

УДК 347.73

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ БРЯНСКОЙ ОБЛАСТИ

Партненко Светлана Ивановна¹,
e-mail: partnenko.svetlana@ya.ru,

¹Московский аналитический центр в сфере городского хозяйства, г. Москва, Россия

В статье проводится исследование правового регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне в современных условиях. Цель исследования состоит в разработке механизмов правового регулирования межбюджетных отношений обеспечивающих развитие регионов путем закрепления на долгосрочной основе источников на реализацию мероприятий по достижению национальных целей развития территорий. Предметом исследования является обоснование механизмов правового регулирования межбюджетных отношений по развитию регионов и достижению установленных национальных целей. Исходя из предмета исследования, решались следующие задачи: проанализировать региональный опыт формирования правовых основ по регулированию межбюджетных отношений на региональном уровне; рассмотреть методы бюджетного права, регулирующие межбюджетные отношения; сформулировать предложения по формированию механизмов правового регулирования межбюджетных отношений на современном этапе. В ходе исследования использованы общенаучные и специальные методы, в частности системный, логический, а также методы анализа, синтеза, толкования. В результате проведенного исследования доказано, что формирование правовых механизмов межбюджетного регулирования по распределению средств консолидированного бюджета субъектов с учетом расходов муниципальных образований на реализацию мероприятий развития территорий, предусмотренных государственными программами и региональными проектами с применением целевых индикаторов, позволяет обеспечить сбалансированность местных бюджетов, а также способствует достижению национальных целей развития регионов. По тексту статьи Российская Федерация сокращенно указывается – РФ.

Ключевые слова: правовое регулирование, межбюджетные отношения, сбалансированность бюджетов, государственные программы, национальные цели, межбюджетное взаимодействие, целевые индикаторы, эффективность бюджетных средств

LEGAL REGULATION OF INTER-BUDGETARY RELATIONS OF REGIONAL DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF THE BRYANSK REGION

Partnenko S.I.¹,
e-mail: partnenko.svetlana@ya.ru,

¹Moscow Analytical Center in the field of urban economy, Moscow, Russia

The article examines the legal regulation of inter-budgetary relations at the regional level in modern conditions. The purpose of the study is to develop mechanisms for the legal regulation of inter-budgetary relations that ensure the development of regions by securing sources on a long-term basis for the implementation of measures to achieve national territorial development goals. The subject of the study is the substantiation of the mechanisms of legal regulation of inter-budgetary relations for the development of regions and the achievement of established national goals. Based on the topic of the research, the following tasks were completed: analysis of the regional experience of forming the legal framework for regulating inter-budgetary relations at the regional level; consideration of the methods of budget law governing inter-budgetary relations; formulation of a proposal for the creation of mechanisms for legal regulation of inter-budgetary relations at this stage.

The research uses general scientific and special methods, in particular systematic, logical, as well as methods of

analysis, synthesis, interpretation. As a result of our research, we have found that the establishment of legal mechanisms for inter-budgetary regulation of the allocation of funds from the consolidated budget of regions, taking into account the expenses of municipalities for implementing territorial development measures under state programs and regional projects using targeted indicators, leads to a balanced local budget and contributes to achieving national regional development objectives. In the text of the article, the Russian Federation is abbreviated as RF.

Keywords: legal regulation, inter-budgetary relations, budget balance, state programs, national goals, inter-budgetary interaction, target indicators, efficiency of budget funds

DOI 10.21777/2587-9472-2024-3-44-50

Введение

На современном этапе существующие механизмы правового регулирования распределения бюджетных средств на региональном уровне требуют определения новых подходов к формированию основных принципов межбюджетных отношений, путем создания гибких механизмов межбюджетного взаимодействия, обеспечивающих бюджетную устойчивость местных бюджетов при реализации государственных программ и региональных проектов. Для достижения заданных целей развития региона требуется создание нормативно-правовой базы по регулированию межбюджетных отношений на региональном уровне, что требует постоянного анализа регионального законодательства на соответствие норм федеральному законодательству. Также с целью внедрения положительной практики требуется изучение действующей нормативно-правовой базы по регулированию межбюджетных отношений в других регионах.

Учитывая, что в настоящее время социально-экономическое развитие в регионах обеспечивается посредством реализации мероприятий, утвержденных государственными программами и региональными проектами, вопрос финансовой обеспеченности регионов для возможности участия в таких проектах достаточно актуален. Следовательно, изучение существующей системы регулирования межбюджетных отношений, применение базовых принципов и трактовок в части отношений, определяющих бюджетную обеспеченность регионов при установлении условий при софинансировании федеральных проектов во многом зависит от максимально возможного вовлечения участников программ (регионов, муниципальных районов, городских округов и т.п.) и соблюдения федерального и регионального законодательства согласно установленных полномочий.

С целью изучения инструментов правового регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне и выявления имеющихся проблем, автором рассмотрены основные подходы к регулированию межбюджетных отношений на региональном уровне, которые затрагивают все уровни бюджетной системы Российской Федерации. Основным документом, регулирующим бюджетные правоотношения, – это Бюджетный кодекс Российской Федерации, который раскрывает понятие «межбюджетных отношений» как бюджетные правоотношения, возникающие в ходе исполнения бюджетного процесса между публично-правовыми образованиями.

Сравнительный анализ формирования правовых основ по регулированию межбюджетных отношений на региональном уровне показал, что в их основу положены базовые принципы направления развития определенных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию, которые обеспечиваются за счет собственных ресурсов, сбалансированной и устойчивой финансовой системой регионов и их социально-экономического развития. Министр финансов РФ Антон Силуанов отметил что, все поставленные Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным в своем Послании Федеральному собранию в 2024 году задачи будут обеспечены, не нарушая бюджетную сбалансированность, которая является основой «макрэкономической стабильности»¹.

Проведя анализ имеющихся в научной среде трактовок определения «межбюджетных отношений», его сущности и содержания, автором установлено, что основные его характеристики имеют раз-

¹ Баланс бюджета не нарушится от выполнения задач послания, заявил А. Силуанов [Электронный ресурс] // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/20240322/poslanie-1934933621.html>.

личные подходы. Автор обобщил и систематизировал направления применяемых подходов к определению понятия «межбюджетные отношения», и с учетом их применения в практическом плане выделил три основных направления.

Первое. Правовой (политический) подход. Авторами Садовской Т.Д., Попковой Ж.Г., Рашидовым О.Ш. понятие «межбюджетные отношения» трактуется как межбюджетные отношения, которые формируются в Российской Федерации при участии муниципальных образований на основе принципов бюджетного федерализма и отражают необходимость соблюдения интересов ее участников в части распределения полномочий. Это Российская Федерация, субъекты и муниципальные образования РФ [1, с. 24].

Автором Болтиновой О.В. межбюджетные отношения рассматриваются как отношения, которые регулируют вопросы, возникающие по образованию и распределению средств бюджета, а также перераспределению и использованию средств бюджета, между публично-правовыми образованиями [2, с. 86].

Второе. Финансово-бюджетный (экономический) подход. В рамках данного подхода Пешкова Х.В. трактует межбюджетные отношения как отношения, формирующиеся между органами государственной власти на различных уровнях и органами местного самоуправления по поводу формирования и использования бюджетных средств и обеспечения бюджетного процесса.

В настоящее время нестабильная ситуация в экономической среде, которая напрямую влияет на динамичность поступления доходов в бюджет, диктует необходимость уделить особое внимание вопросам своевременного внесения изменений в действующие законодательные акты Российской Федерации – Бюджетного кодекса и законов о межбюджетных отношениях, что позволит обеспечить исполнение основных принципов бюджетной системы по справедливому распределению финансовых средств на сбалансированность бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Также существует необходимость регулирования вопросов по установлению и распределению нормативов отчислений налогов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации [3, с. 236].

Автор Рябова Е.В. трактует межбюджетные отношения как совокупность компонентов по формированию механизма бюджетного регулирования и характеризует систему экономических отношений, регулирующих распределение между бюджетами финансовых средств.

Третье. Управленческий. В рамках данного подхода автором Бочкаревой Е.А. отмечается, что межбюджетные отношения имеют новый признак, «вписанный» через парадигму межбюджетных трансфертов, которые позволяют обеспечить два регулирующих фактора: сдерживающего и побуждающего финансово-правовых механизмов обеспечить и сбалансированность, и стимулирование региональных бюджетов [4, с. 133].

Учитывая преимущества и недостатки изученных подходов к определению понятия «межбюджетных отношений», автором сформулирована уточняющая его трактовка, в соответствии с которой «межбюджетные отношения» характеризуются наличием совокупности отношений всех регулирующих категорий межбюджетной компоненты, которая имеет высокую степень интеграции механизмов бюджетного регулирования в текущей и перспективной деятельности на федеральном и региональном уровнях.

Межбюджетные отношения также включают совокупность инструментов бюджетного регулирования, которые влияют на их структуру и весомость их элементов в общем объеме, с учетом внутренних и внешних связей бюджетной системы [5, с. 116].

Формирование межбюджетных отношений базируется на основе системы принципов бюджетного федерализма, которые возникают при осуществлении бюджетного процесса. Сущность бюджетного федерализма заключается в формировании основных принципов при построении бюджетных отношений, которые регулируют интересы как федерации, так и всех участников бюджетного процесса. Основной подход, заложенный в Концепции бюджетного федерализма, включает в себя обеспечение на всей территории России конституционных прав на получение гражданами определенного объема социальных гарантий. При этом к субъектам межбюджетных правоотношений относят всех участников бюджетного процесса бюджетной системы – это и государство, и налогоплательщики, и получатели бюджетных средств и гарантий, и контролирующие органы².

² Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 995 (ред. от 29.07.2023) «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями и Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024).

Важное место в системе правового регулирования межбюджетных отношений занимают вопросы регулирования отношений между налогоплательщиками и бюджетополучателями различных уровней бюджетной системы, формирующих структуру расходов бюджета в рамках определения доходного потенциала и отношений [6, с. 11].

В ходе проведенного исследования можно выделить следующее: межбюджетные отношения – отношения, возникающие между органами государственной власти и органами местного самоуправления по распределению доходов на обеспечение закрепленных полномочий.

Основные направления правового регулирования вопросов межбюджетных отношений:

- разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- распределение доходов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- перераспределение средств между бюджетами.

В настоящее время межбюджетное регулирование на региональном уровне требует постоянного совершенствования правовых норм и механизмов, обеспечивающих стабильность бюджетной системы и выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, путем долгосрочного закрепления доходных источников за определенным уровнем бюджета, определения расходных полномочий с целью достижения сбалансированности и долгосрочной устойчивости бюджетной системы и эффективного управления финансовыми ресурсами регионов³.

Межбюджетные отношения регулируются в соответствии с бюджетным законодательством и соглашениями, предусмотренными Министерством финансов РФ с субъектами РФ. При этом одним из важных инструментов межбюджетного регулирования является закрепление доходов на длительный период, что в свою очередь способствует созданию условий по развитию территорий [7, с. 34].

В соответствии со статьей 8 Бюджетного кодекса РФ к бюджетным полномочиям субъекта РФ относится возможность установить норматив отчислений в доход бюджетов сельских поселений от федеральных налогов и сборов, налогов от спецрежимов⁴.

Учитывая имеющуюся значительную дифференциацию в социально-экономическом развитии регионов и наличие собственного бюджетного ресурса необходимы дополнительные системные меры, позволяющие стимулировать и контролировать реализацию заданных стратегических целей развития на федеральном уровне. В настоящее время межбюджетные трансферты занимают наибольший удельный вес в системе межбюджетных отношений⁵. Бюджетам субъектов межбюджетные трансферты предусматриваются из федерального бюджета в виде дотаций, субсидий и субвенций, иных межбюджетных трансфертов из них:

- дотация не носит целевой характер, предоставляется безвозмездно и безвозвратно из вышестоящего бюджета бюджетной системы РФ на обеспечение текущих расходов;
- субсидия носит целевой характер, предоставляется бюджету из вышестоящего бюджета бюджетной системы РФ, физическим, юридическим лицам с условиями софинансирования;
- субвенция и иные межбюджетные трансферты имеют целевой характер, предоставляется бюджету из вышестоящего бюджета бюджетной системы РФ, бюджету или юридическому лицу безвозмездно и безвозвратно для обеспечения определенных полномочий [8, с. 18].

Рассматривая структуру федеральных трансфертов, можно отметить, что дотации регионов имеют наибольший удельный вес. При этом вопрос объемов предоставления дотаций в нецелевом формате для регионов, имеющих отрицательные оценки в достижении целевых показателей, по мнению автора, должны иметь более жесткие условия получения дотаций в сравнении с регионами, имеющими высокий результат в достижении целевых показателей. В этой связи автор полагает необходимым разработать более гибкий механизм по уточнению подходов к распределению дотаций на выравнивание с уче-

³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов [Электронный ресурс]: Министерство финансов Российской Федерации [официальный сайт].

⁴ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Рябова Е.В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Журнал российского права. – 2023. – № 7. – С. 75–89.

том влияния изменений факторов внешней и внутренней экономической среды, а также применению ограничений на общий объем дотации субъектам, не обеспечившим достижение целевых показателей.

Из регионального бюджета в муниципальные бюджеты, как и на федеральном уровне, предусматриваются межбюджетные трансферты и, соответственно, регулируются на региональном уровне нормативно-правовыми актами о межбюджетных отношениях, при этом показатели оценки бюджетной обеспеченности и условия по достижению сбалансированности бюджета должны способствовать достижению целевых показателей предусмотренных федеральными государственными программами [9, с. 267].

В ходе исследования отмечается, что формирование межбюджетных отношений на региональном уровне и применение правовых основ в Брянской области, как и многих других регионах Российской Федерации, осуществляется в соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации и иных норм бюджетного регулирования.

При формировании бюджета Брянской области на текущий трехлетний период 2024–2026 гг. использовались основные цели направления расходов для обеспечения решения стратегических задач на текущую трехлетку с учетом установленных приоритетов в Стратегии социально-экономического развития Брянской области до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Брянской области от 26.08.2019 № 398-п (ред. от 12.02.2024), с соответствия с методическими рекомендациями Минэкономразвития России⁶. Стратегические задачи, обозначенные Президентом Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации, были положены в основу при формировании расходов консолидированного бюджета и межбюджетных отношений в Брянской области. Параметры и характеристики областного и местных бюджетов Брянской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов сформированы согласно базовому варианту прогноза социально-экономического развития и в соответствии с утвержденной методикой распределения межбюджетных трансфертов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Следует отметить, что регулирование сбалансированности региональных и местных бюджетов осуществляется путем выполнения условий, предусмотренных соглашениями, заключенными регионами с Министерством финансов Российской Федерации. Так, муниципальными образованиями должны быть выполнены условия по реализации мер по недопущению дефицита бюджета, недопущению увеличения бюджетного долга.

В Брянской области при формировании консолидированного бюджета на текущий трехлетний период для достижения поставленных целей показатели и индикаторы национальных и региональных проектов интегрированы в государственные и муниципальные программы. Также предусмотрено развитие налогооблагаемого бюджета, снижение дебиторской и кредиторской задолженности по налоговым и неналоговым платежам с учетом нормативов отчислений по налогам и сборам. Для выявления доходного потенциала в Брянской области осуществляется работа по повышению открытости бюджетных данных, что позволяет формировать единую информационную базу. Расходная часть субъекта предусматривает обеспечение всех бюджетных обязательств и в первую очередь социальных. Бюджет имеет программный формат (22 государственные программы) или 99 % расходов.

Поскольку главным инструментом, регулирующим сбалансированность бюджетов, является методологическая база, возникает необходимость совершенствования нормативно-правовых актов, касающихся межбюджетных отношений, по предоставлению муниципальным органам власти возможности самостоятельно распоряжаться бюджетными средствами.

Следует отметить, что с учетом требований бюджетного законодательства ежегодно для Брянской области, как и для других регионов Российской Федерации, по распоряжению Правительства РФ устанавливается предельный уровень софинансирования расходных обязательств. Например, в 2024 году предельный уровень софинансирования составляет 94 %, на 2025 и 2026 годы 92 %⁷. Таким образом,

⁶ Постановление Правительства Брянской области от 26.08.2019 № 398-п « Об утверждении стратегии Социально-экономического развития Брянской области до 2030 года» (ред. от 12.02.2024).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 02.08.2023 № 2082-р «Об утверждении предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации, г. Байконур и федеральной территории «Сириус» из федерального бюджета на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

расходные обязательства региона при реализации национальных и региональных проектов должны обеспечиваться более чем на 99 %. Расходные обязательства муниципальных образований с учетом их бюджетной обеспеченности должны обеспечиваться на 90–95 % (согласно установленного в регионе предельного уровня софинансирования). Установление предельного уровня софинансирования является инструментом, стимулирующим развитие инвестиционной активности территорий.

Таким образом, на региональном уровне совершенствование правового регулирования межбюджетных отношений обеспечивается за счет реализации бюджетной политики, направленной на обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетов всех уровней, эффективность и результативность бюджетных средств, заложенных в государственных программах.

Заключение

Правовое регулирование межбюджетных отношений базируется на действующих нормативно-правовых основах и регулируется бюджетным законодательством Российской Федерации. В настоящее время для регионов в действующих экономических условиях необходим новый подход в применении принципов сбалансированности местных бюджетов. В этой связи разработка направлений по совершенствованию механизмов правового регулирования межбюджетных отношений, обеспечение финансовых, бюджетных обязательств всех уровней бюджетов и участников государственных программ и региональных проектов заключается в том, что своевременное обеспечение внесения изменений в соглашения, в действующие порядки предоставления субсидий и иные межбюджетные трансферты позволит обеспечить прозрачность и структурированность расходов на всех уровнях бюджета, повышение ответственности за достижение результатов, расширение возможностей для проведения аналитических процедур, выявление рисков. Тесная увязка нормативно-правовой базы с проводимыми мероприятиями на всех уровнях государственного регулирования межбюджетных отношений как федерального, так и регионального дает возможность достижения не только эффективности бюджетных расходов, но и развития экономики регионов на долгосрочную перспективу. Также следует учитывать, что показатели стратегии развития региона обеспечиваются не только за счет нормативно-правового регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне, но и внедрения передовых технологий в управлении финансовыми ресурсами. В этой связи с целью улучшения межрегионального взаимодействия, изучения положительной правоприменительной региональной практики управления финансовыми средствами, автор отмечает, что необходимо обеспечить создание единого информационного ресурса для всех регионов, что позволит ускорить процедуру разработки и внедрения новых механизмов правового регулирования межбюджетных отношений.

Таким образом, развитие механизмов по совершенствованию правового регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне способствует успешному развитию территорий и достижению целей национальных проектов при эффективном использовании бюджетных средств.

Список литературы

1. Садовская Т.Д., Попкова Ж.Г., Рашидов О.Ш. Принцип федерализма, как основа функционирования финансовой системы государства // Финансовое право. – 2023. – №11. – С. 24–29.
2. Болтинова О.В Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. – 4-е изд. – Москва: Норма, ИНФРА-М, 2023. – 260 с.
3. Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: монография. – Москва: ИНФРА-М, 2018. – С. 236–239.
4. Бочкарева Е.А. Финансово-правовые аспекты управления бюджетными ресурсами государства и его территорий // Право и практика. – 2020. – № 1. – С. 133–140.
5. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для вузов [Электронный ресурс]. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2021. – 374 с.
6. Садовская Т.Д. Национальные проекты: от управленческих решений до документа стратегического развития [Электронный ресурс] // Финансовое право. – 2022. – № 8. – С. 11–16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *Степанкина Е.Н., Поросенков Д.С.* О понятии и сущности межбюджетных отношений органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // *Контентус*. – 2021. – № 12. – С. 34–41.
8. *Андриевский К.В.* К вопросу о целевом воздействии на поведение участников бюджетной деятельности в условиях бюджетно-правового режима // *Финансовое право*. – 2022. – № 11. – С. 18–21.
9. *Боженко А.А.* Роль национальных проектов в развитии регионов России // *Молодой ученый*. – 2023. – № 14 (461). – С. 267–268. – URL: <https://moluch.ru/archive/461/101274/> (дата обращения: 02.04.2024).

References

1. *Sadovskaya T.D., Popkova Zh.G., Rashidov O.S.* The principle of federalism as the basis for the functioning of the financial system of the state // *Financial Law*. – 2023. – No. 11. – Pp. 24–29.
2. *Boltinova O.* In *Budget law: textbook for the magistracy*. – 4th ed. – Moscow: Norma, INFRA-M, 2023. – 260 p.
3. *Peshkova H.V.* Theoretical and legal foundations of the budgetary structure of the state: monograph. – Moscow: INFRA-M, 2018. – Pp. 236–239.
4. *Bochkareva E.A.* Financial and legal aspects of the management of budgetary resources of the state and its territories // *Law and practice*. – 2020. – No. 1. – Pp. 133–140.
5. *Krokhina, Yu.A.* *Budget law of Russia: textbook for universities* [electronic resource]. – 7th ed., reprint. and add. – Moscow: Yurait, 2021. – 374 p.
6. *Sadovskaya T.D.* National projects: from management decisions to a strategic development document [electronic resource] // *Financial Law*. – 2022. – No. 8. – Pp. 11–16. Access from the “Consultant Plus” legal reference system
7. *Stepashkina E.N., Porosenkov D.S.* On the concept and essence of inter-budgetary relations between local self-government bodies and state authorities of the subjects of the Russian Federation // *Contentus*. – 2021. – No. 12. – Pp. 34–41.
8. *Andrievsky K.V.* On the issue of the targeted impact on the behavior of participants in budgetary activities in the conditions of the budgetary and legal regime // *Financial law*. – 2022. – No. 11. – Pp. 18–21.
9. *Bozhenko A.A.* The role of national projects in the development of the regions of Russia // *Young scientist*. – 2023. – № 14 (461). – Pp. 267–268. – URL: <https://moluch.ru/archive/461/101274/> (date of reference: 04.02.2024).