ISBN 978-5-534-20575-6.

133. Финансовое право : учебник / Е.В. Покачалова, Н.И. Химичева [и др.] ; под редакцией Н.И. Химичевой, Е.В. Покачаловой. – 6-е издание. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 799 с. – ISBN 978-5-91768-837-4.

134. Финансовое право : учебник / М.В. Кустова, Н.А. Шевелева [и др.] ; под редакцией М.В. Кустовой, Н.А. Шевелевой. – Москва : Проспект, 2024. – 368 с. – ISBN 978-5-392-42691-1.

### Судебная практика

135. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 01.03.2007 № 129-О-П. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_68114/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68114/) (дата обращения:

24.02.2023).

136. Решение Арбитражного суда Кировской области от 12.05.2021 по делу № А28-6353/2020. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=100421#hp\\_vzMyUMxrQdo8171](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=100421#hp_vzMyUMxrQdo8171) (дата обращения: 26.02.2023).

137. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.12.2023 № Ф06-11062/2023 по делу № А06-6429/2022. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=227272#3gl0NyUNGCGfg3A> (дата обращения: 10.04.2024).

#### Иные официальные документы

138. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов / Министерство финансов Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document?id\\_4=308751-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2025\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2026\\_i\\_2027\\_godov/](https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=308751-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2025_god_i_na_planovyi_period_2026_i_2027_godov/) (дата обращения: 10.02.2025).

139. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на законопроект о федеральном бюджете 2025-2027 гг. / Счетная палата Российской Федерации : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://ach.gov.ru/audit/project-2025> (дата обращения: 10.02.2025).

140. Паспорт научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» / Наука : официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: [https://nppir.com/pasporta\\_vak/5.1.2.\\_publichno-](https://nppir.com/pasporta_vak/5.1.2._publichno-)

pravovye\_(gosudarstvenno-pravovye)\_nauki.pdf (дата обращения: 25.11.2023).

141. Поручение Д.Н. Чернышенко от 26.07.2022 № ДЧ-П44-16171. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: [http:// http://base.consultant.ru](http://base.consultant.ru) (дата обращения: 10.01.2023).

142. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 25.11.2022).

143. Протокол от 26.05.2022 № ДЧ-П44-51пр. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2023).

144. Распоряжение Д.Н. Чернышенко от 22.06.2022 № ДЧ-П44-10387. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Текст : электронный. – URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 22.07.2023).

#### Диссертации, авторефераты диссертаций, монографии

145. Артемьева, С.С. Развитие системы межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма : Теория, методология, практика : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Артемьева Светлана Степановна ; Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева. – Саранск, 2002. – 427 с. – Библиогр.: с. 376-427.

146. Балтина, А.М. Межбюджетные отношения в регионе : модели организации и регулирования : монография / А.М. Балтина, В.А. Волохина. – Оренбург : Издательство ОГУ, 2004. – 197 с. – 500 экз. – ISBN 00-00-00-102.

147. Бежаев, О.Г. Реформирование межбюджетных отношений : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата



экономических наук / Бежаев Олег Георгиевич ; Российская академия предпринимательства. – Москва, 2000. – 22 с. – Библиогр.: с. 21-22. – Место защиты: Российская академия предпринимательства.

148. Бухарский, В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации : проблема соотношения «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений для органов власти в субъектах Российской Федерации : специальность 5.2.7 «Государственное и муниципальное управление» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Бухарский Владислав Витальевич ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – Москва, 2022. – 169 с. – Библиогр.: с. 138-169.

149. Васильева, С.В. Административные процедуры в экономике : проблемы совершенствования правового регулирования : монография / С.В. Васильева. – Санкт-Петербург : Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2010. – 369 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-91661-018-5.

150. Галкин, А.И. Совершенствование правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Галкин Алексей Иванович ; Московский государственный институт международных отношений. – Москва, 2005. – 175 с. – Библиогр.: с. 143-175.

151. Гущина, Н.А. Поощрение в праве : теоретико-правовое исследование : специальность 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений; история правовых учений» : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Гущина Нина Адамовна ; Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург, 2004. – 37 с. – Библиогр.: с. 36-37. – Место защиты: Санкт-Петербургский университет МВД России.

152. Ивлиев, И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных

трансфертов : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ивлиев Иван Юрьевич ; Московская государственная юридическая академии имени О.Е. Кутафина. – Москва, 2010. – 182 с. – Библиогр.: с. 145-182.

153. Карасева, М.В. Бюджетное и налоговое правовое регулирование : единство и дифференциация : монография / М.В. Карасева. – Москва : КНОРУС, 2012. – 160 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-406-01847-7.

154. Крохина, Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм : монография / Ю.А. Крохина. – Москва : Норма, 2001. – 347 с. – 500 экз. – ISBN 5-89123-507-2.

155. Лапина, М.А. Административная юрисдикция в финансовой сфере : монография / М.А. Лапина. – Москва : Юстиция, 2016. – 261 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-4365-0654-8.

156. Лунёва, Т.В. Пути обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований : монография / Т.В. Лунёва, Р.З. Умеров. – Волгоград : Волгоградское научное издательство, 2008. – 197 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-98461-499-3.

157. Морозова, Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации : специальность 08.00.14 «Мировая экономика» ; 08.00.10 «Финансы, денежное обращение в кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Морозова Елена Александровна ; Московский государственный университет М.В. Ломоносова. – Москва, 2009. – 421 с. – Библиогр.: с. 359-421.

158. Павлов, А.Ю. Муниципальные образования как субъекты межбюджетных отношений : монография / А.Ю. Павлов, Н.В. Батова, А.В. Колесников, И.А. Бондин. – Пенза : Пензенский государственный технологический университет, 2017. – 138 с. – 300 экз. – ISBN 978-5-9890325-7-0.

159. Селюков, А.Д. Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Селюков Анатолий Дмитриевич ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2003. – 387 с. – Библиогр.: с. 326-387.

160. Селюков, А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации : монография / А.Д. Селюков. – Москва : Издательство Национального института бизнеса, 2003. – 430 с. – 500 экз. – ISBN 5-8309-0086-6.

161. Силуанов, А.Г. Проблемы межбюджетных отношений в России : монография / А.Г. Силуанов, В.С. Назаров, А.А. Мамедов [и др.]. – Москва : Издательство Института Гайдара, 2012. – 188 с. – 300 экз. – ISBN 978-5-93255-341-1.

162. Силуанов, А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Силуанов Антон Германович ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2012. – 409 с. – Библиогр.: с. 353-409.

163. Сульженко, С.А. Совершенствование налогового администрирования в условиях цифровой экономики : специальность 5.2.4 «Финансы» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Сульженко Светлана Анатольевна ; Ростовский государственный экономический университет. – Ростов-на-Дону, 2023. – 209 с. – Библиогр.: с. 173-209.

164. Фадеев, Д.Е. Правовые вопросы установления бюджетного федерализма в Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация на

соискание ученой степени кандидата юридических наук / Фадеев Дмитрий Евгеньевич ; Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина. – Москва, 2002. – 205 с. – Библиогр.: с. 174-205.

165. Чиркин, В.Е. Публично-правовое образование : монография / В.Е. Чиркин. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 335 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-91768-140-5.

166. Шмакова, С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации : правовой аспект (на примере муниципальных образований Иркутской области) : специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Шмакова Светлана Александровна ; Институт государства и права Российской академии наук. – Москва, 2013. – 269 с. – Библиогр.: с. 230-269.

#### Статьи

167. Адырахева, А.Т. Система межбюджетных отношений : условия формирования, актуальные проблемы и перспективы развития / А.Т. Адырахева, Н.А. Мардеян // Инновационные научные исследования. – 2022. – № 5-1 (19). – С. 118-125. – ISSN 2713-0010.

168. Анисина, К.Т. Сравнительно-правовой анализ налоговых систем России и Германии с акцентом на рассмотрении подоходного налогообложения / К.Т. Анисина // Финансовое право. – 2021. – № 5. – С. 20-25. – ISSN 1813-1220.

169. Артемьева, С.С. Бюджетное выравнивание в условиях развития бюджетного федерализма / С.С. Артемьева, С.М. Макейкина // Вестник Мордовского университета. – 2009. – № 3. Том 19. – С. 79-84. – ISSN 0236-2910.

170. Баклаева, Н.М. Влияние бюджетной децентрализации как ключевого механизма бюджетного федерализма на социально-экономическое развитие государства / Н.М. Баклаева // Экономика и управление : проблемы,

решения. – 2019. – № 3. Том 10. – С. 11-23. – ISSN 2227-3891.

171. Бахитова, Р.Х. Модель одноканальной бюджетной системы в Китайской Народной Республике / Р.Х. Бахитова // Проблемы востоковедения. – 2013. – № 4 (62). – С. 8-12. – ISSN 2223-0564.

172. Беляев, А.В. Модели организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах / А.В. Беляев, Н.М. Турбина // Социально-экономические явления и процессы. – 2009. – № 2 (14). – С. 24-29. – ISSN 1819-8813.

173. Бит-Шабо, И.В. Законодательное регулирование бюджетных отношений в контексте реализации национальных проектов / И.В. Бит-Шабо // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики : сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой : в 2 томах. Том 1. – Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2020. – С. 43-48. – ISBN 978-5-7924-1632-1.

174. Бобкова, Л.Л. Стимулы и ограничения в бюджетном праве как средства бюджетно-правового регулирования / Л.Л. Бобкова // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2015. – № 3 (22). – С. 161-168. – ISSN 0234-5439.

175. Болтинова, О.В. Некоторые проблемы бюджетного законодательства Российской Федерации / О.В. Болтинова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2015. – № 3. – С. 88-93. – ISSN 2311-5998.

176. Бочкарева, Е.А. Финансово-правовые аспекты управления бюджетными ресурсами государства и его территорий / Е.А. Бочкарева // Право и практика. – 2020. – № 1. – С. 133-140. – ISSN 2411-2275.

177. Бухарский, В.В. Межбюджетные отношения и государственное управление : возможности и ограничения децентрализации / В.В. Бухарский, А.М. Лавров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 2. – С. 126-152. – ISSN 2409-5095.

178. Васильев, В.С. Бюджетный федерализм в США : фактор финансово-

экономического кризиса / В.С. Васильев // Россия и Америка в XXI веке. – 2014. – № 2. – С. 9-10. – ISSN 2070-5476.

179. Васянина, Е.Л. О правовой природе бюджетного финансирования / Е.Л. Васянина // Право и экономика. – 2021. – № 4 (398). – С. 46-54. – ISSN 0869-7671.

180. Викулин, А.Ю. Бюджетная политика в системе категорий финансового права / А.Ю. Викулин, Ю.А. Крохина // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 41-48. – ISSN 1026-9452.

181. Виньо, М. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей / М. Виньо, П.А. Кадочников, С.Г. Синельников-Мурылев, И.В. Трунин [и др.] // Экономическая политика. – 2006. – № 2. – С. 180-208. – ISSN 1994-5124.

182. Габов, А.А. Централизация и децентрализация : проблемы понятий / А.А. Габов // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2013. – № 2. – С. 127-132. – ISSN 1819-4036.

183. Гайрабекова, М.Х. Оптимизация бюджетного процесса : совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов / М.Х. Гайрабекова, З.А. Арсаханова // Московский экономический журнал. – 2020. – № 4. – С. 558-566. – eISSN 2413-046X.

184. Глотова, И.И. Межбюджетные отношения как основной инструмент управления бюджетной системой : принципы, новации / И.И. Глотова, Е.П. Томилина, Н.Р. Бурнашева // Экономическая среда. – 2022. – № 3 (41). – С. 80-88. – ISSN 2306-1758.

185. Глушакова, О.В. Современные тренды и проблемы развития национальной системы публичного управления общественными финансами / О.В. Глушакова // Финансы и кредит. – 2019. – № 6. Том 25. – С. 1353-1372. – ISSN 2071-4688.

186. Горбунова, О.Н. Проблемы науки финансового права в современных условиях / О.Н. Горбунова // Образование и право. – 2019. – № 10. – С. 58-66. –

ISSN 2076-1503.

187. Горбунова, О.Н. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления : правовые проблемы и пути решения / О.Н. Горбунова, Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2018. – № 2. – С. 16-19. – ISSN 1813-1220.

188. Грачева, Е.Ю. Финансово-правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ / Е.Ю. Грачева, О.С. Морозова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 58-63. – ISSN 1813-6230.

189. Денисова, И.П. Аналитическое представление о развитии межбюджетного регулирования / И.П. Денисова, С.Н. Рукина // Национальная Ассоциация Учёных. – 2021. – № 74-3. – С. 9-12. – ISSN 2413-5291.

190. Дроздов, В.И. Особенности бюджетного регулирования и бюджетного федерализма стран западной демократии (на примере ФРГ и США) и России / В.И. Дроздов // Вологдинские чтения. – 2005. – № 54-1. – С. 41-43. – ISSN 2219-7389.

191. Ермаков, В.В. Оценка дотаций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета / В.В. Ермаков // Современная научная мысль. – 2016. – № 6. – С. 172-185. – ISSN 2308-264X.

192. Ермакова, Н.М. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в России / Н.М. Ермакова // Инновационное развитие экономики. – 2017. – № 3 (39). – С. 79-83. – ISSN 2223-7984.

193. Жаноков, Т.А. Экономические и социальные аспекты межбюджетных отношений в контексте их исторического развития в России / Т.А. Жаноков // Актуальные научные исследования в современном мире. – 2020. – № 12-3 (68). – С. 223-226. – ISSN 2524-0986.

194. Завьялов, М.М. Правовые коллизии механизмов реализации мер бюджетного принуждения в условиях финансовой нестабильности / М.М. Завьялов, М.А. Лапина // Финансовое право. – 2022. – № 6. – С. 14-19. – ISSN 1813-1220.

195. Закревская, Г.С. Бюджетный федерализм : теория и практика /

Г.С. Закревская // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 1 (47). – С. 130-132. – ISSN 2227-7226.

196. Закревская, Г.С. Финансовый мониторинг в системе управления государственными и муниципальными финансами / Г.С. Закревская // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2018. – № 3 (53). – С. 176-180. – ISSN 2227-7226.

197. Золотарева, А.Б. Закон о монетизации льгот : разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты / А.Б. Золотарева // Финансовый журнал. – 2014. – № 4 (22). – С. 94-104. – ISSN 2658-5332.

198. Иванов, В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма / В.В. Иванов // Вестник МГТУ. Труды Мурманского государственного технического университета. – 2010. – № 1. Том 13. – С. 5-14. – ISSN 1560-9278.

199. Истомина, Н.А. Субвенции в системе межбюджетных отношений субъекта Российской Федерации и муниципальных образований/ Н.А. Истомина // Финансовая аналитика : проблемы и решения. – 2011. – № 36 (78). – С. 11-17. – ISSN 2073-4484.

200. Истомина, Н.А. Субсидии как форма межбюджетных трансфертов : сущность, виды и влияние на социально-экономическое развитие территорий / Н.А. Истомина // Финансы и кредит. – 2013. – № 16 (544). – С. 33-38. – ISSN 2071-4688.

201. Карчевская, С.А. Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне / С.А. Карчевская // Финансы. – 2008. – № 10. – С. 21-27. – ISSN 0869-446X.

202. Комягин, Д.Л. Распределенное единство : к вопросу о самостоятельности бюджетов в России / Д.Л. Комягин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2023. – № 2. – С. 92-113. – ISSN 2072-8166.

203. Крохина, Ю.А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации / Ю.А. Крохина //



Финансовое право. – 2014. – № 4. – С. 24-28. – ISSN 1813-1220.

204. Кузнецова, Ю.А. Модели бюджетного федерализма (на примере Германии, Канады, Америки, Австралии) / Ю.А. Кузнецова, М.В. Шмакова // Европейский журнал социальных наук. – 2012. – № 8 (24). – С. 527-536. – ISSN 2079-5513.

205. Курносков, В.В. Роль дорожных фондов в финансировании дорожного строительства и содержания дорог / В.В. Курносков // Актуальные проблемы гуманитарных, социальных и экономических наук : вопросы теории и практики : сборник научных трудов по результатам второй региональной научно-практической конференции. – Великий Новгород : Северный филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный университет инновационных технологий и предпринимательства», 2013. – С. 203-209. – ISBN 978-5-98769-106-9.

206. Лавров, А.М. Децентрализация бюджетных доходов : международные сравнения и российские перспективы / А.М. Лавров, Е.А. Домбровский // Финансы. – 2016. – № 5. – С. 16-27. – ISSN 0869-446X.

207. Лагутин, И.Б. Особенности региональных бюджетных отношений и развитие российской модели бюджетного федерализма / И.Б. Лагутин // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 15-18. – ISSN 1813-1220.

208. Лапина, М.А. Правовые аспекты системы организации публичного управления территориями в Российской Федерации / М.А. Лапина // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 2. – С. 26-38. – ISSN 1999-2807.

209. Лебедев, А.О. Федеративные идеи в российской науке конституционного права второй половины XIX века / А.О. Лебедев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 4. – С. 70-90. – ISSN 2072-8166.

210. Левина, В.В. Методика распределения дотаций по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований / В.В. Левина, Е.С. Дузь // Налоги и финансы. – 2020. – № 1 (45). – С. 27-38. – ISSN 2226-6720.

211. Ливеровский, А.А. Конституционное содержание принципа бюджетного федерализма как основы финансовой деятельности субъектов Российской Федерации / А.А. Ливеровский, А.И. Худяков // Ленинградский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 44-55. – ISSN 1813-6230.

212. Ляхова, Н.И. Место имущественных налогов в доходах региональных и местных бюджетов / Н.И. Ляхова // Экономические и гуманитарные науки. – 2018. – № 12 (323). – С. 66-70. – ISSN 2073-7424.

213. Ляхова, Н.И. Методы государственного регулирования бюджетно-налоговых финансовых потоков и их влияние на кластерную стратегию регионов / Н.И. Ляхова, Г.В. Ревняков // Управленческий учёт. – 2015. – № 3. – С. 69-77. – ISSN 1814-8476.

214. Маликова, А.Х. Сравнительный анализ бюджетного права зарубежных стран и Российской Федерации / А.Х. Маликова, А.О. Маркович // Заметки учёного. – 2020. – № 10. – С. 335-338. – ISSN 2713-0142.

215. Маньковская, О.В. Проблемы развития бюджетного федерализма в России / О.В. Маньковская // Научный альманах. – 2019. – № 1-1 (51). – С. 54-56. – eISSN 2411-7609.

216. Морозов, А.Е. Инфраструктурные бюджетные кредиты как инструмент социально-экономического развития субъектов Российской Федерации / А.Е. Морозов // Законность и правопорядок. – 2021. – № 4 (32). – С. 9-14. – ISSN 2658-4271.

217. Морозова, О.С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии / О.С. Морозова // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 10 (71). – С. 202-215. – ISSN 1994-1471.

218. Мухина, А.С. Проблемы реализации принципов бюджетного федерализма в управлении бюджетной системой Российской Федерации / А.С. Мухина // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2013. – № 4. – С. 384-388. – ISSN 2220-2404.

219. Овчинников, В.А. Актуальные проблемы законодательного

регулирования содержания автомобильных дорог общего пользования регионального значения / В.А. Овчинников, Д.Г. Демидов // Управленческое консультирование. – 2013. – № 3 (51). – С. 25-34. – ISSN 1726-1139.

220. Панченко, К.И. Система взимания платы «Платон» и перспективы ее использования / К.И. Панченко, А.Р. Семенова // Е-SCIO. – 2022. – № 2 (65). – С. 125-133. – eISSN 2658-6924.

221. Пенюгалова, А.В. Горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание как механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов / А.В. Пенюгалова, Т.Е. Кочесокова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2010. – № 63. – С. 132-142. – eISSN 1990-4665.

222. Перекрыстова, Л.В. Повышение бюджетной ёмкости как финансово-ресурсного базиса конкурентоспособного, устойчивого и безопасного развития территории / Л.В. Перекрыстова // Экономика развития региона : проблемы, поиски, перспективы. – 2012. – № 13. – С. 370-374. – ISSN 2072-6414.

223. Печенская, М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000-2015 гг. / М.А. Печенская // Проблемы прогнозирования. – 2017. – № 161. Том 2. – С. 117-130. – ISSN 0868-6351.

224. Пешкова, Х.В. Исторические аспекты межбюджетных субвенций / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2008. – № 6. – С. 6-11. – ISSN 1813-1220.

225. Пешкова, Х.В. К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 10-14. – ISSN 1813-1220.

226. Пешкова, Х.В. Квалифицирующие признаки субъектов межбюджетных отношений финансовой помощи / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2006. – № 12. – С. 2-6. – ISSN 1813-1220.

227. Пешкова, Х.В. Место различных форм межбюджетных трансфертов в бюджетном устройстве государства / Х.В. Пешкова // Вестник Российской правовой академии. – 2012. – № 3. – С. 62-67. – ISSN 2072-9936.

228. Пешкова, Х.В. Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на

содержание категории «бюджетное устройство государства» / Х.В. Пешкова // Налоги. – 2010. – № 6. – С. 20-24. – ISSN 1999-4796.

229. Потапова, Е.А. Особенности местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях / Е.А. Потапова, Е.А. Артамонова // Вопросы современной юриспруденции. – 2017. – № 1 (63). – С. 54-58. – ISSN 2309-3536.

230. Пронина, Л.И. Совершенствование межбюджетных отношений гарантия укрепления местного самоуправления / Л.И. Пронина // Финансы. – 2000. – № 5. – С. 16-21. – ISSN 0869-446X.

231. Родионова, В.М. Бюджетная система : состояние, проблемы, перспективы / В.М. Родионова // Вестник Финансовой академии. – 1997. – № 3 (3). – С. 39-50. – ISSN 1028-9461.

232. Ручкина, Г.Ф. О правовом обеспечении бюджетного федерализма (на примере финансов муниципальных образований) : некоторые вопросы теории и практики / Г.Ф. Ручкина, Е.М. Ашмарина // Финансовое право. – 2024. – № 5. – С. 15-18. – ISSN 1813-1220.

233. Садчиков, М.Н. Правосубъектность публично-правовых образований в аспекте налогового суверенитета Российского государства / М.Н. Садчиков // Налоги. – 2021. – № 5. – С. 13-17. – ISSN 1999-4796.

234. Сергеев, Л.И. Развитие межбюджетных отношений в системе пространственной экономики / Л.И. Сергеев, Д.Л. Сергеев // Балтийский экономический журнал. – 2022. – № 3 (39). – С. 43-56. – ISSN 2073-3364.

235. Скворцов, О.Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике / О.Ю. Скворцов // Бюджетное право : вопросы теории и практики. – 2002. – № 5. – С. 66-80. – ISBN 5-94723-137-9.

236. Складов, Г.Н. Правовое обеспечение субсидий как формы межбюджетных трансфертов при субсидировании местных бюджетов (на материалах Новосибирской области) / Г.Н. Складов // Юридическая наука и практика. – 2016. – № 4. Том 12. – С. 59-66. –

ISSN 2542-0410.

237. Соколов, Н.Н. Анализ российского варианта федерализма в контексте зарубежного опыта / Н.Н. Соколов // Вестник Томского государственного университета. История. – 2015. – № 4 (36). – С. 55-58. – ISSN 1998-8613.

238. Соломко, М.Н. Иные межбюджетные трансферты в системе бюджетного регулирования : тенденции и перспективы / М.Н. Соломко // Экономические науки. – 2020. – № 184. – С. 110-116. – ISSN 2072-0858.

239. Станкевич, Г.В. Бюджетный федерализм : проблемы правопонимания / Г.В. Станкевич, Е.В. Касевич // Кавказ : история и современность : материалы III Международной научно-практической конференции ; под редакцией Л.А. Тхабисимова : в 2 томах. Том 1. – Пятигорск : РИА-КМВ, 2014. – С. 525-529. – ISBN 978-5-89314-628-8.

240. Сунцова, Н.В. Отдельные аспекты понятия развития дотационных регионов / Н.В. Сунцова // Современные тенденции в экономике и управлении : новый взгляд. – 2012. – № 14-1. – С. 134-139. – ISSN отсутствует.

241. Татаринов, С.А. Конституционно-правовые коллизии в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / С.А. Татаринов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 5. – С. 45-50. – ISSN 1813-1247.

242. Терехова, Т.Б. Развитие межбюджетных отношений в современной России / Т.Б. Терехова // Экономика : вчера, сегодня, завтра. – 2007. – № 5-1. Том 12. – С. 566-573. – ISSN 2222-9167.

243. Тихомиров, Ю.А. Государственно-правовое регулирование : основания и пределы / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2017. – № 9 (249). – С. 5-16. – ISSN 1605-6590.

244. Тихомиров, Ю.А. Централизация и децентрализация : динамика соотношения / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2007. – № 2 (122). – С. 99-105. – ISSN 1605-6590.

245. Ткаченко, Р.В. Межбюджетные отношения и программно-целевое

бюджетное планирование в России : вопросы теории и практики / Р.В. Ткаченко // Финансовое право. – 2022. – № 2. – С. 21-28. – ISSN 1813-1220.

246. Тория, Р.А. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации / Р.А. Тория // Финансовое право. – 2012. – № 3. – С. 6-11. – ISSN 1813-1220.

247. Тхамадокова, И.Х. Бюджетный федерализм как налогово-бюджетные взаимоотношения органов власти всех уровней / И.Х. Тхамадокова, А.И. Хамхоев // Вестник Академии знаний. – 2020. – № 36 (1). – С. 347-351. – ISSN 2304-6139.

248. Уксусов, В.В. Особенности бюджетно-правового положения муниципальных образований / В.В. Уксусов // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 4 (42). – С. 286-296. – ISSN 1813-6230.

249. Уксусов, В.В. Финансово-правовое положение муниципальных образований в России и Германии : аспекты сравнительно-правового анализа / В.В. Уксусов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2017. – № 8 (36). – С. 185-193. – ISSN 2311-5998.

250. Усков, И.В. Развитие межбюджетных отношений в России / И.В. Усков // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 1 (140). – С. 429-431. – ISSN 2073-4506.

251. Филиппович, В.А. Межбюджетные отношения, как составной элемент государственного управления в России / В.А. Филиппович // Экономика XXI века : инновации, инвестиции, образование. – 2022. – № 7. Том 10. – С. 103-106. – ISSN 2308-4936.

252. Халилова, Ф.К. Бюджетный федерализм как конститутивное начало межбюджетных правоотношений в Российской Федерации и зарубежных странах / Ф.К. Халилова // Научная дискуссия : вопросы юриспруденции. – 2016. – № 10 (49). – С. 85-88. – ISSN 2309-1916.

253. Халималова, Э.О. Этапы становления и развития межбюджетных

отношений в России / Э.О. Халималова // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 5 (156). – С. 269-270. – ISSN 2073-4506.

254. Харитонов, И.К. Проблемы разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией и её субъектами в системе бюджетного федерализма / И.К. Харитонов // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2010. – № 3. – С. 22-26. – ISSN 2073-1078.

255. Химичева, Н.И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования / Н.И. Химичева // Финансовое право и управление. – 2013. – № 2. – С. 68-76. – ISSN 2454-0765.

256. Цареградская, Ю.К. Особенности правового регулирования государственного долга субъекта Российской Федерации в условиях изменения бюджетного законодательства / Ю.К. Цареградская // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2020. – № 9 (73). – С. 98-104. – ISSN 2311-5998.

257. Чупина, И.П. Налоги, субсидии и субвенции в экономике России / И.П. Чупина, Е.В. Зарубина, Н.Н. Симачкова // Аграрное образование и наука. – 2020. – № 3. – С. 10-14. – eISSN 2309-7671.

258. Шангараева, Л.В. Регулирование межбюджетных отношений между уровнями бюджетной системы / Л.В. Шангараева, Р.А. Уразаев // Форум молодых учёных. – 2018. – № 3 (19). – С. 735-740. – eISSN 2500-4050.

259. Шевелёва, Н.А. Изменения в системе отношений дотирования субъектов Российской Федерации / Н.А. Шевелёва // Финансовое право. – 2019. – № 1. – С. 10-15. – ISSN 1813-1220.

260. Шумилов, И.М. Бюджетный процесс. Принципы бюджетного процесса / И.М. Шумилов // Право и государство : теория и практика. – 2007. – № 12 (36). – С. 52-55. – ISSN 1815-1337.

## Источники из сети «Интернет»

261. Более 56 трлн рублей поступило в бюджетную систему в 2024 году / Федеральная налоговая служба : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities\\_fts/15841044/?ysclid=m9cu4lt04k%2008920645](https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/15841044/?ysclid=m9cu4lt04k%2008920645) (дата обращения: 31.07.2024).

262. Валентина Матвиенко заявила о необходимости укрупнения ряда регионов / Коммерсантъ : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2972822> (дата обращения: 02.07.2024).

263. Договор аренды комплекса «Байконур» между правительством республики Казахстан и правительством Российской Федерации от 10.12.1994 / Правовая консультационная служба «Закон прост» : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/11534> (дата обращения: 03.07.2024).

264. Как проходит интеграция ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в Российской Федерации / ТАСС : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://tass.ru/info/17168389> (дата обращения: 30.06.2024).

265. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях / Минфин России : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document?id\\_4=304981-metodicheskie\\_rekomendatsii\\_organam\\_gosudarstvennoi\\_vlasti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_i\\_organam\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_po\\_regulirovaniyu\\_mezhbudzhethnykh\\_otnoshenii\\_na\\_regionalnom\\_i\\_munitsipalnom\\_urovnyakh](https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbudzhethnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh) (дата обращения: 05.04.2025).



266. Минфин предложил изменить распределение налога на прибыль по регионам / Минфин России : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id\\_4=37904](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37904) (дата обращения: 06.04.2025).

267. Мониторинг государственных финансов / Коммерсантъ : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7364137?ysclid=m84912wgkd485144102> (дата обращения: 10.04.2025).

268. Налоговая система Германии / Налоги в мире : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://worldtaxes.ru/nalogi-v-evrope/nalogovaya-sistema-germanii/> (дата обращения: 02.06.2024).

269. Новые регионы в 2024 году интегрируются в систему межбюджетных отношений Российской Федерации / Донецкое агентство новостей : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://dan-news.ru/ekonomika/novye-regiony-v-2024-godu-integrirujutsja-v-sistemu-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij-rf/> (дата обращения: 25.06.2024).

270. О системе взимания платы / Платон. Система взимания оплаты : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://platon.ru/ru/about/> (дата обращения: 09.04.2025).

271. О статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти : Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан от 23.12.95 / Правовая система «Референт» : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://www.referent.ru/1/67026>. (дата обращения: 03.04.2024).

272. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований /

Минфин России : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/public\\_debt/subj/subdbt/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/subdbt/) (дата обращения: 06.04.2025).

273. Путин заявил о необходимости стабильности налогообложения на шесть лет / РБК : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/03/2024/65f862b89a794770db8e7544> (дата обращения: 23.06.2024).

274. Путин объявил о списании регионам двух третей долгов по бюджетным кредитам / Ведомости : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/03/2024/65f862b89a794770db8e7544> (дата обращения: 25.06.2024).

275. Федеральный бюджет получил более 159 млрд рублей от повышенной ставки НДС / Forbes : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.forbes.ru/finansy/508330-federal-nyj-budzet-polucil-bolee-159-mlrd-rublej-ot-povysennoj-stavki-ndfl> (дата обращения: 11.09.2024).

276. Новая жизнь дорожных фондов / Бюджет : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://bujet.ru/article/107967.php/> (дата обращения: 05.04.2025).

277. Institute for government analysis of tax policy announcements by the UK, Scottish and Welsh governments 2020 / [instituteforgovernment.org.uk](http://instituteforgovernment.org.uk) : официальный сайт. – URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/tax-and-devolution> (дата обращения: 01.04.2025). – Текст : электронный.

278. Local and regional democracy in Switzerland / Congress of local and regional authorities : официальный сайт. – URL: [https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680750d](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680750d)

61#\_Тос485804802 (дата обращения: 26.05.2023). – Текст : электронный.

#### Статьи автора

279. 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.


280. 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.

281. 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.

282. 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.

283. 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.

**Приложение А**  
(информационное)  
**Письмо Федерального казначейства**

 МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  <b>ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО</b> (КАЗНАЧЕЙСТВО РОССИИ)  <b>РУКОВОДИТЕЛЬ</b>  Большой Златоустинский переулок, д. 6, стр. 1, г. Москва, 101000 тел. +7 (495) 214-72-97 факс +7 (495) 214-73-34 www.rokz.ru	Министерство финансов Российской Федерации
16.01.2023 № 07-04-04/09-661	
На № _____	
О направлении уведомления о применении бюджетных мер принуждения	
<p>На основании пункта 5 статьи 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктов 15 и 17 федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2020 № 1095, направляю для принятия решения уведомление о применении бюджетных мер принуждения по результатам проверки в Государственном казенном учреждении «Служба единого заказчика» Забайкальского края (далее – Служба), проведенной Управлением Федерального казначейства по Забайкальскому краю.</p> <p>В соответствии со статьей 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации в адрес Службы направлено представление от 30.08.2021 № 91-13-30/23-3003 (далее - представление) с требованием об устранении бюджетных нарушений путем возврата в доход федерального бюджета средств, использованных не по целевому назначению.</p> <p>На основании ходатайства от 09.12.2021 № 09/8775-21 о продлении срока исполнения представления, письмом Управления Федерального казначейства по Забайкальскому краю от 15.12.2021 № 91-13-33/23-4536 указанный в представлении срок был продлен до 20.12.2022.</p> <p>В указанный срок представление Службой не исполнено.</p>	
Приложение: 1. Уведомление о применении бюджетных мер принуждения на 5 л. в 1 экз. 2. Копии акта проверки и документов, подтверждающих нарушение, на 321 л. в 1 экз.	

Минфин России

Источник: система электронного документооборота Минфина России

Рисунок А.1 – Письмо Федерального казначейства

Рисунок Б.1 – Приказ Министерства финансов Российской Федерации