

**РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ, НАПРАВЛЕННОЙ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Е.В. РЯБОВА**

Елена Валерьевна Рябова, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук.

Развитие межбюджетных отношений находится под влиянием бюджетно-налоговой политики и отражается в финансовом праве. В статье дана характеристика наиболее существенных тенденций развития правовой среды межбюджетных отношений с учетом текущей бюджетной и налоговой политики в сфере межбюджетных отношений в России.

Проведен анализ финансово-правового механизма межбюджетных отношений по четырем компонентам: 1) правовое закрепление распределения налогов и сборов между уровнями публичной власти; 2) правовое закрепление единых и дифференцированных нормативов отчислений от налогов и сборов в нижестоящие бюджеты; 3) правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов; 4) правовое регулирование предоставления межбюджетных кредитов. Последовательно раскрывается содержание каждого компонента и презюмируется, что целевой установкой законодательных изменений служит формирование правовой среды, позволяющей регионам обеспечить свою финансовую устойчивость. Анализ каждого компонента межбюджетных отношений в аспекте текущих законодательных новелл позволяет обосновать тезис о том, что каждый компонент характеризуется уникальным, свойственным только ему сочетанием стабилизирующих и динамичных финансово-правовых инструментов. По мере движения от первого к последнему компоненту возрастает степень изменчивости законодательного регулирования при сохранении общих тенденций бюджетно-налоговой политики. Наиболее динамичной составляющей правового обеспечения межбюджетного регулирования является правовое регулирование отношений по поводу предоставления межбюджетных трансфертов, а наименее динамичной - правовое закрепление распределения налогов и сборов внутри системы фискальных платежей.

Выявлены "политикообразующие" тенденции развития межбюджетных отношений: снижение количества федеральных льгот по региональным налогам; расширение пространственного направления движения финансовых ресурсов, выразившееся в появлении "горизонтальных" межбюджетных трансфертов и кредитов; законодательное уменьшение количества оснований предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, межбюджетное регулирование, финансовое право, бюджетный федерализм, бюджетный кредит.

Development of Intergovernmental Relations within the Framework of Fiscal Policy for Ensuring the Financial Stability of the Russian Federation Constituents

E.V. Ryabova

Ryabova Elena V., Cand. Sci. (Law), Associate Professor at the Department of State and Municipal Finance, Higher School of Public Audit, Lomonosov Moscow State University; Senior Researcher, Department of Financial, Tax and Budget Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.

The development of intergovernmental relations is influenced by fiscal policy and is reflected in financial law. The article describes the most significant trends in the development of the legal environment of intergovernmental relations, taking into account the current budget and tax policy in this field in Russia.

The analysis of the financial and legal mechanism of intergovernmental relations on four components is carried out: 1) legal consolidation of the distribution of taxes and fees between the levels of public authority; 2) legal consolidation of uniform and differentiated standards of assignments to the inferior budgets; 3) legal regulation of inter-budget transfers; 4) legal regulation of inter-budget loans. The content of each component is consistently disclosed, assuming that the target setting of legislative changes is the formation of a legal environment that allows regions to ensure their financial stability. The analysis of each component of intergovernmental relations in the aspect of current legislative innovations allows us to substantiate the thesis that each component is characterized by a unique combination of stabilizing and dynamic financial and legal instruments peculiar only to it. As we move from the first to the last component, the degree of variability of legislative regulation increases while maintaining the general trends of fiscal policy. The most dynamic component of the legal provision of intergovernmental regulation is the legal regulation of inter-budgetary transfers, and the least dynamic is the legal consolidation of the distribution of taxes and fees within the system of fiscal payments.

The "policy-forming" trends in the development of intergovernmental relations are revealed: a decrease in the number of federal benefits for regional taxes; expansion of the spatial direction of the movement of financial resources, expressed in the appearance of "horizontal" inter-budgetary transfers and loans; legislative reduction in the number of grounds for providing other inter-budgetary transfers from the federal budget.

Key words: intergovernmental relationship, intergovernmental transfers, intergovernmental grants, intergovernmental regulation, public finance law, fiscal federalism, intergovernmental loans.

Введение. Развитие межбюджетных отношений, складывающихся между публично-правовыми образованиями как "по вертикали", так и "по горизонтали" <1>, является существенным фактором создания и поддержания условий обеспечения финансовой устойчивости субъектов РФ. В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. (далее - Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики), утвержденных Минфином России, заявляется, что приоритетом межбюджетного регулирования остается обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов, запуск новых, более эффективных механизмов поддержки, направленных на сохранение экономического потенциала.

<1> В настоящей статье рассматриваются вертикальные межбюджетные отношения между Российской Федерацией и субъектами РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями, горизонтальные межбюджетные отношения между двумя и более субъектами РФ. Межбюджетные отношения между Российской Федерацией и субъектами РФ по поводу распределения финансовых ресурсов в системе обязательного социального страхования не находятся в фокусе данного исследования и не рассматриваются.

Обеспечение финансовой устойчивости субъектов РФ зависит от множества факторов, в том числе правового обеспечения межбюджетных отношений, складывающихся между публично-правовыми образованиями по поводу распределения финансовых ресурсов внутри бюджетной системы и осуществления бюджетного процесса. В свою очередь, распределение финансовых ресурсов осуществляется через применение налогово-правовых и бюджетно-правовых инструментов, подлежащих неконцептуальной, "надстроечной" корректировке в рамках принятой парадигмы бюджетно-налогового федерализма либо кардинально пересматриваемых на определенных этапах исторического развития, сопряженных с подвижками в фундаментальных основах распределения бюджетных и налоговых прав между публично-правовыми образованиями. В рамках настоящей статьи приведена характеристика отдельных наиболее существенных законодательных, с позиции формирования "облика" бюджетно-налоговой политики, изменений последних лет, отражающих текущие тенденции развития межбюджетных отношений. При этом тенденциозные законодательные корректировки не носят концептуального характера, в силу чего сложившаяся на рубеже XXI в. парадигма бюджетно-налогового федерализма сохраняет свою неизменность.

Регуляторные изменения в части бюджетного процесса также могут существенно изменить сложившийся порядок в области межбюджетных отношений. Например, формирование с 2021 г. платежной системы Федерального казначейства, аккумулирование всех денежных средств бюджетной

системы (более 23 тыс. бюджетов публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов) на едином казначейском счете и управление Казначейством России свободными остатками денежных средств на нем, переход с 2023 г. к новому порядку исполнения налоговой обязанности через единый налоговый счет налогоплательщика меняют привычную картину межбюджетного взаимодействия и требуют отдельного научного осмысления.

Понимание финансовой устойчивости субъекта российской Федерации. Понятие финансовой устойчивости публично-правового образования не находит нормативного закрепления. Н.А. Поветкина обосновала содержание финансовой устойчивости Российской Федерации в качестве правового режима и такого состояния бюджетной системы Российской Федерации, при котором достигается "сбалансированность объемов доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, за счет которых обеспечиваются их бюджетная самостоятельность и платежеспособность каждого публично-территориального образования в частности и государства в целом" <2>. Финансовая устойчивость субъекта РФ представляет собой такое состояние неизменности, при котором органы государственной власти субъекта РФ способны обеспечивать постоянную сбалансированность регионального бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования при выполнении полного объема расходных обязательств субъекта РФ.

<2> Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: [монография](#) / под ред. И.И. Кучерова. М., 2016.

Считается, что в широком смысле бюджет является сбалансированным, если объем запланированных в бюджете расходов соответствует объему прогнозируемых объемов доходов бюджета. Трудно оспорить состояние сбалансированности бюджета при равенстве доходов и расходов, однако не стоит умалять регулирующее значение публичного кредита как важнейшей составляющей бюджетно-налоговой политики, к которому прибегает публично-правовое образование при наличии дефицита бюджета. При этом поступления денежных средств в бюджет в форме заимствований не могут быть отнесены к доходам бюджетов в силу несовпадения их правовых признаков.

Следует учесть, что принцип сбалансированности бюджета требует не равенства доходной и расходной частей бюджета, а лишь минимизации дефицита бюджета (ст. 33 БК РФ). Эффективность приведенной законодательной нормы при ее логичности и рациональности на первый взгляд можно поставить под сомнение по причине того, что, во-первых, норма сконструирована по принципу лозунга, т.е. стремления участников бюджетного процесса к достижению поставленной цели <3>; во-вторых, норма требует конкретизации в части измерения "минимизации" дефицита бюджета; в-третьих, с экономической точки зрения норма направлена не столько на минимизацию дефицита бюджета, сколько на осуществление заимствований. Заимствования - займы и кредиты, осуществляемые публично-правовым образованием, являются альтернативным способом аккумулирования денежных средств в бюджетах, при этом преимуществом такого способа перед налогами является их свойство переложения фискального бремени на будущее поколение налогоплательщиков. Именно с учетом этого свойства публичного кредита выстроено "золотое правило" сбалансированности национальных бюджетов в странах Евросоюза, заключающееся в том, что привлечение заемных средств в общенациональные бюджеты возможно исключительно в целях реализации инвестиционных проектов, тогда как текущие расходы должны быть покрыты доходами <4>.

<3> Н.А. Поветкина сравнивает сбалансированность бюджета с идеалом, к которому стремятся участники бюджетного процесса, при этом, как отмечает ученый, принцип сбалансированности бюджетов не препятствует Правительству РФ представить в парламент несбалансированный бюджет. См.: Поветкина Н.А. Понятие и правовые меры обеспечения сбалансированности бюджета // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 11. N 3. С. 66 - 77.

<4> См.: Fabbrini F. The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism (May 1, 2012) // Boston College International and Comparative Law Review. 2013. Vol. 36. P. 1 - 38. DOI: 10.2139/ssrn.2096227. В статье автором проводится сравнительный анализ фискальной политики "центра" в отношении союзных (субнациональных) территориальных единиц в США и Евросоюзе и делается вывод,

что ЕС свойственна централизация в регулировании вопросов обеспечения сбалансированности национальных бюджетов стран-участниц, в том числе с помощью закрепления "золотого правила" ЕС, тогда как вопрос сбалансированности штатов всегда оставался в фокусе фискальной политики самих штатов с сохранением децентрализации в межбюджетных отношениях.

Федеральное правительство, проводящее бюджетно-налоговую политику, направленную на обеспечение финансовой устойчивости субъектов РФ, воздействует на соответствующие общественные отношения административными и экономическими способами. Административное воздействие заключается в установлении на федеральном уровне предельных значений дефицита регионального бюджета <5>, долговой устойчивости субъекта РФ <6>, объема заимствований <7>, расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ, доходности по государственным ценным бумагам субъекта РФ <8>, ограничений в осуществлении внешних заимствований <9> и проч., экономическое - в уменьшении или увеличении нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, увеличении или уменьшении объемов межбюджетных трансфертов, расширении или сужении оснований их предоставления, снижении или повышении процентов по межбюджетным кредитам и проч.

<5> В отношении региональных бюджетов федеральным законодательством устанавливаются предельные значения планового и фактического дефицита. В соответствии с п. 2 ст. 92.1 БК РФ дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

<6> По общему правилу объем государственного долга субъекта РФ не должен превышать общего объема доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений. Это означает, что совокупный объем долговых обязательств субъекта РФ должен быть покрыт годовым объемом налоговых и неналоговых доходов (ст. 107 БК РФ). Федеральным **законом** от 28 декабря 2022 г. N 562-ФЗ введено послабление - превышение государственного долга субъекта РФ над объемом налоговых и неналоговых доходов возможно на сумму бюджетных кредитов из федерального бюджета, предоставленных в целях финансового обеспечения инфраструктурных проектов.

<7> Объем заимствований не может превышать объем дефицита бюджета, увеличенный на объем долговых обязательств, подлежащих погашению в финансовом году. Действующие положения БК РФ, а именно п. п. 3 и 4 ст. 106, изложены в редакции Федерального **закона** от 28 декабря 2022 г. N 562-ФЗ, допускающей превышение общих сумм заимствований субъектов РФ и муниципальных образований над общими суммами средств, направленными на финансирование дефицита бюджета, и объемами погашения долговых обязательств субъектов РФ или муниципальных образований соответственно на объем остатков, образовавшихся на конец отчетного финансового года в связи с неполным использованием целевых межбюджетных трансфертов, целевых безвозмездных поступлений от организаций, дотаций, предоставленных с условиями их использования, а также на объем поступлений доходов отчетного финансового года, зачисленных в соответствующий бюджет после последнего рабочего дня отчетного финансового года. При возникновении целевых остатков в отчетном финансовом году соответствующие денежные средства должны быть учтены в качестве источников финансирования дефицита бюджета в текущем году с одновременным сокращением предельного объема заимствований на текущий финансовый год.

<8> Федеральным **законом** от 21 ноября 2022 г. N 448-ФЗ в ст. 103 БК РФ включен п. 18.1, согласно которому доходность по государственным ценным бумагам субъектов РФ не может превышать ключевую ставку Банка России, увеличенную на один процентный пункт, в случае, если у субъекта РФ отсутствует кредитный рейтинг не ниже уровня, устанавливаемого Правительством РФ, от одного или нескольких осуществляющих рейтинговые действия юридических лиц, перечень которых определяется Правительством РФ.

<9> Внешние заимствования вправе осуществлять те субъекты РФ, которые одновременно не получают федеральные дотации, не имеют просроченной задолженности по долговым обязательствам, имеют кредитный рейтинг не ниже уровня, установленного Правительством РФ. Субъекты РФ, получающие федеральные дотации и отвечающие остальным двум требованиям, вправе осуществлять внешние заимствования только в пределах объемов долговых обязательств по внешним заимствованиям, подлежащим погашению в соответствующем финансовом году (ст. 104 БК РФ).

Подчеркнем, что сбалансированность бюджета публично-правового образования, представляющая собой баланс между, с одной стороны, суммой доходов и положительного сальдо источников финансирования дефицита бюджета в финансовом году и, с другой стороны, общим объемом расходов, может быть достигнута за счет приостановления действия нормативных правовых актов или их отдельных положений, на основании которых возникают расходные обязательства. Поэтому финансовая устойчивость не может рассматриваться только как способность субъекта РФ обеспечивать сбалансированность своего бюджета, "отказываясь" от расходных обязательств в силу отсутствия должного финансового обеспечения, а должна пониматься именно как сочетание сбалансированности бюджета и платежеспособности в полном объеме. Однако следует учесть и вероятность отказа субъекта РФ от расходных обязательств не только в силу отсутствия финансовой обеспеченности, но и в силу политических причин, изменившихся приоритетов социально-экономического развития региона и иных внешних и внутренних факторов <10>.

<10> Подробнее о правовом обеспечении финансовой устойчивости публично-правовых образований см.: Поветкина Н.А. [Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации](#) // Журнал российского права. 2015. N 8. С. 77 - 89. DOI: 10.12737/12230.

Развитие межбюджетных отношений как поиск оптимального сочетания динамичных и стабилизирующих финансово-правовых инструментов. Развитие межбюджетных отношений может быть охарактеризовано как переход межбюджетных отношений из одного состояния в другое под воздействием правовых и политических факторов. Целью развития межбюджетных отношений является достижение такого состояния правового механизма распределения финансовых ресурсов внутри бюджетной системы государства, которое бы позволило обеспечивать финансовую устойчивость всех публично-правовых образований. Ю.В. Леднева отмечает высокую частотность внесения законодательных изменений в межбюджетное регулирование, поясняя это незавершенным поиском оптимального и эффективного правового механизма разграничения расходов и доходов по уровням бюджетной системы <11>.

<11> См.: Леднева Ю.В. Конституционные основы финансового законодательства // *Налоги и финансовое право*. 2018. N 12. С. 143.

Финансово-правовой механизм межбюджетных отношений включает четыре компонента <12>: 1) правовое закрепление распределения налогов и сборов между уровнями публичной власти; 2) правовое закрепление единых и дифференцированных нормативов отчислений от налогов и сборов в нижестоящие бюджеты; 3) правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов; 4) правовое регулирование предоставления межбюджетных кредитов. Каждый из компонентов отличается характерным только для него сочетанием финансово-правовых инструментов со статичным и динамичным эффектом. Именно последние предопределяют развитие межбюджетных отношений, учитывая то, что с качественной точки зрения новое состояние межбюджетных отношений измеряется сочетанием финансово-правовых инструментов статичного и динамичного характера, оптимальность которого позволяет обеспечивать финансовую устойчивость субъектов РФ. Финансово-правовой механизм межбюджетных отношений должен отвечать одновременно требованиям постоянства и динамики, в силу чего правовые средства, формирующие содержание финансово-правового механизма и оказывающие сдерживающий, стимулирующий или нейтральный эффект на участников межбюджетных правоотношений, должны находиться в оптимальном сочетании между собой.

<12> В совокупности компоненты межбюджетных отношений формируют механизм бюджетного регулирования. Понятие бюджетного регулирования является в большей степени экономическим, поскольку оно характеризует систему экономических отношений, складывающихся по поводу распределения финансовых ресурсов между бюджетами бюджетной системы.

1. *Правовое закрепление распределения налогов и сборов между уровнями публичной власти.* Эта

подсистема имеет наиболее стабильный характер и редко подлежит изменениям. Вопрос об отнесении того или иного налога к федеральным, региональным или местным не является правовым, а лежит в плоскости фискальной политики, реализуемой посредством дискреционных полномочий федерального законодателя <13>. Развитие межбюджетных отношений в рамках первого компонента не носит динамичного характера, поскольку система налогов и сборов должна быть определенной и предсказуемой прежде всего для налогоплательщиков. Постоянство "схемы распределения" налогов и сборов по структурным элементам системы предопределяет постоянство межбюджетных отношений, формируя каркас доходных источников публично-правовых образований.

<13> Следует учесть, что региональный бюджет в аспекте бюджетного процесса и региональные налоги как доходы региональных бюджетов входят в предмет ведения субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ), тогда как вопросы правового регулирования бюджетных отношений относятся к предмету ведения Федерации. Содержание предметов ведения является подвижным под воздействием развития общества и государства. По данному вопросу см.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 13 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". М., 2020. С. 55 - 64.

Возможность органов государственной власти субъектов РФ принимать законодательные, политические и управленческие решения по обеспечению сбалансированности своих бюджетов с учетом исполнения всех действующих расходных обязательств обусловлена в том числе принципом самостоятельности бюджетов <14>, в соответствии с которым формирование доходов, расходов и осуществление бюджетного процесса в отношении регионального бюджета находятся в зоне ответственности субъекта РФ, а не федерального законодателя. Формирование и поддержание финансового обеспечения расходных обязательств регионов в полном объеме, в свою очередь, зависят от достаточности источников региональных доходов, в связи с чем в последние годы Российской Федерацией проводится последовательная политика по нивелированию федеральных льгот по региональным налогам <15>. Данная мера, с одной стороны, расширяет полномочия органов государственной власти субъектов РФ, позволяя им проводить собственную фискальную политику посредством опережающего и параллельного законодательства субъектов РФ <16>, но, с другой стороны, не позволяет России проводить единую налоговую политику в отношении отдельных категорий населения. Например, вопрос о предоставлении налоговых льгот по транспортному налогу, относящемуся в силу ст. 14 НК РФ к региональным налогам, налогоплательщикам - физическим лицам определенной социальной категории, например ветеранам боевых действий в связи с проведением специальной военной операции на Украине, формально может быть разрешен как федеральным законодателем, так и региональными, однако первое противоречило бы сложившейся политической тенденции. С одной стороны, вопрос установления налоговой льготы по транспортному налогу ветеранам боевых действий имеет общефедеральное значение, поскольку является следствием проведения военных действий в рамках общефедеральной функции государства, с другой стороны, установление налоговых льгот по региональным налогам независимо от категории налогоплательщиков находится в зоне совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и, учитывая текущий политический курс на упразднение налоговых льгот по региональным и местным налогам, подлежит разрешению с учетом дискреции регионального законодателя <17>.

<14> Теоретическое осмысление законодательного закрепления прав субъектов РФ в финансово-бюджетной сфере нашло отражение в научной литературе. См., например: Евсеев П.И., Ялбулганов А.А. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. 2005. N 2.

<15> Вопросы установления и введения региональных налогов, в том числе установления налоговых льгот и условий их применения, охватываются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ), тогда как вопрос распределения доходов от региональных налогов находится в предмете ведения субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ). См. Постановление КС РФ от 21 марта 1997 г. N 5-П.

<16> В отношении опережающего и параллельного законотворчества субъектов РФ по вопросам совместного ведения см.: Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 8. М., 2018. С. 91 - 108.

<17> Действующая редакция [ст. 361.1 НК РФ](#) не закрепляет ни одной налоговой льготы, а посвящена лишь порядку реализации права налогоплательщика на налоговую льготу, установленную законодательством субъектов РФ о налогах и сборах. Данный подход соответствует [Основам](#) государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденным Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. N 13, согласно которым сбалансированность бюджетов субъектов РФ должна обеспечиваться в первую очередь за счет поэтапного упразднения установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, а также федеральным налогам в части, зачисляемой в региональные и местные бюджеты. В отдельных субъектах РФ налоговая льгота по транспортному налогу уже предусмотрена региональным законодательством. [Статья 4](#) Закона г. Москвы от 9 июля 2008 г. N 33 "О транспортном налоге" освобождает ветеранов боевых действий от уплаты транспортного налога в отношении одного транспортного средства. Аналогичная норма закреплена [ст. 25](#) Закона Московской области от 24 ноября 2004 г. N 151/2004-ОЗ "О льготном налогообложении в Московской области", [ст. 5](#) Закона Краснодарского края от 26 ноября 2003 г. N 636-КЗ "О транспортном налоге на территории Краснодарского края", [ст. 5](#) Закона Калужской области от 26 ноября 2002 г. N 156-ОЗ "О транспортном налоге на территории Калужской области" и др.

В случае если федеральные льготы по транспортному налогу в действующей редакции части второй [НК РФ](#) отсутствуют, то по налогу на имущество организаций федеральных льгот сохраняется много. Развитие и поддержка малого и среднего бизнеса, сохранение рабочих мест, привлечение иностранных инвестиций в страну требуют проведения единой федеральной политики в области налогообложения, в том числе поимущественного, что вынуждает федерального законодателя реализовывать свое полномочие в области региональных налогов.

2. Правовое закрепление единых и дифференцированных нормативов отчислений от налогов и сборов в нижестоящие бюджеты. В рамках второго компонента межбюджетные отношения развиваются более динамично, однако в целях повышения определенности и прогнозируемости доходов региональных бюджетов основной массив нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов составляют единые нормативы отчислений. Единство нормативов отчислений обусловлено принципом равенства бюджетных прав субъектов РФ и запрета дискриминации в вертикальных межбюджетных правоотношениях. В данном контексте под единством понимается географическое единство, или "одинаковость" нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в региональные бюджеты в пространстве независимо от плотности населения, социально-экономических, климатических и прочих параметров состояния региона. Единые нормативы отчислений преимущественно устанавливаются законами постоянного характера, несмотря на то что допускается их установление законами о бюджетах. Данный механизм позволяет стабилизировать межбюджетные отношения.

Наравне с едиными нормативами отчислений устанавливаются дифференцированные, которые являются гибким и динамичным инструментом межбюджетного регулирования. Дифференцированные нормативы отчислений могут обладать побудительной силой и выполнять стимулирующую функцию. Например, в [Основных направлениях](#) бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики заявляется о расширении прав субъектов РФ по установлению дифференцированных нормативов отчислений от отдельных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, одной из сторон которых являются городские округа <18>.

<18> Инициатива нашла законодательную реализацию: в соответствии с [п. 3.5 ст. 58 БК РФ](#) органы государственной власти субъекта РФ вправе установить дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, заключивших соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, стороной которых является городской округ, от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим [Кодексом](#) и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ. Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений устанавливаются законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о

бюджете субъекта РФ или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия).

Между тем установление дифференцированных нормативов отчислений от налогов является отступлением от принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, согласно которому формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов осуществляются в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ (ст. 31.1). Согласно данному принципу дифференциация нормативов отчислений как альтернатива установления единых нормативов отчислений от налогов в нижестоящие бюджеты должна сопровождаться выработкой объективных критериев, в соответствии с которыми отдельные публично-правовые образования могут быть поставлены в лучшее положение по сравнению с иными. Дискреционное полномочие органов государственной власти субъектов РФ по установлению дифференцированных нормативов отчислений должно опираться на объективные критерии, установленные федеральным или региональным законодателем, поскольку данный вопрос находится в поле конкуренции Российской Федерации и регионов.

Дифференцированные нормативы отчислений от налогов как финансово-правовой инструмент бюджетно-налоговой политики, имеющий высокий регулирующий потенциал, в большей степени используется в отношениях между субъектами РФ и муниципальными образованиями, между тем со стороны Российской Федерации инструмент не нашел широкого применения.

3. *Правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов.* Стабилизирующим межбюджетные отношения финансово-правовым инструментом являются формы межбюджетных трансфертов, характеризующиеся специфическими признаками, которые имеют относительно постоянный характер. Например, такой правовой признак дотации, как отсутствие направления ее использования, постоянен и, таким образом, является стабилизирующей составляющей межбюджетных отношений.

Е.А. Бочкаревой справедливо отмечается высокий управленческий потенциал межбюджетных трансфертов. Автор указывает на такие законодательные "подвижки" в правовом механизме предоставления дотаций, как появление двух новых типов дотаций - на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ (абз. первый п. 11 ст. 131 БК РФ) и иные дотации (абз. второй п. 11 ст. 131 БК РФ) - наравне с традиционным типом дотаций - на выравнивание бюджетной обеспеченности <19>. Расширение финансово-правового инструментария <20> бюджетного регулирования происходит постоянно, поскольку Российская Федерация стремится адаптировать финансово-правовой механизм межбюджетных отношений под текущую социально-экономическую ситуацию. Введение новых типов дотаций не является исключением, однако отмеченный выше правовой признак - отсутствие направления использования дотации - остается неизменным. Законодательные изменения, указанные Е.А. Бочкаревой, "вписанные" в текущую финансово-правовую парадигму межбюджетных трансфертов, направлены на поиск оптимального сочетания сдерживающих и побуждающих финансово-правовых средств, поскольку одновременно с законодательным закреплением дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов, имеющих поощрительный характер, расчет которых основан на показателях эффективности управления публичными финансовыми ресурсами в регионе, были скорректированы ограничительные бюджетно-правовые нормы в части условий предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. С позиции правового воздействия нормы ограничительного характера также имеют побуждающий характер - они способствуют повышению качества системы управления публичными финансами на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, однако в отличие от поощрительных норм, регулирующих предоставление дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов, по правовому воздействию ближе к нормам-"санкциям".

<19> См.: Бочкарева Е.А. Финансово-правовые аспекты управления бюджетными ресурсами государства и его территорий // Право и практика. 2020. N 1.

<20> В настоящей статье автором разделяются понятия "финансово-правовой инструмент" и "финансово-правовое средство": под финансово-правовым инструментом понимается совокупность юридических норм финансового права, имеющих общую цель, сформированную субъектом правового регулирования и согласующуюся с направлениями бюджетно-налоговой политики, и обладающих достаточным регуляторным воздействием на участников регулируемых общественных отношений, тогда

как под финансово-правовым средством понимается средство финансового права как институциональное явление правовой действительности, воплощающее регулятивную силу права (см.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. N 6. С. 12 - 19). Каждый финансово-правовой инструмент характеризуется свойственным только ему сочетанием финансово-правовых средств. В научной литературе правовое регулирование отношений по предоставлению межбюджетных трансфертов рассматривается как финансово-правовой инструмент. См., например: Петрова И.В. Межбюджетные трансферты как "правовой инструмент" формирования публичных финансов // Публичные финансы в 21 веке: сборник научных статей по итогам международной научно-практической конференции. 2015. N 1. С. 150 - 153.

Третий компонент межбюджетных отношений имеет высокодинамичный характер: в этой части правового регулирования межбюджетных отношений наблюдается значительное количество законодательных изменений ввиду того, что бюджетно-налоговая политика в области межбюджетных отношений преимущественно затрагивает именно третий компонент. Однако основной массив законодательных изменений имеет точечный, "надстроечный" характер. Например, такое изменение в 2021 г., как индексация объема дотаций на текущий финансовый год, в целях установления минимального объема дотаций на очередной финансовый год имеет важнейшее значение в части обеспечения финансовой устойчивости субъектов РФ, но не вносит концептуальных изменений в ландшафт финансово-правового механизма распределения ресурсов между бюджетами.

Значимым законодательным изменением является сужение оснований предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с одновременным применением общего правила о распределении иных межбюджетных трансфертов законом о федеральном бюджете (ст. 132.1 БК РФ). Тенденция на распределение межбюджетных трансфертов всех форм законом о бюджете сохраняет актуальность на протяжении многих лет, поскольку выполняет функцию "стабилизатора" политических сил в бюджетном процессе. Внедрение технологии программно-целевого бюджетирования в бюджетный процесс привело к сдвигу в механизме сдержек и противовесов разделения властей в сторону исполнительной власти <21>, что вызвало контрдействие со стороны законодательной власти по наращиванию полномочий в части бюджетного регулирования. Законодательное сужение оснований предоставления иных межбюджетных трансфертов, по сути, означает сокращение возможностей со стороны Российской Федерации полного покрытия расходных обязательств субъектов РФ <22>, что, вероятно, приведет к "сворачиванию" части государственных программ субъектов РФ, полностью финансируемых за счет средств федерального бюджета. С одной стороны, изменение направлено на повышение правовой определенности, подотчетности и прозрачности предоставления иных межбюджетных трансфертов, а также четкости разграничения расходов между бюджетами, с другой стороны, оно требует одновременного введения "поддерживающих" региональную финансовую устойчивость финансово-правовых инструментов.

<21> Расширению полномочий органов исполнительной власти в бюджетном процессе способствовали и иные законодательные меры, в связи с чем можно утверждать о наличии в последние годы тенденции расширения полномочий правительства при сужении полномочий парламента.

<22> Федеральным [законом](#) от 2 августа 2019 г. N 307-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений" предусмотрена утрата силы с 2024 г. положений БК РФ (подп. 1 и 2 п. 1 ст. 132.1), в соответствии с которыми иные межбюджетные трансферты предоставляются на софинансирование и финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и предметам ведения субъектов РФ.

Существенной тенденцией развития межбюджетных отношений является расширение пространственного направления движения финансовых ресурсов, а именно появление "горизонтальных" межбюджетных трансфертов. В соответствии с Основными [направлениями](#) бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в целях концентрации ресурсов для регионального инфраструктурного развития планируется введение механизма горизонтальных субсидий между бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований (в том числе для совместного развития инфраструктуры). Данная мера связана с приведенной мерой в рамках второго компонента межбюджетных отношений, поскольку они обе направлены на формирование финансово-правового механизма роста городских и сельских агломераций.

Поскольку агломерации могут появляться на границах двух и более субъектов РФ, то бюджетно-правовой механизм возникновения и развития межбюджетных отношений между двумя и более субъектами РФ должен выстраиваться на основе межрегиональных соглашений о сотрудничестве и совместных проектов, финансируемых из нескольких бюджетов. Таким образом, стратегические цели в области пространственного развития России предопределяют динамику развития правового регулирования "горизонтальных" межбюджетных отношений. Распределение финансовых ресурсов "по горизонтали", минуя федеральный бюджет, является общей тенденцией развития межбюджетных отношений, характерной для предоставления бюджетных средств как на безвозмездной и безвозвратной основе (межбюджетные трансферты), так и на возмездной, возвратной и срочной основе (межбюджетный кредит).

4. *Правовое регулирование предоставления межбюджетных кредитов.* Данный компонент ввиду отсутствия емкого и разнообразного содержания не подвержен высокой степени законотворческих изменений. Основным направлением развития межбюджетных отношений в этой части также является расширение финансово-правовых инструментов с учетом пространственного развития страны. Прежде всего это межбюджетное кредитование "по горизонтали". С 2023 г. законодательно установлена возможность предоставления бюджетных кредитов из бюджета субъекта РФ в бюджет другого субъекта РФ со сроком до трех лет. На первый взгляд мера носит побуждающий характер, расширяющий возможности субъектов РФ к обеспечению своей финансовой устойчивости за счет свободных финансовых ресурсов других субъектов РФ. В Основных [направлениях](#) бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики данная мера отнесена к разряду законодательных изменений, направленных "на обеспечение возможности регионов принимать гибкие и оперативные решения по поддержке экономики, предоставление большей самостоятельности в управлении бюджетными ресурсами, донстройку бюджетного процесса на реализацию антикризисных мер". Однако следует учесть следующее. В правоприменительной практике и науке финансового права вопрос правовой природы бюджетных правоотношений по предоставлению бюджетного кредита является дискуссионным <23>. Положения БК РФ прямо отсылают правоприменителя к положениям гражданского законодательства ([п. 1 ст. 93.2 БК РФ](#)), что порождает конкуренцию двух правовых режимов - разрешительного и дозволистельного. Обладает ли субъект РФ, имеющий имущественную самостоятельность, гарантированную ему [Конституцией](#) РФ и поддерживаемую положениями [БК РФ](#), свободой договора в ситуации с межбюджетным кредитованием? При положительном ответе на поставленный вопрос законодательная мера по установлению "горизонтальных" межбюджетных кредитов до трех лет является ограничением его финансовых возможностей. При отрицательном ответе - расширением. Именно публично-правовое понимание межбюджетного кредитования как элемента бюджетного регулирования отражено в Основных [направлениях](#) бюджетно-налоговой политики, тогда как правоприменительная (судебная) практика, разрешающая правовые споры, возникающие из межбюджетных правоотношений по поводу предоставления, возврата или обслуживания бюджетного кредита, может складываться с учетом гражданско-правового понимания бюджетного кредита.

<23> Вопрос о правовой природе правоотношений по предоставлению бюджетного кредита не ставился перед Конституционным Судом РФ. В 2005 г. Конституционным Судом РФ по данному вопросу не было сформировано позиции, ввиду того что "Конституция Российской Федерации ([статьи 118, 125, 126 и 127](#)) не допускает подмену судопроизводства по гражданским, административным или уголовным делам конституционным судопроизводством. Решение вопроса о том, какой нормативный акт - Гражданский кодекс Российской Федерации или Бюджетный кодекс Российской Федерации должен быть применен в конкретном деле, какова правовая природа договора бюджетного кредита, полученного заявителем, какие нормы законодательства должны быть применены при принятии правоприменительного решения, - компетенция арбитражных судов и Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно". См. [Определение](#) КС РФ от 10 марта 2005 г. N 65-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ОАО "Татсахарпром" на нарушение конституционных прав и свобод п. 11 ст. 76 БК РФ". Однако в 2011 г. Суд подробно исследовал данный вопрос и заключил об "особом характере" данных правоотношений. См. [Постановление](#) КС РФ от 20 июля 2011 г. N 20-П. Также см.: Смагина Е.С. Участие государства в современном цивилистическом процессе: [монография](#). М., 2021.

Заключение. На органы государственной власти регионального значения возложены полномочия по обеспечению финансовой устойчивости соответствующих субъектов РФ, понимаемой как состояние системы управления средствами региональных бюджетов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, позволяющее обеспечивать сбалансированность указанных бюджетов при

выполнении полного объема расходных обязательств субъектов РФ.

При наделении в соответствии с [Конституцией](#) РФ субъектов РФ финансовой самостоятельностью в вопросе обеспечения их финансовой устойчивости федеральный законодатель играет решающую роль в развитии межбюджетных отношений с участием субъектов РФ. Межбюджетные правоотношения, в свою очередь, возникают в целях распределения финансовых ресурсов внутри бюджетной системы для обеспечения финансовой устойчивости каждого элемента, в том числе региональных бюджетов, и сбалансированности системы в целом.

Под развитием межбюджетных отношений понимается качественное изменение их состояния под воздействием правовых и политических факторов, тогда как финансово-правовой механизм межбюджетных отношений включает правовое закрепление распределения налогов и сборов между уровнями публичной власти; правовое закрепление единых и дифференцированных нормативов отчислений от налогов и сборов в нижестоящие бюджеты; правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов; правовое регулирование предоставления межбюджетных кредитов.

Правовой режим финансовой устойчивости субъектов РФ включает сбалансированное сочетание двух категорий финансово-правовых инструментов в рамках каждого из четырех компонентов финансово-правового механизма межбюджетных отношений - динамичных, приводящих систему межбюджетных отношений в движение и детерминирующих ее развитие, и стабилизирующих, обеспечивающих предсказуемость и определенность межбюджетного регулирования. Вследствие чего каждый компонент характеризуется уникальным, свойственным только ему сочетанием стабилизирующих и динамичных финансово-правовых инструментов. По мере движения от первого к последнему компоненту возрастает степень изменчивости законодательного регулирования при сохранении общих тенденций бюджетно-налоговой политики. Наиболее динамичной составляющей правового обеспечения межбюджетного регулирования является правовое обеспечение отношений по предоставлению межбюджетных трансфертов, а наименее - правовое закрепление распределения налогов и сборов между уровнями публичной власти.

Тенденционными направлениями развития межбюджетных отношений являются: снижение количества федеральных льгот по региональным налогам, расширение пространственного, "горизонтального" направления движения финансовых ресурсов в форме межбюджетных трансфертов и кредитов, законодательное уменьшение количества оснований предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Список литературы

1. Fabbrini F. The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism (May 1, 2012) // Boston College International and Comparative Law Review. 2013. Vol. 36. DOI: 10.2139/ssrn.2096227.
2. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. N 6.
3. Бочкарева Е.А. Финансово-правовые аспекты управления бюджетными ресурсами государства и его территорий // Право и практика. 2020. N 1.
4. Евсеев П.И., Ялбулганов А.А. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. 2005. N 2.
5. Леднева Ю.В. Конституционные основы финансового законодательства // Налоги и финансовое право. 2018. N 12.
6. Петрова И.В. Межбюджетные трансферты как "правовой инструмент" формирования публичных финансов // Публичные финансы в 21 веке: сборник научных статей по итогам международной научно-практической конференции. 2015. N 1.
7. Поветкина Н.А. [Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости](#) Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. N 8. DOI: 10.12737/12230.
8. Поветкина Н.А. Понятие и правовые меры обеспечения сбалансированности бюджета // Вестник

Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 11. N 3.

9. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: [монография](#) / под ред. И.И. Кучерова. М., 2016.

10. Смагина Е.С. Участие государства в современном цивилистическом процессе: [монография](#). М., 2021.

11. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 8. М., 2018.

12. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический [комментарий](#) к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". М., 2020.

References

1. Fabbrini F. The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism (May 1, 2012). Boston College International and Comparative Law Review, 2013, vol. 36, pp. 1 - 38. DOI: 10.2139/ssrn.2096227.

2. Alekseev S.S. Pravovye sredstva: postanovka problemy, ponyatie, klassifikatsiya. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1987, no. 6, pp. 12 - 19.

3. Bochkareva E.A. Finansovo-pravovye aspekty upravleniya byudzhetsnymi resursami gosudarstva i ego territoriy. Pravo i praktika, 2020, no. 1.

4. Yevseyev P.I., Yalbulganov A.A. Issues of legal regulation of the powers of the subjects of the Russian Federation in the budget sphere. Journal of Russian Law, 2005, no. 2, pp. 44 - 55. (In Russ.)

5. Ledneva Yu.V. Konstitutsionnye osnovy finansovogo zakonodatel'stva. Nalogi i finansovoe pravo, 2018, no. 12.

6. Petrova I.V. Mezhyudzhetye transferty kak "pravovoy instrument" formirovaniya publichnykh finansov. Publichnye finansy v 21 veke: sbornik nauchnykh statey po itogam mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, 2015, no. 1, pp. 150 - 153.

7. Povetkina N.A. Concept of Legal Support for Financial Stability of the Russian Federation. Journal of Russian Law, 2015, no. 8, pp. 77 - 89. (In Russ.) DOI: 10.12737/12230.

8. Povetkina N.A. Ponyatie i pravovye mery obespecheniya sbalansirovannosti byudzheta. Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo, 2015, vol. 11, no. 3.

9. Povetkina N.A. Finansovaya ustoychivost' Rossiyskoy Federatsii. Pravovaya doktrina i praktika obespecheniya. Ed. by I.I. Kucherov. Moscow, 2016. 344 p.

10. Smagina E.S. Uchastie gosudarstva v sovremennom tsivilisticheskom protsesse. Moscow, 2021. 268 p.

11. Khabrieva T.Ya. Selected Works. Vol. 8. Moscow, 2018. (In Russ.)

12. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities". Moscow, 2020. 240 p. (In Russ.)

Подписано в печать

21.07.2023