



**Анна Владимировна
САВИНА,**

доцент кафедры
конституционного
и международного права
Института права
и национальной
безопасности
Тамбовского
государственного
университета имени
Г. Р. Державина, кандидат
юридических наук, доцент
anna.savina56@mail.ru
392000, Россия, г. Тамбов,
ул. Интернациональная,
д. 33

Инструменты межбюджетного регулирования: правовые особенности и пределы

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов межбюджетного регулирования. В работе анализируется эволюция межбюджетных трансфертов в Российской Федерации, исследуются вопросы отдельных принципов бюджетной системы РФ, определяется их роль в регулировании межбюджетных отношений. Акцентируется внимание на изменениях в законодательстве, обусловленных современными экономическими и социальными вызовами. Исследуются особенности дотаций, субсидий, субвенций, анализируется их роль в финансовой деятельности субъектов РФ и муниципальных образований. Особое внимание уделяется правовым аспектам распределения бюджетных средств по бюджетам бюджетной системы РФ, выявляются пределы правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: публичная финансовая деятельность, межбюджетные трансферты, дотации, субсидии, субвенции, пределы правового регулирования, принципы бюджетной системы

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.100-106

Anna V. SAVINA,

Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law
of the Institute of Law and National Security
of the Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Cand. Sci. (Law)

anna.savina56@mail.ru

33, ul. Internatsionalnaya, Tambov, Russia, 392000

Instruments of Inter-Budgetary Regulation: Legal Features and Limits

Abstract. The article examines aspects of inter-budgetary regulation, analyzes the evolution of inter-budgetary transfers in the Russian Federation, identifies issues of individual principles of the budgetary system of the Russian Federation, and determines their role in regulating inter-budgetary relations. Attention is focused on changes in legislation caused by modern economic and social challenges. The article examines the features of grants, subsidies, and subventions, and analyzes their role in the financial activities of the subjects of the Russian Federation and municipalities. Special attention is paid to the legal aspects of allocating budgetary funds to the budgets of the budgetary system of the Russian Federation, and the limits of legal regulation in this area are defined.

Keywords: public financial activity, inter-budgetary transfers, grants, subsidies, subventions, limits of legal regulation, principles of the budgetary system

Вопросы социально-экономического развития России представляют важную тему для научных исследований долгое время и не теряют своей актуальности в современных реалиях. В финансово-правовой науке данная проблематика не обойдена вниманием. Среди вопросов, связанных с развитием государства, обстоятельно обсуждается межбюджетное регулирование. Совершенствование данного института способствует повышению финансовой стабильности субъектов РФ, муниципальных образований, что в настоящее время представляет собой значимый вектор на укрепление экономики Российской Федерации в целом.

Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года¹ (далее — Стратегия). Обращает на себя внимание цель, определенная в документе: формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики.

Достижение данной цели видится невозможным без проведения эффективной государственной, в частности финансовой, политики не только на федеральном уровне, но и в регионах, муниципальных образованиях. От надлежащей организации процессов распределения и перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами бюджетной системы РФ зависит стабильность функционирования финансовой системы страны в целом.

Следует обратить внимание на следующий факт: в Стратегии отмечается, что санкции недружественных стран влияют на снижение доли импорта. Это, в свою очередь, стимулирует развитие экономики предложения, направленной на внутренний рынок. Подчеркивается и ускорение темпов роста региональных экономик, а также укрепление межрегиональных связей.

В Стратегии определены принципы пространственного развития страны. Среди них выделим принцип повышения уровня самостоятельности территорий в решении задач социально-экономического развития за счет роста собственных доходов и сбалансированной политики в сфере межбюджетных отношений. Так, постановка законодателем задачи увеличения доли собственных доходов субъектами РФ и муниципальными образованиями определяет в некотором роде изменение специфики и тенденцию к расширению пределов их полномочий.

Правовое регулирование межбюджетных отношений основывается на принципе бюджетного федерализма. По мнению Ю. А. Крохиной, он «является ориентиром для всех нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты бюджетной деятельности государства»².

В этой связи подчеркнем, что особенности государственного устройства России, стремление субъектов РФ, муниципальных образований к расширению финансовой автономии и их взаимосвязь с федеральным центром в форме

¹ URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf (дата обращения: 15.04.2025).

² URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf. С. 204.



межбюджетных правоотношений определяют необходимость установления правовых пределов для каждого участника таких правоотношений при осуществлении ими своих полномочий или реализации иных субъективных прав.

Межбюджетное регулирование осуществляется с помощью различных правовых инструментов, однако в науке отсутствует единый подход к их пониманию. Например, Е. В. Горюцкая разделяет их на «разграничение налоговых полномочий и доходных источников; разграничение расходных обязательств и их финансирование; предоставление финансовой помощи»³. В. В. Татарникова выделяет такие инструменты, как «дотации, субсидии, закрепление налоговых и неналоговых доходов за бюджетами различного уровня, субвенции, иные межбюджетные трансферты, передача части налоговых и неналоговых доходов бюджетам другого уровня, бюджетные кредиты»⁴.

Небезызвестно, что инструменты межбюджетного регулирования призваны регулировать доходы бюджетов. По этому поводу Н. И. Химичевой и Е. В. Покачаловой отмечено, что регулирование доходов бюджетов может осуществляться двумя способами: передачей бюджетам субъектов РФ или муниципальных образований процентных отчислений от налогов или иных платежей, оказание прямой финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня в форме межбюджетных трансфертов⁵. Характеризуя доходную часть бюджета в контексте межбюджетных отношений, ученые выделяют также заемные средства — бюджетный кредит⁶.

Учитывая изложенные научные позиции, можно выделить и пределы межбюджетного регулирования, определяющие рамки полномочий:

- субъектов межбюджетных отношений в вопросах предоставления и получения финансовой поддержки из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня бюджетной системы;
- в вопросах использования полученных в форме финансовой поддержки средств (например, в зависимости от целевого/нецелевого характера);
- связанных с предоставлением или получением бюджетного кредита.

Остановимся подробнее на отдельных инструментах межбюджетного регулирования.

Финансовая поддержка бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляемая посредством передачи им прав на получение доходов для исполнения собственных полномочий в виде установления единых и дифференцированных нормативов отчислений от соответствующих налоговых и неналоговых доходов (например, установление дифференцированных нормативов отчислений от налога на прибыль организаций на 2023—2025 гг.; замена дотаций

³ . Горюцкая Е. В. Об инструментах межбюджетного регулирования в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2011. № 1—2. С. 146.

⁴ Татарникова В. В. Внутрирегиональные межбюджетные отношения как инструмент стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии : дис. ... канд. экон. наук. Томск, 2021. С. 35.

⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. С. 212—213 (авторы главы — Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова).

⁶ См.: Финансовое право. С. 214.

на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ⁷ и др.), является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования развития субъектов РФ и муниципальных образований.

В данном механизме усматривается расширение рамок правовой диспозитивности. Такой подход имеет свои преимущества. Они заключаются и в возможности самостоятельного планирования собственных доходов субъектами РФ и муниципальными образованиями, и в стимулировании к собираемости налогов, и в стремлении развивать инвестиционную привлекательность.

Т. Б. Тереховой было отмечено, что необходимо «установление такого механизма регулирования территориальных и местных бюджетов, при котором “собственные” доходы в каждом из бюджетов стали бы преобладающими»⁸.

Однако следует признать тот факт, что, несмотря на возрастающий экономический потенциал субъектов РФ и муниципальных образований, до сих пор невозможно обеспечить сбалансированность бюджетной системы РФ без финансовой поддержки посредством межбюджетных трансфертов.

Термин «межбюджетные трансферты» (англ. *intergovernmental transfers*) — достаточно широкое понятие, которое используется для обозначения передачи финансовых ресурсов из одного бюджета в другой. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ содержит определение этого понятия⁹.

Достижение национальных целей, определенных в Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309¹⁰ является масштабным вызовом как для федерального бюджета, так и для региональных, местных бюджетов.

В государстве непрерывно происходит процесс определения и утверждения федеральных проектов, что создает предпосылки для их реализации на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Цели и отдельные мероприятия, включенные в федеральные проекты и относящиеся к полномочиям субъектов РФ, декомпозируются по регионам, где устанавливаются требования по их реализации к соответствующим им региональным проектам. Реализация регионами и муниципальными образованиями заданных целей и проведение мероприятий требует финансового обеспечения

⁷ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh (дата обращения: 15.04.2025).

⁸ Терехова Т. Б. Развитие межбюджетных отношений в современной России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12. № 5—1. С. 568.

⁹ Межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

¹⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.



из федерального бюджета. В этой связи существенное значение имеют форма предоставления межбюджетных трансфертов и объемы их распределения по субъектам РФ. В действующем законодательстве¹¹ определены размеры бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг. В частности, на этот период дотации предусмотрены для реализации двух государственных программ¹².

В рамках реализации второй программы предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» и др. Субсидии и субвенции, предоставляемые из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на 2025—2027 гг., основываются на более широком перечне государственных программ (более 30 для субсидий и более 15 для субвенций).

Важно отметить, что механизмы правового регулирования межбюджетных трансфертов меняются, появляются новые правовые рамки для их реализации (например, определение государственных программ по которым предусмотрены дотации).

Для сравнения следует обратиться к Федеральному закону от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», в котором распределение дотаций на 2010 г. для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ не предполагало наличия государственных программ, а содержало лишь общую информацию об объемах дотаций и их распределении между субъектами РФ.

Согласно определению понятия «дотации» (ст. 6 БК РФ), их ключевыми признаками являются безвозмездность, безвозвратность, отсутствие направлений использования. Как следует из вышеприведенного примера, в более ранних законах о бюджете таких направлений, действительно, не предполагалось. Были лишь определены объемы предоставляемых денежных средств.

Но современное бюджетное законодательство все же задает направления, определяя государственные программы, в которых уточнены не только объемы дотаций, но и их виды (дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели; дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета Республики Крым и др.), как это закреплено в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов».

Справедливо замечание В. И. Матвиенко, отметившей, что как изменились: «ситуация в мире и те вызовы, с которыми столкнулись государства, экономики,

¹¹ Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. I, II, III, IV). Ст. 7410.

¹² См.: Государственная программа Российской Федерации «Космическая деятельность России»; Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

люди, вызовы ранее невиданные. Все это потребовало новой определенности, новой системы координат»¹³.

Поддерживая данную позицию, следует сказать, что и межбюджетное регулирование постепенно преобразуется, обретает новые черты и новую определенность. Законодатель, расширяя пределы самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в одних сферах управления публичными финансами, сужает их в других. Тем не менее, несмотря на политику расширения самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в управлении финансами, в законодательстве наблюдается тенденция к некоторому закреплению координирующих институтов.

Вместе с тем, говоря о потенциале развития финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, следует обозначить пока еще острую проблему недостатка у них собственных доходов бюджетов, возможно, связанную с недостатком инвестиционной активности и низким уровнем экономического стимулирования хозяйствующих субъектов. Решение проблемы осуществляется разными способами¹⁴, так или иначе направленными на рост экономического и налогового потенциалов субъектов РФ и муниципальных образований.

Изучение Министерством финансов РФ положительной практики пилотных регионов по принимаемым ими мерам, направленным на увеличение доходов, позволило сформировать общий перечень мер для органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по повышению доходов бюджетов. Тем не менее проблема увеличения доходных источников не является единственной.

Наряду с этим все еще актуальна проблема нерационального управления бюджетными средствами и поиска механизмов оптимизации расходов. Видится, что только комплексный подход к решению подобных вопросов совместно с эффективным межбюджетным регулированием способен содействовать достижению поставленных законодателем целей и укреплению финансовой системы государства.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что межбюджетное регулирование не только трансформируется, но и обретает новые черты, которые соответствуют современным требованиям. Это создает возможности для более эффективного управления финансовыми ресурсами на местах и укрепляет финансовую устойчивость государства в условиях изменчивого мира.

¹³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64076> (дата обращения: 15.04.2025).

¹⁴ Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=124941-metodicheskie_rekomendatsii_organam_ispolnitelnoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_sposobstvuyushchie_uzvelicheniyu_dokhodnoi_bazy_byud (дата обращения: 15.04.2025).



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Горюцкая Е. В.* Об инструментах межбюджетного регулирования в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. — 2011. — № 1—2. — С. 145—149.
2. *Терехова Т. Б.* Развитие межбюджетных отношений в современной России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2022. — Т. 12. — № 5—1. — С. 566—573.
3. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2017. — 800 с.