

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, НАЛОГОВОЕ ПРАВО, БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Financial Law, Tax Law, Budget Law

УДК 347.73

DOI: 10.19073/2658-7602-2022-19-3-281-293

EDN: IZMPRV



Оригинальная научная статья

Правовое регулирование предоставления межбюджетных субсидий

В. Б. Башуров

Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация

✉ bashurov_v@mail.ru

Аннотация. Предметом исследования выступают нормы бюджетного законодательства Российской Федерации, направленные на регулирование отношений, связанных с предоставлением межбюджетных субсидий. Цель проведенного исследования – рассмотрение понятия «субсидия», выделение основных признаков, присущих данной правовой категории, осуществление на их основе анализа межбюджетных субсидий, выявление проблем правовой реализации данных межбюджетных трансфертов, выработка предложений по их законодательному разрешению, представление авторского определения понятия «межбюджетные субсидии». Методологической основой исследования служит совокупность научных методов: формально-юридический, структурно-функциональный, сравнения, поиска и анализа научного и нормативного материала. В качестве научной базы проведенного исследования выступили работы ученых в области финансового и бюджетного права. Применительно к межбюджетным субсидиям особое значение имеет содержание данного понятия, определение признаков рассматриваемой денежной выплаты, отличающих ее от иных межбюджетных трансфертов. Кроме того, в исследовании межбюджетных субсидий особое научное и практическое значение имеют вопросы их возмездности и безвозмездности, добровольности и принудительности предоставления, в том числе возможности существования субсидий в качестве трансформированных фискально-налоговых платежей. На основе признаков, присущих субсидиям, в статье представлены аргументы о безвозмездности межбюджетных субсидий, сформулированы предложения по упразднению субсидий, предоставляемых бюджету субъекта Российской Федерации из местного бюджета как несоответствующих требованиям субсидирования и выступающих инструментом принудительного изъятия бюджетных средств. Несмотря на наличие практики нормативного правового регулирования отношений по предоставлению межбюджетных субсидий на условиях стопроцентного софинансирования, в статье обосновывается вывод о недопустимости такого подхода. На основе сравнительного анализа межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов в исследовании делается вывод о необходимости внесения в законодательство изменений, предусматривающих исключение тождественности целей предоставления данных трансфертов и нормативного казуса о стопроцентном софинансировании иных межбюджетных трансфертов. По результатам проведенного исследования в статье представлено авторское определение межбюджетных субсидий.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты; субсидии; расходные обязательства; софинансирование; иные межбюджетные трансферты; полномочия.

Для цитирования: Башуров В. Б. Правовое регулирование предоставления межбюджетных субсидий // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 3. С. 281–293. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-3-281-293>. EDN: <https://elibrary.ru/izmprv>

Original scientific article

Legal Regulation of the Provision of Inter-Budgetary Subsidies

V. B. Bashurov 

Siberian Law University, Omsk, Russian Federation

✉ bashurov_v@mail.ru

Abstract. The subject of the research is the norms of the budget legislation of the Russian Federation aimed at regulating relations related to the provision of inter-budget subsidies. The purpose of the study is to consider the concept of “subsidy”, to determine the main features inherent in this legal category, to analyze inter-budgetary subsidies on their basis, to identify problems in the legal implementation of these inter-budgetary transfers, to develop proposals for their legislative resolution, to present the Author's definition of the concept of “inter-budgetary subsidies”. The methodological basis of the study is a set of scientific methods: formal-legal, structural-functional, comparison, search and analysis of scientific and regulatory material. The scientific basis of the study was the work of scientists in the field of financial and budgetary law. With regard to inter-budgetary subsidies, the content of this concept, the definition of the signs of the cash payment in question, which distinguish it from other inter-budgetary transfers, is of particular importance. In addition, in the study of inter-budgetary subsidies, the issues of their compensatory and gratuitous nature, the voluntariness and coercion of the provision of inter-budgetary subsidies, including the possibility of the existence of subsidies as transformed fiscal and tax payments, are of particular scientific and practical importance. On the basis of the features inherent in subsidies, the article presents arguments about the gratuitousness of inter-budgetary subsidies, formulates proposals for the abolition of subsidies provided to the budget of a constituent entity of the Russian Federation from the local budget as inconsistent with the requirements of subsidizing and acting as a tool for forced withdrawal of budgetary funds. Also, despite the existence of the practice of normative legal regulation of relations on the provision of intergovernmental subsidies on the terms of 100 percent co-financing, the article substantiates the conclusion that such an approach is inadmissible. Based on a comparative analysis of inter-budgetary subsidies and other inter-budgetary transfers, the study makes an introduction to the need to amend the legislation to eliminate the identity of the purposes of providing these transfers and the regulatory case of 100 percent co-financing of other inter-budgetary transfers. Based on the results of the study, the article presents the Author's definition of inter-budgetary subsidies.

Keywords: inter-budget transfers; subsidies; expenditure obligations; co-financing; other inter-budget transfers; powers.

For citation: Bashurov V. B. Legal Regulation of the Provision of Inter-Budgetary Subsidies. *Siberian Law Review*. 2022;19(3):281-293. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-3-281-293>. EDN: <https://elibrary.ru/izmprv> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Субсидии, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету (далее – межбюджетные субсидии), выступают действенным механизмом проведения экономических реформ в субъектах Рос-

сийской Федерации и муниципальных образований. Однако современное состояние бюджетной сферы и бюджетного процесса обуславливают необходимость повышения уровня предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов, их эффективности, создания условий, обеспечивающих

© Bashurov V. B., 2022

абсолютную прозрачность в отношениях между публично-правовыми образованиями, в том числе посредством совершенствования нормативной правовой базы предоставления межбюджетных субсидий¹.

Это влечет необходимость всестороннего научного осмысления и исследования межбюджетных субсидий как правовой категории, определения присущих им признаков, позволяющих отграничить данный источник формирования дохода бюджета от иных форм межбюджетных трансфертов, выявления проблем и особенностей правового регулирования межбюджетных отношений.

Понятие «субсидия»² законодательно используется не только для предоставления соответствующего межбюджетного трансферта, но и для финансирования деятельности отдельных организаций³, предоставления социальных выплат (жилищных субсидий) на приобретение или строительство жилых помещений⁴, на оплату жилого помещения и коммунальных услуг⁵ или в качестве безвозмездных пожертвований⁶. Отсутствие

в законодательстве единого определения рассматриваемого термина обуславливает необходимость исследования содержательного значения субсидий, выделения присущих им признаков и анализа на их основе межбюджетных субсидий.

Методологической основой настоящего исследования выступает комплекс научных методов, в том числе формально-юридический метод, используемый для определения и уяснения смысла норм бюджетного законодательства Российской Федерации, структурно-функциональный метод, применяемый для характеристики процессов предоставления межбюджетных трансфертов, определения их специфики. Для сопоставления межбюджетных трансфертов используется метод сравнения, а также метод поиска и анализа научного и нормативного материала. В качестве научной базы проведенного исследования выступили работы ученых в области финансового и бюджетного права: Н. А. Шевелевой, Ю. К. Цареградской, Е. Л. Васяниной и др.

¹ Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 31 янв. 2019 г. № 117-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Ранее, до принятия Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «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» в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержалось определение понятия «субсидия», которое рассматривалось как бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

³ В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ и услуг (ст. 78), некоммерческих организаций, не являющихся казенными учреждениями (ст. 781), государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний (ст. 783), осуществления капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность (ст. 782), в целях финансового обеспечения исполнения государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере (ст. 784).

⁴ О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрытых населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях : федер. закон от 17 июля 2011 г. № 211-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) ; О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей : федер. закон от 25 окт. 2002 г. № 125-ФЗ (ред. от 20 июля 2020 г.) ; О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации : федер. закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ ; О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 25 июля 2022 г.) ; О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (ред. от 11 июня 2022 г.) ; О Следственном комитете Российской Федерации : федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 1 апр. 2022 г.) ; и др. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

⁵ В соответствии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации (ст. 159).

⁶ Основы законодательства Российской Федерации о культуре : утв. Верхов. Советом Рос. Федерации 9 окт. 1992 г. № 3612-1 (ред. от 30 апр. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Основные положения исследования, выводы и предложения автора могут стать основой для дальнейших научных дискуссий, затрагивающих вопросы межбюджетных отношений.

ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ «СУБСИДИЯ»

В переводе с латинского, термин “subsidium” означает помощь, поддержка⁷. В толковых словарях слово «субсидия» рассматривается как денежная помощь⁸, сумма денежных средств, выделенных конкретному субъекту хозяйствования для организации или поддержания какой-либо деятельности, доходы от которой временно не покрывают нормативную величину расходов⁹, безвозмездная выплата правительством денег или безвозмездная поставка товаров или услуг¹⁰, сумма, выделяемая на финансирование определенных мероприятий и предполагающая долевое участие в этом нижестоящих бюджетов¹¹, «затраты, осуществляемые в пользу юридического и физического лица в целях сокращения или компенсации его расходов, либо стимулирования определенного мероприятия»¹².

В методической и иной научной литературе субсидия рассматривается как «финансовое содействие, осуществляемое субсидирующим органом, дающее получателю субсидии дополнительные преимущества (выгоды)»¹³, «разновидность государственной социальной помощи, заключающейся в выплате пособий в денежной или натуральной форме, предоставляемых государством

за счет средств государственного или местного бюджетов, а также специальных фондов физическим лицам» [1, с. 13], «финансовая поддержка, помощь, предоставляемая бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу без каких-либо конкретных условий и независимо от финансового состояния субъектов, которым она предоставляется»¹⁴, «средства, предоставляемые бюджету на условиях долевого финансирования целевых расходов» [2, с. 27], «инструмент, в обязательном порядке предполагающий участие двух и более уровней власти (управления) в осуществлении определенных расходов» [3, с. 34].

Представленные определения понятия «субсидия» обуславливают необходимость установления и раскрытия содержания признаков рассматриваемого термина в целях формирования дефиниции «межбюджетные субсидии» как правовой категории.

Признаки субсидии

Анализ определений понятия «субсидия», как представляется, позволяет выделить следующие его признаки:

1) финансовая помощь: направлена на оказание содействия, поддержки получателю субсидии;

2) безвозмездность и безвозвратность денежной выплаты: наличие встречного требования о возврате денежных средств, предоставленных во временное пользование, и уплаты соответствующих процентов¹⁵, превращает правовую

⁷ Словарь иностранных слов. М., 1983. С. 478.

⁸ Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1984. С. 675.

⁹ Энциклопедический словарь. URL: <http://dic.academic.ru>

¹⁰ Финансовый словарь. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/30059

¹¹ Энциклопедия юриста. URL: <https://info.wikireading.ru/66658>

¹² Бернар И., Колли Ж.-К. Толковый экономический и финансовый словарь. М., 1994. С. 574.

¹³ Методические рекомендации по подготовке заявления о применении компенсационной меры (рекомендованы Евразийской экономической комиссией) // Офиц. сайт Евраз. эконом. комиссии. URL: <http://www.tsouz.ru>

¹⁴ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А. А. Чекалина, В. Т. Томина, В. В. Сверчкова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 865.

¹⁵ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27 нояб. 2018 г. № Ф06-40242/2018 по делу № А06-3260/2018; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 5 окт. 2016 г. № Ф09-9051/16 по делу № А60-55750/2015; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 марта 2014 г. по делу № А06-2348/2013; и др. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

конструкцию субсидирования в классический возмездный механизм займа или кредита. При этом безвозвратность субсидии непосредственно связывается с достижением определенного результата, выступающего самостоятельным признаком субсидии¹⁶;

3) долевое финансирование (софинансирование): носит не основной, а вспомогательный характер, предоставляется дополнительно к имеющимся объемам финансовых средств;

4) добровольность предоставления: не является обязательным механизмом финансирования, ее реализация осуществляется при наличии финансовых возможностей предоставляющего ее субъекта, является правом, а не обязанностью последнего;

5) временный (срочный) характер выплаты: перечисление субсидии, как правило, осуществляется в виде разового платежа;

6) целевое финансирование: направлено на достижение получателем субсидии определенной цели (результата).

Перечисленные признаки понятия «субсидия», на наш взгляд, должны быть присущи и межбюджетным субсидиям.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ СУБСИДИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Обращаясь к анализу межбюджетных субсидий, предоставляемых в соответствии со ст.ст. 132, 138¹, 138³, 139, 142², 142³ Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), следует отметить, что общим для них является только признак безвозмездности. Иные из вышеперечисленных признаков субсидии свойственны только отдельным межбюджетным субсидиям.

Признак безвозмездности является ключевым, законодательно закрепленным не только в отношении межбюджетных субсидий, но и для межбюджетных трансфертов в целом (подп. 2 п. 4 ст. 20, п. 4 ст. 41 БК РФ).

Однако в научной литературе высказывается мнение о том, что не все межбюджетные трансферты носят безвозмездный характер. В частности, А. А. Тимерханова и Ю. К. Цареградская относят субсидии, предоставляемые в соответствии со ст. 138¹ БК РФ из бюджета субъекта Российской Федерации федеральному бюджету (далее – отрицательные субсидии), к возмездным субсидиям [4, с. 47–48]. Данные субсидии, предоставляемые субъектами Российской Федерации¹⁷ в случаях,

¹⁶ Неиспользованные остатки субсидий, а также средства субсидии, использованные не по целевому назначению, иные неиспользованные средства субсидии (ошибочно зачисленные в доход бюджета, ввиду неправильного расчета доли софинансирования и т. д.) обладают признаком возвратности, так как не связаны с конкретно достигнутой целью (результатом) предоставленной субсидии.

¹⁷ См., напр.: *О Порядке формирования и использования бюджетных ассигнований целевого бюджетного дорожного фонда Кабардино-Балкарской Республики* : постановление Правительства Кабардино-Балкар. Респ. от 13 дек. 2016 г. № 217-ПП (ред. от 18 февр. 2020 г.) ; *Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие транспортной системы Алтайского края»* : постановление Правительства Алт. края от 5 авг. 2021 г. № 295 (ред. от 5 марта 2022 г.) ; *Об утверждении государственной программы Республики Карелия «Развитие транспортной системы»* : постановление Правительства Респ. Карелия от 20 июня 2014 г. № 197-П (ред. от 14 марта 2022 г.) ; *О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Современная транспортная система»* : постановление Правительства ХМАО – Югры от 31 окт. 2021 г. № 485-п (ред. от 26 марта 2022 г.) ; *Об утверждении Порядка предоставления в 2022–2024 годах субсидии федеральному бюджету из окружного бюджета на софинансирование исполнения расходных обязательств Российской Федерации в части содержания судовых ходов и инфраструктуры внутренних водных путей на внутренних водных путях федерального значения, расположенных в границах Ямало-Ненецкого автономного округа* : постановление Правительства ЯНАО от 25 янв. 2022 г. № 51-П ; *Об утверждении Порядка предоставления субсидии федеральному бюджету из областного бюджета Ленинградской области на софинансирование расходных обязательств Российской Федерации по материально-техническому обеспечению полиции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области* : постановление Правительства Ленингр. обл. от 5 февр. 2018 г. № 25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

установленных федеральными законами¹⁸, по мнению указанных авторов, «используются в интересах участника правоотношений, предоставившего субсидии (субъекта РФ)» [4, с. 47]. К возмездным субсидиям они также относят горизонтальные субсидии, предоставляемые бюджету одного публично-правового образования из бюджета другого публично-правового образования того же уровня бюджетной системы (ст.ст. 138³, 142³ БК РФ), «поскольку сторона, предоставившая субсидии, получает встречное предоставление от получателя» [4, с. 48].

По нашему мнению, предоставление отрицательных субсидий «для использования объектов федерального значения на территории субъекта РФ, а также осуществления полномочий Российской Федерации на территории и в интересах субъекта РФ» [4, с. 48] не свидетельствует о возмездности отношений по предоставлению данного вида субсидий. Строительство или реконструкция автомобильных дорог федерального значения с привлечением средств регионального бюджета (отрицательных субсидий) не порождает права собственности субъекта Российской Федерации на соответствующий участок дороги, как и материально-техническое обеспечение полиции за счет отрицательных субсидий не порождает права собственности субъекта Российской Федерации на приобретенное Министерством внутренних дел Российской Федерации имущество. В данном случае можно лишь говорить о наличии определенного кумулятивного эффекта отрицательной субсидии, а не о встречном предложении. За счет их привлечения, на-

пример, осуществляется опережающее строительство транспортной инфраструктуры, которое позволяет не только обеспечить необходимую безопасность дорожного движения, но и повысить скорость и надежность поставки товаров, снизить издержки на реализацию многих инициатив бизнеса, повысить уровень жизни миллионов граждан, придать в целом экономике соответствующего субъекта Российской Федерации дополнительный импульс к развитию.

Сходный практический эффект достигается и при предоставлении горизонтальной субсидии. Ее получатель в рамках законодательно закрепленных за ним полномочий осуществляет реализацию определенного инвестиционного проекта, проводит межрегиональное мероприятие или оказывает муниципальные услуги населению¹⁹. Предоставляющий горизонтальную субсидию субъект Российской Федерации оказывает лишь финансовую помощь получателю данных субсидий в реализации им своих законодательно закрепленных полномочий.

Следовательно, ни отрицательные, ни горизонтальные субсидии не содержат встречного требования, они нацелены на достижение получателем этих субсидий цели, конкретного результата, принадлежащего именно ему, а не предоставившему их публично-правовому образованию.

Безвозвратность межбюджетных субсидий заключается в том, что денежные средства, использованные для достижения определенной цели (результата) их предоставления, не подлежат возврату, за исключением остатков межбюджетных субсидий. Последние в большей степени являются денежными средствами, находящимися

¹⁸ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ (ред. от 15 апр. 2022 г.) ; Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (ред. от 14 марта 2022 г.) ; О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : федер. закон от 6 дек. 2021 г. № 390-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне : утв. Минфином России. URL: <https://minfin.gov.ru> ; Методические рекомендации применяются к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации начиная с бюджетов на 2022 год (на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов) : письмо Минфина России от 17 дек. 2021 г. № 06-04-11/01/103482. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

во временном распоряжении, нежели субсидии, так как не приняли участия в достижении цели (результата) предоставления субсидии, по причине неэффективного использования данных денежных средств, образования экономии по результатам торгов и др.

Обращаясь к анализу каждого из видов межбюджетных субсидий, следует отметить, что такой признак субсидии, как финансовая помощь, не свойственен субсидиям, предоставляемым бюджету субъекта Российской Федерации из местного бюджета (далее – отрицательный трансферт).

Согласно ст. 142² БК РФ законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из местного бюджета, в которых расчетные налоговые (неналоговые) доходы за отчетный финансовый год превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. При этом порядок расчета и предоставления отрицательного трансферта устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Объем данного трансферта утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации и в случае его неперечисления в бюджет субъекта Российской Федерации отрицательный трансферт взыскивается в принудительном порядке за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального образования, местных налогов и сборов (п. 5 ст. 142² БК РФ).

Представленный механизм формирования доходной части бюджета субъекта Российской Федерации, несмотря на диспозитивность его реализации, носит явно

фискальный характер. Призванный «аккумулировать дополнительную часть средств, перечисляемых из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований в бюджеты субъектов Российской Федерации для их последующего перераспределения между дотационными муниципальными образованиями»²⁰, «учитывая значительные диспропорции в экономическом развитии различных территорий» [5, с. 22] «из-за перекосов налоговой системы» [6, с. 16], он, как объективно отмечает А. Н. Дроботов, не стимулирует муниципальные образования (выступающие как донорами, так и реципиентами) к увеличению доходной базы их территорий, снижает интерес муниципальных властей развивать собственную налоговую базу²¹. Отрицательный трансферт, по мнению Е. Л. Васяниной [7, с. 19], К. Ю. Чуловского [8, с. 43] и других авторов [9, с. 25] ограничивает финансовую самостоятельность и экономическую активность публично-правовых образований, тормозит их развитие.

Учитывая, что межбюджетные отношения должны выполнять не только выравнивающую, но и стимулирующую функцию «наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рационального и эффективного их расходования» [10, с. 21], принудительное изъятие части финансовых средств бюджетов муниципальных образований посредством применения механизма отрицательных трансфертов не направлено на оказание содействия, поддержки его получателю и не может рассматриваться в качестве финансовой помощи. К тому же законодательно установленная обязанность муниципальных образований перечислить объем данного трансферта, предусмотренная законом

²⁰ К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений” и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: поясн. записка. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Цит. по: Кириллова О. С. Совершенствование бюджетных отношений в контексте реформы местного самоуправления // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 10 (154). С. 27.

субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, отсутствие цели (результата) его предоставления и, соответственно, условия о софинансировании, а также периодический, как правило, ежемесячный характер перечисления средств из бюджета муниципального образования²² позволяют отметить, что отрицательные трансферты, выступая политическим инструментом [11] принудительного изъятия, представляют собой трансформированный фискально-налоговый платеж. Это, несо-

мненно, не направлено на стимулирование экономического роста муниципальных образований. Обобщение законодательной практики субъектов Российской Федерации позволяет отметить, что в 46 регионах установлен порядок расчета и предоставления отрицательных трансфертов. Вместе с тем объемы данных трансфертов, перечисляемые в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации, установлены лишь в 6 субъектах Российской Федерации, представленных в таблице.

Таблица

Объемы отрицательных трансфертов, перечисляемых в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации из местных бюджетов (по состоянию на 1 августа 2022 г.)

Наименование субъекта Российской Федерации	Прогнозируемый общий объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации на 2022 год (тыс. рублей)	Объем отрицательного трансферта	
		тыс. рублей	%
Республика Северная Осетия – Алания ²³	44 088 074,1	157,2	3,500
Республика Татарстан ²⁴	355 171 433,6	106 088,7	0,030
Республика Тыва ²⁵	52 622 762,5	36 280,9	0,070
Алтайский край ²⁶	152 965 455,6	9 933,7	0,006
Красноярский край ²⁷	310 532 757,9	662 386,8	0,200
Кемеровская область – Кузбасс ²⁸	265 206 870,5	9 620,0	0,004

²² Возможность предоставления отрицательных трансфертов предусмотрена, законодательными актами Республики Карелия, Республики Коми, Республики Адыгея, Республики Калмыкия, Республики Ингушетия, Республики Мордовия и др. (О межбюджетных отношениях в Республике Карелия : закон Респ. Карелия от 1 нояб. 2005 г. № 915-ЗРК (ред. от 25 февр. 2022 г.) ; О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми : закон Респ. Коми от 1 окт. 2007 г. № 88-РЗ (ред. от 4 июля 2022 г.) ; О межбюджетных отношениях в Республике Адыгея : закон Респ. Адыгея от 23 дек. 2008 г. № 224 (ред. от 2 нояб. 2021 г., с изм. от 29 дек. 2021 г.) ; О межбюджетных отношениях в Республике Калмыкия : закон Респ. Калмыкия от 26 окт. 2020 г. № 123-VI-3 ; О межбюджетных отношениях в Республике Ингушетия : закон Респ. Ингушетия от 29 дек. 2017 г. № 68-РЗ (ред. от 6 марта 2019 г.) ; О межбюджетных отношениях в Республике Мордовия : закон Респ. Мордовия от 27 дек. 2019 г. № 94-З (ред. от 23 дек. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²³ О республиканском бюджете Республики Северная Осетия – Алания на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : закон Респ. Сев. Осетия – Алания от 24 дек. 2021 г. № 117-РЗ (ред. от 28 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ О бюджете Республики Татарстан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : закон Респ. Татарстан от 25 нояб. 2021 г. № 86-ЗРТ (ред. от 14 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ О республиканском бюджете Республики Тыва на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : закон Респ. Тыва от 13 дек. 2021 г. № 787-ЗРТ (ред. от 28 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ О краевом бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : закон Алтайск. края от 30 нояб. 2021 г. № 105-ЗС (ред. от 1 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ О краевом бюджете на 2022 год и плановый период 2023–2024 годов : закон Красноярск. края от 9 дек. 2021 г. № 2-255 (ред. от 7 апр. 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов : закон Кемеров. области – Кузбасса от 15 дек. 2021 г. № 133-ОЗ (ред. от 4 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Представленные данные свидетельствуют о том, что отрицательные трансферты как форма межбюджетных трансфертов не являются распространенным способом регулирования межбюджетных отношений. Незначительная доля данных трансфертов в общем объеме доходной части соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации не способна оказать какого-либо значительного влияния на социально-экономическое развитие региона, формирование его доходной базы, а значит, как финансово-правовой инструмент, не соответствующий, по нашему мнению, требованиям субсидирования, подлежит упразднению. Вопрос же неравномерности распределения доходных источников между муниципальными образованиями, как представляется, может быть разрешен посредством определенной децентрализации бюджетной системы [12], «расширения налоговой компетенции регионов и муниципалитетов» [13, с. 26]. Это позволит не только обеспечить баланс интересов каждой из сторон межбюджетных отношений, но и сохранить макроэкономическую стабильность [14; 15] регионов и муниципальных образований.

Признак долевого финансирования (софинансирования) свойственен всем межбюджетным субсидиям, за исключением, как выше указывалось, отрицательных трансфертов. Софинансирование — это «совместное финансирование того или иного объекта финансирования разными источниками денежных средств по согласованным правилам и пропорциям»²⁹.

Субсидии как механизм долевого финансирования рассматривается и в отдельных законодательных актах федерального уровня³⁰. Как механизм финансирования части от чего-нибудь целого³¹ — доля, субсидия не может предоставляться на условиях стопроцентного финансирования. Устанавливаемый в соответствии с п. 6¹ ст. 132, п. 3 ст. 139 БК РФ предельный уровень софинансирования подразумевает определение максимального объема финансового участия публично-правового образования, который не должен быть равен 100 %³².

Однако, несмотря на значение рассмотренного нами понятия «софинансирование», ему, например, при предоставлении иных межбюджетных трансфертов, придается иной законодательный смысл, допускающий «софинансирование, в том числе в полном объеме», т. е. в размере стопроцентного софинансирования (ст.ст. 132¹, 139¹ БК РФ).

В нарушение действующего в доктрине правила, предусматривающего, что одно и то же понятие, используемое разными правовыми нормами, должно иметь одинаковое значение, законодатель создал «правовую иллюзию» [16, р. 56–57], исказив суть и лексический смысл термина «софинансирование», придав тем самым ему более широкое правовое значение.

Это привело к тому, что ряд подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление межбюджетных субсидий, по аналогии с иными межбюджетными трансфертами,

²⁹ *Словарь* Лопатникова. Общеэкономический и экономико-математический объяснительный словарь. URL: <http://lopatnikov.pro/slovar/s/sofinansirovanie>

³⁰ *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации* : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21 дек. 2021 г., с изм. от 14 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1973. С. 806.

³² *О предельном уровне софинансирования субсидий из бюджета субъекта РФ и предоставлении субсидий на выравнивание обеспеченности муниципальных образований без установления целей их использования* : письмо Минфина России от 10 янв. 2020 г. № 06-04-11/01/264. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предусматривают предельную долю софинансирования в размере 100 %³³.

В целях исключения законодательного казуса и приведения к единой терминологии положений бюджетного законодательства Российской Федерации необходимо внесение изменений в ст.ст. 132¹, 139¹ БК РФ, предусматривающие предоставление иных межбюджетных трансфертов на условиях «софинансирования или полного финансирования» расходных обязательств публично-правовых образований.

Одним из признаков субсидии является добровольность ее предоставления, предусматривающая наличие права, а не обязанности у предоставляющего ее субъекта и наличия у последнего необходимых для этого финансовых средств. Данное право в межбюджетных отношениях реализуется не только в соответствии с административным актом уполномоченного органа власти, определяющим порядок предоставления межбюджетной субсидии, но и заключенным между сторонами соглашением (за исключением отрицательных трансфертов).

Временный (срочный) характер предоставления субсидии обуславливается не только необходимостью исключения трансформации права в обязанность предоставляющей ее стороны, но и достижением получателем субсидии определенной цели (результата).

Предоставление межбюджетных субсидий (за исключением отрицательных

трансфертов) связывается с обеспечением исполнения:

1) расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст.ст. 132, 138³ БК РФ);

2) расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (ст.ст. 132, 138³, 139, 142³ БК РФ);

3) расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции органов государственной власти Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами (ст. 138¹ БК РФ)

Вместе с тем аналогичные цели финансирования (за исключением последнего из представленных выше направлений) законодательно определены и в отношении иных межбюджетных трансфертов (п. 1 ст. 132¹, п. 1 ст. 139¹ БК РФ).

В связи с этим представляется недостаточно ясным, чем межбюджетные субсидии отличаются от иных межбюджетных трансфертов.

Как полагаем, каждый из межбюджетных трансфертов должен иметь отличительную особенность, позволяющую отграничить ее от других межбюджетных

³³ Об утверждении Правил предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан бюджетам муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан на проведение мероприятий по организации бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в муниципальных образовательных организациях Республики Башкортостан : постановление Правительства Респ. Башкортостан от 13 авг. 2020 г. № 501 (ред. от 27 июня 2022 г.) ; О порядке определения и установления предельного уровня софинансирования Саратовской областью (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования Саратовской области : постановление Правительства Саратов. обл. от 22 нояб. 2019 г. № 820-П (ред. от 24 нояб. 2021 г.) ; Об утверждении государственной программы Республики Карелия «Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами» : постановление Правительства Респ. Карелия от 26 нояб. 2014 г. № 351-П (ред. от 27 июля 2022 г.) ; Об установлении предельного уровня софинансирования расходного обязательства муниципального образования Республики Крым при предоставлении субсидий из бюджета Республики Крым в 2022 году и плановом периоде 2023 и 2024 годов и признании утратившим силу постановления Совета министров Республики Крым от 14 декабря 2020 года № 784 : постановление Совета министров Респ. Крым от 19 нояб. 2021 г. № 694 (ред. от 5 марта 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

трансфертов, ключевой из которых должна выступать именно цель его предоставления.

Тождественность целей двух межбюджетных трансфертов при прочих равных условиях порождает на практике вопрос о том, межбюджетная субсидия или иной межбюджетный трансферт должны быть представлены в конкретном случае. Ответ на него, считаем, зависит от выбранной процедуры предоставления соответствующего трансферта. Так, для предоставления межбюджетных субсидий необходимы правила, устанавливающие общие требования к их формированию, предоставлению и распределению³⁴, на основе которых принимается нормативный правовой акт, регулирующий порядок предоставления и распределения каждой межбюджетной субсидии (п. 3 ст. 132, п. 3 ст. 139 БК РФ). Также требуется утверждение предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета³⁵ и субъектом Российской Федерации (в процентах) – объема расходного обязательства муниципального образования (п. 6¹ ст. 132, п. 3 ст. 139 БК РФ). Указанные требования не предусмотрены в отношении иных межбюджетных субсидий.

Следовательно, предоставление межбюджетной субсидии или иного межбюджетного трансферта связывается с необходимостью соблюдения вышеуказанных правил, в том числе определения доли

софинансирования в рамках установленного предельного уровня или с его превышением.

Такой законодательный подход к правовому регулированию межбюджетных отношений нельзя признать правильным, так как не процедурные, а материальные нормы должны определять суть и смысл соответствующего вида субсидии. Любая классификация, в том числе межбюджетных трансфертов, должна «исходить из единого критерия, ибо только в этом случае в поле зрения оказываются однородные явления» [17, с. 145]. Разрешение вышеуказанного вопроса по остаточному принципу – все, что не подходит под требования предоставления субвенций, дотаций и межбюджетных субсидий или выходит за установленные рамки их выплаты, предоставляется в качестве иных межбюджетных трансфертов, представляется не верным. Возможным вариантом разграничения целей предоставления рассматриваемых межбюджетных трансфертов являлось бы закрепление за ними финансирования тех расходных обязательств, которые связаны с выполнением полномочий соответствующими публично-правовыми образованиями, урегулированных федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации, а за иными межбюджетными субсидиями – финансирование расходных обязательств, связанных с выполнением полномочий данных субъектов,

³⁴ О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 сент. 2014 г. № 999 (ред. от 26 июля 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Об утверждении предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации, г. Байконура и федеральной территории «Сириус» из федерального бюджета по субъектам Российской Федерации и г. Байконуру на 2020–2024 годы в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, г. Байконура и федеральной территории «Сириус», возникших при реализации региональных проектов, направленных на реализацию федеральных проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта, определенного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204, а также в целях реализации государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» в части ведомственной целевой программы «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 18 окт. 2019 г. № 2468-р (ред. от 2 сент. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

не урегулированных федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации (с исключением п. 2 ч. 1 ст. 139¹ БК РФ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дальнейшее развитие межбюджетных отношений требует четкого определения целевого предназначения каждой межбюджетной субсидии, ее соответствия

конкретным признакам и предлагаемому определению: «*Межбюджетная субсидия – это финансовая помощь, предоставляемая в соответствии с заключенным сторонами соглашением на безвозмездной, безвозвратной основе в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов, входящих в единую систему публичной власти*».

Список литературы

1. Морозова И. С. Проблемы оптимизации процесса «монетизации» натуральных преимуществ в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 8 (104). С 10–16.
2. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. : Статут, 2007. 461 с.
3. Истомина Н. А. Субсидии как форма межбюджетных трансфертов: сущность, виды и влияние на социально-экономическое развитие территорий // Финансы и кредит. 2013. № 16 (544). С. 33–38.
4. Тимерханова А. А., Цареградская Ю. К. Правовое регулирование межбюджетных субсидий как доходов бюджета // Финансовое право. 2021. № 10. С. 45–48. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2021-10-45-48>
5. Лавров А. М. Основные принципы межбюджетной реформы // Муниципальная власть. 2004. № 1. С. 22.
6. Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб. : Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. 278 с.
7. Васянина Е. Л. Некоторые проблемы регулирования межбюджетных отношений по законодательству Российской Федерации и в практике российских судов // Налоги. 2012. № 6. С. 12–17.
8. Чуловский К. Ю. Отрицательные трансферты из местных бюджетов в системе межбюджетных отношений // Право и политика. 2007. № 9. С. 42–46.
9. Кириллова О. С. Совершенствование бюджетных отношений в контексте реформы местного самоуправления // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 10 (154). С. 24–28.
10. Рыбакова Р. Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 9 (177). С. 16–21.
11. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37, № 3. P. 1120–1149. DOI: <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
12. Weigast B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Journal of Law, Economics & Organization. 1995. Vol. 11, № 1. P. 1–31. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861>
13. Баклаева Н. М. Проблемы согласования экономических интересов субъектов межбюджетных отношений в условиях развития бюджетного федерализма в России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2020. № 2 (482). С. 26–39.
14. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects // Annual World Bank Conference on Development Economics 1995. Washington : The World Bank, 1996. P. 295–316.
15. Fukasaku K., De Mello Jr. L. R. Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies // Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America / ed. by K. Fukasaku, R. Hausmann. Paris : OECD, 1998. P. 121–148.
16. Vining J. From Newton's Sleep. Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1995. 398 p.
17. Сорокин В. Д. Административно-процессуальная форма, процессуальные нормы и производства // Юридическая процессуальная форма. Теория и практика : моногр. / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская ; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. М. : Юрид. лит., 1976. С. 145.

References

1. Morozova I. S. Issues of Finding an Appropriate Form for Monetization of Natural Privileges in the Russian Federation. *Journal of Russian Law*. 2005;8:10-16. (In Russ.).
2. Peshin N. L. *State Power and Local Self-Government in Russia: Problems of Development of the Constitutional and Legal Model*. Moscow: Statut Publ.; 2007. 461 p. (In Russ.).

3. Istomina N. A. Subsidies as Form of Intergovernmental Transfers: Nature, Types and Impact on the Socio-Economic Development of the Regions. *Finance and Credit*. 2013;16:33-38. (In Russ.).
4. Timerkhanova A. A., Tsaregradskaya Yu. K. The Legal Regulation of Inter-Budget Subsidies as Budget Revenues. *Financial Law*. 2021;10:45-48. DOI: <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2021-10-45-48> (In Russ.).
5. Lavrov A. M. The Basic Principles of Interbudgetary Reform. *Municipal Authority*. 2004;1:22. (In Russ.).
6. Sheveleva N. A. *The Budgetary System of Russia: Experience and Perspectives of Legal Regulation in the Period of Social and Economic Reforms*. St. Petersburg: St. Petersburg State University Publ. House; 2004. 278 p. (In Russ.).
7. Vasyanina E. L. Some Issues of Management of Interbudgetary Relations According to the RF Legislation and the Practice of the Russian Courts. *Taxes (Journal)*. 2012;6:12-17. (In Russ.).
8. Chulovsky K. Y. Negative Transfers from Local Budgets Within the System of Relations Between the Budgets. *Law and Politics*. 2007;9:42-46. (In Russ.).
9. Kirillova O. S. Improving Budgetary Relations in the Context of Local Self-Government Reform. *Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*. 2006;10:24-28. (In Russ.).
10. Rybakova R. Yu. Theoretical Foundations for Building Interbudgetary Relations. *Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*. 2007;9:16-21. (In Russ.).
11. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999;37(3):1120-1149. DOI: <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
12. Weigast B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics & Organization*. 1995;11(1):1-31. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxford-journals.jleo.a036861>
13. Baklaeva N. M. Problems of Coordinating the Economic Interests of the Persons of Interbudgetary Relations in the Context of the Development of Budgetary Federalism in Russia. *Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations*. 2020;2:26-39. (In Russ.).
14. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In: *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington: The World Bank; 1996. P. 295–316.
15. Fukasaku K., De Mello Jr. L. R. Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies. In: Fukasaku K., Hausmann R. (Eds.). *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*. Paris: OECD; 1998. P. 121–148.
16. Vining J. *From Newton's Sleep*. Princeton, N. J.: Princeton University Press; 1995. 398 p.
17. Sorokin V. D. Administrative Procedural Form, Procedural Norms and Proceedings. In: Virtuk N. V., Gorshenev V. M., Dobrovol'skaya T. N. *Legal Procedural Form. Theory and Practice*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1976. P. 145. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Владимир Борисович Башуров, доцент кафедры конституционного и административного права Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>; e-mail: bashurov_v@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Vladimir B. Bashurov, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law at the Siberian Law University (12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>; e-mail: bashurov_v@mail.ru

Поступила | Received
24.08.2022

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
05.09.2022

Принята к публикации | Accepted
05.09.2022