

На правах рукописи

Ивлиев Алексей Михайлович

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 - административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва- 2005

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова

Научный руководитель кандидат юридических наук, доцент
Ивлиева Марина Федоровна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор Селюков Анатолий Дмитриевич;
кандидат юридических наук, доцент Соколова Эльвира Дмитриевна

Ведущая организация Московский государственный институт
международных отношений (Университет)
МИД России

Защита состоится 29 июня 2005 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии, 123995, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан 27 мая 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук
профессор



Н.А. Михалева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность научного исследования обусловлена необходимостью дальнейших теоретических разработок проблем межбюджетных отношений в условиях проведения в Российской Федерации социально-экономических и политических реформ. Активное развитие бюджетных отношений федеративного государства, формирование гражданского общества, безусловно, требует четкого правового регулирования с помощью бюджетного права, позволяющего разграничить полномочия между различными уровнями публичной власти, определить компетенцию субъектов бюджетного права, обеспечить правовыми средствами баланс их финансовых интересов.

Действующее бюджетное законодательство в части, регулирующей бюджетные отношения между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями не отражает в полной мере все реалии бюджетной деятельности, содержит множество пробелов, не всегда имеет механизм реализации. Между тем, развитие России как федеративного государства предполагает создание эффективной системы законодательства, особенно в сфере бюджетной деятельности.

Углубление процессов дифференциации регионов России по показателям социального и экономического развития, стремление к финансовой самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований, усложнение методов государственного регулирования экономики и возрастание роли косвенных методов управления макро- и микроэкономическими процессами, как в рамках страны, так и в пределах конкретных регионов, делают чрезвычайно важным выявление особенностей политики межбюджетных отношений в России. Особое значение приобретает поиск новых форм регулирования финансовой политики субъектов Российской Федерации федеральным правительством. Высказывается предложение постепенно отказаться от регулирующих доходов или, по крайней

мере, существенно ограничить их использование с целью перехода к реализации принципа «один налог - один бюджет». Поэтому очевидна необходимость изучения современных проблем межбюджетных отношений, как с теоретических, так и с практических позиций.

Степень научной разработанности темы исследования. В советский период вопросы теории бюджетных отношений в федеративном государстве освещались в работах таких ученых, как В.В. Бесчеревных, Л.К. Воронова, М.Л. Коган, Е.А. Ровинский, Н.И. Химичева и др. Проблемам правового регулирования бюджетных отношений, взаимоотношениям бюджетов уделяли внимание также М.А. Гурвич, Б.Н. Иванов, Н.А. Куфакова, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин.

В Российской Федерации исследованием межбюджетных отношений занимаются на протяжении последних лет целый ряд отечественных ученых и специалистов-практиков, как юристов, так и экономистов. Среди них можно выделить С. Асекритова, В. Ширококова, О.В. Берга, О. Богачеву, Е.В. Бушмина, М.В. Романовского, О.В. Врублевскую, В. Лексина, А. Швецова, Л.К. Воронову, О.Н. Горбунову, Е.Ю. Грачеву, Л.А. Дробозину, Ю.В. Другову, А.Г. Игудина, М.И. Канкулову, М.В. Карасеву, Ю.А.Крохину, А.М. Лаврова, И.Г. Денисову, А.Д. Селюкова, Э.Д. Соколову, А. Улюкаева, В.Б. Христенко, М.И. Ходоровича, С.Н. Хурсевича, Н.А. Шевелеву и многих других.

Вместе с тем, по нашему мнению, многие вопросы межбюджетных отношений пока остаются недостаточно полно изученными или вообще не входят в круг научных интересов.

Объектом исследования являются отношения, складывающиеся между участниками межбюджетных отношений при осуществлении принадлежащих им прав.

Предметом исследования являются нормы финансового права, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых актах, и процесс их воздействия на отношения, составляющие объект исследования.

Цель исследования состоит в комплексном, системном анализе правовых проблем межбюджетных отношений, поиске убедительных свидетельств необходимости дальнейшего исследования и разработки данного института, как на теоретическом уровне, так и на уровне законопроектной работы.

Указанная цель достигается путем решения следующего комплекса задач:

- определения понятия и принципов межбюджетных отношений, раскрытия соотношения понятий «межбюджетные отношения», «бюджетный федерализм», «фискальный федерализм»;
- характеристики истории развития межбюджетных отношений;
- определения соотношений понятий закрепленных доходов и регулирующих доходов;
- выявления сущности и содержания бюджетного регулирования, раскрытия специфики основных методов бюджетного регулирования;

Методологическую основу диссертационного исследования составляют современные методы научного познания, в частности, диалектический метод с системно-структурным подходом к изучению материала, сравнительно-правовой метод, исторический метод, формально-логический метод и др.

Использование в диссертации указанных методов познания предоставило автору возможность рассмотреть основные принципы разграничения расходов и доходов по уровням бюджетной системы, исследовать роль и значение бюджетного регулирования, сформулировать понятие и принципы межбюджетных отношений.

Научная новизна определяется самой постановкой проблемы, использованием новых идей и тенденций в сфере бюджетной деятельности России как федеративного государства, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования, направленными на дальнейшее совершенствование правовой основы межбюджетных отношений.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Проведенное исследование позволило автору определить межбюджетные отношения как основанную на бюджетных правоотношениях систему межуровневого взаимодействия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также межрегионального взаимодействия субъектов РФ и межмуниципального взаимодействия муниципальных образований на соответствующих уровнях бюджетной системы, построенную на принципах бюджетного федерализма. От всей совокупности бюджетных правоотношений межбюджетные отношения отличаются более узким кругом участников — в межбюджетные отношения вступают только территориальные субъекты бюджетного права (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования).

2. В целях определения термина «межбюджетные отношения» исследуется соотношение понятий межбюджетных отношений, бюджетного федерализма, фискального федерализма, бюджетно-налогового федерализма. В результате автор пришел к следующим выводам. Бюджетный федерализм — понятие, вытекающее из более общего понятия федерализма, это, скорее, теория о том, как в идеале должны строиться отношения, а «межбюджетные отношения» - воплощение, реализация данной теории. Отстаивается вывод, что идеально выстроенные и функционирующие межбюджетные отношения будут в полной мере отражать суть бюджетного федерализма, в этом случае смысловые содержания терминов станут идентичными. Иными словами, когда межбюджетные отношения в России построят на научно разработанных принципах бюджетного федерализма, можно будет сказать, что в стране - бюджетный федерализм.

3. В систематизированном виде излагаются принципы межбюджетных отношений. К их числу автор относит следующие принципы:

- принцип равноправия субъектов Российской Федерации в межбюджетных отношениях с Российской Федерацией, а также равноправия му-

ниципальных образований в межбюджетных отношениях с субъектом Российской Федерации и по отношению друг к другу;

- принцип самостоятельности (автономности) бюджета субъекта РФ, муниципального образования;

- принцип законодательного разграничения доходов и расходов между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на основе разграничения их полномочий;

- принцип основанного на объективных критериях предоставления субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям финансовой помощи, и территориального перераспределения бюджетных ресурсов;

- принцип наделения законодательных органов субъектов Федерации и муниципальных образований правом законодательной инициативы в сфере межбюджетных отношений;

- принцип стабильности межбюджетных отношений, а также своевременности финансового законодательства в сфере межбюджетных отношений;

- принцип сочетания государственных интересов и интересов населения муниципальных образований;

- принцип приоритета передачи муниципальным образованиям закрепленных и регулирующих доходов перед выделением им прямой финансовой помощи;

- принцип законодательного установления механизма контроля, мер ответственности и механизма реализации санкций в сфере межбюджетных отношений.

4. Обосновывается позиция о целесообразности постепенного снижения доли отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и иных платежей в регулирующих доходах. Без сомнения, реальная основа самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обеспечивается, прежде всего, на-

личием закрепленных доходов, в отношении которых региональные и местные власти вправе определять по своему усмотрению направления их использования и расходования. Режим поступления закрепленных доходов не зависит от вышестоящих уровней власти, этот вид доходов в полном объеме зачисляется в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Однако отказ от законодательного деления доходов бюджетов на закрепленные и регулирующие в виду теоретической разработанности данных понятий следует признать неверным, а изъятие этих терминов из текста Бюджетного кодекса — преждевременным на данном этапе развития межбюджетных отношений.

5. На основе анализа законодательства и изучения научных публикаций предлагается и уточняется существующий понятийный аппарат; раскрываются понятия расходов и доходов бюджетов, бюджетного регулирования и форм его осуществления, и др. Закрепление в Бюджетном кодексе РФ уточненных автором определений направлено на внесение порядок в структуру межбюджетных отношений и позволит избежать ошибок, связанных с различиями в трактовке терминов.

6. На основе анализа научных разработок и существующего нормативно-правового регулирования проведена классификация и систематизация форм прямой финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований. Рассмотрена история правового регулирования финансовой помощи в Российской Федерации, дана характеристика целевых бюджетных фондов, разработаны меры по дальнейшему совершенствованию форм прямой финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований.

Практическое значение диссертационного исследования определяется его направленностью на решение актуальных проблем бюджетной деятельности Российской Федерации, возможностью апробации ряда выработанных предложений в процессе дальнейшего развития межбюджетных отношений, при разработке нового или совершенствовании дейст-

вующего законодательства и практики бюджетной деятельности государства.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации изложены в двух статьях. Результаты исследования использовались в преподавании курса «Финансовое право» на юридическом факультете Московского Государственного Университета им. М.В. Ломоносова.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы. Общий объем диссертации - 178 страниц, что вполне отвечает задачам предпринятого исследования.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, изложены цель и задачи, перечислены методы исследования, научная новизна, положения, выносимые на защиту, практическая значимость результатов исследования и их апробация.

Первая глава «Межбюджетные отношения: понятие, принципы, история развития» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «**Понятие и принципы межбюджетных отношений**» раскрывается роль и значение в науке финансового права проблемы межбюджетных отношений. Еще в советский период отмечалась важность межбюджетного регулирования. Такие авторы, как Н.И. Химичева, Л.А. Давыдова указывали на необходимость регулирования местных бюджетов, подчеркивали, что вышестоящий бюджет должен выступать своеобразным гарантом финансирования минимально необходимых расходов. М.И. Пискотин подчеркивал значимость межбюджетного ре-

гулирования в части необходимости перераспределение финансовых ресурсов.

Опыт федеративных государств позволяет выделить две модели федеративных межбюджетных отношений. Первая - дуалистическая модель, или модель двух равноправных партнеров - федеративного центра и субъектов федерации, действующих независимо в рамках своих полномочий, где полномочия местного самоуправления в значительной мере определяются субъектом федерации (характерна для Канады и Индии). Вторая - корпоративная модель, в которой местное самоуправление является третьим равноправным партнером и в которой функции разных бюджетных уровней тесно переплетены (характерна - для США и Бразилии).

Содержание государственной политики в сфере межбюджетных отношений включает две основные задачи: первая - выравнивание финансового потенциала субъектов Федерации и муниципальных образований по горизонтали, то есть достижения сбалансированности доходов и расходов каждого регионального и местного бюджета; вторая - повышение заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории, стимулирование мер по рационализации расходов.

Анализируя содержание термина «межбюджетные отношения», закрепленное в Бюджетном Кодексе РФ, автор обращает внимание на то, что данное определение игнорирует связи и противоречия, возникающие между бюджетами одного уровня бюджетной системы. Межбюджетные отношения следует рассматривать в комплексе, как основанную на бюджетных правоотношениях систему межуровневого взаимодействия органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также межрегионального взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и межмуниципального взаимодействия

органов местного самоуправления на соответствующих уровнях бюджетной системы, тем более о «горизонтальных» отношениях между субъектами РФ в сфере бюджетной деятельности позволяет говорить установление законодательством возможности объединять средства бюджетов для финансирования определенных целевых программ. Такой подход позволит прекратить дальнейшее сжатие бюджетов, сохранить денежную форму расчетов и обеспечит нормальное функционирование бюджетной системы.

Существующее определение межбюджетных отношений позволяет считать, что в межбюджетные отношения вступают органы власти РФ и ее субъектов, а не сама Российская Федерация в целом и субъекты РФ, хотя признание государства и входящих в его состав государственно-территориальных образований субъектами права является общепризнанным и в финансовом праве, и в общей теории права.

Давая подробный анализ употребления термина «бюджетный федерализм», подчеркивая, что ни в одном действующем нормативном акте определение бюджетного федерализма не дается, опираясь на мнения А.И. Романенкова, К.Э. Лайкама, В.В. Шаромовой, А.Г. Игудина, В. Коква, Ю. Любимцева, И.В. Птицына, Е. В. Бушмина автор приходит к выводу, что общепринятого, канонического, определения этого понятия не существует. Нет даже однозначной точки зрения, применим ли данный термин только к федеративным или ко всем государствам, однако, все без исключения авторы сущность бюджетного федерализма видят в отношениях различных территориальных субъектов бюджетного права.

Раскрывая содержание «фискальный федерализм», автор обращает внимание на то, что теория «фискального федерализма» или, «теория местных финансов и многоуровневого государственного хозяйства» получила развитие в конце 50-х прошлого века в США в работах Х. Селла, Ш. Тьебу, В. Баумолья, В. Оутса и др. По мнению указанных авторов, все государственное хозяйство в целом представляет собой «многоуров-

невую систему государственного хозяйства», где существует разделение функций управления между уровнями и юридическое их подчинение по вертикали. В центре исследований: оптимальное количество уровней управления государственным сектором, оптимальное разделение полномочий между ними, уровень наиболее эффективного финансирования социальных расходов, степень вмешательства центрального правительства в управление местных органов власти, доля собственных средств в финансировании расходов местных органов власти, форма контроля за расходованием на всех уровнях «государственной экономики». Указывается, что ряд российских авторов (М.И. Ходорович) рассматривает фискальный федерализм как принцип разделения полномочий в финансовой сфере между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений, а так же подчеркивает (М.И. Канкулова), что данный термин по своему содержанию уже, чем «бюджетный федерализм», поскольку затрагивает только вопросы определения оптимального размера финансовых ресурсов, концентрируемых в бюджетах разных уровней.

Рассматривая соотношение терминов «бюджетный федерализм» и «межбюджетные отношения» диссертант анализирует труды М.И. Канкуловой, И.В. Подпорина, К.Э. Лайкама, В.В. Шаромова, А.Г. Игудина, А.И. Романенкова, А.С. Колесова, А.Д. Селюкова и приходит к выводу, что в подавляющем большинстве работ, когда речь идет о бюджетном федерализме, говорят о межбюджетных отношениях, и что практически ни одна работа, посвященная межбюджетным отношениям, не обходится без упоминания термина «бюджетный федерализм». Очевидно, понятия эти неразрывно связаны одно с другим, в основе обоих понятий лежат бюджетные отношения в Российской Федерации, то есть, это - понятия, раскрывающие суть одного явления.

По мнению автора, *бюджетный федерализм — понятие, вытекающее из более общего понятия федерализма, это, скорее, теория о том,*

как в идеале должны строиться отношения, а «межбюджетные отношения» - воплощение, реализация данной теории.

Проведенное исследование позволило определить межбюджетные отношения как основанную на бюджетных правоотношениях систему межуровневого взаимодействия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, а также межрегионального взаимодействия субъектов РФ и межмуниципального взаимодействия муниципальных образований на соответствующих уровнях бюджетной системы, построенную на принципах бюджетного федерализма.

От всей совокупности бюджетных правоотношений межбюджетные отношения отличаются более узким кругом участников - в межбюджетные отношения вступают только территориальные субъекты бюджетного права (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования).

Автор классифицирует межбюджетные отношения по содержательному признаку, с учетом трехуровневого строения бюджетной системы, отдельно указывает на отношения, возникающие между органами государства и местного самоуправления в связи с применением мер ответственности за нарушение норм межбюджетных отношений, формулирует принципы межбюджетных отношений.

Во *втором* параграфе **«Динамика формирования межбюджетных отношений»** раскрывается состояние межбюджетных отношений в Российской Федерации на современном этапе, особенно их развитие в последние годы. Автор указывает, что существование межбюджетных отношений, бюджетного федерализма — явление не новое для России. Несмотря на то, что данный термин ранее не употреблялся, принципы бюджетного федерализма были закреплены еще в союзном законодательстве. Причем бюджетные права союзных республик были довольно широкими: республики самостоятельно определяли состав доходов и расходов своих бюджетов, порядок разграничения доходов и расходов между видами

бюджетов, порядок составления, рассмотрения и утверждения этих бюджетов и отчетов об их исполнении.

Между тем ряд исследователей (Другова Ю.В., А.Г. Игудин), соглашаясь с имеющей место преемственностью межбюджетных отношений, бюджетного федерализма между СССР и современной Россией, отмечает и существование строгой зависимости нижестоящего бюджета от вышестоящего, и вхождение всех видов бюджетов в Госбюджет СССР, и невозможность реализации на практике в условиях командно-административной системы управления многих прав, зафиксированных Конституцией СССР¹.

Рассматривая процесс формирования бюджетной системы в СССР, автор подчеркивает, что бюджетный федерализм как принцип сочетания общегосударственных и региональных интересов, существовал, однако реализовывался с помощью плановых механизмов, но при этом действовали и распределение доходов по уровням бюджетной системы, и многоканальная налоговая система, и регулирующие доходы, и многие другие элементы бюджетного федерализма (С. Ассекритова, В. Широбокова).

Автором выделены три реформы, через которые прошли межбюджетные отношения в России за 90-е годы.

Особое внимание уделяется раскрытию схемы бюджетного федерализма на современном этапе, когда определяются и разграничиваются бюджетные полномочия органов государственной власти РФ и субъектов федеративных отношений. Конституция закрепила также совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов. С принятием Конституции Российской Федерации была заложена конституционная модель бюджетного федерализма в России. Однако, бюджетное регулирование в этот период проводилось без достаточного учета особен-

¹ См.: Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 28; Игудин А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. 1995. № 4. С. 3.

ностей того или иного региона, и реального бюджетного федерализма к 1994 г. в России не сложилось.

С целью обезопасить себя от бюджетного банкротства, некоторым российским регионам удалось заключить с федеральным Центром индивидуальные межправительственные соглашения о разграничении полномочий в вопросах совместного ведения. Объем средств, передаваемых из федерального бюджета в региональные, во многом стал зависеть от политического статуса субъекта Федерации, появились привилегированные регионы.

В работе исследуется период реформирования российского законодательства, когда имеющиеся правовые пробелы до принятия соответствующих федеральных законов восполнялись Указами Президента РФ, что позволяло в оперативном порядке решать проблемы формирования бюджетов на текущий финансовый год, расширяя полномочия органов власти на местах в условиях острого бюджетного кризиса.

В ходе бюджетной реформы 1994 года была предпринята попытка отойти от договорных отношений между федеральным Центром и субъектами РФ. Механизм межбюджетных отношений в виде трансфертов был призван обеспечить в РФ установление единой методологии бюджетного регулирования и устранение субъективного подхода к формированию в первую очередь взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации.

Наряду с трансфертами сохранился порядок выделения регионам из федерального бюджета ассигнований на капитальные вложения на конкретные цели по обоснованным заявкам в соответствии с федеральными программами и при условии предоставления регулярной отчетности об их использовании. Однако практика оказания помощи и использования единых нормативов отчислений от федеральных налогов выявила ряд серьезных недостатков. Введенная Указом Президента РФ от 22.12.93 г.

№ 2268 методика формирования Фонда финансовой поддержки регионов и расчета сумм трансфертов претерпела существенные изменения.

Бюджетные правоотношения на уровне субъект РФ - муниципальные образования получили развитие в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 № 154-ФЗ. Закон определил предметы ведения муниципальных образований, полномочия органов государственной власти РФ и ее субъектов в области местного самоуправления: установление и обеспечение государственных минимальных социальных стандартов, обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и пр.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1996 год» нормативы регулирующих отчислений по налогам впервые были установлены на три года, что дало региональным органам власти реальную возможность планировать собственные бюджеты. Регулирование отношений между бюджетами стало происходить не только через нормативы, но и через государственные субсидии.

В целях обеспечения своевременности и полноты сбора налогов и формирования доходной части бюджетов всех уровней, 8 мая 1996 г. был принят Указ Президента РФ № 685 «Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины», определивший основные направления государственной политики в области налоговой реформы, в том числе установление с 1 января 1997 года минимальных значений долей поступления доходов от каждого налога в бюджеты разных уровней.

Ключевым звеном бюджетной реформы стало решение задачи упорядочения межбюджетных отношений через переход к формированию бюджетов субъектов РФ на основе государственных минимальных социальных стандартов. На их формирование был направлен Указ Президента РФ от 23.05.96 № 769 «Об организации подготовки государственных ми-

нимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов».

Конкретизировать основные финансовые аспекты правоотношений, связанных с функционированием органов местного самоуправления, позволял Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ, определявший порядок взаимоотношений бюджетов муниципальных образований с региональными бюджетами.

В этот же период были приняты общая часть Налогового кодекса, Бюджетный кодекс (принят в качестве закона 31 июля 1998 года).

В 1998 году Правительством Российской Федерации была разработана первая в сфере межбюджетных отношений среднесрочная программа реформ — Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах. С принятием данных законодательных актов в России начался следующий, третий этап реформирования межбюджетных отношений.

Были приняты ряд мер, направленных на упорядочивание инвестиционной поддержки субъектов РФ, в составе федерального бюджета создан Фонд регионального развития. С 2001 года в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации введен принципиально новый элемент — Фонд компенсаций, который предназначен для финансирования обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. Кроме того, в составе федерального бюджета создан Фонд развития региональных финансов для поддержки, на конкурсной основе, бюджетных реформ.

В 1999 - 2001 годах был осуществлен переход к новой методике распределения трансфертов.

Результатом реализации Концепции стали: инвентаризация «федеральных мандатов» и нормативно-правовой базы, регулирующей расходы

бюджетов всех уровней; внесение поправок в Бюджетный кодекс; уплата налогов по месту фактической деятельности предприятий; разработка Временных методических рекомендаций субъектам РФ по регулированию межбюджетных отношений; начало реализации программы технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне.

Формирование российской модели бюджетного федерализма прошло несколько качественно различных этапов.

В 1991 - 1993 годах происходила стихийная децентрализация бюджетной системы.

В конце 1993 - 1994 годах была проведена первая системная реформа межбюджетных отношений.

1997 -1998 годы были периодом углубленного кризиса межбюджетных отношений.

Новый этап реформы межбюджетных отношений связан с разработкой Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999 - 2001 гг., принятием в 2001 году Правительством Российской Федерации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, которая была призвана обеспечить реформирование самих основ бюджетного федерализма, создать надежную базу для реализации государственной политики.

Однако, по мнению автора, говорить о завершении комплексной реформы межбюджетных отношений преждевременно.

Вторая глава «Основные принципы разграничения расходов и доходов по уровням бюджетной системы» состоит из двух параграфов.

В *первом* параграфе **«Понятие и порядок осуществления расходов государственных и местных бюджетов»** прежде всего обозначается юридическое местоположение расходов региональных и местных бюджетов в структуре расходов, а также дается правовой анализ механизма распределения расходов между звеньями бюджетной системы.

Государственные и муниципальные расходы - одна из важнейших сторон финансовой деятельности государства и муниципальных образований неразрывно взаимосвязана с аккумуляцией денежных средств в государственные и муниципальные фонды. Государственные и муниципальные расходы являются частью финансово-правовых отношений, на основе которых происходит процесс использования денежных средств централизованных и децентрализованных фондов по различным направлениям.

В своей совокупности государственные и муниципальные расходы представляют определенную систему, отражающую прямое распределение и перераспределение национального дохода государства. Многообразие государственных расходов обусловлено, прежде всего, природой и функциями государства, его территориальным устройством, экономическим развитием общества, реализацией принципов бюджетного федерализма и т. п.

Анализируя соотношение понятий «государственные расходы» и «расходы бюджета» («бюджетные расходы») указывается, что единое мнение среди ученых отсутствует. Наиболее убедительной и практически значимой для рассмотрения вопроса разграничения расходов и доходов по уровням бюджетной системы имеет подход авторов (Н.И. Химичева, М.В. Карасева, Э.Д. Соколова, Ю.В. Другова, Ю. А. Крохина, Н.А. Куфакова и др.), которые указывают на нетождественность понятий «бюджетные расходы» и «государственные расходы».

Юридическим содержанием правоотношений в области государственных и муниципальных расходов являются права и обязанности их участников, то есть Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Объем прав и обязанностей, а также состав участников будут различны в зависимости от конкретного вида правоотношения в сфере государственных расходов. Это относится и к бюджетным расходам как составной части государственных расходов, с той лишь разни-

цей, что правоотношения в сфере бюджетных расходов имеют более усеченный объект - централизованный денежный фонд федерального уровня, уровня субъекта Федерации или муниципального образования. Субъектами данных правоотношений являются Российская Федерация, субъекты Федерации, а также муниципальные образования в лице как территориальных образований, так и соответствующих органов, осуществляющих бюджетную деятельность.

Автором проводится рассмотрение понятия «расходы бюджета» в материальном, организационном и юридическом аспектах. Такое понимание имеет значение для определения перспектив социально-экономической политики и других направлений развития государства, одновременно они являются составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований, поэтому несут в себе все общие черты финансовой деятельности и имеют отличительные особенности, свойственные процессу использования государственных и местных централизованных денежных фондов.

Законодательное определение категории «расходы бюджета» содержится в статье 6 Бюджетного кодекса РФ, которое не раскрывает сущности бюджетных расходов. Поддерживается мнение Ю.А. Крохиной о необходимости введения в научный оборот определения расходов государственных и местных бюджетов, согласно которому - это публичные, не создающие и не погашающие финансовых требований непрерывные затраты государства и местного самоуправления в виде определяемых нормами права экономических отношений по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств в целях обеспечения задач и функций государства (Российской Федерации, субъектов Федерации) и муниципальных образований.

Выделяются юридические признаки расходов государственного бюджета: публичность; безвозвратность; непрерывность; регулярность. Они являются финансово-правовой категорией, выражающей урегулиро-

ванные правовыми нормами экономические отношения по поводу распределения и использования централизованных фондов денежных средств. Общественные отношения, складывающиеся в процессе распределения и использования централизованных фондов денежных средств, будучи урегулированными нормами финансового права, становятся правоотношениями и строятся только в соответствии с законодательством.

С определенным допущением, вытекающим из существа региональных и местных бюджетов, означенные юридические признаки расходов государственного бюджета присущи и расходам бюджетов субъектов РФ, и расходам местных бюджетов.

Основой разграничения бюджетных расходов является распределение компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, что определяет соотношение объемов доходных и расходных частей каждого бюджета в бюджетной системе. Отсутствие четкого разграничения расходных функций между бюджетами всех уровней долгое время приводило к постоянным спорам между органами власти относительно того, из какого бюджета должны осуществляться расходы по тем или иным статьям, и кто должен финансировать эти расходы.

Указанные проблемы становились объектами исследования как в советское, так и в настоящее время. Вопросы бюджетных прав различных уровней власти в федеративном государстве применительно к СССР в целом рассматривались, например, в работе В.В. Бесчеревных, к союзным республикам - в трудах М.Л. Когана, Л.К. Вороновой, М.И. Пискоцина, к местным Советам - в работах Е.А. Ровинского, Н.И. Химичевой, В.И. Матвеева и других авторов. О.В. Берг в своем исследовании определил научные категории и провел подробный анализ понятий «бюджетная компетенция», «бюджетные права», «бюджетные полномочия».

Основное внимание при рассмотрении вопроса распределения компетенции в сфере бюджетных расходов обращается на уровень власти, за

которым закрепляются определенные виды расходов. Автор подчеркивает, что в научной литературе устоялось мнение, что целесообразным закреплением расходных функций считается их распределение в соответствии со сферой обслуживания.

Некоторые расходные функции по своему характеру являются и должны быть чисто федеральными, региональными или местными, однако многие могут относиться к предметам совместного ведения нескольких уровней власти. Различают следующие уровни власти: осуществляющий нормативно-правовое регулирование и определение стандартов предоставления общественных благ и услуг; обеспечивающий финансирование общественных благ и услуг; непосредственно организующий предоставление общественных благ и услуг.

Автор обращает внимание на тот факт, что с одной стороны, в Бюджетном кодексе РФ прослеживалось стремление законодателя отразить в расходах соответствующих государственных бюджетов компетенцию России и ее субъектов. Законодательно установленный перечень расходов в целом соответствовал принципу распределения государственной компетенции. С другой стороны, законодательно закрепленный перечень бюджетных расходов не в полной мере соответствовал конституционно определенным полномочиям Российской Федерации и ее субъектов. Например, в ст. 84 Бюджетного кодекса РФ не находили материального подкрепления исключительные права России в таких сферах, как управление федеральной государственной собственностью; федеральные пути сообщения; информация и связь; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; деятельность прокуратуры; амнистия; некоторые другие полномочия, отнесенные ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации.

В тексте Бюджетного кодекса РФ наблюдались и определенные терминологические несоответствия нормам Конституции РФ, а также недостаточно четко устанавливалось разграничение по некоторым полномочи-

ям. Совершенно справедливо обращают также внимание на несовпадение границ сопоставляемых статей Конституции РФ и действующей до 1 января 2005 года редакции Бюджетного кодекса РФ. Кодекс устанавливал открытый перечень расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и совместно финансируемых расходов, что превышало объем конституционно определенных предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поскольку перечни ст. 71, 72 Конституции РФ являются закрытыми.

В работе обращается внимание на тот факт, что статья 85 Бюджетного кодекса РФ предполагала существование предметов одновременно трехстороннего ведения. Эти нормы входили в прямое противоречие с Конституцией РФ, определяющей ведение Российской Федерации и совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 71 - 73).

Автор поддерживает мнение Ю.А. Крохиной, А.Д. Селюкова о необходимости разрешения многочисленных проблем в части финансирования совместных расходов, а новая редакция главы второй Бюджетного Кодекса РФ, главы 11 (статьи 84 - 87) позволяет во много исправить сложившуюся практику, (сноски на работы Крохиной и Селюкова).

Существенное значение отводится автором анализу конкретизации бюджетных расходов в Бюджетном кодексе РФ.

Автор подчеркивает, что изменения, внесенные в классификацию расходов бюджета, не противоречат Конституции РФ. Однако объединение по кодам ведомственной классификации в одну группу расходов бюджетов субъектов РФ и расходов муниципальных образований ставится под сомнение.

Необходимо отметить, что в 2004 году в действующий закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» внесены поправки, связанные с изменениями структуры федеральных органов исполнитель-

ной власти, изменениями, произошедшими в налоговом законодательстве, функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Дисертант приходит к выводу, что, несмотря на очевидные успехи реформы межбюджетных отношений, сложившаяся система межбюджетных отношений еще не в полной мере соответствует принципам федеративного устройства РФ и требованиям рыночной экономики. Основным недостатком является нечеткость и нерациональность разграничения расходных полномочий между уровнями власти в РФ, сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из региональных и местных бюджетов, нормативными актами федерального уровня, действует множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм.

Автор акцентирует внимание на реализации положений, заложенных в Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года основываясь на выработанных наукой финансового права основных принципах распределения расходов между бюджетами, предлагает закрепить в Бюджетном кодексе РФ определение расходов государственных и местных бюджетов на публичные и муниципальных образований.

Конечной целью правового регулирования распределения расходов в бюджетных отношениях должно являться обеспечение равной возможности реализации на всей территории Российской Федерации установленных Конституцией РФ и законодательством РФ социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться за счет средств бюджетов субъектов РФ с учетом особенностей каждого государственно-территориального образования.

Во *втором* параграфе «Доходы бюджетов. Понятие и значение закрепленных доходов» рассматривается финансовое обеспечение задач и функций государства, для чего в собственность и распоряжение государ-

ства направляется часть национального дохода страны в виде различных денежных платежей и поступлений.

Раскрывая категорию «доходы бюджета», приводится имеющиеся в науке финансового права точки зрения, показывается разнообразие государственных доходов через механизм классификации, в основе которого лежат различные аспекты, прежде всего экономические и юридические, подчеркивая, что вопросы соотношения категорий «доходы государства - доходы бюджета» и «доходы бюджета - казна государства» в науке финансового права во многом дискуссионные.

Автор разграничивает доходы государства и доходы государственных бюджетов, определяя их соотношение как «целого» и «части». Правоотношения, складывающиеся в сфере государственных бюджетных доходов, несут в себе признаки, присущие финансовым правоотношениям вообще и правоотношениям в сфере государственных доходов в частности. Во-первых, доходы государственного бюджета составляют только часть доходов государства, куда входят и доходы других централизованных и децентрализованных фондов. Во-вторых, жизнедеятельность и правовое регулирование бюджетных доходов происходит в определенных временных рамках (финансовый год), что несвойственно другим видам государственных доходов. В-третьих, доходы государственного бюджета, как правило, не имеют специального целевого назначения.

Исходя из того, что доходы государственных и местных бюджетов составляют единую систему и классифицируются по группам, анализируются различные критерии разграничения этого института бюджетного права: по субъектам и объектам возникающих отношений; методам и условиям привлечения; территории взимания средств; по социально-экономическому характеру; источникам образования и нормам поступления средств; методам изъятия; конкретным условиям аккумуляции и использования средств.

В диссертации дается анализ норм Федерального закона от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» относительно собственных доходов бюджетов. Обращается внимание на то, что соотношение между закрепленными и регулируемыми доходными источниками является крайне важным аспектом межбюджетных отношений, так как степень финансовой независимости региональных и местных бюджетов зависит не только и даже не столько от абсолютных размеров доходной базы, сколько от ее стабильности. Специально анализируется практика российской бюджетной деятельности с позиции различения методов закрепления доходов.

Проблема самостоятельности бюджетов всех уровней для федеративного государства является ключевой, где бюджеты не могут быть полностью обособленными, поскольку это препятствовало бы проведению общих основ федеральной политики социально-экономического развития, необходимо оптимальное сочетание общегосударственных и региональных интересов при распределении доходных источников. Приводятся три варианта закрепления налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы.

Автор считает, что современная налоговая система бюджетных доходов не в полной мере соответствует федеративной природе Российского государства, поскольку доходы субъектов РФ складываются в основном за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи из федерального бюджета, а не из закрепленных источников. Процесс становления в России бюджетных отношений на федеративных началах во многом зависит от реализации норм Налогового кодекса РФ, устанавливающих разделение обязательных платежей по трем уровням бюджетной системы: федеральному, региональному и местному.

Необходимость продолжения реформы межбюджетных отношений связана с поиском оптимального соотношения доходов в бюджетной сис-

теме Российской Федерации, причем оптимальный баланс между закрепленными и регулирующими доходами не может быть установлен раз и навсегда, так как в значительной степени определяется текущей экономико-политической ситуацией, соотношением регионов с развитой и отсталой налоговой базой, дифференциацией уровня бюджетной обеспеченности тех и других, объемом расходных полномочий региональных и местных бюджетов и прочими факторами. Именно поэтому автор разделяет точку зрения законодателя о нежелательности фиксации в Бюджетном кодексе определенного (пятидесятипроцентного) норматива распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Остается надеяться, что выбранный законодателем путь не окажется ошибочным.

В третьей главе «Понятие и значение бюджетного регулирования. Основные методы бюджетного регулирования на современном этапе» в *первом* параграфе рассматривается понятие регулирующих доходов, раскрывается история становления и развития данного института.

В современной финансовой литературе выделяются широкий и узкий подходы к определению бюджетного регулирования. С одной стороны, бюджетное регулирование трактуется как перераспределение бюджетных средств государства в пользу его менее благополучных образований, а также с целью временного выравнивания доходов и расходов в бюджетах его образований, с другой - как предоставление конкретным бюджетам вышестоящими государственными органами дополнительно к твердо закрепленным за ними средствам регулирующих доходов и их распределение между различными бюджетами в целях сбалансирования каждого из них.

Вероятно, узкий подход к пониманию бюджетного регулирования более верен, поскольку не отождествляет бюджетное регулирование с бюджетным балансированием (что имеет место у сторонников широкой

концепции), тем самым не расширяя круг объектов правоотношений этой сферы.

В российской практике бюджетной деятельности существуют два метода передачи регулирующих доходов в бюджеты субъектов Федерации: а) метод отчислений от федеральных регулирующих налогов и иных платежей; б) метод оказания прямой финансовой поддержки, поэтому, по мнению автора, упразднение в бюджетном законодательстве института регулирующих доходов привело к образованию коллизии в бюджетном праве, поскольку бюджетное законодательство допускает возможность возникновения правоотношений между федеральными органами государственной власти и нижестоящими органами власти относительно зачисления долей федеральных налогов в качестве регулирующих доходов. В отличие от закрепленных доходов регулирующие по определению имеют статус временных доходных источников, тем не менее, продолжительность периода закрепления этих доходов имеет принципиальное значение. Во избежание негативных последствий ежегодного пересмотра доходной базы региональных и местных бюджетов в Бюджетном кодексе РФ было установлено правило, в соответствии с которым нормативы распределения налоговых доходов (и в случае передачи доли федеральных налогов в региональные и местные бюджеты, и в случае передачи субъектами РФ доли закрепленных за ними федеральных и региональных налоговых доходов в местные бюджеты) закрепляются соответствующими законами о бюджете и не подлежат пересмотру в течение как минимум 3 лет. К сожалению, в Бюджетном кодексе присутствовал ряд норм, противоречащих этому принципу (ст.ст. 48, 58).

Автор определяет собственную позицию относительно предложения отказаться от регулирующих доходов или, по крайней мере, существенно ограничить их использование с целью перехода к реализации принципа «один налог - один бюджет», выступает за повышение самостоятельности территориальных бюджетов, что наилучшим образом обеспечивает

стимулирующую функцию бюджетного регулирования. Режим поступления закрепленных доходов не зависит от вышестоящих уровней власти, в том числе от желания их отдельных должностных лиц. Этот вид доходов в полном объеме зачисляется в региональные и местные бюджеты. Согласно ст. 9 Хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. По меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом. Таковыми могут быть только средства в режиме закрепленных доходов местных бюджетов².

Автор пришел к выводу, что в последнее время в отношениях между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации довольно четко прослеживалась тенденция к размыванию различий между закрепленными и регулирующими доходами. Поступления от некоторых федеральных налогов (прежде всего от платежей за пользование природными ресурсами) законодательно разделены между бюджетами разных уровней. Подавляющая часть налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в настоящее время формируется фактически за счет закрепленных, а не регулирующих источников³. То есть, несмотря на то, что около 70% налоговых доходов региональных и местных бюджетов формируются за счет отчислений от федеральных налогов, которые могут быть изменены решениями вышестоящих властей, отчисления от большинства федеральных налогов за последние го-

² См.: Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. М., 2003. С. 178.

³ В отношениях субъектов Федерации и органов местного самоуправления ситуация иная. В большинстве регионов по-прежнему осуществляется регулирование доходов местных бюджетов посредством установления дифференцированных для различных муниципальных образований (для городов – более низкие, для сельских районов – более высокие) и к тому же ежегодно пересматриваемых нормативов отчислений от «переданных» субъекту Федерации федеральных налогов.

ды, по сути, стали закрепленными источниками формирования консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

В работе поддерживается позиция В.Христенко в том, что специфика воплощения системы расщепляемых налогов в России привела в основном к негативным последствиям. Во-первых, региональные власти относятся к своей доле в федеральных налогах как к «чужим» деньгам и распоряжаются ими недостаточно ответственно. Во-вторых, почти полное отсутствие каких-либо налоговых полномочий у региональных властей не позволяет выполнить одно из необходимых условий эффективности бюджетной системы - обеспечить взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых населением бюджетных услуг, а также приводит к использованию нелегальных мер воздействия на налогоплательщиков (к созданию разного рода внебюджетных фондов, введению сомнительных дополнительных сборов). В-третьих, слишком частые изменения пропорций разделения налогов между уровнями бюджетной системы привели к незаинтересованности региональных властей наращивать собственную налоговую базу, показывать её в отчетности. В-четвертых, повышение собираемости налогов было подменено использованием в регионах денежных суррогатов с целью повысить свою долю в федеральных налогах.

Далее в диссертации рассматриваются имеющиеся в финансово-правовой и экономической науке определения регулирующих доходов, которые, в отличие от не вполне корректной дефиниции, существовавшей в Бюджетном кодексе, оправдывают себя в практической бюджетной деятельности.

Во *втором* параграфе **«Формы прямой финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»** раскрывается содержание метода бюджетного регулирования - прямой финансовой поддержки.

Система предоставления финансовой помощи субъектам Федерации и муниципальным образованиям до последнего времени основывалась на достаточно сложной и нестабильной схеме расчетов и согласований, важнейшую роль в которой играли процедуры иерархического торга между различными уровнями законодательной и исполнительной власти. Причем помимо регулярной финансовой помощи, распределение которой утверждается в законах о бюджете на очередной год, существовало большое количество видов нерегулярной финансовой помощи, распределяемой между субъектами РФ в процессе исполнения бюджета на основании решений федеральной исполнительной власти.

Рассматривая некоторые виды предоставления финансовой помощи, автор отмечает спорность выделения дополнительных средств отдельным регионам, подчеркивая, что проведенные реформы системы межбюджетных отношений в 1998 - 2004 гг. значительно сократили необъективность в распределении финансовой помощи, исключив дублирующие направления ее оказания, повысилась объективность предоставления финансовой помощи.

Исходя из того, что прямая финансовая поддержка из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, а также из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам является одним из основных элементов межбюджетных отношений, автор дает обзор правовых режимов видов прямой финансовой помощи и раскрывает основные тенденции её распределения.

Крупнейшим каналом федеральной финансовой помощи регионам на сегодняшний день являются дотации, и, в первую очередь, дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Автор анализирует точки зрения на это правовое явление, подчеркивая, что в финансово-правовой и экономической науке неоднократно высказывалось обоснованное предложение о необходимости предельно четкого определения дотации в Бюджетном кодексе РФ.

В диссертации рассматривается роль Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), который впервые был сформирован в 1994 г. в составе федерального бюджета на основании Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году»⁴ с целью исключить субъективный подход к определению размеров финансовой помощи регионам. От других форм финансовой помощи субъектам Федерации средства ФФПР отличает то, что они выделяются не процентными отчислениями, а абсолютными суммами или долями от всего объема фонда, которые устанавливаются законом о федеральном бюджете на текущий год.

Специально рассматривается вопрос о закрепленных в законе о федеральном бюджете новеллах 2005 года относительно предоставления средств ФФПР только в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, на сохранение порядка опережающего перечисления финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации регионам, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Отличительными признаками дотации как формы прямой финансовой поддержки является отсутствие указания направления использования этих средств, а также невозможность изъятия. Основываясь на анализе действующего бюджетного законодательства, выделяются юридические признаки и виды субвенции, рассматривается понятие, нуждающееся, по мнению автора, в корректировке.

Автор придерживается той позиции, что закрепление в Бюджетном кодексе РФ определения субвенции, бесспорно, внесет порядок в структуру форм прямой финансовой поддержки и позволит избежать наделения Правительства РФ правом выделять субвенции организациям любой

⁴ См.: *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. 1993. № 52. Ст. 5074.

организационно-правовой формы и формы собственности и, более того, определять порядок их предоставления. Кроме того, при таком подходе субвенция является только формой, разновидностью финансовой поддержки. На практике же, как и в случае с дотацией, понятием субвенции зачастую обозначаются средства, которые передаются в региональные и местные бюджеты в режиме взаимных расчетов и компенсаций.

С понятием субвенции тесно связано понятие субсидии, как бюджетных средств, предоставляемых бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. В диссертации раскрываются существенные отличительные особенности субсидий, их отличие от компенсаций субъектам РФ выпавших доходов или увеличившихся расходов, возникших вследствие решений федеральных органов государственной власти, показывается роль и значение субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов, Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, Федерального фонда регионального развития в 2005 году.

Многообразие бюджетных отношений и необходимость межбюджетного регулирования обуславливают выделение из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и из бюджетов субъектов РФ в местные бюджеты финансовой помощи не только на безвозвратных и безвозмездных условиях, но и путем предоставления денежных средств на возвратной, срочной и (или) возмездной основах. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ к числу таких форм финансовой помощи относится бюджетный кредит.

Отличительными чертами правового положения бюджетной ссуды и бюджетного кредита от других форм финансовой помощи, являются следующие: во-первых, бюджетная ссуда и бюджетный кредит предоставляются на договорной основе; во-вторых, на условиях возвратности, срочности и (возможно) возмездности; в-третьих, использование бюд-

жетной ссуды как метода бюджетного регулирования на стадии исполнения бюджета, в то время как иные формы применяются на стадии его составления.

В диссертации раскрываются отличительные признаки бюджетного кредита и бюджетной ссуды: возмездность (срочность), возвратность, целенаправленность привлекаемых средств, а также определяются приоритеты в механизме бюджетного регулирования. Наиболее целесообразным направлением совершенствования бюджетного регулирования следует признать разделение бюджетного выравнивания субъектов РФ на текущее и капитальное, что позволит скоординировать систему финансовой поддержки субъектов РФ, снизить неэффективные расходы федерального бюджета и обеспечить регионам с неразвитой социальной инфраструктурой меньшую поддержку по текущим и большую - по капитальным расходам.

Последний этап реформы межбюджетных отношений заложил основы новой системы оказания финансовой помощи, на протяжении последних лет отмечалось повышение объективности ее предоставления. В то же время необходимо ее дальнейшее развитие. Значительные объемы средств по-прежнему перечисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации без четко установленных критериев, что приводит к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений. В большинстве субъектов РФ, где имеются некоторые успехи во внедрении объективных критериев, распределение финансовой помощи местным бюджетам как и ранее строится на согласовании бюджетных параметров, вне сколько-нибудь прозрачных и объективных критериев и процедур. На этом уровне бюджетной системы еще продолжает применяться практика индивидуального согласования размеров финансовой помощи. При этом представители каждого муниципального образования стремятся всяческими методами показать, что у них экономическое положение хуже всех. Много зависит от субъективного фактора, на-

линия особых отношений между руководителями субъекта РФ и отдельных муниципальных образований.

В заключении диссертации изложены основные положения и выводы, сформулированные автором по результатам проведенного научного исследования.

Основные положения диссертации изложены в работах:

Ивлиев А.М. Формирование межбюджетных отношений в Российской Федерации // Право: теория и практика. 2002 г. № 8. С. 24-45. - 0,75 п.л.

Ивлиев А.М. Формы прямой финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Право: теория и практика. 2002 г. № 14. С. 2-16. - 1,4 п.л.

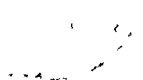
Ивлиев А.М. Регулирующие доходы: понятие, история развития // Юридические науки. 2005. № 3. С. 18-26. - 0,59 п.л.

Ивлиев А.М. Понятие и принципы межбюджетных отношений // Право: теория и практика. 2005 г. № 8. С. 28-44. - 0,79 п.л.

МГИМО (У) МИД России
Заказ № 238 Тираж 150 экз

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО (У) МИД России
119218, Москва, ул. Новочеремушкинская, 26

11 JUN 2005


135