

На правах рукописи

ЯГОФАРОВ Руслан Равгатович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ТРАНСФЕРТОВ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2010

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский государственный социально-экономический университет».

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор, академик Международной академии наук высшей школы, заслуженный работник высшей школы РФ
Химичева Нина Ивановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

кандидат юридических наук,
Тагашева Ольга Валентиновна

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)» (юридический факультет)

Защита состоится «04» октября 2010 г. в 14.00 на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

О.С. Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях развития Российской Федерации, учитывая необходимость реагировать на системные проблемы мирового финансового кризиса и экономическую несостоятельность большинства территориальных образований, возрастает необходимость правового регулирования перераспределения бюджетных средств между различными уровнями бюджетной системы.

Как известно, основным механизмом межбюджетного регулирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является предоставление субъектам Российской Федерации и бюджетам муниципальных образований различных видов межбюджетных трансфертов.

Эффективность межбюджетных трансфертов в межбюджетных отношениях во многом зависит от действующих принципов и критериев их распределения, от выработки формализованных правил их предоставления и использования, то есть от всего того, что лежит непосредственно в сфере правового регулирования отношений по предоставлению и использованию межбюджетных трансфертов.

На расширенном заседании Коллегии Федеральной службы безопасности РФ 28 января 2010 года Президент России назвал одной из важных проблем «контроль за выделением значительных бюджетных средств регионам» ввиду предпринятых государством антикризисных мер, путем перечисления субъектам Российской Федерации дополнительных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Между тем именно в этой области правового регулирования к настоящему времени накопилось немало проблем и противоречий, которые обусловлены как недостатками действующего бюджетного законодательства, так и целым набором более сложных факторов, таких как реформирование системы межбюджетных отношений, незавершенность преобразований в области административно-территориального устройства России и т.п.

Таким образом, актуальность исследования правовых основ системы межбюджетных отношений в Российской Федерации вообще и особенностей правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации и бюджетам муниципальных образований, в частности, вызвана необходимостью теоретического осмысления и комплексного обобщения названных проблем, поиска и обоснования возможных путей их совершенствования.

Степень научной разработанности темы. В науке финансового права до настоящего времени отсутствуют комплексные монографические исследования, посвященные проблемам правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Финансово-правовая природа предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета – малоисследованная сфера финансового права. В учебной литературе по финансовому праву и в научных изданиях отсутствует единое мнение о возможности выделения института межбюджетных трансфертов в отдельный институт бюджетного права, имеющий свой предмет и метод правового регулирования.

В современной научной литературе отдельные вопросы предоставления межбюджетных трансфертов рассматриваются в основном в работах экономистов, и как правило, только с позиции практики применения.

Базовыми ориентирами исследования для выработки авторской позиции стали научные труды таких ученых в области финансового права, как Бочкарева Е.А., М.В. Глигич-Золотарева, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Ю.В. Другова, Р.С. Ефремов, А.В. Игнатов, М.В. Карасева, А.В. Карташов, Ю.А. Крохина, А.Н. Козырин, Т.В. Конюхова, А.Г. Коломиец, Д.Л. Комягин, А.М. Лавров, В.А. Лебедев, Т.П. Николаева, И.В. Петрова, Х.В. Пешкова, Е.В. Покачалова, И.В. Рукавишникова, Е.А. Ровинский, Е.А. Рыжкова, М.Н. Соболев, М.М. Сорокина, Н.И. Химичева, Н.А. Шевелева и др.

Некоторые проблемы, касающиеся обозначенной темы диссертационного исследования, освещались также в трудах таких ученых

как: Г.Т. Агеенкова, Д.Н. Бахрах, Н.М. Конин, В.М. Манохин, Л.Л. Попов, В.Г. Розенфельд, В.В. Серегина, М.С. Студеникина, А.П. Шергин, Е.В. Шорина, Ц.А. Ямпольская.

Таким образом, настоящая диссертационная работа представляет собой один из первых комплексных научных исследований, посвященных правовому регулированию предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные нормами финансового права общественные отношения, складывающиеся между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями по поводу предоставления межбюджетных трансфертов и контроля за их использованием.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие предоставление межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, и их правоприменения.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе анализа и оценки, действующих в настоящее время в России нормативно-правовых актов и практики их применения, выстроить систему правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также сформулировать конкретные предложения по совершенствованию отечественного бюджетного законодательства в этой сфере.

Основными **задачами** исследования, обеспечивающими достижение поставленной цели, являются:

анализ исторических и правовых аспектов финансово-правового регулирования отношений в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и выявление характерных особенностей, присущих каждому периоду развития законодательства в

сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

выявление и исследование юридической сущности института межбюджетных трансфертов в бюджетном праве России;

изучение классификации межбюджетных трансфертов и определение их юридической природы;

уточнение содержания отдельных правовых категорий, действующих в сфере предоставления межбюджетных трансфертов, таких как «дотация», «субвенция», «субсидия»;

систематизация принципов предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

исследование особенностей условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

анализ контроля в сфере предоставления межбюджетных трансфертов и системы юридической ответственности, установленной для получателей бюджетных средств, нарушивших условия предоставления и использования межбюджетных трансфертов;

выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию нормативной базы, регулирующей правоотношения в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Учитывая сложность и многогранность исследуемой проблемы, автор не стремился к рассмотрению всех ее аспектов, ограничившись наиболее важными, имеющими теоретическое и практическое значение для современного Российского государства.

Методологическая основа исследования. Раскрытие содержания диссертационного исследования, достижение поставленной цели основано на общей методологии научного познания.

Диалектический метод в сочетании с принципами историзма, всестороннего и объективного рассмотрения позволят проанализировать

предмет исследования в динамике, то есть процесс его становления и развития.

Общенаучные методы (системный и логический) позволяют выявить основные тенденции и логику внутренних связей, характерных для исследуемого предмета.

Использование частнонаучных методов познания (формально – юридического, сравнительного, статистического, функционального) дает возможность проанализировать и интерпретировать правовые основы предмета исследования, выявить объективные и субъективные факторы, оказавшие влияние на процесс его становления и развития.

Теоретическая основа диссертационного исследования.

Концептуальная основа исследования строилась с использованием научных трудов по общей теории права таких ученых, как: С.С. Алексеев, М.И. Байтин, С.Н. Братусь, О.С. Иоффе, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.Н. Марченко, О.Ю. Рыбаков, Т.М. Пряхина, В.Д. Смыков, Ю.А. Тихомиров, Ю.В. Тихонравов, А.Н. Чертков, С.А. Ченцов и др.

Теоретической основой послужили труды ученых в области финансового и бюджетного права: Е.А. Бочкаревой, М.В. Глигич-Золотаревой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Ю.В. Друговой, Р.С. Ефремова, А.В. Игнатова, М.В. Карасевой, А.В. Карташова, Ю.А. Крохиной, Т.В. Конюховой, А.Г. Коломиец, Д.Л. Комягина, А.М. Лаврова, В.А. Лебедева, Т.П. Николаевой, И.В. Петровой, Х.В. Пешковой, И.В. Рукавишниковой, Е.А. Ровинского, Е.А. Рыжковой, М.Н. Соболева, М.М. Сорокиной, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой и др.

Особое внимание было уделено работам ученых в области административного права: Г.Т. Агеенковой, Д.Н. Бахраха, Н.М. Кониная, В.М. Манохина, Л.Л. Попова, В.Г. Розенфельда, В.В. Серегиной, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина, Е.В. Шориной, Ц.А. Ямпольской, а также труды российских ученых в области истории таких, как: И.С. Блюх, С.И. Иловайский, А.Н. Козырин, И.И. Янжул и др.

Проблемами реформирования и эффективного функционирования предоставления межбюджетных трансфертов Российского государства в настоящее время занимаются как отдельные исследователи, так и коллективы ученых различных организаций.

Материалы по отдельным аспектам предмета исследования, в частности, распределения бюджетных средств между отдельными звеньями бюджетной системы России, можно проследить в специализированных периодических изданиях, а также в других средствах массовой информации.

Диссертант обобщил и проанализировал монографическую, учебно-методическую литературу по исследуемым вопросам и материалы периодических изданий.

Нормативно – правовой основой служили нормативные акты, документы и материалы, позволившие составить представление об уровне и особенностях правового регулирования рассматриваемых отношений. В массиве источников, на основании которых проводилось представленное исследование, выделены законодательные акты и другие нормативные документы общедоверального значения, в числе которых следует назвать: Конституцию Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации, законы о федеральном бюджете на соответствующие периоды, постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающих правила и критерии распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также нормативно-правовые акты органов государственной власти и муниципальных образований и другие документы. Это подтверждает многообразие правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов на федеральном уровне. Кроме того изучены документы и материалы, не обладающие нормативным характером, но играющие немаловажную роль в системе регулирования и совершенствование рассматриваемых отношений. Например, доклады должностных лиц, методические и аналитические материалы и статистические справки, позволяющие оценить динамику и основные

тенденции развития межбюджетных трансфертов в России в последние годы. Сюда относятся материалы либо вышедшие отдельными изданиями, либо размещенные на официальных сайтах органов власти.

Эмпирическая база диссертационного исследования. В качестве эмпирического материала в работе использовались статистическая информация, материалы научно – практических конференций, периодической печати и сети Интернет, а также правоприменительная практика финансовых органов, судебная практика, в том числе акты Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ и др.

Научная новизна диссертационной работы. Настоящая работа является одним из первых комплексных исследований правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Новизна диссертационного исследования заключается в том, что проведение всестороннего анализа теоретических положений финансового и бюджетного права позволило обосновать вывод о формировании в бюджетном праве самостоятельного, динамично развивающегося института межбюджетных трансфертов, со своим предметом и методом правового регулирования.

Выявлены исторические этапы формирования финансового законодательства в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Сделан вывод о целесообразности создания координационного органа государственного финансового контроля, куда будет направляться вся информация о деятельности органов государственного финансового контроля, который позволит осуществлять эффективный государственный финансовый контроль за межбюджетными трансфертами, предоставляемых из федерального бюджета, в целях достижения согласованности деятельности всех контролирующих субъектов в финансовой сфере.

Автор исследует отдельные правовые категории, широкое использование которых в юридической литературе и в нормативных актах зачастую имеет шаблонный, поверхностный характер. В этом случае содержание понятий утрачивает четкость, «размывает» границы этих понятий. По отношению к рассматриваемой теме к таким понятиям можно отнести: «межбюджетные трансферты», «дотация», «субсидия», «субвенция» и др. Между тем четкая проработка понятийного аппарата, в особенности юридического, имеет большое практическое значение, так как выполняет не только информационные, но и правовые функции.

Решение научной задачи. Выявлена и исследована юридическая сущность института межбюджетных трансфертов в бюджетном праве России, выработаны конкретные предложения по преодолению имеющихся пробелов и противоречий в бюджетном законодательстве России в сфере регулирования отношений предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и практика их применения.

Положения, выносимые на защиту. В результате проведенного исследования диссертантом разработаны следующие положения, содержащие элементы новизны и практической значимости, которые выносятся на защиту:

1. Обоснована периодизация развития современного финансового законодательства в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в котором выделены следующие этапы:

I этап (1991-1993 гг.). Перераспределение финансовых ресурсов между государством и местным самоуправлением. Возложение расходов на субъекты РФ, ранее финансируемых из федерального бюджета. Поддержка субъектов Российской Федерации стала обозначаться как «финансовая помощь»;

II этап (1994 - 1999 гг.). В составе федерального бюджета образован Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, установлен единый подход к определению размеров финансовой помощи регионам и

установлена прямая зависимость между объемами средств фонда и доходами федерального бюджета;

III этап (2000 – 2005 гг.). Данный этап характеризуется тем, что была закреплена методика распределения финансовой помощи субъектам РФ и решена проблема законодательного закрепления налоговых полномочий, доходных источников и расходных обязательств бюджетов всех уровней;

IV этап (2005 – 2007 гг.) Отличительные черты этапа характеризуются закреплением в бюджетном законодательстве понятия и форм межбюджетных трансфертов, таких как финансовая помощь, дотации, субвенции, субсидии, бюджетные кредиты и иные безвозмездные и безвозвратные перечисления;

V этап (2007 – по настоящее время). Характеризуется дальнейшим закреплением самостоятельных форм межбюджетных трансфертов: дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, исключением понятия «финансовая помощь» из Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2. В рамках проблематики сформулировано следующее авторское понятие института межбюджетных трансфертов: *«это группа бюджетно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу предоставления средств из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации».*

3. Предложена классификация межбюджетных трансфертов по следующим основаниям:

- в зависимости от вида субъектов, предоставляющих межбюджетные трансферты: федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- в зависимости от условий их предоставления: обусловленные трансферты (предполагающие наличие определенных условий их предоставления) и безусловные трансферты (представляющие собой

денежные ассигнования из бюджетов, получатели которых используют их по собственному усмотрению);

- в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения: *межбюджетные трансферты текущие и инвестиционные*;

- в зависимости от целей предоставления можно выделить *общие межбюджетные трансферты* (средства предоставляются без определения целей их расходования) и *целевые межбюджетные трансферты* (получатель должен расходовать выделенную сумму только на определенные цели);

- в зависимости от экономического эффекта: *выравнивающие межбюджетные трансферты* (дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации) и *стимулирующие межбюджетные трансферты*.

4. Обоснованы положения о том, что дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты не могут рассматриваться как формы межбюджетных трансфертов, поскольку, являясь объектами общественных отношений, возникающих по поводу предоставления средств из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации, они выступают в качестве видов межбюджетных трансфертов, а понятие «формы» применимо к особенностям по предоставлению межбюджетных трансфертов.

5. Выявлены принципы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и предложена их классификация: 1) распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ; 2) закрепление на постоянной основе доходов по уровням бюджетной системы РФ; 3) равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований; 4) выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований; 5) равенство прав всех субъектов РФ и муниципальных образований в предоставлении из федерального бюджета

межбюджетных трансфертов; равенство прав муниципальных образований в предоставлении межбюджетных трансфертов из регионального бюджета.

6. Предложено уточнить понятие межбюджетных трансфертов в статье 6 БК РФ: вместо *«средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации»*, закрепить: *«средства, предоставляемые из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации»*.

7. Внесено предложение о закреплении в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации общего понятия «субсидия» и «субвенция», в связи с чем предложено внести соответствующие изменения в действующее бюджетное законодательство с целью конкретизации понятий «субсидия» и «субвенция», так как действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации не содержит указанных понятий, а применяет их в соответствующих статьях, определяющих порядок их предоставления из бюджета соответствующего уровня.

8. Проанализировав систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный финансовый контроль предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, обосновывается вывод: недостатком предварительного государственного финансового контроля является отсутствие согласованности деятельности всех контролирующих субъектов в финансовой сфере. Достижению поставленной цели может послужить создание координационного органа государственного финансового контроля, куда будет направляться информация о деятельности органов государственного финансового контроля, что в результате позволит осуществлять эффективный государственный финансовый контроль за предоставлением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

9. Обоснована необходимость внесения дополнений в гл. 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые закрепили бы исчерпывающий

перечень видов и форм предоставления межбюджетных трансфертов с одновременным определением механизма предоставления каждого из них. Упомянутые дополнения способствовали бы совершенствованию формирования и распределения межбюджетных трансфертов на среднесрочную перспективу. Вместе с тем в ежегодных законах о федеральном бюджете разумно было бы корректировать лишь текущие параметры предоставления межбюджетных трансфертов, непосредственно связанные с приоритетами и условиями федеральной бюджетной политики на очередной год.

Практическая значимость исследования заключается в том, что в диссертационной работе исследуются особенности правового регулирования предоставления и использования межбюджетных трансфертов в системе межбюджетных отношений федеративного государства, этот материал может быть использован при формировании государственной политики России в сфере распределения бюджетных ресурсов, при выработке единых критериев и правил предоставления межбюджетных трансфертов как на федеральном уровне, так и на иных уровнях бюджетной системы Российской Федерации, а также в дальнейших исследованиях, связанных с данной сферой, в учебных курсах и лекциях для студентов юридических и экономических вузов.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре публичного права ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально - экономический университет», где проводилось ее рецензирование и обсуждение. Главные результаты осуществленного исследования нашли отражение в опубликованных автором научных статьях. Основные теоретические положения, выводы и рекомендации изложены автором на научных и научно-практических конференциях, внедрены в учебный процесс при проведении практических и семинарских занятий по дисциплине «Финансовое право Российской Федерации» в Саратовском государственном социально - экономический университете, при подготовке учебно-методических пособий по указанной

дисциплине, при проведении учебных занятий по программе повышения квалификации «Административная ответственность за нарушения бюджетного законодательства» в Институте дополнительного профессионального образования Саратовского государственного социально-экономического университета.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка источников, использованных в диссертации, и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации; определяется степень научной разработанности, цель и задачи диссертационной работы, решение научной задачи, а также объект и предмет исследования; обосновывается научная новизна и практическая значимость результатов работы; раскрывается теоретическая, методологическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы, формулируются положения, выносимые на защиту, а также указываются сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава диссертации «Общая характеристика межбюджетных трансфертов как института бюджетного права» имеет концептуальное значение для всей работы. В ней раскрываются понятие и финансово-правовое значение межбюджетных трансфертов; вырабатываются критерии для классификации межбюджетных трансфертов; принципы предоставления межбюджетных трансфертов; исследованы вопросы исторического развития межбюджетных трансфертов. Глава состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе первой главы диссертационного исследования «Межбюджетные трансферты: историко-правовой аспект» автором

исследовано историческое развитие межбюджетных трансфертов в рамках анализа развития государственного устройства России. Изучение генезиса отношений возникающих в связи с предоставлением межбюджетных трансфертов показало, что данные отношения стали развиваться в период существования СССР.

Первая Конституция РСФСР, принятая в июле 1918 г., зафиксировала принцип централизации финансов, установила федеративное устройство России и заложила основы бюджетного устройства государства. С образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и принятием в 1924 г. Конституции СССР были внесены изменения в бюджетную систему. В государственный бюджет СССР вошли государственные бюджеты социалистических республик, составляющих СССР. Кроме бюджета РСФСР, все бюджеты союзных республик получали дотации. Субсидии применялись в отношении бюджетов союзных республик, а также местных бюджетов.

Диссертант заключает, что вплоть до 1991 г. проблема сбалансированности всех бюджетов также в значительной степени разрешалась дотациями, субвенциями, субсидиями из союзного бюджета. В связи с распадом СССР и формированием нового государственного устройства произошли существенные изменения, в том числе и в правовых нормах, регулирующие финансовые отношения, возникающие в связи с формированием бюджетов, а также межбюджетных отношений. Это было вызвано, прежде всего, принятием Конституции Российской Федерации 1993 года.

Автор исследует развитие межбюджетных трансфертов в бюджетном законодательстве современной России и предлагает периодизацию развития современного финансового законодательства в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на пять временных этапов, которая выносится на защиту:

I этап (1991-1993 гг.). Перераспределение финансовых ресурсов между государством и местным самоуправлением. Возложение расходов на субъекты РФ, ранее финансируемых из федерального бюджета. Поддержка субъектов Российской Федерации стала обозначаться как «финансовая помощь».

II этап (1994 - 1999 гг.). В составе федерального бюджета образован Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, установлен единый подход к определению размеров финансовой помощи регионам и установлена прямая зависимость между объемами средств фонда и доходами федерального бюджета.

III этап (2000 – 2005 гг.). Данный этап характеризуется тем, что была закреплена методика распределения финансовой помощи субъектам РФ и решена проблема законодательного закрепления налоговых полномочий, доходных источников и расходных обязательств бюджетов всех уровней.

IV этап (2005 – 2007 гг.). Отличительные черты этапа характеризуются закреплением в бюджетном законодательстве понятия и форм межбюджетных трансфертов, таких как финансовая помощь, дотации, субвенции, субсидии, бюджетные кредиты и иные безвозмездные и безвозвратные перечисления.

V этап (2007 – по настоящее время). Характеризуется дальнейшим закреплением самостоятельных форм межбюджетных трансфертов: дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, исключением понятия «финансовая помощь» из Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Формальными критериями разграничения этих этапов выступает понимание межбюджетных трансфертов, их соотношение с доходами и расходами бюджета, целевая предназначенность их форм.

Во втором параграфе первой главы «Понятие, значение и виды межбюджетных трансфертов» для целесообразности автор раскрывает теоретическое понятие межбюджетных трансфертов, выявляет особенности

метода правового регулирования общественных отношений в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Сформулирован вывод о том, в качестве субъектов предоставления межбюджетных трансфертов необходимо рассматривать те субъекты, чья деятельность носит всеохватывающий характер и наделенных широкими полномочиями по отношению к обществу. Изучение полномочий указанных субъектов, реализуемых в целях предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, убедительно доказывает, что субъектами данных отношений необходимо рассматривать именно государство и входящие в его состав общественно-территориальные образования, что подтверждается судебной практикой рассмотрения споров, касающихся предоставления межбюджетных трансфертов.

Автор диссертации исследует виды межбюджетных трансфертов в соответствии с действующим бюджетным законодательством, к которым относит: дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты. Далее диссертант заключает, что каждый из перечисленных видов обладает своими особенностями - видовыми отличиями. В связи с этим дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты не могут рассматриваться как формы межбюджетных трансфертов, поскольку, являясь объектами общественных отношений, возникающих по поводу предоставления средств одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, выступают в качестве видов межбюджетных трансфертов, а понятие «формы» применимо к особенностям по предоставлению межбюджетных трансфертов.

Изучение и анализ бюджетного законодательства и научной литературы позволило диссертанту классифицировать межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета, по следующим основаниям:

1) в зависимости от субъекта, предоставляющего межбюджетные трансферты: федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

2) в зависимости от условий их предоставления, обусловленные и безусловные межбюджетные трансферты. Обусловленные трансферты предполагают, во-первых, наличие определенных условий их предоставления, а во-вторых, финансовую ответственность и отчетность получателей трансфертов. Эти трансферты направлены, как правило, на финансирование проектов деятельности, которые соответствуют национальным интересам государства и которые без данных трансфертов не могут быть реализованы за счет средств собственных бюджетов;

3) в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения межбюджетных трансфертов на: текущие и инвестиционные;

4) в зависимости от целей предоставления можно выделить общие межбюджетные трансферты и целевые межбюджетные трансферты: в первом случае средства предоставляются без определения целей их расходования; во втором - получатель должен расходовать выделенную сумму только на определенные цели, а нарушение этого условия является основанием для привлечения к ответственности: к бюджетной – ст. 289 БК РФ, административной – ст. 15.14 КоАП РФ, уголовной – 285.1 УК РФ;

5) в зависимости от экономического эффекта можно выделить выравнивающие межбюджетные трансферты: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации – ст. 131 БК РФ и др.; и стимулирующие межбюджетные трансферты: субсидии из Федерального фонда софинансирования расходов.

Систематизация предоставляемых межбюджетных трансфертов предполагает четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение межбюджетных трансфертов должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности.

Далее диссертант заключает, что межбюджетные трансферты могут передаваться как из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы бюджетам нижестоящего уровня, так и наоборот. Такое регулирование позволяет более эффективно выравнивать социально-экономическое положение, как отдельных субъектов РФ, так и муниципальных образований и бюджетной системы в целом.

В работе рассматривается общее понятие субсидий и субвенций, в связи с чем диссертантом предлагается внести изменения в действующее бюджетное законодательство с целью конкретизации понятий субсидий и субвенций. Диссертант обосновывает необходимость уточнения понятия «межбюджетные трансферты», содержащегося в БК РФ: вместо «средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации», закрепить: «средства, предоставляемые из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации».

В третьем параграфе первой главы «Принципы предоставления межбюджетных трансфертов» с точки зрения полноты и детальности анализа сформулированы принципы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Автор отмечает, что если выделять их по способам внешнего выражения, то указанные принципы прямо не закреплены в действующем законодательстве, но сформулированы благодаря его толкованию.

В данном параграфе диссертантом выявлены и выделены принципы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета:

- 1) распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- 2) закрепление на постоянной основе доходов по уровням бюджетной системы РФ;

3) равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований;

4) выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;

5) равенство прав субъектов РФ и муниципальных образований в предоставлении из федерального бюджета межбюджетных трансфертов; равенство прав муниципальных образований в предоставлении межбюджетных трансфертов из регионального бюджета.

Перечисленные бюджетные принципы отражают взаимодействие выше- и нижестоящих субъектов в области бюджетных отношений, что обусловлено экономическими и политическими взаимосвязями.

Далее автор подчеркивает, что БК РФ закрепляет равенство бюджетных прав, как субъектов РФ, так и муниципальных образований, что выражается в определении бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации. Компетенция указанных субъектов основана на принципах федерализма и местного самоуправления и вытекающих из них принципов единства бюджетной системы РФ и самостоятельности бюджета каждого уровня, закрепленных в Конституции РФ и российском законодательстве.

Четвертый параграф первой главы «Институт межбюджетных трансфертов в системе современного российского бюджетного права» посвящен рассмотрению института межбюджетных трансфертов, рассмотрение которого в качестве отдельного института бюджетного права в современной финансово-правовой науке является дискуссионным.

В работе отмечено, что институт межбюджетных трансфертов имеет свой предмет правового регулирования, то есть те определенные общественные отношения, которые возникают по поводу предоставления средств из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Далее автор выделяет компоненты метода правового регулирования института межбюджетных трансфертов:

а) институт межбюджетных трансфертов регулирует отношения, которые возникают по поводу предоставления средств из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации; б) определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов; в) наделение участников общественных отношений правоспособностью и дееспособностью, позволяющих им вступать в правоотношения, связанные с предоставлением межбюджетных трансфертов; г) законодательством Российской Федерации определена мера ответственности субъектов бюджетных отношений, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов.

Диссертант заключает, что анализ бюджетного законодательства дает возможность выделить институт межбюджетных трансфертов в отдельный институт бюджетного права. Автор отмечает, что нормы данного института регулируют общественные отношения по поводу предоставления средств из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

В рамках проблематики сформулировано авторское понятие института межбюджетных трансфертов, которое выносится на защиту.

Во второй главе «Особенности правового регулирования и правоприменения предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета», состоящей из двух параграфов, исследуются условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального

бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также проблемы совершенствования контроля и ответственности в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В первом параграфе второй главы «Условия предоставления межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», автор рассматривает особенности правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Диссертант отмечает, что условия предоставления межбюджетных трансфертов определяются в одностороннем порядке органами власти вышестоящего уровня.

Диссертант заключает, что общим условием для предоставления трансфертов всем субъектам РФ выступает соблюдение органами государственной власти субъектов РФ бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах, а также законодательство установило дополнительные условия, устанавливаемые при предоставлении межбюджетных трансфертов, в частности, закрытым административно-территориальным образованиям. Выделение межбюджетных трансфертов бюджетам закрытых административно-территориальных образований осуществляется с учетом их особенностей, установленных Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

В работе автор указывает, что, учитывая высокую политическую и публичную значимость субвенций на реализацию делегированных полномочий, федеральный законодатель установил для субъектов РФ правовой режим получения и использования субвенций из федерального бюджета. Так, на предоставление субвенций не распространяется условие соблюдения региональными органами государственной власти и органами

местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства о налогах и сборах. При несоблюдении органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления определенных бюджетным законодательством условий предоставления межбюджетных трансфертов Минфин России не вправе приостановить выделение субвенций из Федерального фонда компенсаций соответствующим территориальным образованиям.

Бюджетное законодательство содержит запреты и ограничения для субъектов РФ, получающих межбюджетные трансферты, за исключением субвенций, направленных на обеспечение целевого использования полученных средств федерального бюджета, которые способствуют повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению собственных доходов субъектов РФ.

Диссертант резюмирует, что в бюджетном законодательстве субъектов Российской Федерации должны быть установлены все существенные условия предоставления межбюджетных трансфертов, а также нормативно определен финансово-правовой механизм их выделения, возврата и особенности финансового контроля за целевым использованием внутригородскими муниципальными образованиями полученных бюджетных средств. Вместе с тем правовое регулирование межбюджетных трансфертов в региональном законодательстве не должно уменьшать гарантий финансовой самостоятельности и иных конституционных прав органов местного самоуправления.

Во втором параграфе главы второй «Проблемы совершенствования контроля и ответственности в сфере предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета» автор рассматривает федеральные органы исполнительной власти, осуществляющих контроль за использованием межбюджетных трансфертов.

В целях определения мер ответственности, установленной в настоящее время законодательством Российской Федерации, в случае нарушения

отношений, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов, наряду с бюджетной ответственностью в работе проанализирована административная и уголовная ответственность.

Проанализировав нормы бюджетного, административного, уголовного законодательства, которыми определена мера ответственности субъектов бюджетного права, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов. Автор отмечает недостатки в ее законодательном определении, одним из которых является недостаточно точное определение предмета нецелевого расходования бюджетных средств.

Диссертант, в частности, рассматривая уголовную ответственность субъектов бюджетного права, связанных с предоставлением межбюджетных трансфертов, отмечает, что даст свои положительные результаты внесение изменений в статью 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в сторону ужесточения – понижения квалифицирующего признака преступления – суммы нецелевого расходования бюджетных средств.

Автор отмечает, что на текущий момент в системе федеральных органов исполнительной власти государственный финансовый контроль осуществляют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство. Органом внешнего государственного финансового контроля по отношению к системе федеральных органов исполнительной власти выступает Счетная палата РФ. Указанными органами осуществляется как предварительный, так текущий и последующий государственный финансовый контроль за использованием межбюджетных трансфертов. Вместе с тем в работе далее отмечаются недостатки предварительного государственного финансового контроля.

Диссертант резюмирует, что достижению эффективной межбюджетной политики может послужить создание координационного органа государственного финансового контроля, который будет осуществлять свою деятельность на общественных началах, куда будет направляться вся информация о деятельности органов государственного финансового

контроля, что позволит осуществлять эффективный государственный контроль за предоставлением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также в целях координации деятельности и организации взаимодействия органов государственного финансового контроля.

Далее автор рекомендует использовать опыт Ульяновской области, где был создан Межведомственный координационный совет по вопросам государственного финансового контроля, который объединил все контрольные и надзорные органы региона, обеспечив их согласованное сотрудничество для достижения единой цели.

Создание координационного органа государственного финансового контроля создаст возможности расширения согласования деятельности всех контролируемых субъектов в финансовой сфере. На текущий момент при составлении плана контрольных мероприятий на предстоящий финансовый год субъекты государственного финансового контроля действуют друг от друга изолированно. Решение подобных организационных вопросов в системе государственного финансового контроля позволит на практике устранить проблемы дублирования полномочий субъектов государственного финансового контроля, сконцентрироваться каждому из них на повышении эффективности собственной специфической контрольной деятельности.

В заключении диссертации подводятся итоги проведению исследования, формулируются основные выводы и обобщения, указано на необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации в части регулирования предоставления межбюджетных трансфертов.

**По теме диссертационного исследования
опубликованы следующие работы:**

Статьи, опубликованные в научных журналах, указанные в перечне ВАК:

1. *Ягофаров Р.Р.* К вопросу о понятии межбюджетных трансфертов: исторические аспекты // *Власть*. М., 2009. №8 (0,35 п.л.);

2. *Ягофаров Р.Р.* Межбюджетные трансферты: вопросы правового регулирования межбюджетных отношений // *Вестник СГАП*. Саратов: Изд-во СГАП. 2009. №4 (0,35 п.л.);

3. *Ягофаров Р.Р. (Алиев Т.Т.)* Институт межбюджетных трансфертов в системе бюджетного права // *Современное право*. М., 2010. №1 (0,9/0,45 п.л.);

Участие в международных и всероссийских конференциях:

4. *Ягофаров Р.Р.* Анализ определений межбюджетных отношений и межбюджетных трансфертов // *Сборник тезисов международной межвузовской научно-практической конференции студентов и аспирантов «Традиции и новации в системе современного российского права»*. М.: Изд-во МГЮА, 2008 (0,35 п.л.);

5. *Ягофаров Р.Р.* Отрицательные трансферты в системе межбюджетных отношений на примере местных бюджетов // *Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права (по материалам межвузовской научно-практической конференции, Саратов, 18 апреля 2008 г.): сборник научных трудов / под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой*. Саратов: Изд-во СГАП, 2008 (0,35 п.л.);

6. *Ягофаров Р.Р.* Вопросы совершенствования государственного финансового контроля использования межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, в условиях финансового кризиса // *Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса (по матер. междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 27 мая 2009 г.): сб. науч. ст. / отв. ред. Е.В. Покачалова*. Саратов: Изд-во СГАП, 2009 (0,35 п.л.);

7. *Ягофаров Р.Р.* К вопросу повышения эффективности финансового контроля предоставления и использования межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета // Экономика. Социология. Право: альманах / отв. ред. Н.П. Колядин. Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2009. Вып.8 (0,4 п.л.);

8. *Ягофаров Р.Р.* Проблемы совершенствования финансового контроля предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Материали за 6-а международна научна практична конференция, «Бъдещи изследвания». Том 7. Закон. София: «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2010. (0,35 п.л.);

9. *Ягофаров Р.Р.* К вопросу о принципах предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2010 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов: Изд-во СГАП, 2010 (0,3 п.л.).