

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  
\_\_\_\_\_ (наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  
\_\_\_\_\_ (наименование)

40.04.01 Юриспруденция  
\_\_\_\_\_ (код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления  
\_\_\_\_\_ (направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации»

Студент Е.В. Аверьянова \_\_\_\_\_ (И.О. Фамилия) \_\_\_\_\_ (личная подпись)

Научный к.ю.н., доцент А.А. Иванов \_\_\_\_\_ (ученая степень, звание, И.О. Фамилия)  
руководитель

Тольятти 2020



**Росдистант**  
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретические основы и источники правового регулирования межбюджетных отношений	8
1.1. Понятие и содержание межбюджетных отношений	8
1.2. Источники правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации	17
1.3. Принципы и модели осуществления межбюджетных отношений	27
Глава 2. Механизм правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации	38
2.1. Правовое регулирование разграничения источников доходов бюджетов между уровнями бюджетной системы России	38
2.2. Правовое регулирование разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований	48
2.3. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов	58
Глава 3. Контроль и юридическая ответственность в межбюджетных отношениях	68
3.1. Правонарушения и юридическая ответственность в межбюджетных отношениях	68
3.2. Финансовый контроль в межбюджетных отношениях	78
3.3. Направления совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений	88
Заключение	98
Список используемой литературы	102

## Введение

**Актуальность исследования** заключается в том, что развитие федерализма в России требует эффективного разграничения финансовых ресурсов между федеральным центром и субъектами федерации. Функционирование местного самоуправления также невозможно без обеспечения данного уровня публичной власти достаточными финансовыми ресурсами для решения вопросов местного значения и реализации делегированных полномочий.

Актуальность проблемы межбюджетных отношений обусловлена, с одной стороны, задачами стратегического характера. Становление местного самоуправления и федеративных отношений в России являются важными направлениями развития демократии и реализации принципа разделения властей в нашей стране, необходимы для сбалансированного социального и экономического развития различных территорий и преодоления диспропорций в развитии регионов и муниципальных образований страны с обширной территорией и большим количеством административно-территориальных единиц в своем составе.

С другой стороны, кроме стратегических приоритетов, можно отметить также то, что многие важные для жизни обычного гражданина вопросы решаются именно на региональном и муниципальном уровне – это социальная поддержка различных категорий населения, проблемы жилищно-коммунального хозяйства, состояния дорог и благоустройства территорий. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2018 году была отмечена необходимость совершенствования пространственной среды городов и социальной инфраструктуры в сельской местности. Для повышения качества городской и сельской среды актуально совершенствование правового регулирования межбюджетных отношений.

Законодательство в сфере межбюджетных отношений динамично (например, после принятия Налогового и Бюджетного кодексов Российской

Федерации многократно менялись закрепленные за уровнями власти доли от различных налогов) и содержит большое количество нормативных источников. Данное обстоятельство также подчеркивает актуальность исследования обозначенной темы.

**Цель исследования** – раскрыть содержание правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на современном этапе и разработать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

– уточнить понятийный аппарат в сфере исследования, в том числе дать определение понятий «межбюджетные отношения», «бюджетный федерализм»,

– проанализировать правовое регулирование разграничения источников доходов бюджета между уровнями бюджетной системы России,

– выявить основные параметры разграничения расходных обязательств между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями,

– рассмотреть систему межбюджетных трансфертов в Российской Федерации,

– охарактеризовать возможные правонарушения и юридическую ответственность в сфере межбюджетных отношений,

– выявить проблемы правового регулирования межбюджетных отношений,

– разработать рекомендации, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в сфере межбюджетных отношений в России.

**Объект исследования** – общественные отношения, связанные с вопросами правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на современном этапе.

**Предмет исследования** – правовые нормы федерального и регионального уровня, регламентирующие межбюджетные отношения в Российской Федерации, распределение доходных источников и расходных обязательств между бюджетами разных уровней бюджетной системы, предоставление межбюджетных трансфертов, судебная и административная практика в сфере межбюджетных отношений.

В исследовании применялись такие общенаучные и специально-научные **методы** познания, как диалектический метод, системный подход, логические методы (анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование и конкретизация), сравнительный и формально-юридический методы, статистический метод. Для сбора и обработки информации использовался метод анализа документов – нормативных правовых актов, судебной и административной практики.

**Степень разработанности темы.** Тема исследования является относительно разработанной в научной литературе. При этом можно отметить ее междисциплинарный характер – в силу специфики изучаемого предмета анализ межбюджетных отношений, в том числе их правовых аспектов, осуществляется представителями нескольких гуманитарных наук – юриспруденции, экономики, менеджмента (государственного и муниципального управления), а также имеются отдельные исследования в рамках политической науки. Ученые-юристы изучают те или иные аспекты проблемы межбюджетных отношений в рамках финансового, административного, муниципального и конституционного права. Вместе с тем количество комплексных исследований и монографий по теме, особенно в рамках юридических наук, не соответствует потребностям отечественной науки и практики.

Теоретической основой для настоящего исследования выступили работы таких авторов, как И.А. Аветисян, М.А. Асеева, А.А. Баракин, И.В. Вихляева, А.Н. Гриценко, Н.М. Ермакова, О.С. Морозова, И.А. Силантьева,

А.Г. Силуанов, Г.Н. Скляр, И.Н. Соломко, М.Н. Соломко, В.И. Флегонтов и другие.

В научных статьях и монографиях, изученных в ходе работы над диссертацией, исследуются теория межбюджетных отношений (дается определение понятию «межбюджетные отношения», «бюджетный федерализм» и иных), зарубежные модели бюджетного федерализма, правовое регулирование в законодательстве Российской Федерации межбюджетных отношений в целом, а также рассматриваются отдельные аспекты данной темы (предоставление субсидий, институт временной финансовой администрации субъекта Российской Федерации и другие).

**Нормативную основу** исследования составило федеральное и региональное законодательство, регулирующее межбюджетные отношения.

**Эмпирической основой** магистерской диссертации стала практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов, административная практика, статистические данные, материалы Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства.

**Новизна** диссертации заключается в комплексном исследовании проблемы правового регулирования межбюджетных отношений в России, предложениях по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. В работе проанализированы акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов, принятые в 2017-2019 годах.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Уточнено понятие межбюджетных отношений, которые предлагается рассматривать как отношения между публично-правовыми образованиями по поводу разграничения доходных полномочий и источников бюджетов, расходных полномочий и расходов, перераспределения средств между бюджетами.

2. В диссертации сформулирован вывод о том, что в России сложилась централизованная налоговая система, даже количество налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет,

превышает количество налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты других уровней.

3. В межбюджетных отношениях сохраняет актуальность проблема «нефинансируемых мандатов». На выполнение многих функций, переданных государством муниципальным образованиям, средств выделяется недостаточно или передача финансовых ресурсов не осуществляется.

4. В целях совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений в России предложено внести изменения в законодательство: перераспределить доли от некоторых видов федеральных налогов в региональные и местные бюджеты с целью снижения их зависимости от межбюджетных трансфертов и повышения финансовой устойчивости и самостоятельности.

5. Автор считает целесообразной инвентаризацию и оценку расходных обязательств и источников доходов всех уровней бюджетов бюджетной системы России и в результате оценки доли каждого уровня власти в доходах и расходах консолидированного бюджета перераспределение налоговых и неналоговых источников дохода в соответствии с возложенными на уровень власти расходами.

**Практическая значимость** исследования заключается в том, что разработанные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления в законотворческой, исполнительно-распорядительной и надзорной (контрольной) деятельности, а проанализированная судебная практика и статистика может учитываться судьями при вынесении решений по конкретным делам и подготовке вышестоящими судами обобщений судебной практики.

**Структура диссертации:** работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка используемой литературы.

# Глава 1 Теоретические основы и источники правового регулирования межбюджетных отношений

## 1.1 Понятие и содержание межбюджетных отношений

В научной литературе существует множество подходов к определению понятия «межбюджетные отношения».

В целях сравнения различных подходов отметим, что существует официальная дефиниция указанного понятия в Бюджетном кодексе Российской Федерации: «межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса»<sup>1</sup>.

Данное определение представляется многим авторам недостаточным, так как оно не содержит указания на предмет, цели, задачи, условия, правовые формы отношений<sup>2</sup>.

О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова определяют межбюджетные отношения как отношения между органами государственной власти федерального, регионального уровней и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами<sup>3</sup>. Среди недостатков данной дефиниции можно отметить ограничение компетенции органов государственной власти и местного самоуправления по сравнению с полномочиями, установленными, например, в статьях 7-9 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Кроме того, данное определение подходит только для характеристики межбюджетных отношений в федеративных государствах, так как в

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 12 августа. – №153-154.

<sup>2</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм: монография. - М.: Издательство НОРМА, 2002. – С. 103.

<sup>3</sup> Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. Учебное пособие. – М.: ТК Велби, 2002. – С. 72.



унитарных государствах, например, не реализуется упоминаемый в определении принцип бюджетного федерализма.

А.М. Бабич и Л.Н. Павлова определяют понятие «межбюджетные отношения» как систему отношений между федеральными, региональными и местными органами власти по вопросу «разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса»<sup>4</sup>.

В данном определении можно отметить такой новый элемент, не встречающийся в других определениях, как ответственность органов власти различного уровня.

По мнению Р.Ю. Рыбаковой, межбюджетные отношения представляют собой отношения по разграничению расходных и доходных полномочий, расходов и доходных источников, распределению налогов по временным нормативам отчислений между бюджетами разных уровней и перераспределению средств между бюджетами в разных формах, осуществляемым с целью «обеспечения доступа граждан на всей территории страны к получению бюджетных услуг не ниже минимально необходимого уровня»<sup>5</sup>.

Таким образом, автор в определении межбюджетных отношений указывает не только на разграничение доходов и расходов, перераспределение средств в различных формах между бюджетами разных уровней, но характеризует цель межбюджетных отношений, что многими учеными считается важным и необходимым элементом данного понятия.

Например, А.М. Балтина, В.А. Волохина определяют цель межбюджетных отношений как выравнивание бюджетной обеспеченности

---

<sup>4</sup> Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные муниципальные финансы. – М.: Финансы, 1999. – С. 147.

<sup>5</sup> Цит. по Силантьева И.А. Вопросы совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений: теория и практика реализации // Глобальный научный потенциал. – 2014. – № 4 (37)..– С. 102.

разных территорий страны и гарантированное предоставление населению государственных услуг на определенном минимально допустимом уровне<sup>6</sup>.

Авторы коллективной монографии основной задачей развития межбюджетных отношений считают выравнивание финансовых возможностей для публично-правовых образований всех уровней, «обеспечение сбалансированности бюджетной системы по вертикали и горизонтали»<sup>7</sup>.

В понятие межбюджетные отношения указанные исследователи включают разные формы отношений между федеральным, региональными и местными бюджетами по вопросам распределения и разграничения доходов и расходов, формирования фондов бюджетного выравнивания.

В кандидатской диссертации С.А. Шмаковой межбюджетные отношения определяются как основанные на разграничении полномочий взаимоотношения между уровнями власти по поводу доходов и расходов бюджетов с целью финансового обеспечения реализации этих полномочий. Автор включает в данное понятие налоговые отношения, то есть распределение налогов между уровнями власти, а также бюджетные отношения, выражающиеся в системе доходов и расходов бюджетов<sup>8</sup>.

В указанной работе межбюджетные отношения рассматриваются как средство стабилизации бюджетной системы государства, осуществляемой при помощи таких приёмов, как предоставление дополнительных финансовых ресурсов, перераспределение бюджетных средств между уровнями власти<sup>9</sup>.

По мнению А.П. Балакиной, межбюджетные отношения представляют собой взаимоотношения между публично-правовыми образованиями разного уровня по следующим направлениям:

---

<sup>6</sup> Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: Монография. – Оренбург: ОГУ, 2004. – С. 7.

<sup>7</sup> Павлов А.Ю., Батова В.Н., Колесников А.В., Бондин И.А. Муниципальные образования как субъекты межбюджетных отношений: монография. – Пенза: Типография «Формат», 2017. – С. 24.

<sup>8</sup> Шмакова С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М.: Институт государства и права РАН, 2013. – С.10.

<sup>9</sup> Указ. соч. – С. 11.

- разграничение расходных полномочий и ответственности,
- разграничение налоговых и иных доходных источников,
- бюджетное выравнивание и распределение финансовой помощи<sup>10</sup>.

Автор также указывает на важную роль межбюджетных отношений, которые связывают воедино бюджетную систему государства и обеспечивают ее эффективное функционирование за счет выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и, тем самым, выравнивания объема бюджетных услуг, предоставляемых жителям данных регионов.

Подводя итоги, можно выделить в структуре межбюджетных отношений следующие основные элементы, имеющиеся в определениях разных авторов:

- разграничение доходных полномочий и доходных источников между бюджетами (или публично-правовыми образованиями) различных уровней (центральный, региональный, местный);
- разграничение расходных обязательств и расходов;
- разные формы перераспределения средств между бюджетами (межбюджетные трансферты, временные нормативы отчислений от налогов и др.);
- ответственность участников межбюджетных отношений;
- цель межбюджетных отношений.

Кроме того, некоторыми авторами указывается на необходимость включения в понятие межбюджетных отношений не только отношений между бюджетами разных уровней, но также и между бюджетами одного уровня, несмотря на то, что данный вид отношений не получил развития в российской практике.

Исследователи подчеркивают, что в отечественной практике существует сложная многоуровневая система межбюджетных отношений. Так, в субъектах Российской Федерации функционирует двухуровневая система межбюджетных отношений: первый уровень представлен

---

<sup>10</sup> Балакина А.П. Финансы: учебное пособие. – М.: Дашков и К, 2017. – С. 86.

финансовыми отношениями субъекта Федерации и муниципальных образований, а второй уровень образуют финансовые отношения между муниципальными образованиями различных видов. Например, между муниципальным районом и поселениями, входящими в его состав, или между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами<sup>11</sup>. Все это обуславливает большую сложность регулирования процессов межбюджетных отношений в России.

Таким образом, субъектами межбюджетных отношений в Российской Федерации являются публично-правовые образования различного уровня: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (городские округа, муниципальные районы, поселения и т.д.). От имени данных публично-правовых образований в межбюджетные отношения вступают уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления.

Наряду с понятием «межбюджетные отношения» в научной литературе также используется понятие «бюджетный федерализм». Некоторые отечественные авторы необоснованно отождествляют данные категории, но большинство проводят различия между ними. Вместе с тем для зарубежной литературы характерно использование данных понятий как синонимов.

И.В. Подпорина следующим образом разграничивает понятия «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения»: бюджетный федерализм автор считает формой бюджетного устройства в федеративном государстве, основанной на реальном участии «всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном на учет интересов всех участников»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Соломко М.Н., Соломко И.М. Современные тенденции в системе межбюджетного регулирования на муниципальном уровне (на примере Хабаровского края) // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-2. – С. 16.

<sup>12</sup> Цит. по: Складов Г.Н. Правовое обеспечение субсидий как формы межбюджетных трансфертов при субсидировании местных бюджетов (на материалах Новосибирской области) // Юридическая наука и практика. – 2016. – Т. 12. – № 4. – С. 59.

Система межбюджетных отношений, согласно точке зрения автора, включает разграничение расходных и доходных полномочий и ответственности, а также методы финансовой помощи регионам.

Близким является подход А.М. Лаврова, который определяет бюджетный федерализм как систему налогово-бюджетных отношений публично-правовых образований, в основу которой положены принципы разграничения бюджетной ответственности и расходных полномочий между уровнями власти и соответствия финансовых ресурсов публично-правовых образований их функциям<sup>13</sup>.

Американский правовед Р.У. Рефьюз определяет бюджетный федерализм как «систему, в которой государственное управление имеет два и более уровня», включающую такие элементы, как распределение расходных функций, распределение функций по обеспечению доходов бюджета, межбюджетные финансовые отношения<sup>14</sup>.

Тем самым, в данном определении межбюджетные отношения рассматриваются в узком смысле – как один из элементов бюджетного федерализма.

По нашему мнению, понятие «межбюджетные отношения» не следует считать только одним из элементов понятия «бюджетный федерализм», так как межбюджетные отношения существуют в любой бюджетной системе государства, и можно говорить, например, о межбюджетных отношениях в унитарных государствах, независимо от принципов осуществления данных правоотношений.

Согласно позиции И.А. Аветисяна, федерализм предполагает существование обособленных звеньев финансово-бюджетной и налоговой системы на уровне субъектов федерации (самостоятельные бюджеты субъектов, региональные налоги и т.д.) и является основой для

---

<sup>13</sup> Лавров А.М. Межбюджетные отношения и финансовая стабилизация // ЭКО. – 1995. – №9. – С. 15. Цит. по: Скляр Г.Н. Правовое обеспечение субсидий как формы межбюджетных трансфертов при субсидировании местных бюджетов (на материалах Новосибирской области) // Юридическая наука и практика. – 2016. – Т. 12. – № 4. – С. 60.

<sup>14</sup> См.: Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 6 (22). – С.195.

формирования бюджетного федерализма. При этом бюджетный федерализм выступает в качестве основы для межбюджетных отношений, но и реализация бюджетного федерализма и его принципов осуществляется через систему регулирования межбюджетных отношений. Понятия «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения», «бюджетное регулирование», «урегулирование бюджетов» и другие пересекаются, но между ними нельзя поставить знак равенства, так как бюджетный федерализм шире, чем межбюджетные отношения, которые входят в его структуру, согласно точке зрения И.А. Аветисяна<sup>15</sup>.

По мнению указанного автора, сущность бюджетного федерализма проявляется в установлении бюджетных прав и обязанностей трех равноправных сторон – федеральных, региональных и местных уровней власти, правил их взаимодействия и методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов, а также в реальном участии этих сторон в равной степени в едином бюджетном процессе, ориентированном на учет как общегосударственных интересов, так и интересов субъектов федерации и муниципальных образований.

Своеобразием отличается рассмотрение бюджетного федерализма с позиций экономической науки. Согласно определению Л.А. Ефимовой, С.Д. Макарова, М.Ю. Малкиной, бюджетный (фискальный) федерализм представляет собой политико-экономическую категорию взаимоотношений между бюджетами публично-правовых образований разных уровней, что позволяет, по мнению авторов, достичь справедливого распределения ресурсов, экономической эффективности и баланса экономических и политических интересов в государстве. Бюджетный федерализм включает систему принципов распределения и перераспределения ресурсов в фискальной форме в пространстве и времени, в которой можно выделить следующие уровни: организационную структуру, систему финансово-

---

<sup>15</sup> Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. – 2018. – № 1 (41). – С. 5-6.

экономических отношений (межбюджетных отношений) между публично-правовыми образованиями разного уровня, которые являются проявлением отношений собственности, а также механизмы управления фискальными потоками<sup>16</sup>.

Некоторые ученые считают, что принцип бюджетного федерализма реализуется как в федеративных, так и в унитарных государствах. Многие зарубежные исследователи, например, Дж. Стиглиц в своей классической монографии «Экономика публичного сектора», С. Коут, У. Оутс и другие используют указанный термин для характеристики межбюджетных отношений не только в федеративных, но и в унитарных государствах<sup>17</sup>, с чем нельзя согласиться.

Аналогичные подходы встречаются и в отечественной науке, например, исследователь О.В. Богачева также определяет бюджетный федерализм как экономический термин, который не связан с государственным устройством, а только характеризует многоуровневость бюджетной системы страны. Под бюджетным федерализмом автор понимает «автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах»<sup>18</sup>.

С данной позицией нельзя полностью согласиться, так как автономное функционирование бюджетов разных уровней напрямую связано с государственным политическим устройством. Автономия регионов в межбюджетных отношениях реализуется только в федеративных государствах или в децентрализованных унитарных государствах, которые занимают промежуточное положение между федеративными и унитарными в

---

<sup>16</sup> Ефимова Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю. Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма в системе взаимоотношений: Федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование: Монография. – Н.Новгород: Издательство Нижегородского университета, 2004. – С. 17-18.

<sup>17</sup> Stiglitz J. E. Economic of the public sector. – N.Y., 1986. – P. 590; Besley T., Coate S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach // Journal of Public Economics. – 2003. – №87. – P. 2611-2637; Oates W. E. Fiscal decentralization and economic development // National Tax Journal. – 1993. – №46. – P. 237-243.

<sup>18</sup> Богачева О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. – №8. – С. 32.

силу активных процессов регионализации в данных странах (например, Великобритания).

По нашему мнению, о принципе бюджетного федерализма можно говорить преимущественно в отношении федеративных государств, а также возможно расширить применение данного принципа в отношении унитарных государств, в которых регионы приобретают более широкую автономию, в том числе в финансовой сфере, то есть находящихся в процессе деволюции.

Как справедливо отмечают М.А. Асеева, А.А. Баракин и другие авторы, межбюджетные отношения возникают во всех государствах, имеющих административно-территориальное деление. При этом государственное территориальное устройство оказывает влияние на механизм и принципы построения межбюджетных отношений в данной стране. Для унитарных государств характерна высокая централизация финансовых ресурсов, а федерациям присуща самостоятельность всех уровней бюджетной системы в сочетании с единством общегосударственных интересов<sup>19</sup>.

Отечественные авторы придерживаются единодушной позиции, что межбюджетные отношения в федеративных государствах должны базироваться на принципах бюджетного федерализма.

Можно согласиться с мнением, высказываемым многими исследователями, что понятия «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм» являются взаимосвязанными, и межбюджетные отношения в федеративном государстве определяются избранной моделью бюджетного федерализма, а модель бюджетного федерализма в свою очередь складывается под влиянием межбюджетных отношений.

Для характеристики модели межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, сложившихся в Российской Федерации, необходимо далее рассмотреть источники правового регулирования межбюджетных отношений в нашей стране.

---

<sup>19</sup> Асеева М.А., Баракин А.А., Вихляева И.В., Гриценко А.Н., Флегонтов В.И. Межбюджетные отношения как основной инструмент достижения баланса интересов федерации, ее субъектов и местного самоуправления: Коллективная монография. – М.: ООО «Ваш формат», 2016. – С.7.



## **1.2 Источники правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации**

Источниками правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации являются ратифицированные Россией международные акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента России, постановления федерального Правительства и другие подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и другие муниципальные нормативные правовые акты.

Основы межбюджетных отношений в России закреплены в Конституции Российской Федерации, которая определяет предметы ведения Российской Федерации, предметы ведения субъектов Российской Федерации и предметы совместного ведения. Вместе с тем нормы, закрепляющие предметы ведения, оказывают непосредственное влияние на состав расходных полномочий и обязательств соответствующих публично-правовых образований.

Кроме того, Конституция Российской Федерации устанавливает принципы федеративного устройства России, на основании которых складывается и бюджетный федерализм в нашей стране, а также регулирует основы местного самоуправления.

В статье 11 Конституции Российской Федерации определено, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти осуществляется как самим

Основным законом, так и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий<sup>20</sup>.

В статье 71 Конституции России перечисляются предметы ведения Российской Федерации, среди которых для анализа вопроса правового регулирования межбюджетных отношений важны, например, следующие предметы ведения: федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; оборона и безопасность; оборонное производство.

Статья 72 Конституции регулирует предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе к ним относятся:

- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

Очевидно, что осуществление перечисленных в статьях 71-72 полномочий требует наличия соответствующих статей расходов в федеральном и региональных бюджетах, причем, например, затраты на

---

<sup>20</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.

оборону должен нести только федеральный центр, а, например, на социальную защиту – оба уровня государственной власти.

Кроме того, в Основном законе российского государства также заложены принципы разграничения между уровнями власти налоговых источников доходов бюджетов. Согласно статье 75 Конституции, федеральным законом устанавливаются система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации. Вместе с тем статьей 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации отнесено к предметам совместного ведения федерации и субъектов федерации. Таким образом, Конституция России не закладывает основы централизованной налоговой системы в нашей стране, однако анализ Налогового кодекса Российской Федерации показывает, что в указанном федеральном законе регулируются не только «общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации», а осуществляется более детальное регулирование региональных и местных налогов и сборов.

Кроме вопросов установления налоговых источников доходов бюджетов бюджетной системы России, Конституция также регулирует и некоторые иные. В частности, в статье 75 указывается, что выпуск государственных займов осуществляется в порядке, который определяется федеральным законом. Таким образом, исходя из данной нормы, государственные займы субъектов Российской Федерации также должны регулироваться централизованно. При этом государственные заимствования, как показывает исторический опыт, являются важным источником пополнения как федерального, так и региональных бюджетов.

Основы межбюджетных отношений государства с муниципальными образованиями определены в статьях 132-133 Основного закона. В частности, согласно указанным нормам, органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения.

При этом на практике местные налоги и сборы устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации, а органы местного самоуправления устанавливают только ставки местных налогов.

Конституция также содержит положения, определяющие принципы решения проблемы так называемых «нефинансируемых мандатов». Согласно статье 132, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

На практике данный принцип реализуется не всегда. Например, большое количество государственных функций (территориально обособленные структурные подразделения многофункциональных центров, осуществление услуг «паспортного стола» и другие) фактически возлагаются на местные администрации сельских поселений, однако не на все эти функции выделяются материальные и финансовые средства из государственного бюджета. На выполнение многих других функций, переданных государством муниципальным образованиям, средств выделяется недостаточно (например, на региональные государственные полномочия по обеспечению отлова безнадзорных животных, которые передаются муниципальным районам и городским округам). Во второй главе настоящего исследования данный вопрос будет рассмотрен более подробно.

Статья 133 Конституции дополняет провозглашенные в статье 132 финансовые гарантии местного самоуправления также положением о том, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Реалистичность данной гарантии представляется еще более сомнительной.

Основным кодифицированным актом в сфере межбюджетных отношений является Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года №145-ФЗ (далее также – БК РФ). Главы 7-9 данного закона распределяют налоговые и неналоговые доходы между уровнями бюджетной

системы РФ – определяют, какие налоги относятся к источникам доходов федерального бюджета, какие – зачисляются в бюджеты субъектов России и местные бюджеты<sup>21</sup>.

Глава 16 «Межбюджетные трансферты» регулирует порядок оказания финансовой помощи из бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ. Согласно статьям 129, 135 и 142 БК РФ, формами межбюджетных трансфертов являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, а также межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Разграничение налоговых источников доходов бюджетов разных уровней является важной составляющей межбюджетных отношений. В связи с этим другим значимым для регулирования межбюджетных отношений кодифицированным актом является Налоговый кодекс Российской Федерации (далее также – НК РФ).

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года №146-ФЗ устанавливает систему федеральных, региональных и местных налогов в России<sup>22</sup>. Причем, анализ данного федерального закона показывает, что количество федеральных налогов и сборов (согласно статье 13 НК РФ, их в настоящее время девять) значительно превышает количество региональных и местных налогов. Согласно Бюджетному кодексу РФ, в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты зачисляются определенные доли от налогов вышестоящего уровня власти, но в целом налоговая система России является централизованной. Как отмечалось ранее, централизация осуществляется именно федеральными законами (Налоговым и Бюджетным кодексами РФ), а не закладывается в Конституции Российской Федерации.

---

<sup>21</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 12 августа. – №153-154.

<sup>22</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 6 августа. – № 148-149.

Используя исторический метод исследования, можно увидеть, что в разные годы количество региональных и местных налогов в России менялось.

Статья 12 НК РФ регулирует полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований по установлению налогов и сборов. Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации от 05 августа 2000 года №117-ФЗ устанавливает пределы налоговых ставок и порядок установления конкретных видов региональных и местных налогов<sup>23</sup>.

Таким образом, в данном вопросе также заметно регулирование из единого центра, что можно объяснить необходимостью защиты граждан России от излишней налоговой нагрузки независимо от территории проживания. Кроме того, проявление известного в общественных науках феномена «голосование ногами» (переезд в регионы с меньшей налоговой нагрузкой) менее вероятно в России, так как возможности по введению налогов субъектами РФ и муниципальными образованиями сильно ограничены федеральными законами. Опыт зарубежных стран показывает, что имеются и менее централизованные налоговые системы, в которых регионам предоставляется больше полномочий.

В связи с чем в научной литературе предлагается расширить налоговую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, увеличив пределы ставок соответствующих (региональных и местных) налогов<sup>24</sup> или даже предоставив муниципалитетам широкие права по установлению местных налогов<sup>25</sup>.

По нашему мнению, перечень федеральных, региональных и местных налогов все же должен определяться федеральным законодательством

---

<sup>23</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Парламентская газета. – 2000. – 10 августа. – №151-152.

<sup>24</sup> Крохина Ю.А. Новые финансово-правовые механизмы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Регион: системы, экономика, управление. – 2014. – № 1 (24). – С. 8-15.

<sup>25</sup> Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С. Парадигма выбора оптимальной модели финансовой автономии местного самоуправления // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2018. – Т.7. – № 1 (22). – С. 206-210.

России, однако возможно перераспределение некоторых налогов, а также нормативов отчислений от них между уровнями власти в целях увеличения доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Как уже отмечалось, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ осуществляется Конституцией России, федеративным договором и иными договорами с субъектами РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. Однако в Конституции и договорах невозможно исчерпывающим образом прописать все полномочия, ведь Основной закон должен закладывать только общие принципы экономической системы государства. Поэтому полномочия конкретизируются в федеральных законах.

В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает принципы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что фактически является расходными обязательствами соответствующих уровней государственной власти<sup>26</sup>.

Межбюджетные отношения государства с муниципальными образованиями регулирует Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в статьях 14-17 определяет вопросы местного значения, что фактически является расходными обязательствами муниципальных образований.

---

<sup>26</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 19 октября. – №206.

В главе 8 названного федерального закона также регулируется экономическая основа местного самоуправления, в том числе порядок введения средств самообложения граждан, выравнивания бюджетной обеспеченности, предоставления муниципалитетам субвенций на осуществление государственных полномочий, субсидий и иных межбюджетных трансфертов<sup>27</sup>.

Кроме федеральных законов №184-ФЗ и №131-ФЗ, перечни полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований содержат также многие отраслевые законы. В связи с этим существует проблема приведения отраслевых законов в соответствие с выше названными законами «об общих принципах организации».

Ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете также являются важными источниками правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Федеральный закон от 29 ноября 2018 года №459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» регулирует порядок предоставления бюджетных кредитов, межбюджетных трансфертов субъектам РФ, нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов<sup>28</sup>.

Кроме Бюджетного кодекса РФ, порядок предоставления финансовой помощи из федерального бюджета регулируется также нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Например, можно отметить следующие постановления:

1) Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» определяет порядок предоставления дотаций из федерального бюджета субъектам РФ. Данные

---

<sup>27</sup> Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября. – №202.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. №459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Российская газета. – 2018. – 5 декабря. – №273.



дотации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации<sup>29</sup>;

2) Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»), в пунктах 13-13(1.1) которого регулируется порядок определения предельного уровня софинансирования расходного обязательства из федерального бюджета<sup>30</sup>;

3) Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» определяет порядок предоставления бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), который предоставляется Российской Федерацией субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета<sup>31</sup>.

Правовое регулирование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации осуществляется региональными нормативными правовыми актами.

Например, Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29 мая 2004 года №35-ЗРТ регулирует межбюджетные отношения в указанном субъекте

---

<sup>29</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №48. – Ст. 4797.

<sup>30</sup> Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №41. – Ст. 5536.

<sup>31</sup> Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – №34. – Ст. 4450.

России, устанавливая нормативы отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах в бюджет Республики Татарстан<sup>32</sup>.

Ежегодно принимаемые региональные законы о бюджете субъекта Российской Федерации регулируют порядок предоставления межбюджетных трансфертов из регионального бюджета муниципальным образованиям.

Кроме того, законами субъекта России, регулирующими вопросы местного самоуправления в субъекте РФ, возможно перераспределение определенных полномочий и, соответственно, расходных обязательств между бюджетами муниципальных районов и входящих в их состав сельских поселений. Федеральный законодатель предоставляет субъектам Российской Федерации право своими законами закреплять за сельскими поселениями также другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения городских поселений.

На практике перераспределение тех или иных полномочий (вопросов местного значения) часто осуществляется соглашениями между муниципальным районом и сельскими поселениями в его составе. Причем, заключаются соглашения как о передаче муниципальному району некоторых полномочий сельских поселений, так и о передаче сельским поселениям некоторых вопросов местного значения муниципальных районов.

В последнем случае не всегда фактически осуществляется передача сельскому поселению необходимых для выполнения данных функций финансовых ресурсов, притом, что соглашение предусматривает обязанность муниципального района по предоставлению соответствующих бюджетных

---

<sup>32</sup> Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29 мая 2004 г. №35-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2004. – 5 июня. – № 113.

средств. Таким образом, проблема «нефинансируемых мандатов» характерна также для отношений между муниципальными образованиями разного уровня.

Завершая характеристику источников правового регулирования межбюджетных отношений, отметим также, что решения представительного органа муниципального образования о местном бюджете регулируют порядок предоставления межбюджетных трансфертов из местного бюджета.

В научной литературе отмечаются следующие проблемы правового регулирования межбюджетных отношений в России: усиление централизации в сфере межбюджетных отношений, отсутствие правовых критериев оценки результативности межбюджетных трансфертов, неэффективность использования полученных бюджетных средств<sup>33</sup>, отсутствие в Бюджетном кодексе РФ четкого определения субсидий и субвенций<sup>34</sup>, регулирования предусмотренных Бюджетным кодексом РФ «иных межбюджетных трансфертов», а также четких параметров и ограничений применения бюджетных кредитов<sup>35</sup>.

Данные пробелы в законодательстве могут быть устранены путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации и принятия постановлений Правительства РФ. Кроме того, необходимо перераспределение некоторых налогов и нормативов отчислений от налогов в пользу субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

### **1.3 Принципы и модели осуществления межбюджетных отношений**

Принцип в философском понимании представляет собой основное начало, на котором построена какая-либо теория, модель и т.д., принципы

---

<sup>33</sup> Исигов Р.С. Анализ нормативно-правового регулирования межбюджетных отношений субъектов в Российской Федерации // Вестник современных исследований. – 2018. – № 5.4 (20). – С. 480-481.

<sup>34</sup> Долматова Н.Г. Способы совершенствования правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов // *Juvenis scientia*. – 2018. – № 2. – С. 18-20.

<sup>35</sup> Морозов О.В. Бюджетный федерализм в России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. – 2015. – № 6. – С. 27-54.

права – это основные идеи, руководящие начала, положенные в основу правового регулирования. Поэтому для анализа проблем правового регулирования межбюджетных отношений важно остановиться на принципах межбюджетных отношений.

В действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации принципы межбюджетных отношений отдельно не называются, в главе 5 говорится только о принципах бюджетной системы, среди которых имеются следующие принципы:

- единства бюджетной системы России;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы<sup>36</sup>.

Очевидно, что многие из приведенных принципов бюджетной системы могут рассматриваться и в качестве принципов межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной

---

<sup>36</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ.

системы Российской Федерации определяется в Бюджетном кодексе РФ как закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и определение полномочий органов власти по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств.

Согласно Бюджетному кодексу России, принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований представляет собой определение бюджетных полномочий региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями.

Кроме того, согласно данному принципу, недействительными признаются не соответствующие Бюджетному кодексу РФ договоры и соглашения между федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В научной литературе можно отметить следующие подходы к составу и определению принципов межбюджетных отношений.

Как отмечает Д.В. Дементьев, среди основных принципов межбюджетных отношений можно назвать субсидиарность и соразмерность. Принцип субсидиарности исследователь связывает с основами вертикального распределения полномочий, данный принцип способствует более эффективному использованию средств и ресурсов, предоставляет возможность органам власти «выполнять свои полномочия в тесном контакте

с населением, с полным пониманием его потребностей, обладая необходимой самостоятельностью в принятии решений»<sup>37</sup>.

Под принципом соразмерности автор понимает достаточность финансовых средств для выполнения полномочий публично-правового образования, для чего важно «измерение» достаточности законодательством.

Л.Л. Игони́на также называет принцип субсидиарности, понимая под ним необходимость децентрализации бюджетных полномочий, что позволяет более эффективно использовать финансовые ресурсы путем обеспечения ответственности и самостоятельности органов власти соответствующего уровня и учета потребностей населения.

Кроме того, указанный автор считает, что к принципам межбюджетных отношений следует отнести

- четкое распределение расходных обязательств между публично-правовыми образованиями разного уровня;
- самостоятельность бюджетов публично-правовых образований, обеспечиваемую наделением их доходными источниками, достаточными для обеспечения расходных обязательств, при одновременном повышении ответственности за обеспечение сбалансированности бюджета;
- применение «системы межбюджетного регулирования» для смягчения вертикальных и горизонтальных дисбалансов, при этом должна использоваться единая методологии и приниматься во внимание особенности регионов и муниципальных образований;
- сочетание интересов публично-правовых образований и обеспечение равенства их прав и ответственности за соблюдение обязательств<sup>38</sup>.

В научной литературе также выделяются принципы бюджетного федерализма. По мнению А.М. Балтиной, В.А. Волохиной, обобщивших точки зрения разных исследователей, бюджетный федерализм основывается на следующих принципах:

---

<sup>37</sup> Дементьев Д.В. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. — М.: КНОРУС, 2016. — С. 72.

<sup>38</sup> Игони́на Л.Л. Региональные и муниципальные финансы: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 480 с.

– четкое разграничение бюджетных полномочий в сфере расходов и ответственности за их осуществление между публично-правовыми образованиями разного уровня;

– наделение публично-правовых образований каждого уровня доходными источниками, являющимися достаточными для реализации указанных полномочий;

– сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов нижестоящих бюджетов, для чего используются разные инструменты.

Кроме того, авторы отмечают, что названные принципы бюджетного федерализма, являющиеся базовыми, можно дополнить также другими:

– применение единой методологии и учет особенностей территорий;

– компенсация выпадающих доходов в случае принятия вышестоящей властью актов, уменьшающих доходы или увеличивающих расходы нижестоящих публично-правовых образований;

– взаимная ответственность за соблюдение обязательств;

– наличие процедур урегулирования конфликтов<sup>39</sup>.

В действовавшей до 31 декабря 2004 года редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации были приведены не только принципы бюджетной системы, о которых мы говорили выше, но также отдельно в части второй статьи 129 перечислялись принципы межбюджетных отношений:

– принцип распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

– принцип разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

– принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

---

<sup>39</sup> Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: Монография. – Оренбург: ОГУ, 2004. – С. 13.

– принцип выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

– принцип равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации<sup>40</sup>.

С 2005 года данные положения были исключены из Бюджетного кодекса РФ, при этом, как показывает сравнение с текстом главы 5 в актуальной редакции, некоторые из указанных принципов межбюджетных отношений были перенесены в состав принципов бюджетной системы.

Кроме того, принципы межбюджетных отношений в ранее действовавшем законодательстве Российской Федерации также выделялись в утратившем силу Федеральном законе от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому межбюджетные отношения строились на принципах:

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- выравнивания доходов муниципальных образований;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности межбюджетных отношений<sup>41</sup>.

С одной стороны, отмена законодателем приведенных норм

---

<sup>40</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (редакция от 23 декабря 2003 г., редакция утратила силу).

<sup>41</sup> Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (утратил силу)



способствовала повышению качества юридической техники российского законодательства в части исключения дублирующих положений и коллизий. Например, неочевидна была разница между понятиями «принципы бюджетной системы» и «принципы межбюджетных отношений», а также, если исходить из буквального толкования текста части 2 статьи 9 Федерального закона от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», получалось, что в законе о финансовых основах местного самоуправления идет речь о принципах межбюджетных отношений в целом, то есть в том числе между органами государственной власти.

С другой стороны, некоторые важные принципы также были исключены и в настоящее время называются в качестве принципов межбюджетных отношений или бюджетного федерализма только в научной литературе.

Для понимания особенностей российской системы межбюджетных отношений важно рассмотреть зарубежный опыт. Сложившаяся в каждом государстве система межбюджетных отношений отличается большим своеобразием, поэтому в мире нет двух абсолютно идентичных моделей. Тем не менее, по мнению исследователей, можно выделить определенные типы, модели межбюджетных отношений (или бюджетного федерализма, как обычно называют зарубежные авторы, расширительно толкуя данный термин).

Классической в зарубежной научной литературе стала следующая концепция. Г. Хьюз и С. Смит, проведя классификацию на примере 19 государств – членов ОЭСР, выделили четыре группы, с учетом таких критериев, как особенности межбюджетных отношений, роль центральных и субнациональных уровней власти:

— в первую группу были включены три федеративных государства — Австралия, Канада, США и два унитарных — Великобритания и Япония. Для данной модели характерно предоставление большой самостоятельности

региональной и местной власти, в том числе широких налоговых полномочий;

— во второй группе – Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция, для нее характерна значительная доля участия региональной и местной власти в финансировании социальных расходов;

— третью группу образуют федеративные государства континентальной Европы — Австрия, Германия, Швейцария, в данной модели бюджетам разного уровня присуща автономия и активное сотрудничество;

— наконец, четвертая группа представлена такими государствами, как Бельгия, Греция, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия, Франция. В отличие от первых трех моделей, межбюджетные отношения указанных государств отличаются финансовой зависимостью регионов от центра<sup>42</sup>.

Как мы видим, в приведенную классификацию включены только так называемые «развитые страны», и она не учитывает всех сложившихся в мире типов межбюджетных отношений. Тем не менее, для России интересен опыт западных государств, тем более, в приведенной классификации зарубежными исследователями проанализированы системы межбюджетных отношений в федеративных государствах, практика реализации принципа бюджетного федерализма в которых может быть учтена и найти применение и в нашей стране.

Отечественный исследователь И.А. Аветисян выделяет следующие модели бюджетного федерализма, сложившиеся в мировой практике:

1) «классическая модель децентрализованного бюджетного федерализма» (например, в США), которой присуща конкуренция между публично-правовыми образованиями. Разные уровни власти имеют непересекающиеся налоги по принципу «один налог – один бюджет», управление налогово-бюджетным процессом децентрализовано при

---

<sup>42</sup> Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance // Economic Policy. – London, 1991. – №6 (13). – P. 425–459.

сохранении приоритетности федерального налогового и бюджетного законодательства, что позволяет обеспечить соблюдение общегосударственных интересов. При этом федеральный центр не ставит целью выравнивать налоговый потенциал субъекта федерации, в котором тот ниже среднего уровня по стране;

2) модель «кооперативного бюджетного федерализма» (примером является Германия), для которой характерны партнерство, взаимопомощь, активная политика центральной власти по горизонтальному и вертикальному выравниванию бюджетной обеспеченности регионов. Вместе с тем ограничивается самостоятельность субъектов федерации и муниципальных образований в области налогообложения;

3) кроме того, можно выделить смешанные модели бюджетного федерализма (Швейцарии, Канада и другие страны).

Бюджетный федерализм в нашей стране автор относит к кооперативной модели, так как он предполагает партнерские отношения между федеральным центром и субъектами федерации, при этом федеральное бюджетное и налоговое законодательство верховенствует над законодательством субъектов Российской Федерации, так как отражает общегосударственные интересы<sup>43</sup>.

Зарубежные авторы Л. Филд, Т. Баскаран, С. Некер в своей коллективной монографии также выделяют описанные выше две классические модели бюджетного федерализма – конкурентную (децентрализованную) и кооперативную<sup>44</sup>.

Кроме того, исследователями классифицированы модели выравнивания межбюджетных трансфертов, распространенные в зарубежной практике.

Первая модель – когда уменьшение дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем перераспределения налоговых доходов в виде трансфертов из центрального бюджета (вертикальное выравнивание).

---

<sup>43</sup> Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. – 2018. – № 1 (41). – С. 7-8.

<sup>44</sup> Feld L.F., Baskaran T., Necker S. Decentralization and economic performance in a cooperative federation – evidence from Germany // The 65 Congress of International Institute of Public Finance. – 2009. – P. 3-6.

Используется также и горизонтальное выравнивание, при котором регионы с высокой бюджетной обеспеченностью выступают в качестве доноров для низко обеспеченных территориальных образований (например, Германия).

Вторая модель характеризуется комплексной системой выравнивания, осуществляемого при помощи трансфертов. Единой системой трансфертов и грантов выравниваются вертикальный и горизонтальный дисбалансы. В качестве примера можно привести Канаду, в которой трансферты предоставляются для поддержания важнейших программ провинций в области здравоохранения, образования и иных социальных услуг.

Третья модель – выравнивание только вертикального дисбаланса, осуществляемое путем закрепления регулирующих налогов и предоставления трансфертов. Например, в США осуществляется выделение грантов, которые могут носить характер горизонтального выравнивающего эффекта<sup>45</sup>.

Таким образом, мировая практика демонстрирует разнообразие в вопросах правового регулирования межбюджетных отношений, что обусловлено историческими, культурными, политическими и экономическими особенностями того или иного государства.

Можно сделать следующие выводы:

1. Межбюджетные отношения – это отношения между публично-правовыми образованиями по поводу разграничения доходных полномочий и источников бюджетов, расходных полномочий и расходов, перераспределения средств между бюджетами.

2. В структуре межбюджетных отношений выделяются следующие основные элементы: разграничение доходных полномочий и доходных источников между бюджетами различных уровней, разграничение расходных полномочий и расходов, разные формы перераспределения средств между бюджетами, ответственность участников межбюджетных отношений, цель межбюджетных отношений.

---

<sup>45</sup> Ермакова Н.М. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в России // Инновационное развитие экономики. – 2017. – № 3 (39). – С. 79-80.

3. Субъектами межбюджетных отношений в Российской Федерации являются публично-правовые образования различного уровня: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. От имени публично-правовых образований в межбюджетные отношения вступают уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления.

4. Источниками правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы (прежде всего – Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другие), подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

5. В мировой практике сложились три классические модели бюджетного федерализма – децентрализованная, кооперативная и смешанная. Российская Федерация ближе к кооперативной модели, но для нее характерна значительная степень централизации.

## **Глава 2 Механизм правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации**

### **2.1 Правовое регулирование разграничения источников доходов бюджетов между уровнями бюджетной системы России**

Согласно статье 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, существуют следующие виды доходов бюджетов бюджетной системы России: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления.

При этом в состав налоговых доходов закон включает доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, пеней и штрафов по ним.

Предусмотренный Бюджетным кодексом РФ перечень неналоговых доходов не является исчерпывающим, и в него входят в том числе следующие составляющие:

- доходы от использования и продажи государственного и муниципального имущества (арендная плата, дивиденды по акциям, плата за пользование бюджетными кредитами и др.),
- доходы от платных услуг казенных учреждений,
- средства, полученные в результате применения мер юридической ответственности (административные и уголовные штрафы, средства, полученные в возмещение вреда, причиненного публично-правовым образованиям и другие),
- средства самообложения граждан.

К безвозмездным поступлениям законом отнесены межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты из других бюджетов) и безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций, иностранных правительств.

В соответствии со статьей 46 Бюджетного кодекса РФ, суммы штрафов

зачисляются в бюджет того или иного уровня в зависимости от сферы нарушаемого физическим или юридическим лицом законодательства.

Как показывает анализ положений Бюджетного кодекса РФ, в основном штрафы подлежат зачислению в федеральный бюджет. Например, по нормативу 100 процентов в федеральный бюджет зачисляются штрафы за нарушение законодательства о гражданстве Российской Федерации, о воинской обязанности и военной службе, о Государственной границе Российской Федерации, о государственном регулировании цен (тарифов), антимонопольного, трудового, уголовного (в части преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, государственной власти Российской Федерации, интересов государственной службы Российской Федерации, правосудия, порядка управления, военной службы, мира и безопасности человечества), уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, миграционного законодательства и другие.

Штрафы за нарушение законодательства о рекламе и неисполнение предписаний антимонопольного органа, за нарушение законодательства о пожарной безопасности распределяются по определенным Бюджетным кодексом РФ нормативам между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта Российской Федерации,

Штрафы за нарушение лесного и водного законодательства являются источником доходов бюджета того публично-правового образования, в чьей собственности находится лесной участок или водный объект. Аналогично штрафы за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд зачисляются в бюджет того публично-правового образования, от имени которого действует государственный (муниципальный) заказчик.

В бюджеты субъектов РФ зачисляются по нормативу 100 процентов штрафы за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения, за нарушение бюджетного законодательства (в части бюджетов

субъектов РФ), штрафы, установленные законами субъектов.

Суммы штрафов за неуплаченные в срок налоги зачисляются в тот бюджет, в который подлежит зачислению соответствующий налог, а налоговые штрафы за иные нарушения Налогового кодекса РФ, предусмотренные главами 16 и 18 указанного федерального закона, распределяются в равной пропорции между федеральным бюджетом и бюджетом муниципального района (городского округа).

Штрафы за нарушение требований муниципальных правовых актов и нарушение бюджетного законодательства в части бюджета муниципального образования зачисляются в бюджет соответствующего муниципального образования, а штрафы за нарушение иного законодательства образуют источник доходов бюджетов муниципальных районов (городских округов).

Согласно статье 50 Бюджетного кодекса РФ, налоговые доходы федерального бюджета образуют:

- налог на прибыль организаций (по нормативу 100 процентов),
- налог на добавленную стоимость (по нормативу 100 процентов),
- определенные виды акцизов (акцизы на спирт этиловый, спиртосодержащую, алкогольную, табачную продукцию, акцизы на автомобили легковые и мотоциклы, акцизы на бензин, дизельное топливо и другие),
- налог на добычу полезных ископаемых,
- сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов,
- водный налог,
- большинство видов государственной пошлины,
- налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья.

В федеральный бюджет также зачисляются такие неналоговые доходы, как лицензионные сборы, таможенные пошлины и таможенные сборы, плата за использование лесов, консульские сборы, патентные пошлины, утилизационные сборы, плата по соглашениям об установлении сервитута, прибыль Центрального банка Российской Федерации, доходы от



внешнеэкономической деятельности и другие.

Налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации включают:

– налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог, являющиеся региональными налогами и зачисляемые в бюджет субъекта РФ по нормативу 100 процентов,

– налоговые доходы от федеральных налогов и сборов:

1) от налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов РФ,

2) от налога на доходы физических лиц – по нормативу 85 процентов,

3) от определенных видов акцизов, налога на добычу полезных ископаемых, сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, сбора за пользование объектами животного мира,

4) налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения – по нормативу 100 процентов,

5) некоторых видов государственной пошлины (за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор, за государственную регистрацию межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, за государственную регистрацию средства массовой информации, за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов и другие),

б) налога на профессиональный доход – по нормативу 63 процента.

При этом возможно установление законом субъекта Российской Федерации единых для всех городских (сельских) поселений, муниципальных районов или городских округов субъекта РФ нормативов отчислений в бюджеты указанных муниципальных образований от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет региона.

Кроме того, Бюджетный кодекс РФ содержит определенные гарантии

зачисления в местные бюджеты доходов от налога на доходы физических лиц и акцизов. Так, от НДФЛ в местные бюджеты должно зачисляться не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от данного налога, а от акцизов на бензин, дизельное топливо и некоторых других – не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Источниками налоговых доходов местных бюджетов городских поселений являются доходы от местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), а также от федеральных налогов и сборов:

- от налога на доходы физических лиц зачисление в местные бюджеты происходит по нормативу 10 процентов,

- от единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 50 процентов,

- от государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления.

Доходы бюджетов муниципальных районов образуют местные налоги, взимаемые на межселенных территориях, а также доходы от федеральных налогов и сборов:

- от НДФЛ, взимаемого на территориях городских поселений, – по нормативу 5 процентов, а от взимаемого на территориях сельских поселений, – по нормативу 13 процентов,

- 100 процентов от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности,

- единого сельскохозяйственного налога (ЕСН), взимаемого на территориях городских поселений, – по нормативу 50 процентов, при этом от ЕСН, взимаемого на территориях сельских поселений, зачисление в бюджет района осуществляется по нормативу 70 процентов.

- государственных пошлин по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями, за выдачу разрешения на установку

рекламной конструкции и других,

– 100 процентов от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения.

Так как муниципальное образование городской округ обладает полномочиями муниципального района и поселения, то его налоговые доходы образуют те же налоги, которые подлежат зачислению в бюджеты городских поселений и муниципальных районов: земельный налог, налог на имущество физических лиц, доходы от федеральных налогов и сборов: 15 процентов от НДФЛ, 100 процентов от ЕНВД и ЕСН, налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения.

В связи с тем, что по общему правилу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет сельские поселения меньшим объемом полномочий, чем городские поселения (за сельские поселения эти полномочия осуществляют органы местного самоуправления муниципального района), то и бюджеты сельских поселений законодательно ограничены в источниках налоговых доходов по сравнению с бюджетами городских поселений. В бюджеты сельских поселений зачисляются сто процентов от местных налогов (земельного и налога на имущество физических лиц), но налоговые доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в меньшем объеме: от НДФЛ – по нормативу 2 процента, ЕСН – по нормативу 30 процентов.

Неналоговые доходы местных бюджетов образуют доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями, части прибыли муниципальных унитарных предприятий и другие неналоговые доходы. В бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов также зачисляется плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 55 процентов.

При этом муниципальный район вправе передать поселениям часть своих налоговых доходов от федеральных, региональных, местных налогов,

установив единые для муниципальных образований нормативы отчислений<sup>46</sup>.

Анализ положений Бюджетного кодекса РФ подтверждает, что в России сложилась централизованная налоговая система: самые «доходные» налоги подлежат зачислению в федеральный бюджет. Кроме того, даже количество налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, превышает количество налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты других уровней.

В табл. 1 приводится сравнение отечественного и зарубежного опыта распределения налоговых доходов.

Таблица 1. Доля налоговых доходов субъектов федераций в общенациональных налоговых доходах федеративного государства (в процентах)<sup>47</sup>

Австралия	США	Бельгия	Россия	ФРГ	Канада	Швейцария
31	33	33	41,1	50	54	60

Таким образом, в Австралии, Бельгии и США более централизованные налоговые системы, чем в России, но в ФРГ, Канаде и Швейцарии субъекты федерации обеспечены большими налоговыми доходами.

Как отмечает М.Х. Фарукшин, о тенденциях централизации в России говорит также то, что перечень собственных налогов субъектов федерации утверждается федеральным, а не региональным законодательством, при этом даже ставки региональных налогов субъекты РФ не могут устанавливать сами, а «в установленных законом расходах доля собственных бюджетных средств субъектов значительно меньше доли федеральных трансфертов»<sup>48</sup>.

При этом степень централизации налоговых доходов в Российской Федерации, как отмечают эксперты, выросла в период с 1998 по 2007 годы<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации.

<sup>47</sup> Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Аналитический вестник. – 2006. – № 23 (311). – С.7.

<sup>48</sup> Фарукшин М.Х. Сравнительный федерализм. – Казань: Изд-во Казанского университета, 2012. – С. 201.

<sup>49</sup> Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. – 2002. – № 2. – С.9; Миронова Т.А. Проблемы межбюджетных отношений в

Для анализа соотношения между различными источниками доходов бюджетов необходимо рассмотреть статистику доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (табл. 2).

Таблица 2. Структура доходов консолидированного бюджета РФ на 1 января 2019 г. по уровням бюджетов<sup>50</sup>

Единица измерения: руб.	Доходы бюджета				
	Исполнено				
	Консолидированный бюджет РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Бюджеты государственных внебюджетных фондов	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов
Всего	37 320 349 995 011,46	19 454 369 031 963,79	10 900 805 725 727,95	12 392 450 102 481,31	2 067 646 816 896,16
в том числе:					
Доходы	37 042 739 502 520,23	19 318 136 314 096,92	10 900 803 084 837,59	12 251 075 852 064,81	2 067 645 933 578,66
Налоговые доходы	23 601 416 835 343,80	14 172 707 417 603,21	52 324 063,42	9 428 657 093 677,17	
Доходы от собственности	1 397 837 325 452,28	896 176 536 490,69	66 492 221 292,48	436 350 212 389,09	51 103 917,28
Суммы принудительного изъятия	254 816 775 785,32	122 105 548 655,64	2 455 015 029,29	125 662 726 284,60	4 595 240 815,79
Поступления от других бюджетов		33 674 532 591,16	3 332 880 725 404,57	2 068 883 401 983,29	2 058 242 116 091,55
Прочие доходы	4 098 723 917 873,87	3 950 189 022 912,84	17 455 322 695,33	129 409 504 243,82	1 676 470 371,80

Российской Федерации в контексте проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год // Аналитическое управление аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. – 2006. – №23 (311). – С. 7.

<sup>50</sup> Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheta/> (дата обращения: 29.09.2019).

Как видно из приведенных данных Федерального казначейства, доходы федерального бюджета составляют более 19,4 триллиона рублей (52 процента от доходов консолидированного бюджета), доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (отметим, в этот показатель закладываются доходы всех бюджетов не только субъектов РФ, но также всех бюджетов муниципальных образований) – более 12,3 триллиона рублей (около 33 процентов от общих доходов консолидированного бюджета).

Из 23,6 триллиона рублей налоговых доходов более 14 триллионов (60 процентов) зачисляется в федеральный бюджет, более 9,4 триллиона (40 процентов) – в консолидированные бюджеты субъектов РФ (т.е. бюджеты субъектов и муниципальных образований).

Из значимых неналоговых доходов консолидированного бюджета можно отметить, что почти две третьих доходов от собственности также зачисляются в федеральный бюджет.

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета по видам налогов следующая (табл. 3).

Таблица 3. Доходы консолидированного бюджета России в 2018 г.<sup>51</sup>

Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов (млрд. руб.)		
№ п/п	Показатель	2018
1	Доходы, всего	36 916,9
1.1.	Нефтегазовые доходы	9 017,8
1.2.	Ненефтегазовые доходы	27 899,1
1.2.1.	НДС	6 017,0
1.2.2.	Акцизы	1 589,5
1.2.3.	Налог на прибыль	4 100,2
1.2.4.	Налог на доходы физических лиц	3 654,2
1.2.5.	Ввозные пошлины	673,0
1.2.6.	Страховые взносы на обязательное социальное страхование	7 195,0
1.2.7.	Прочие	4 670,1

<sup>51</sup> Краткий консолидированный бюджет Российской Федерации. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 05.10.2019).

Как видно из приведенной таблицы, наибольшие поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации обеспечивает взимание таких налогов, как НДС (более 6 триллионов рублей), налог на прибыль (более 4 триллионов рублей), НДФЛ (более 3,6 триллионов рублей) и акцизы (более 1,58 триллиона рублей).

При этом НДС подлежит зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100 процентов, большая часть доходов от акцизов также зачисляется в федеральный бюджет. От налога на прибыль отчисления осуществляются как в федеральный бюджет, так и в бюджет субъекта РФ. И только от НДФЛ доходы распределяются между региональным (85 %) и местными бюджетами.

Кроме того, не отраженные в данной таблице отдельно налоги и сборы за пользование природными ресурсами (прежде всего, НДПИ, учтенный в разделе «нефтегазовые доходы») также преимущественно зачисляются в федеральный бюджет (более 6,1 триллиона рублей из общей суммы данного дохода консолидированного бюджета 6,17 триллиона рублей).

Отметим, что нефтегазовые доходы консолидированного бюджета также зачисляются в федеральный бюджет: кроме налога на добычу полезных ископаемых, значительный объем нефтегазовых доходов (около 3 триллионов) приходится на вывозные таможенные пошлины. Таможенные пошлины, как отмечалось ранее, относятся к неналоговым доходам бюджета и являются значительным по объему источником доходов консолидированного бюджета.

Для оценки достаточности доходов бюджетов бюджетной системы для осуществления возложенных на публично-правовые образования разного уровня полномочий и выполнения расходных обязательств необходимо также рассмотреть правовое регулирование в Российской Федерации разграничения расходных полномочий и обязательств между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и муниципальными

образованиями. Данный вопрос будет проанализирован в следующем параграфе данной главы.

## **2.2 Правовое регулирование разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований**

Как отмечает М.Х. Фарукшин, можно выделить две основные точки зрения в научной литературе по вопросу степени централизации и децентрализации финансовых ресурсов в федерациях.

Первая заключается в том, что наибольшая эффективность в распределении бюджетных ресурсов достигается при условии, если право и ответственность расходования финансовых средств закреплены за тем уровнем государственной власти, который наиболее полно представляет тех, кто выигрывает от этих расходов. Поэтому на федеральный центр должны быть возложены расходы на общенациональные цели, достижение которых отвечает интересам всего общества, а в остальном расходы и соответствующие им доходы возлагаются на региональные и местные органы власти (принцип субсидиарности). В зарубежной литературе этой точки зрения придерживаются такие авторы, как В. Танзи, считающий централизацию экономически неэффективной<sup>52</sup>, У. Оутс, сформулировавший «теорему децентрализации» в своей классической работе «Бюджетный федерализм»<sup>53</sup>.

Вторую позицию озвучивают сторонники централизации, по мнению которых в больших странах со значительным неравенством субъектов федерации в распределении расходов и доходов способность регионов обеспечить жителям общественные блага будет сильно неоднородной, что

---

<sup>52</sup> Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects // Annual World Bank conference on development economics. – Washington, D.C.: The World Bank, 1996. – P. 295-316.

<sup>53</sup> Oates W.E. Fiscal Federalism. – N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich., 1972. – P. 217.



приведет к нежелательной внутренней миграции, социальному и политическому давлению. Более низкие стандарты предоставления общественных благ в том или ином регионе неблагоприятно влияют на человеческий капитал и развитие экономики, поэтому децентрализация доходов и расходов влечет увеличение издержек для общества<sup>54</sup>.

В России основы распределения расходных полномочий заложены в Конституции Российской Федерации, определившей три категории предметов ведения: предметы исключительного ведения России, предметы совместного ведения и предметы ведения субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем положения Конституции развиваются в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Глава IV.1 данного закона определяет общие принципы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, в том числе финансовое обеспечение осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта РФ полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения.

Например, статья 26.3 указанного федерального закона относит к полномочиям органа государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, которые осуществляются за счет средств бюджета субъекта следующие вопросы:

- материально-техническое обеспечение деятельности органов государственной власти субъекта РФ,
- поддержка сельскохозяйственного производства,
- осуществление дорожной деятельности в отношении дорог

---

<sup>54</sup> Фарукшин М.Х. Указ. соч. – С. 205.

регионального значения,

- обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных детских садах и общего образования в муниципальных школах, что осуществляется путем предоставления субвенций местным бюджетам, в том числе на оплату труда, приобретение учебников (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг),

- организация представления среднего профессионального образования,

- организация и поддержка музеев, учреждений культуры и искусства,

- организация оказания медицинской помощи (первичной, специализированной, в том числе высокотехнологичной, и другой, проведения медицинских осмотров),

- социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, детей-сирот, безнадзорных детей и некоторых других категорий граждан, социальная поддержка ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей),

- осуществление полномочий по содействию занятости населения,

- определенные полномочия в области спорта и молодежной политики, охраны окружающей среды,

- ряд других полномочий (перечень полномочий в указанной статье федерального закона включает 83 подпункта).

Таким образом, субъекты Российской Федерации наделены значительным объемом расходных полномочий в самых актуальных для граждан сферах: образование, здравоохранение, социальная защита, экология, охрана общественного порядка и другие.

При этом федеральный центр, согласно Конституции России,

осуществляет полномочия в области обороны, правоохранительной деятельности, социальной политики (например, организация предоставления высшего образования не отнесена к компетенции субъектов, данные расходы несет федеральный бюджет).

Расходные полномочия органов местного самоуправления регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым в статьях 14-16.2 определены вопросы местного значения муниципальных образований разных видов.

Например, к вопросам местного значения муниципального района относятся организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями, организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, общего образования в муниципальных детских садах и школах, создание условий для обеспечения поселений услугами организаций культуры и другие.

К вопросам местного значения городского поселения законом отнесены организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация обустройства мест массового отдыха населения, организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью и другие вопросы.

Решение данных вопросов финансируется за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования, и данные затраты образуют расходную часть местного бюджета. Анализ полномочий муниципальных образований также показывает, что органы местного самоуправления должны решать за счет местного бюджета ряд важных вопросов социального характера: благоустройство, дороги, ЖКХ, образование и т.д.

Для сравнения объемов расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на различные цели необходимо рассмотреть консолидированный бюджет России (табл. 4).

Таблица 4. Расходы консолидированного бюджета России в 2018 г.<sup>55</sup>

<b>Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов (млрд. руб.)</b>		
<b>№ п/п</b>	<b>Показатель</b>	<b>2018*</b>
	<b>Расходы, всего</b>	<b>33 880,7</b>
1.	Общегосударственные вопросы	2 131,5
	в т.ч. обслуживание государственного и муниципального долга	
2.	Национальная оборона	2 828,4
3.	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 110,5
4.	Национальная экономика	4 442,9
5.	Жилищно-коммунальное хозяйство	1 324,1
6.	Охрана окружающей среды	148,3
7.	Образование	3 668,6
8.	Культура, кинематография и средства массовой информации	
	Культура, кинематография	528,2
9.	Здравоохранение и спорт	
	Здравоохранение	3 315,9
10.	Социальная политика	11 998,2
11.	Физическая культура и спорт	331,5
12.	Средства массовой информации	136,5
13.	Обслуживание государственного и муниципального долга	916,1
14.	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	0,0

Как видно, самые большие расходы в консолидированном бюджете России осуществлялись в 2018 году на социальную политику, национальную

<sup>55</sup> Краткий консолидированный бюджет Российской Федерации. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 05.10.2019).

экономику, образование, здравоохранение, национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

При этом в разрезе по уровням бюджетной системы распределение финансирования на данные сферы выглядит следующим образом (табл. 5):

Таблица 5. Структура расходов консолидированного бюджета России по уровням бюджетной системы<sup>56</sup>

Наименование показателя	Консолидированный бюджет РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (исполнено)	Федеральный бюджет		Консолидированные бюджеты субъектов РФ	
		утверждено	исполнено	утверждено	исполнено
Расходы бюджета - всего	34 284 708 922 708,51	17 491 254 333 200,00	16 713 002 710 399,58	12 456 739 465 015,22	11 882 162 207 673,02
Общегосударственные вопросы	2 131 621 187 590,64	1 412 056 011 500,00	1 257 118 683 986,62	805 186 124 715,59	749 728 895 861,47
Национальная оборона	2 828 402 854 643,48	3 062 998 414 900,00	2 827 008 371 084,89	4 348 479 967,73	4 208 368 354,03
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 110 487 131 741,24	2 049 817 841 900,00	1 971 582 482 513,58	147 191 488 757,22	139 551 421 059,90
Национальная экономика	4 442 911 675 514,66	2 569 231 892 600,00	2 402 087 959 364,70	2 654 614 211 640,05	2 468 376 567 047,26
ЖКХ	1 324 097 435 195,39	168 812 020 400,00	148 786 277 396,15	1 304 374 973 573,17	1 213 472 189 101,84
Охрана окружающей среды	148 252 146 741,32	117 384 067 900,00	115 978 244 607,09	44 722 083 136,62	41 279 909 317,20
Образование	3 668 581 140 909,71	753 606 792 600,00	722 619 282 291,13	3 096 048 229 269,36	3 015 642 658 797,76
Культура	528 177 176 910,71	112 508 521 800,00	94 850 267 073,37	458 140 804 686,01	441 253 127 115,90
Здравоохранение	3 315 918 487 848,41	557 866 484 300,00	537 311 543 737,86	997 136 248 126,86	950 788 339 747,68
Социальная политика	12 402 164 73 1 051,86	4 611 876 220 200,00	4 581 795 373 360,11	2 473 544 220 413,90	2 415 163 227 978,40
Физическая культура и спорт	331 448 948 696,83	73 694 381 300,00	64 019 611 749,86	297 876 431 676,96	282 838 144 703,81

<sup>56</sup> Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheta/> (дата обращения: 29.09.2019).

Таким образом, расходы на оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность осуществлял в 2018 году преимущественно федеральный центр, а преимущественно за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ (то есть за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов) осуществлялись расходы на такие составляющие направления расходов «Национальная экономика», как транспорт и дорожная деятельность, а также на образование (за исключением высшего образования, финансируемого преимущественно федеральным бюджетом), здравоохранение, социальную политику (кроме пенсионного обеспечения) и другие.

При этом, как показал анализ распределения между уровнями бюджетной системы доходных источников, проведенный в предыдущем параграфе, субъекты РФ и муниципальные образования осуществляют все указанные важные социальные расходы, получая только около 40 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета.

Более триллиона расходов федерального бюджета составляют дотации бюджетам нижестоящих уровней, которые зачисляются в бюджеты субъектов РФ, но, по мнению ученых, тем самым субъекты РФ ставят в зависимость от федерального центра. Самой прочной финансовой основой бюджета считаются собственные налоговые доходы бюджета без учета межбюджетных трансфертов.

В данном случае получается, что в федеральный бюджет зачисляются доходы от самых легко собираемых и «прибыльных» налогов, а затем часть этих средств перераспределяется в бюджеты субъектов РФ в виде дотаций.

Согласно пункту 1 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации», полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения осуществляются за счет средств бюджета субъекта РФ, но также их осуществление может дополнительно

финансироваться за счет средств федерального бюджета, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

Кроме того, полномочия Российской Федерации по предметам ведения РФ, полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения могут передаваться органам государственной власти субъектов РФ. При этом пунктом 7 статьи 26.3 указанного федерального закона закреплено, что финансовое обеспечение осуществления переданных субъектам РФ полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Аналогичным правом наделены субъекты Российской Федерации, которые законами субъекта РФ могут наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ. Одновременно они должны передать органам местного самоуправления необходимые материальные и финансовые ресурсы.

Напомним, что в первой главе диссертации при анализе положений Конституции Российской Федерации, запрещающей так называемые «нефинансируемые мандаты», отмечено, что на практике данный принцип реализуется не всегда.

Например, расходные полномочия по организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» возложены на субъекты Российской Федерации. Однако при этом в сельских поселениях (например, Республики Татарстан), согласно актам Министерства экономического развития РФ, создаются территориально обособленные структурные подразделения многофункциональных центров, обязанность по оказанию услуг в которых фактически возлагается на местные администрации сельских поселений, при этом средства на данные цели в бюджеты сельских поселений не передаются.

Размер федеральной субвенции на ведение военного учета, передаваемой в бюджеты сельских поселений, позволяет только платить за

счет этих средств заработную плату военно-учетному работнику, а на обеспечение материально-технической базы (оргтехника, канцтовары, плата за коммунальные услуги и другое) используются средства местной администрации сельского поселения, в штате которой числится военно-учетный работник.

Невелик размер субвенции, передаваемой бюджетам сельских поселений, на выполнение функций по записи актов гражданского состояния, не выделяется субвенция на выполнение в местной администрации сельского поселения услуг «паспортного стола».

В целом фактически органами государственной власти и государственными учреждениями возлагаются на администрации сельских поселений большое количество разных государственных функций и обязанностей органов государственной власти и государственных учреждений, в том числе формально не переданных поселениям. При этом от поселений требуется предоставление отчетности о проделанной работе.

В Республике Татарстан органам местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) переданы следующие государственные полномочия субъекта Российской Федерации:

– по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан<sup>57</sup>;

– отдельные полномочия в области государственной молодежной политики<sup>58</sup>;

– по оказанию в специализированных учреждениях услуг лицам, находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения и

---

<sup>57</sup> Закон Республики Татарстан от 03 ноября 2015 г. № 92-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» // Республика Татарстан. – 2015. – 10 ноября. – №160.

<sup>58</sup> Закон Республики Татарстан от 07 апреля 2006 г. № 29-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в области государственной молодежной политики» // Республика Татарстан. – 2006. – 15 апреля. – №77.



утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, не нуждающимся в оказании медицинской помощи<sup>59</sup>;

– в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных<sup>60</sup>;

– отдельные государственные полномочия в области здравоохранения (противоэпидемиологические мероприятия), области опеки и попечительства, отдельные полномочия в сфере образования, в области архивного дела;

– по осуществлению государственного контроля в сфере долевого строительства многоквартирных домов, по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, административных комиссий;

– по регистрации актов гражданского состояния (данные полномочия переданы Республике Татарстан Российской Федерацией и финансируются за счет федерального бюджета) и некоторые другие.

Финансирование данных полномочий осуществляется за счет субвенций из бюджета Республики Татарстан. Подробнее вопросы правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов мы рассмотрим в следующем параграфе.

---

<sup>59</sup> Закон Республики Татарстан от 10 июля 2017 г. №50-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями Республики Татарстан по оказанию в специализированных учреждениях услуг лицам, находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения и утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке» // Республика Татарстан. – 2017. – 14 июля. – №101.

<sup>60</sup> Закон Республики Татарстан от 13 января 2012 г. № 9-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных» // Республика Татарстан. – 2012. – 20 января. – №10.

## 2.3 Правовое регулирование межбюджетных трансфертов

Согласно статье 129 Бюджетного кодекса России, межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации могут быть предоставлены в следующих формах:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ,
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации,
- субвенции бюджетам субъектов РФ,
- иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ,
- межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Статьей 135 Бюджетного кодекса РФ определены формы межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением),
- субсидии местным бюджетам,
- субвенции местным бюджетам и субвенции бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области,
- субсидии федеральному бюджету,
- субвенции федеральному бюджету,
- иные межбюджетные трансферты.

Таким образом, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, субъекты РФ могут предоставлять субсидии и субвенции как местным бюджетам, так и вышестоящему – федеральному бюджету.

Статьей 142 Бюджетного кодекса РФ регулируются формы

межбюджетных трансфертов из местных бюджетов:

- дотации из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов),

- субвенции из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений или из бюджетов городских округов с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов,

- субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера,

- субсидии, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением),

- иные межбюджетные трансферты.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ распределяются между ними в соответствии с методикой, утвержденной Правительством РФ. Указанные дотации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Субсидии из федерального бюджета – это один из видов межбюджетных трансфертов, целью предоставления которых является софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов России по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения России и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета – это межбюджетные трансферты, которые предоставляются субъектам РФ в целях

финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, муниципальных образований при выполнении полномочий федерального центра, переданных региональным и муниципальным органам власти.

Таблицы 6 и 7 показывают, какие виды и объемы межбюджетных трансфертов предоставляются на практике.

Таблица 6. Межбюджетные трансферты в структуре расходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы (2018 г.)<sup>61</sup>

Наименование показателя	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов России
	исполнено	исполнено
<b>Межбюджетные трансферты общего характера</b>	1 095 421 321 814,52	402 140 505,95
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований	644 493 450 000,00	
Иные дотации	390 969 448 400,00	
Прочие межбюджетные трансферты общего характера	59 958 423 414,52	402 140 505,95

Таблица 7. Межбюджетные трансферты в структуре доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы (2018 г.)

	Доходы федерального бюджета	Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ
<b>Межбюджетные трансферты</b>	<b>17 559 371 458,18</b>	<b>2 085 235 251 689,19</b>
Дотации бюджетам бюджетной системы РФ	6 240 000 000,00	1 035 462 898 400,00
Субсидии бюджетам бюджетной системы РФ	231 949 839,58	384 368 592 824,20
Субвенции бюджетам бюджетной системы РФ	82 421 618,60	331 680 927 347,89
Иные межбюджетные трансферты	10 985 000 000,00	333 639 176 522,15

<sup>61</sup> Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/> (дата обращения: 29.09.2019).

Как видно из приведенных данных, наибольший объем трансфертов предоставляется из федерального бюджета бюджетам нижестоящих уровней. Бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований получают межбюджетные трансферты на сумму выше 2 триллионов рублей, доля трансфертов, получаемых федеральным бюджетом, относительно невелика (17,5 миллиарда рублей).

Наибольшая доля в межбюджетных трансфертах приходится на дотации (свыше 1 триллиона рублей), особенно на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (644 миллиарда рублей). Это те средства, которые могли бы зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации напрямую в качестве налоговых доходов, но в условиях существующей налоговой системы они сначала зачисляются в федеральный бюджет, а затем распределяются в виде дотаций нуждающимся регионам.

Значительную долю расходов федерального бюджета на дотации и субсидии составляют межбюджетные трансферты таким субъектам России, как Чечня, Крым, Севастополь, регионы Северо-Кавказского федерального округа, однако некоторые регионы также получают межбюджетные трансферты на определенные цели, связанные с проведением значимых мероприятий или строительством, развитием определенных объектов (Республика Татарстан, Самарская область, Красноярский край и другие).

Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации на такие цели, как социальная поддержка инвалидов, обеспечение жильем ветеранов, выплаты на рождение первого ребенка, реализация федеральных целевых программ, развитие культуры и многие другие.

Субвенции – на ведение воинского учета в поселениях, на территории которых отсутствуют военные комиссариаты, на составление списка присяжных заседателей и иные цели.

Иные межбюджетные трансферты, получаемые субъектами Российской Федерации, связаны с различными целями, в том числе такими, как проведение значимых мероприятий (спортивных соревнований и других),

строительство или развитие значимых для России объектов (например, остров-град Свияжск), дорожная деятельность и многое другое.

По мнению Г.Н. Склярова, в России существует следующая проблема: целый ряд субсидий выполняет функцию только софинансирования, и средства, предоставляемые по этим видам субсидии, распределяются пропорционально объему расчетных расходов, и в данном случае дублируют функцию дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности<sup>62</sup>.

Ю.А. Крохина отмечает, что установленный законодательством порядок формирования доходной части региональных бюджетов через предоставление межбюджетных трансфертов вызывает сомнения в эффективности сложившегося в России механизма перераспределения бюджетных доходов в форме финансовой помощи. Так, зависимость регионов от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, которые носят целевой характер, ограничивает рост их экономической самостоятельности: система межбюджетных трансфертов обеспечивает их доходами, достаточными для оказания необходимого объема государственных услуг, и это отрицательно влияет на рост собственных доходов бюджетов субъектов РФ.

По мнению автора, сложившаяся в России система межбюджетных трансфертов «предполагает предоставление бюджетных средств территориям, где ничего не производится и не стимулирует их на поиск новых доходных источников или увеличение имеющихся»<sup>63</sup>.

Исследователи также отмечают, что несовершенной является методика расчета дотаций на выравнивание, в результате чего нередко используются неформализованные механизмы их предоставления субъектам Российской Федерации. Кроме того, существующие подходы к распределению дотаций

---

<sup>62</sup> Скляров Г.Н. Правовое обеспечение субсидий как формы межбюджетных трансфертов при субсидировании местных бюджетов (на материалах Новосибирской области) // Юридическая наука и практика. – 2016. – Т. 12. – № 4. – С. 59-66.

<sup>63</sup> Крохина Ю.А. Новые финансово-правовые механизмы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Регион: системы, экономика, управление. – 2014. – № 1 (24). – С. 12.

не учитывают объективные различия между субъектами РФ в объеме и стоимости предоставления государственных услуг<sup>64</sup>.

По мнению ученых, бюджеты регионов испытывают устойчивую зависимость от межбюджетных трансфертов, и большинство субъектов РФ не в состоянии самостоятельно выполнять расходные обязательства без привлечения межбюджетных трансфертов. По оценке исследователей, за 2007–2015 годы произошло увеличение расходов федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов «более чем в 3,5 раза. В 2016 году доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах субъектов РФ превысила 16%»<sup>65</sup>.

Эта зависимость региональных бюджетов от межбюджетных трансфертов сложилась под влиянием таких факторов, как:

- система разграничения доходов между бюджетами разного уровня, при которой доходы концентрируются в федеральном бюджете,
- неравномерное территориальное размещение налоговых доходов, которое ведет к усилению финансовой дифференциации регионов в результате применения единых нормативов отчислений от налоговых доходов в региональные бюджеты.

Анализ судебной практики арбитражных судов по спорам между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений показывает, что самым конфликтным вопросом является предоставление межбюджетных трансфертов.

Например, 2018 году Управлением Федерального казначейства по Республике Башкортостан была проведена плановая проверка соблюдения указанным субъектом Российской Федерации условий предоставления и использования средств иных межбюджетных трансфертов, которые выделялись из федерального бюджета на строительство (реконструкцию) в

---

<sup>64</sup> Дерюгин А.Н., Арлашкин И.Ю., Прока К.А., Ганган А.С. Рекомендации по совершенствованию системы распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации // Российское предпринимательство. – 2016. – № 17 (1). – С. 38-39.

<sup>65</sup> Васюнина М.Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 45 (327). – С. 17-27.

регионе автомобильных дорог в рамках федеральной целевой программы (далее – ФЦП) «Развитие транспортной системы России (2010-2021 годы)».

Проверка выявила завышение показателей реализации программы. По мнению органа казначейства, в показатель протяженности построенных и реконструированных в 2016 году за счет данных межбюджетных трансфертов дорог субъектом РФ необоснованно была включена также протяженность дорог, построенных по другой программе (ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»), в размере 34,406 километра и некоторые иные показатели.

Органам государственной власти Республики Башкортостан было выдано предписание представить достоверный отчет об осуществлении расходов регионального бюджета по направлениям использования указанных межбюджетных трансфертов на достижение целевых показателей региональных программ в сфере дорожного хозяйства. Орган государственной власти Республики Башкортостан (Госкомитет по транспорту РБ) обратился в суд, и арбитражными судами предписание казначейства было признано недействительным по следующим основаниям.

Суды первой и второй инстанции признали обоснованными доводы Госкомитета по транспорту Республики Башкортостан, что, согласно методическим рекомендациям Правительства РФ, при определении в региональной программе целевых значений показателя прироста протяженности дорог регионального и местного значения в результате строительства новых дорог и показателя прироста протяженности дорог, соответствующих нормативным требованиям, в результате их реконструкции должна учитываться также протяженность дорог, построенных и реконструированных в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2013 №598, а также других федеральных программ<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Постановление Восемнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 17 мая 2019 года по делу № А07-26356/2018.



Таким образом, судебная практика показывает, что при составлении методики определения достижения целевых показателей реализации программ органам власти необходимо учитывать иные государственные программы, утвержденные в данной сфере, и прописывать порядок определения показателей так, чтобы избежать учета одних и тех же достигнутых показателей одновременно по разным программам. В этом случае использование иных межбюджетных трансфертов будет более эффективным и позволит с меньшими затратами достигнуть целей, на которые данные трансферты выделяются.

Кроме того, органами государственного финансового контроля при проведении проверок выявляются случаи нецелевого использования межбюджетных трансфертов органами государственной власти (местного самоуправления).

Например, Администрация муниципального образования «Вяземский район» Смоленской области обжаловала в арбитражном суде действия Департамента Смоленской области по осуществлению контроля и взаимодействию с административными органами, которым было выдано предписание по устранению выявленных нарушений неправомерного расходования бюджетных средств.

Обстоятельства дела были следующие: администрацией указанного муниципального образования был заключен муниципальный контракт с подрядчиком на выполнение работ по реконструкции моста через реку. Финансирование контракта осуществлялось преимущественно за счет межбюджетных трансфертов из бюджета области в форме субсидии: так, средства областного бюджета составили 29,663 миллиона рублей, а средства местного бюджета – 29,847 тысячи рублей.

Финансирование за счет средств областного бюджета осуществлялось на основании Соглашения о предоставлении в 2017 году из бюджета Смоленской области в местный бюджет муниципального образования субсидии для софинансирования расходов бюджетов муниципальных

образований Смоленской области в рамках реализации областной государственной программы «Развитие дорожно-транспортного комплекса Смоленской области» на 2014-2020 годы на строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения.

На администрацию муниципального образования соглашением была возложена ответственность за нецелевое использование средств субсидии, которые подлежали взысканию в областной бюджет в случае выявления нарушений.

Проведенная органом внутреннего государственного финансового контроля Смоленской области проверка использования субсидии установила факты оплаты муниципалитетом подрядчику невыполненных работ и использования подрядной организацией более дешевых материалов, решениями арбитражных судов факты выявленных нарушений также были подтверждены, действия органа финансового контроля были признаны законными<sup>67</sup>.

Подведем краткие анализа собранной информации:

1. Существуют следующие виды доходов бюджетов бюджетной системы России: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления. Анализ положений Бюджетного кодекса РФ подтверждает, что в Российской Федерации сложилась централизованная налоговая система: самые «доходные» налоги подлежат зачислению в федеральный бюджет.

2. Расходы на оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность осуществлял в 2018 году преимущественно федеральный центр, а преимущественно за счет средств бюджетов субъектов России и местных бюджетов осуществлялись расходы на такие составляющие направления расходов «Национальная экономика», как транспорт и дорожная деятельность, а также на образование (за исключением высшего образования, финансируемого преимущественно

---

<sup>67</sup> Постановление Двадцатого Арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2019 года по делу № А62-5073/2018.

федеральным бюджетом), здравоохранение, социальную политику (кроме пенсионного обеспечения) и другое.

3. Межбюджетные трансферты в России могут быть предоставлены в формах дотации, субсидии, субвенции, иных межбюджетных трансфертов, межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

4. Анализ судебной практики арбитражных судов по спорам между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений показывает, что самыми конфликтными являются вопросы предоставления межбюджетных трансфертов.

## **Глава 3 Контроль и юридическая ответственность**

### **в межбюджетных отношениях**

#### **3.1 Правонарушения и юридическая ответственность**

##### **в межбюджетных отношениях**

В сфере межбюджетных отношений совершаются правонарушения следующих видов: бюджетные нарушения, административные правонарушения, преступления. Кроме того, возможно говорить о дисциплинарных и гражданско-правовых правонарушениях в данной сфере, хотя последние два вида правонарушений выделяются не всеми исследователями.

Юридическая ответственность за нарушения бюджетного законодательства, в том числе законодательства о межбюджетных отношениях, является видом финансово-правовой ответственности. Она обладает всеми признаками юридической ответственности: является разновидностью мер государственного принуждения, заключается в определенных лишениях нарушителя, реализуется в процессуальной форме, применяется при наличии оснований<sup>68</sup>.

За нарушение законодательства, регулирующего межбюджетные отношения, виновные лица могут привлекаться к юридической ответственности следующих видов: ответственности за бюджетные нарушения, административной, уголовной, кроме того, возможно также применение мер гражданско-правовой ответственности, а к должностным лицам, допустившим нарушения, – дисциплинарной ответственности.

В статье 306.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации дается определение понятия бюджетного нарушения: это совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта России (местной администрацией), финансовым органом, главным администратором

---

<sup>68</sup> Запольский С.В. Финансовое право: учебник. – М.: Юрайт, 2015. – С. 141.

(администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком:

1) нарушение положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

2) нарушение положений правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию;

3) нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;

4) нарушение установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд требований к планированию, обоснованию закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, а также требований к изменению, расторжению государственного (муниципального) контракта;

5) нарушение условий государственных (муниципальных) контрактов;

6) нарушение условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, повлекшее причинение ущерба публично-правовому образованию;

7) несоблюдение целей, порядка и условий предоставления кредитов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями.

При этом применение бюджетных мер принуждения не влечет освобождение должностных лиц от административной ответственности иных видов.

Объект бюджетного нарушения – бюджетные правоотношения, применительно к теме нашего исследования – это правоотношения в сфере межбюджетных отношений, то есть, прежде всего, в сфере перераспределения бюджетных средств между бюджетами разного уровня.

Субъекты бюджетных нарушений — это участники бюджетных правоотношений: высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация, финансовый орган, главный администратор (администратор) бюджетных средств, государственный или муниципальный заказчик.

Бюджетный кодекс России предусматривает следующие виды бюджетных нарушений (статьи 306.4-306.7):

- нецелевое использование бюджетных средств,
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита,
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом,
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита.

За совершение бюджетных нарушений применяются бюджетные меры принуждения на основании уведомления о применении данных мер органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Статья 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает следующие бюджетные меры принуждения:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому,
- беспорное взыскание суммы платы за пользование данными средствами,
- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств,
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (кроме субвенций).

Уведомление органа государственного (муниципального) финансового контроля о применении бюджетных мер принуждения должно содержать сведения о выявленных бюджетных нарушениях и об объемах средств, использованных с нарушениями.

Следует отметить, что в Бюджетном кодексе РФ не используется термин «бюджетное правонарушение», а говорится именно о бюджетном

нарушении. Данный термин признается неудачным некоторыми исследователями, по мнению которых к недостаткам указанной юридической конструкции в Бюджетном кодексе РФ относится также отсутствие оснований привлечения к ответственности, обстоятельств, исключающих привлечение к юридической ответственности, и оснований освобождения от ответственности<sup>69</sup>.

Кроме того, из содержания Бюджетного кодекса РФ не понятно, является ли ответственность за бюджетные нарушения разновидностью административной или самостоятельным видом ответственности.

В связи с существующей неопределенностью в законодательстве статус данного вида ответственности является дискуссионным в научной литературе. Например, Д.Л. Комягин отрицает ее самостоятельный характер, считая, что состав видов юридической ответственности не расширяется при появлении новых отраслей права и законодательства<sup>70</sup>. Другие авторы, мнение которых разделяем и мы, считают целесообразным рассматривать ответственность за бюджетные нарушения в качестве самостоятельного вида юридической ответственности<sup>71</sup>.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ) предусмотрены следующие виды административных правонарушений в области финансов, которые могут быть совершены в сфере межбюджетных отношений (прежде всего, указанные виды административных правонарушений регулируются статьями 15.14 – 15.15.14 КоАП РФ):

- 1) нецелевое использование бюджетных средств (статья 15.14),
- 2) невозврат или несвоевременный возврат бюджетного кредита (статья 15.15),
- 3) неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за

---

<sup>69</sup> Кауфова Ф.Б. Проблемы применения юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Молодой ученый. – 2017. – №50. – С. 398-301.

<sup>70</sup> Комягин Д.Л. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2014. – № 6. – С. 10-19.

<sup>71</sup> Данниг А.А., Фахритдинова Л.А. Дискуссионные вопросы бюджетной ответственности // Молодой ученый. – 2017. – №23. – С. 218-220.

пользование бюджетным кредитом (статья 15.15.1),

4) нарушение условий предоставления бюджетного кредита (статья 15.15.2),

5) нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов (статья 15.15.3),

б) нарушение порядка формирования и представления (утверждения) сведений (документов), используемых при составлении и рассмотрении проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статья 15.15.7),

7) нарушение сроков распределения, отзыва либо доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств (статья 15.15.11),

8) нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга (статья 15.15.13),

9) нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде (статья 15.15.14)<sup>72</sup>.

Как видно из приведенного перечня, за первые четыре вида правонарушений осуществляется привлечение как к административной ответственности, так и к бюджетной (применение бюджетных мер принуждения).

Административному наказанию за правонарушения в сфере межбюджетных отношений могут быть подвергнуты должностные лица. КоАП РФ не предусматривает привлечение к административной ответственности за указанные нарушения органов государственной власти и местного самоуправления. На виновное должностное лицо накладывается административный штраф, размер которого варьируется по разным составам правонарушений от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей. По некоторым

---

<sup>72</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.



составам правонарушений возможна также дисквалификация должностного лица на срок от одного года до трех лет.

Например, постановлением Ленинского районного суда города Перми от 2 ноября 2017 года по делу №5-373/2017 министр транспорта Пермского края был признан виновным в совершении административного правонарушения по части 1 статьи 15.15.3 КоАП РФ «Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов», и ему был назначен штраф в размере десяти тысяч рублей.

Обстоятельства данного дела следующие: инспектором Счетной палаты Российской Федерации в отношении указанного должностного лица был составлен протокол об административном правонарушении по итогам контрольного мероприятия по проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности.

Федеральное дорожное агентство и Правительство Пермского края подписали соглашение о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на строительство и реконструкцию автомобильных дорог в сельских населенных пунктах. При этом было установлено, что субсидия предоставляется бюджету Пермского края на условиях, что доля расходов бюджета субъекта РФ составит не менее 30%.

Однако Пермский край не выполнил обязательства по софинансированию программы, вложив по одному из объектов менее 10%, а по другому – менее 20% собственных средств. Данное нарушение стало основанием для привлечения к административной ответственности должностного лица<sup>73</sup>.

Центральным районным судом города Волгограда постановлением от 26 июня 2017 года по делу №5-840/2017 было прекращено производство по делу в отношении председателя комитета по строительству Волгограда по результатам рассмотрения административного материала от Контрольно-

---

<sup>73</sup> Постановление Ленинского районного суда города Перми от 2 ноября 2017 года по делу №5-373/2017. – <http://sud-praktika.ru/precedent/519437.html>

счетной палаты Волгоградской области.

Контрольно-счетная палата провела проверку выполнения программных мероприятий подготовки к проведению чемпионата мира по футболу в 2018 году. Местному бюджету была предоставлена субсидия из областного бюджета на реконструкцию тренировочной площадки на стадионе «Зенит», и, по мнению контрольного органа, не был достигнут результат использования субсидии, а именно уровень технической готовности объекта оказался ниже запланированного.

Разногласия между Комитетом по строительству и Контрольно-счетной палатой возникли по поводу методики определения уровня технической готовности объекта: по оценке органа местного самоуправления достигнут уровень 26% при плане 23%, по мнению контрольного органа субъекта России этот показатель составил только 12,8%.

Суд пришел к выводу, что Контрольно-счетной палатой области не представлено данных, свидетельствующих о нарушениях должностным лицом условий предоставления межбюджетных трансфертов, что привело к не завершению реконструкции тренировочной площадки. При этом сторонами соглашения о предоставлении субсидий не был определен метод расчета технической готовности, что и стало основанием для вывода суда об отсутствии состава административного правонарушения<sup>74</sup>.

Согласно данным Агентства правовой информации, в 2018 году рассмотрено 1088 дел об административных правонарушениях по статьям 15.15.2-15.15.5 КоАП РФ – нарушение условий предоставления бюджетного кредита, межбюджетных трансфертов, бюджетных инвестиций и субсидий. Подвергнуто наказанию 628 нарушителей (57,7%): штраф назначен в 557 случаях, дисквалификация – в одном случае.

За нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга (статья 15.15.13 КоАП РФ) в 2018 году привлечено к

---

<sup>74</sup> Постановление Центрального районного суда города Волгограда от 26 июня 2017 года по делу №5-840/2017. – <http://sud-praktika.ru/precedent/509918.html>

ответственности только 2 должностных лица.

По статье 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» рассмотрено 2 139 дел, подвергнуто наказанию 1 227 лиц (57,4%). В данном показателе учитываются не только нарушения в сфере межбюджетных отношений, но также иные случаи нецелевого использования бюджетных средств<sup>75</sup>.

Таким образом, значительное число дел по административным правонарушениям в сфере бюджетных правоотношений прекращается судами, в том числе по причине отсутствия состава правонарушения. По некоторым видам административных правонарушений в сфере межбюджетных отношений, предусмотренных КоАП РФ, количество возбуждаемых за год дел близко к нулю.

Одной из причин прекращения производства по делу, как видно из рассмотренного выше примера судебной практики, может быть отсутствие заранее определенных методик расчета результатов реализации государственных программ.

Большинство преступлений, которые совершаются в сфере межбюджетных отношений, являются преступлениями коррупционного характера, и для них характерны следующие признаки:

- наличие специальных субъектов преступления – должностных лиц;
- деяние связано со служебным положением субъекта;
- корыстный мотив субъекта;
- преступление совершается с прямым умыслом.

Статья 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливает уголовную ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств, причем, оно должно быть совершено в крупном или особо крупном размере, то есть превышать соответственно один миллион пятьсот тысяч рублей или семь миллионов пятьсот тысяч рублей. В случае,

---

<sup>75</sup> Статистика. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям. – <http://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1>

если нецелевое расходование бюджетных средств осуществлено в меньшем размере, то данные действия образуют состав административного правонарушения по статье 15.14 КоАП РФ.

Объективная сторона преступления выражена в расходовании бюджетных средств должностным лицом их получателя на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств<sup>76</sup>.

Преступления в сфере межбюджетных отношений совершаются также по таким видам, как предусмотренные статьей 285 Уголовного кодекса РФ «Злоупотребление должностными полномочиями», статьей 286 «Превышение должностных полномочий», статьей 290 «Получение взятки» (и, соответственно, статьей 291 «Дача взятки»), статьей 159 «Мошенничество», и другим.

Дисциплинарная ответственность должностных лиц за нарушения в сфере межбюджетных отношений регулируется нормами трудового законодательства. Статья 192 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривает следующие дисциплинарные взыскания, налагаемые работодателем на работника за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него трудовых обязанностей: замечание, выговор, увольнение<sup>77</sup>.

Статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает также такой вид дисциплинарного взыскания для государственных служащих, как предупреждение о неполном должностном соответствии. Статья 59.2 указанного закона содержит дополнительное основание увольнения государственного служащего – в связи с утратой доверия, в том числе в

---

<sup>76</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ // Российская газета. – 1996. – №113-115, 118.

<sup>77</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. – №256.

случае непринятия служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является<sup>78</sup>.

Гражданско-правовая ответственность за нарушения законодательства в сфере межбюджетных отношений носит имущественный характер, к ней могут быть привлечены как физические, так и юридические лица. Прежде всего, ответственность выражается во взыскании с нарушителя неустойки (пени или штрафа). Пени взимаются, если сторона допустила просрочку исполнения обязательств, а штрафы – в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства.

При применении норм о гражданско-правовой ответственности необходимо учитывать общие положения главы 25 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств.

В частности, статья 393 Гражданского кодекса РФ предусматривает обязанность должника возместить кредитору убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства, причем, использование кредитором иных способов защиты нарушенных прав не лишает его права требовать от должника возмещения убытков.

В результате возмещения убытков в полном размере кредитор должен быть поставлен в положение, в котором он находился бы в случае надлежащего исполнения обязательства<sup>79</sup>.

Выявлением правонарушений в сфере межбюджетных отношений занимаются, прежде всего, органы государственного и муниципального финансового контроля. Их статус и правоприменительную практику охарактеризуем в следующем параграфе.

---

<sup>78</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – № 162.

<sup>79</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. – 1994. – № 238-239.

### 3.2 Финансовый контроль в межбюджетных отношениях

Согласно статье 265 Бюджетного кодекса России, целью государственного (муниципального) финансового контроля является обеспечение соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

В Бюджетном кодексе также представлена система органов финансового контроля. Так, к внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю закон относит деятельность Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов России и муниципальных образований, называя их термином «органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля».

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, согласно Бюджетному кодексу РФ, осуществляют Федеральное казначейство, органы финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов России или органами местных администраций. Перечисленные государственные и муниципальные органы являются органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», к функциям Счетной палаты относится проведение проверки бюджетов субъектов России и местных бюджетов при получении ими межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. По результатам контрольных мероприятий Счетная палата направляет соответствующим органам представления, предписания, уведомления о применении

бюджетных мер принуждения.

Счетная палата осуществляет контрольную деятельность в таких формах, как финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит, другие виды аудита (контроля).

Целью финансового аудита является проверка достоверности финансовых операций, бюджетного учета и отчетности, целевого использования бюджетных средств, соблюдения бюджетного законодательства. Аудит эффективности проводится с целью определения эффективности использования бюджетных средств для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития России<sup>80</sup>.

Согласно статье 9 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», контрольно-счетный орган субъекта России наделен полномочиями по осуществлению контроля над законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из регионального бюджета бюджетам муниципальных образований, по проверке местного бюджета в установленных Бюджетных кодексом случаях.

На контрольно-счетный орган муниципального района возложены функции контроля законности и результативности использования средств бюджета муниципального района, полученных бюджетами городских и сельских поселений<sup>81</sup>.

Формами осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля являются контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

---

<sup>80</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – 10 апреля. – №77.

<sup>81</sup> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. – 2011. – 10 февраля. – №29.

По результатам проведения контрольных мероприятий контрольно-счетный орган вносит в государственные и муниципальные органы представления и предписания для принятия мер по устранению нарушений и недостатков. При выявлении признаков преступления при использовании средств межбюджетных трансфертов информация передается в правоохранительные органы.

Согласно Положению о Федеральном казначействе, на Федеральное казначейство возложены функции по контролю над ведением операций со средствами федерального бюджета, контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере<sup>82</sup>. На должностных лиц Федерального казначейства и его территориальных органов возложены полномочия по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Согласно статье 266.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Счетная палата России и Федеральное казначейство осуществляют государственный финансовый контроль соблюдения целей, порядка и условий предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение (субсидий, субвенций и иных), бюджетных кредитов, а также соблюдения условий соглашений об их предоставлении.

Указанный контроль осуществляется в отношении главных администраторов (администраторов) средств федерального бюджета, финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств региональных бюджетов, высших исполнительных органов государственной власти субъектов России, финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств бюджетов муниципальных образований, местных администраций.

В свою очередь, контрольно-счетный орган субъекта России и орган исполнительной власти субъекта РФ, являющийся органом государственного

---

<sup>82</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №49. – Ст. 4908.



финансового контроля, проводят государственный финансовый контроль соблюдения целей, порядка и условий предоставления из регионального бюджета межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, соблюдения условий соглашений об их предоставлении.

Органы муниципального финансового контроля осуществляют муниципальный финансовый контроль соблюдения целей, порядка и условий предоставления из бюджета соответствующего муниципального образования межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов.

К методам осуществления государственного (муниципального) финансового контроля статья 267.1 Бюджетного кодекса РФ относит проверку, ревизию, обследование.

Проверка – это совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и отчетности.

Ревизия представляет собой комплексную проверку деятельности объекта контроля. По результатам проверки или ревизии составляется акт.

Обследование – это анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Бюджетный кодекс Российской Федерации наделяет органы внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля правом на выдачу представлений, предписаний, направление уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

Согласно статье 306.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Министерство финансов России, финансовые органы регионов и муниципальных образований могут принять решения о применении бюджетных мер принуждения или отказе в их применении, указанные решения они направляют Федеральному казначейству, финансовым органам

субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), а копии решений – органам государственного (муниципального) финансового контроля и объектам контроля.

В решение о применении бюджетных мер принуждения в обязательном порядке включается информация о допущенном бюджетном нарушении, указанном в уведомлении о применении бюджетных мер принуждения, о совершившем нарушении объекте контроля и применяемой мере принуждения, сроках ее исполнения.

На Федеральное казначейство, финансовый орган субъекта России (муниципального образования) возложена обязанность исполнить решение о применении бюджетных мер принуждения. Порядок исполнения решений устанавливается соответственно Министерством финансов России, финансовым органом субъекта РФ или муниципального образования.

По данным заключения Счетной палаты Российской Федерации, в 2018 году в действиях 23 главных распорядителей средств бюджета были выявлены факты несоблюдения норм постановлений Правительства Российской Федерации, которые регулируют предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета региональным бюджетам.

Например, дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ распределялись с нарушением утвержденных методик, некоторые субсидии предоставлялись без отбора регионов по установленным критериям или порядок отбора отсутствовал, в соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов включались недостоверные данные об объемах финансирования. 12 главных распорядителей не исполняли обязанности по контролю соблюдения регионами условий предоставления трансфертов и других установленных в соглашениях обязательств. Кроме того, 11 субъектов РФ нарушили условия предоставления бюджетных кредитов, в связи с чем было осуществлено их досрочное погашение<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год. – <http://www.ach.gov.ru/promo/implementation-federal-budget-2018/index.html>

Помимо результатов аналитических мероприятий Счетной палаты России и других органов государственного (муниципального) финансового контроля, судебная практика также позволяет выявить типичные нарушения в сфере межбюджетных отношений со стороны органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Анализ судебной практики в сфере осуществления государственного и муниципального финансового контроля межбюджетных отношений показывает, что чаще всего в арбитражных судах рассматриваются дела, связанные с обжалованием органами государственной власти или органами местного самоуправления ненормативных актов органов государственного финансового контроля, принятых по результатам проведенных проверок.

Например, нецелевым использованием бюджетных средств орган федерального казначейства Ивановской области посчитал использование администрацией муниципального образования средств федерального Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (межбюджетных трансфертов из федерального бюджета) на оплату стоимости превышения площади жилых помещений, предоставляемых гражданам при переселении из аварийного жилья, над той площадью квартир, которую ранее занимали граждане.

«Получение Администрацией жилых помещений площадью больше, чем предусмотрено муниципальными контрактами, повлекло изменение средней стоимости 1 квадратного метра приобретенного жилья, в связи с чем, оплата за счет средств Фонда осуществлена с превышением, что является нецелевым использованием бюджетных средств... Оспариваемый пункт Представления о возложении обязанности по обеспечению возврата суммы в размере 8 191 658,92 руб. правомерно выдан Департаменту», – говорится в решении арбитражного суда<sup>84</sup>.

Данный вывод нам не представляется бесспорным, потому что при переселении из аварийного жилья не всегда имеется возможность

---

<sup>84</sup> Решение Арбитражного суда Ивановской области от 15 мая 2019 года по делу № А17-944/2018.

предоставлять гражданам взамен помещений в аварийных домах квартиры той же площади (площади квартир, построенных в 1940-1950-е годы меньше, чем тех, которые строятся сейчас). Средства использовались на переселение граждан из аварийного жилищного фонда, соответственно, вызывает сомнение нецелевой характер их использования. Суды разных инстанций также неоднозначно толковали этот вопрос: так, при рассмотрении связанного с выше изложенным судебного дела №А17-8868/2017 Арбитражный суд Ивановской области признал предписание казначейства незаконным, но суды апелляционной и кассационной инстанции отменили решение арбитражного суда первой инстанции и поддержали позицию казначейства о нецелевом использовании бюджетных средств<sup>85</sup>.

При всем бесспорном характере выводов арбитражных судов по данным обстоятельствам указанная судебная практика имеет большое значение и должна приниматься во внимание органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований других регионов страны. В настоящее время в рамках Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>86</sup> реализация программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда осуществляется в большинстве субъектов Российской Федерации, и из федерального бюджета выделены значительные суммы межбюджетных трансфертов на эти цели.

Так как в качестве санкции применяется изъятие денежных средств в федеральный бюджет, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям необходимо строго соблюдать все положения законодательства, чтобы не лишиться регион важных для обеспечения граждан жильем межбюджетных трансфертов.

Другой спор, связанный с обжалованием органом государственной власти субъекта РФ результатов проведенных органом федерального

---

<sup>85</sup> Решение Арбитражного суда Ивановской области от 4 июня 2018 года по делу № А17-8868/2017.

<sup>86</sup> Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – №30. – Ст. 3799.

казначейства проверок, показывает правомерность изъятия федеральным центром средств межбюджетных трансфертов в случае, если субъект Российской Федерации не выполнил условия по софинансированию государственной программы.

Так, между Министерством образования и науки России и Правительством Республики Бурятия было заключено соглашение о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Республике Бурятия на модернизацию региональных систем дошкольного образования.

Проверкой органа казначейства установлено несоблюдение условий предоставления межбюджетных трансфертов (субсидии из федерального бюджета), а именно регионом не обеспечен запланированный уровень софинансирования за счет средств бюджета Республики Бурятия, что привело, по мнению органа внутреннего финансового контроля, к перерасходу средств федерального бюджета.

По мнению арбитражного суда, изменение субъектом Российской Федерации в одностороннем порядке уровней софинансирования расходных обязательств повлекло нарушение баланса интересов Российской Федерации, предоставившей региону субсидию.

Вследствие сокращения регионом расходных обязательств уменьшился общий объем расходных обязательств, и это позволило суду сделать вывод о том, что субсидия получена Бурятией с превышением необходимого объема средств межбюджетных трансфертов. Это, согласно судебному решению, подразумевает уменьшение объема субсидии на размер такого превышения и ее возврат в федеральный бюджет для распределения между другими субъектами Российской Федерации при наличии потребности в указанных средствах. Нарушение условий софинансирования расходных обязательств, допущенное Республикой Бурятия, свидетельствует о нарушении условий предоставления средств субсидий из федерального бюджета<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Постановление Четвертого Арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2019 года по делу №А10-3205/2018.

Кроме того, по результатам проведенной проверки Федеральным казначейством было направлено в Министерство финансов Российской Федерации уведомление о применении бюджетных мер принуждения.

Министерством финансов России на основании изданных им приказов «О бесспорном 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» принято решение о бесспорном взыскании из бюджета Республики Бурятия и перечислении в доход федерального бюджета денежных средств в сумме свыше 2 миллионов рублей.

Правительство региона обжаловало данные приказы Министерства финансов России в Арбитражном суде города Москвы.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 15.11.2018 по делу №А40-200600/2018, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 13.03.2019, Правительству Республики Бурятия отказано в удовлетворении требований к федеральному министерству финансов.

Нарушение органами государственной власти субъекта Российской Федерации условий софинансирования государственной программы является следствием неисполнения регионом своих расходных обязательств, что законно влечет бесспорное взыскание средств ранее предоставленного межбюджетного трансферта в соответствии со статьей 306.8 Бюджетного кодекса РФ, – к такому выводу пришли арбитражные суды<sup>88</sup>.

Анализ приведенной судебной и административной практики показывает, что органами государственного финансового контроля выявляются такие нарушения законодательства в сфере межбюджетных отношений, как нецелевое использование бюджетных средств

---

<sup>88</sup> Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 13 марта 2019 года по делу №А40-200600/2018.

(предоставленных межбюджетных трансфертов) и необеспечение субъектом Российской Федерации своей доли софинансирования расходов.

Кроме того, анализ судебной практики показывает также, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в настоящее время все активнее используется система арбитражных судов в целях защиты своих прав и интересов, нарушенных (по мнению соответствующего органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления) действиями органа государственной власти вышестоящего уровня, в том числе иски предъявляются и к Министерству финансов Российской Федерации.

Поиск в информационной системе арбитражных судов <http://arbitr.ru> только за 2018-2019 годы выдает несколько тысяч арбитражных дел, связанных с обжалованием действий органов государственного финансового контроля (прежде всего, управлений федерального казначейства по субъекту России, а также контрольно-счетных органов), установивших нарушения законодательства при использовании межбюджетных трансфертов.

Чаще всего судебные органы признают действия органов государственного финансового контроля законными, однако принимаются и судебные акты об удовлетворении исковых требований субъектов России или муниципальных образований.

Например, Постановлением Девятого Арбитражного апелляционного суда по делу № А40-160920/2017 были отменены приказы Министерства финансов Российской Федерации от 15.06.2017 № 455 и № 456 и уведомления Федерального казначейства о применении бюджетных мер принуждения в отношении Кабардино-Балкарской Республики (о бесспорном взыскании суммы средств межбюджетных трансфертов, предоставленных региону из федерального бюджета, в размере 122 миллиона и 163 миллиона рублей)<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 26 апреля 2018 года по делу №А40-160920/2017.

Кроме того, суды признают завышенной и уменьшают сумму средств субсидии, изымаемую в бюджет вышестоящего уровня в связи с нецелевым использованием<sup>90</sup>.

Таким образом, в механизме правового регулирования межбюджетных отношений все более важную роль начинает играть судебная практика, которая позволяет скорректировать решения административных органов и восполнить многочисленные пробелы в бюджетном законодательстве и подзаконных актах.

### **3.3 Направления совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений**

В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», утвержденных Министерством финансов Российской Федерации, отмечается, что совершенствование межбюджетных отношений становится все более актуальным для решения задач, поставленных Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Согласно названному выше документу, федеральные проекты будут формироваться путем применения механизмов координации с субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. Целевые показатели федеральных проектов будут устанавливаться в разрезе регионов и включаться в соглашения о предоставлении финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации.

«При этом речь не идет о директивном установлении целевых показателей для регионов «сверху». Формирование нацпроектов должно осуществляться федеральными органами исполнительной власти в тесном

---

<sup>90</sup> Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 7 мая 2019 года по делу №А73-23370/2018.



взаимодействии с регионами», – такой важный принцип бюджетной политики и межбюджетных отношений провозглашает федеральное министерство финансов<sup>91</sup>.

Для достижения данных целей Министерство финансов России считает необходимой реализацию следующих мер:

– изменение приоритетов межбюджетных трансфертов с переориентацией на направления, обозначенные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>92</sup> и Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>93</sup>;

– государственная поддержка субъектов России должна оказываться дифференцированно, во внимание должны приниматься экономическая специализация регионов, возможные «точки роста» и инфраструктурные ограничения территории;

– увеличение доходов субъектов Российской Федерации и изменение разграничения полномочий между федеральным центром и регионами:

– до 2024 года продлевается решение по централизации в федеральном бюджете доходов от 1% ставки налога на прибыль и норматива зачислений по налогу на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции, данные доходы будут перераспределены в качестве дотаций региональным бюджетам;

– будет осуществлена передача субъектам РФ доходов от акцизов на нефтепродукты с целью поддержки транспортной инфраструктуры городов, возможна также частичная передача регионам и другого акциза – на крепкий алкоголь;

---

<sup>91</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (утверждены Минфином России). – <https://www.minfin.ru>.

<sup>92</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. – 2018. – 9 мая. – №97.

<sup>93</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 7 (часть II). – Ст. 702.

– с 2023 года будут ограничены права субъектов РФ на установление для отдельных категорий налогоплательщиков пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль организаций.

Министерство финансов РФ предполагает повышать эффективность предоставления межбюджетных трансфертов с помощью следующих мер:

– повышение предсказуемости, прозрачности, стабильности в вопросе предоставления межбюджетных трансфертов, для чего все субсидии и максимальное число иных межбюджетных трансфертов должны распределяться в федеральном законе о бюджете,

– регионы будут наделены большим объемом прав определять направления финансирования своих расходов за счет консолидированных субсидий, при этом должна повышаться их финансовая дисциплина;

– дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности будет распределяться в соответствии с действующей методикой, то есть с учетом расчетного налогового потенциала субъекта РФ и относительного показателя расчетных объемов его расходных обязательств к фактическим расходам.

Указанные расчетные объемы расходных обязательств региона будут приниматься во внимание при распределении дополнительной финансовой помощи, а также обеспечат возможность сравнения с другими субъектами РФ и среднероссийским уровнем.

Согласно «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», стимулы для развития экономического потенциала регионов и повышения эффективности управления региональными государственными и муниципальными финансами будут создаваться следующим образом:

– за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала регионы будут получать гранты, объем которых ежегодно будет составлять 20 миллиардов рублей;

– стимулирование роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций будет осуществляться путем предоставления дотаций;

– будут применяться стимулы, которые содержатся в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, в том числе при расчете налогового потенциала не будут учитываться налоговые льготы, при введении которых региональные бюджеты получают дополнительные налоговые поступления.

Кроме того, проведение инвентаризации расходных полномочий регионов позволит внести изменения в федеральное законодательство, исключив или сведя к минимуму установление указанным законодательством требований, которые определяют объемы расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При осуществлении бюджетной политики на уровне субъектов России и муниципалитетов будут совершенствоваться подходы к организации межбюджетных отношений, а именно:

– расширяться бюджетные полномочия регионов и муниципальных районов, городских округов (например, путем возможности установления единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных неналоговых платежей);

– будут уточнены порядок и формы предоставления межбюджетных трансфертов: расширены формы представления межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований путем введения «горизонтальных» субсидий, единой субвенции, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета, а при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов субъекты Российской Федерации получат право снижать размеры критериев и размеры дотаций;

– будут введены ограничения по организации бюджетного процесса на местном уровне при усилении контроля их исполнения и применения мер ответственности к нарушителям<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (утверждены Минфином России). – <https://www.minfin.ru>.

Согласно заключению Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета на 2018 год, бюджеты субъектов РФ сильно зависят от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Например, в 2018 году более 40% доходной части 18 регионов формировалось за счет безвозмездных поступлений из федерального бюджета, причем у девяти субъектов РФ указанная доля превысила 60 %<sup>95</sup>.

Однако в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» не предусмотрено значимых мер по решению данной проблемы, за исключением передачи доходов от некоторых акцизов на региональный уровень. Таким образом, система межбюджетных отношений в России по-прежнему останется централизованной.

Провозглашенные в указанных «Основных направлениях...» принципы, что приоритеты не будут определяться директивно и федеральное законодательство не будет предопределять расходы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, также представляются нереализуемыми. Только так называемыми «майскими указами» Президента России, принятыми в 2012 году, именно на регионы были возложены значительные расходные обязательства, без учета их финансовых возможностей. Данные обстоятельства стали поводом, например, для органов государственной власти Республики Татарстан секвестрировать расходы регионального бюджета на финансирование региональной программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда. В качестве причины снижения объема финансирования программы из средств регионального бюджета с 5,4 миллиарда рублей до суммы, не превышающей 1 миллиард рублей, должностные лица региона называли дополнительные расходные обязательства, возложенные «майскими указами».

---

<sup>95</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/promo/implementation-federal-budget-2018/index.html> (дата обращения: 05.10.2019).

Вместе с тем расходы на переселение из аварийного жилищного фонда также возложены на субъекты Российской Федерации федеральным законодательством, предусматривающим совместное финансирование программ из федерального и регионального бюджетов.

Эти значительные для региональных бюджетов расходы привели к провалу реализации указанных программ в ряде субъектов России, а в Республике Татарстан – к острой ситуации массовых и продолжающихся в течение нескольких лет (с 2014 года по настоящий момент) протестов собственников квартир в аварийном жилищном фонде, которым предложили самим доплачивать за приобретение новых жилых помещений взамен изымаемых в муниципальную собственность квартир, расположенных в домах, признанных аварийными. За счет федерального бюджета им выплачивались суммы компенсации – 11 тысяч рублей за квадратный метр изымаемой квартиры, недостающую для покупки нового жилого помещения сумму (то есть свыше 30 тысяч рублей за квадратный метр) граждане должны были доплатить сами, так как регион отказался финансировать данные расходы.

Данная резонансная ситуация, вышедшая в результате протестов населения на федеральный уровень, показала, что федеральный центр выборочно применяет меры привлечения к юридической ответственности при нарушении субъектами Российской Федерации своих обязательств при получении межбюджетных трансфертов. Республикой Татарстан были нарушены условия предоставления межбюджетных трансфертов на переселение граждан из аварийного жилищного фонда, а именно, после согласования с федеральным Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства условий региональной программы и получения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в одностороннем порядке в 2013 году была сокращена региональная доля финансирования программы сначала с 5,4 миллиарда до 200 миллионов рублей (затем она все же была увеличена до 900 миллионов).

Несмотря на нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, федеральный центр отказался вмешиваться в данную ситуацию. Наличие нарушений было признано Советом по правам человека при Президенте России, но официально не было подтверждено Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства России и Фондом содействия реформированию ЖКХ, к нарушителям не были приняты меры. Притом, что именно данное министерство и Фонд должны были контролировать соблюдение условий софинансирования программы.

В целях совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации считаем необходимым внести следующие изменения в законодательство:

- перераспределить доли от некоторых видов федеральных налогов в региональные и местные бюджеты с целью снижения их зависимости от межбюджетных трансфертов и повышения финансовой устойчивости и самостоятельности;

- провести инвентаризацию и оценку расходных обязательств и источников доходов (в том числе отдельно – налоговых) всех уровней бюджетов бюджетной системы России – федерального, региональных и местных, и в результате оценки доли каждого уровня власти в доходах и расходах консолидированного бюджета осуществлять перераспределение налоговых и неналоговых источников доходов в соответствии с возложенными на уровень власти расходами;

- перейти к уплате налога на доходы физических лиц в бюджет по месту регистрации налогоплательщика, а не по месту нахождения налогового агента может принести дополнительные доходы в бюджеты малых городов-спутников, жители которых ежедневно ездят на работу в крупный город;

- расширить законодательное регулирование института муниципального права «средства самообложения граждан», в том числе ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормы об ответственности за неуплату средств

самообложения с зачислением штрафов в местный бюджет, использовать в других регионах опыт Республики Татарстан по предоставлению бюджетам сельских поселений иных межбюджетных трансфертов на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан<sup>96</sup>;

- увеличить размеры штрафов за неуплату налогов;
- в Бюджетном кодексе Российской Федерации более детально проработать институт бюджетно-правовой ответственности.

Кроме того, проведенное исследование показало важность следующих мер по повышению эффективности правоприменительной практики в сфере межбюджетных отношений:

- исключение практики «нефинансируемых мандатов», обеспечение муниципальных образований при передаче отдельных государственных полномочий реальным объемом средств, необходимым на их реализацию, в настоящее время заниженные объемы финансирования не позволяют реализовать передаваемые полномочия в полном объеме;

- усиление контроля выполнения субъектами РФ обязательств, принятых при предоставлении межбюджетных трансфертов, недопустимость «двойных стандартов» и выборочного подхода при применении мер юридической ответственности (бюджетной и административной) к нарушителям, когда нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов со стороны отдельных регионов не влечет мер воздействия на них со стороны федерального центра, в результате чего права жителей субъекта РФ также оказываются нарушенными и не защищенными федеральными органами власти;

---

<sup>96</sup> Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22 ноября 2013 г. № 909 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти. – 2013. – 3 декабря. – № 89.

– тщательная проработка критериев определения эффективности реализации государственных (муниципальных) программ с использованием средств межбюджетных трансфертов;

– с учетом выявленных в 2019 году Счетной палатой Российской Федерации недостатков, дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов регионов должны предоставляться в строгом соответствии с методиками;

– усиление работы в направлении консолидации субсидий по принципу «одна государственная программа (подпрограмма) – одна субсидия»;

– исключение практики предоставления субъектам Российской Федерации значительной доли межбюджетных трансфертов только в конце года (так, на IV квартал 2018 года пришлось 42,5% от суммы перечисленных субсидий), что не позволяет регионам своевременно использовать поступающие средства;

– снижение объема государственного долга субъектов РФ и повышение финансовой дисциплины регионов в вопросе погашения бюджетных кредитов, предоставляемых федеральным центром.

В сфере межбюджетных отношений совершаются бюджетные нарушения, административные правонарушения, преступления. За нарушение законодательства, регулирующего межбюджетные отношения, виновные лица могут привлекаться к юридической ответственности следующих видов: ответственности за бюджетные нарушения, административной, уголовной.

Систему органов государственного и муниципального финансового контроля в сфере межбюджетных отношений образуют органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата России, контрольно-счетные органы субъектов России и муниципальных образований) и органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (Федеральное казначейство, органы финансового контроля субъектов России или местных администраций).



В целях совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений считаем необходимым ряд изменений в законодательстве, в том числе перераспределить доли от некоторых видов федеральных налогов в региональные и местные бюджеты с целью снижения их зависимости от межбюджетных трансфертов и повышения финансовой устойчивости и самостоятельности.

## Заключение

В магистерской диссертации рассмотрено правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации на современном этапе. В соответствии с поставленными задачами уточнен понятийный аппарат, в том числе дано определение понятий «межбюджетные отношения», «бюджетный федерализм», рассмотрены точки зрения различных исследователей, проанализировано состояние правового регулирования разграничения источников доходов бюджета между уровнями бюджетной системы России, выявлены основные параметры разграничения расходов, рассмотрена система межбюджетных трансфертов.

Кроме того, в работе были охарактеризованы виды правонарушений и юридической ответственности в сфере межбюджетных отношений, рассмотрена судебная практика по вопросу привлечения к административной и бюджетной ответственности за нарушения в сфере межбюджетных отношений, в том числе статистика привлечения в 2018 году по статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающим ответственность за нарушения в сфере межбюджетных отношений, конкретные решения судов по обжалованию актов контрольно-счетных и казначейских органов. Практика Счетной палаты России также нашла отражение в исследовании.

В магистерской диссертации выявлены проблемы правового регулирования межбюджетных отношений и разработаны рекомендации, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в сфере межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения – это отношения между публично-правовыми образованиями по поводу разграничения доходных полномочий и источников бюджетов, расходных полномочий и расходов, перераспределения средств между бюджетами.

В структуре межбюджетных отношений учеными выделяются следующие основные элементы: разграничение доходных полномочий и доходных источников между бюджетами различных уровней, разграничение расходных полномочий и расходов, разные формы перераспределения средств между бюджетами, ответственность участников межбюджетных отношений, цель межбюджетных отношений.

Источниками правового регулирования межбюджетных отношений в России являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы (прежде всего – Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другие), подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

Анализ положений Бюджетного кодекса РФ подтверждает, что в Российской Федерации сложилась централизованная налоговая система: самые «доходные» налоги подлежат зачислению в федеральный бюджет.

Расходы на оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность осуществляет преимущественно федеральный центр, а преимущественно за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов осуществляются расходы на транспорт и дорожную деятельность, образование (за исключением высшего образования, финансируемого преимущественно федеральным бюджетом), здравоохранение, социальную политику (кроме пенсионного обеспечения) и другие, то есть в расходах регионов и муниципалитетов преобладают социальные расходы.

Анализ судебной практики по спорам между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений показывает, что самыми конфликтными

являются вопросы предоставления межбюджетных трансфертов.

В сфере межбюджетных отношений совершаются бюджетные нарушения, административные правонарушения, преступления. Кроме того, возможно говорить о дисциплинарных и гражданско-правовых правонарушениях в данной сфере.

За нарушение законодательства, регулирующего межбюджетные отношения, виновные лица могут привлекаться к ответственности за бюджетные нарушения, административной, уголовной, кроме того, возможно применение мер гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности.

Контроль в сфере межбюджетных отношений осуществляют органы государственного (муниципального) финансового контроля. К внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю закон относит деятельность Счетной палаты России, контрольно-счетных органов субъектов России и муниципальных образований. Внутренний финансовый контроль осуществляют Федеральное казначейство, органы финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов России или органами местных администраций.

В целях совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений в России считаем необходимыми следующие изменения в законодательстве:

- перераспределить доли от некоторых видов федеральных налогов в региональные и местные бюджеты с целью снижения их зависимости от межбюджетных трансфертов и повышения финансовой устойчивости и самостоятельности;

- провести инвентаризацию и оценку расходных обязательств и источников доходов всех уровней бюджетов бюджетной системы России, и в результате оценки доли каждого уровня власти в доходах и расходах консолидированного бюджета осуществлять перераспределение налоговых и неналоговых источников дохода в соответствии с возложенными на уровень власти расходами;

- перейти к уплате налога на доходы физических лиц в бюджет по месту регистрации налогоплательщика, а не по месту нахождения налогового агента;

- расширить законодательное регулирование института муниципального права «средства самообложения граждан»;

- увеличить размеры штрафов за неуплату налогов;

- в Бюджетном кодексе Российской Федерации более детально проработать институт бюджетно-правовой ответственности.

Кроме того, проведенное исследование показало важность следующих мер по повышению эффективности правоприменительной практики:

- исключение практики «нефинансируемых мандатов», обеспечение муниципальных образований при передаче отдельных государственных полномочий реальным объемом средств, необходимым на их реализацию;

- усиление контроля выполнения субъектами РФ обязательств, принятых при предоставлении межбюджетных трансфертов, недопустимость «двойных стандартов» и выборочного подхода при применении мер юридической ответственности (бюджетной и административной) к нарушителям;

- тщательная проработка критериев определения эффективности реализации государственных (муниципальных) программ с использованием средств межбюджетных трансфертов;

- дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов регионов должны предоставляться в строгом соответствии с методиками;

- прекращение практики предоставления субъектам России значительной доли межбюджетных трансфертов только в конце года;

- снижение объема государственного долга субъектов РФ и повышение финансовой дисциплины регионов в вопросе погашения бюджетных кредитов, предоставляемых федеральным центром.

## Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – №237.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 256.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. №117-ФЗ // Парламентская газета. – 2000. – 10 августа. – №151-152.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 6 августа. – №148-149.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 12 августа. – №153-154.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ // Российская газета. – 1996. – №113-115, 118.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. – 1994. – 8 декабря. – № 238-239.
8. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. №459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Российская газета. – 2018. – 5 декабря. – №273.
9. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – 10 апреля. – №77.
10. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. – 2011. – 10 февраля. – №29.
11. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – №30. – Ст. 3799.

12. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – № 162.
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября. – №202.
14. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1999. – 19 октября. – №206.
15. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. – 2018. – 9 мая. – №97.
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – №41. – Ст. 5536.
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – №34. – Ст. 4450.
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №49. – Ст. 4908.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №48. – Ст. 4797.
20. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 7 (часть II). – Ст. 702.
21. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (утверждены Минфином России) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru> (дата обращения: 05.10.2019).
22. Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29 мая 2004 г. №35-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2004. – 5 июня. – № 113.
23. Закон Республики Татарстан от 10 июля 2017 г. № 50-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями Республики Татарстан по оказанию в специализированных учреждениях услуг лицам, находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения и утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке» // Республика Татарстан. – 2017. – 14 июля. – №101.
24. Закон Республики Татарстан от 03 ноября 2015 г. № 92-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных



правовых актов Республики Татарстан» // Республика Татарстан. – 2015. – 10 ноября. – №160.

25. Закон Республики Татарстан от 13 января 2012 г. № 9-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в сфере организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных» // Республика Татарстан. – 2012. – 20 января. – №10.

26. Закон Республики Татарстан от 7 апреля 2006 г. № 29-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в области государственной молодежной политики» // Республика Татарстан. – 2006. – 15 апреля. – №77.

27. Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22 ноября 2013 г. № 909 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти. – 2013. – 3 декабря. – № 89.

28. Аветисян И.А. Регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации – неотъемлемая часть бюджетного менеджмента // Вопросы территориального развития. – 2018. – № 1 (41). – С. 3.

29. Андреева Е.М. Правовой режим остатков межбюджетных трансфертов на счетах получателей // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 2 (110). – С. 31-40.

30. Асеева М.А., Баракин А.А., Вихляева И.В., Гриценко А.Н., Флегонтов В.И. Межбюджетные отношения как основной инструмент достижения баланса интересов федерации, ее субъектов и местного самоуправления: Коллективная монография. – М.: ООО «Ваш формат», 2016. – 84 с.
31. Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: Монография. – Оренбург: ОГУ, 2004. – 197 с.
32. Богачева О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. – №8. – С. 30-32.
33. Васюнина М.Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 45 (327). – С. 17-27.
34. Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России. Учебное пособие. – М.: Кнорус, 2002. – 192 с.
35. Гуринович А.Г. Некоторые особенности регулирования бюджетных правоотношений: опыт ФРГ и российские реалии // Юридическая мысль. – 2016. – № 4 (96). – С. 73-78.
36. Данниг А.А., Фахритдинова Л.А. Дискуссионные вопросы бюджетной ответственности // Молодой ученый. – 2017. – №23. – С. 218-220.
37. Дерюгин А.Н., Арлашкин И.Ю., Прока К.А., Ганган А.С. Рекомендации по совершенствованию системы распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации // Российское предпринимательство. – 2016. – № 17(1). – С. 37-46.
38. Долматова Н.Г. Способы совершенствования правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов // *Juvenis scientia*. – 2018. – № 2. – С. 18-20.
39. Ермакова Н.М. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в России // Инновационное развитие экономики. – 2017. – № 3(39). – С. 79-83.

40. Ефимова Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю. Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма в системе взаимоотношений: Федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование: Монография. – Н.Новгород: Издательство Нижегородского университета, 2004. – 314 с.
41. Игоница Л.Л. Региональные и муниципальные финансы: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 480 с.
42. Исигов Р.С. Анализ нормативно-правового регулирования межбюджетных отношений субъектов в Российской Федерации // Вестник современных исследований. – 2018. – № 5.4 (20). – С. 480-481.
43. Кауфова Ф.Б. Проблемы применения юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Молодой ученый. – 2017. – №50. – С. 398-301.
44. Комягин Д.Л. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2014. – № 6. – С. 10-19.
45. Косенко С.Г., Кочурина Р.А. О роли межбюджетных трансфертов в обеспечении продовольственной безопасности регионов // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 9-11. – С. 2516-2523.
46. Краснобрыжий Д.В., Околелова В.А. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации // Аллея науки. – 2017. – Т. 4. – № 16. – С. 721-725.
47. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм: монография. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 352 с.
48. Крохина Ю.А. Новые финансово-правовые механизмы реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Регион: системы, экономика, управление. – 2014. – № 1(24). – С. 8-15.

49. Миронова С.М. Городские округа с внутрирайонным делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. – 2016. – № 1(34). – С. 201-208.
50. Миронова Т.А. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации в контексте проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год // Аналитическое управление аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. – 2006. – №23(311). – С. 7-25.
51. Михеева И.П. Вопросы совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на современном этапе // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2014. – № 2. – С. 59-74.
52. Морозов О.В. Бюджетный федерализм в России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. – 2015. – № 6. – С. 27-54.
53. Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 6(22). – С. 192-207.
54. Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С. Парадигма выбора оптимальной модели финансовой автономии местного самоуправления // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2018. – Т. 7. – № 1(22). – С. 206-210.
55. Силантьева И.А. Вопросы совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений: теория и практика реализации // Глобальный научный потенциал. – 2014. – № 4(37). – С. 107-110.
56. Складов Г.Н. Правовое обеспечение субсидий как формы межбюджетных трансфертов при субсидировании местных бюджетов (на материалах Новосибирской области) // Юридическая наука и практика. – 2016. – Т. 12. – № 4. – С. 59-66.

57. Соломко М.Н., Соломко И.М. Современные тенденции в системе межбюджетного регулирования на муниципальном уровне (на примере Хабаровского края) // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-2. – С. 16.
58. Павлов А.Ю., Батова В.Н., Колесников А.В., Бондин И.А. Муниципальные образования как субъекты межбюджетных отношений: монография. – Пенза: Типография «Формат», 2017. – 139 с.
59. Фарукшин М.Х. Сравнительный федерализм. – Казань: Изд-во Казанского университета, 2012. – 306 с.
60. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. – 2002. – № 2. – С.9-22.
61. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М.: Институт государства и права Российской академии наук. – 2013. – 26 с.
62. Янтурин С.Р., Комов В.Э. Особенности развития межбюджетных отношений на примере Республики Татарстан // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. – 2016. – № 1(6). – С. 29-33.
63. Постановление Восемнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 17 мая 2019 года по делу № А07-26356/2018.
64. Постановление Двадцатого Арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2019 года по делу № А62-5073/2018.
65. Постановление Четвертого Арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2019 года по делу №А10-3205/2018.
66. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 13 марта 2019 года по делу №А40-200600/2018.
67. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 26 апреля 2018 года по делу №А40-160920/2017.

68. Решение Арбитражного суда Ивановской области от 15 мая 2019 года по делу № А17-944/2018.
69. Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 7 мая 2019 года по делу №А73-23370/2018.
70. Решение Арбитражного суда Ивановской области от 4 июня 2018 года по делу № А17-8868/2017.
78. Постановление Ленинского районного суда города Перми от 2 ноября 2017 года по делу №5-373/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sud-praktika.ru/precedent/519437.html> (дата обращения: 29.09.2019).
79. Постановление Центрального районного суда города Волгограда от 26 июня 2017 года по делу №5-840/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sud-praktika.ru/precedent/509918.html> (дата обращения: 29.09.2019).
80. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/promo/implementation-federal-budget-2018/index.html> (дата обращения: 05.10.2019).
81. Краткий консолидированный бюджет Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 05.10.2019).
82. Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/> (дата обращения: 29.09.2019).
83. Статистика. Административные правонарушения. Показатели по отдельным правонарушениям [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 30.09.2019).
71. Besley T., Coate S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach // Journal of Public Economics. – 2003. – №87. – P. 2611-2637.

72. Feld L.F., Baskaran T., Necker S. Decentralization and economic performance in a cooperative federation – evidence from Germany // The 65<sup>th</sup> Congress of International Institute of Public Finance. – 2009. – 28 pp.
73. Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance // Economic Policy. – London, 1991. – №6 (13). – P. 425–459.
74. Oates W.E. Fiscal decentralization and economic development // National Tax Journal. – 1993. – №46. – P. 237-243.
75. Oates W.E. Fiscal Federalism. – N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich., 1972. – 256 pp.
76. Stiglitz J. E. Economic of the public sector. – N.Y.: Norton Company, 1986. – 961 pp.
77. Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects // Annual World Bank conference on development economics. – Washington, D.C.: The World Bank, 1996. – P. 295-316.