Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Штерн Семен Михайлович

Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Болтинова Ольга Викторовна

Москва – 2025

Оглавление

Введение 3

Глава 1. Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере 19

1.1. Понятие компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой и бюджетной сфере 19

1.2. Особенности компетенции и классификация полномочий субъекта Российской Федерации в сфере бюджетов субфедерального уровня 51

Глава 2. Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в налоговой сфере 85

2.1. Установление и введение налогов и сборов субъектом Российской Федерации 85

2.2. Компетенция субъекта Российской Федерации по установлению нормативов отчислений налогов и сборов из бюджета субъекта Российской Федерации…113

Глава 3. Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в сфере бюджетного контроля 130

3.1. Осуществление внутреннего бюджетного контроля субъектом Российской Федерации 130

3.2. Осуществление внешнего бюджетного контроля субъектом Российской Федерации 154

Заключение 176

Список использованных источников и литературы 185

Введение

Актуальность темы исследования.

Компетенция любого субъекта в определенной сфере представляет собой основу правового статуса этого субъекта[1]. Таким образом, компетенция субъекта Российской Федерации в финансовой сфере является основой его финансово-правового статуса и ей следует уделить особое внимание в силу государственного устройства Российской Федерации. Учитывая реформирование системы публичной власти в Российской Федерации в последние годы, связанное с изменениями и дополнениями Конституции Российской Федерации[2], внесенными в 2020 году, а также принятие новых федеральных законов, регламентирующих организацию публичной власти в субъекте Российской Федерации[3] на уровне местного самоуправления[4], представляется возможным утверждать о расширении и детализации объема полномочий, закрепленных за субъектами Российской Федерации и их органами государственной власти. Реформирование законодательного закрепления разграничения полномочий органов власти оказывает влияние и на состав, и на объем компетенции публично-правовых образований. При этом компетенция субъектов Российской Федерации регламентируется и многочисленными нормативными правовыми актами, регулирующими различные отрасли и сферы деятельности (образование, здравоохранение, культура и т.п.), как федерального, так и регионального уровня.

Многообразие указанных нормативных правовых актов подчеркивает актуальность исследования компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере, поскольку реализация полномочий региональных органов

---

[1] См., например: статья «Бюджетные полномочия» // Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М.: Проспект. 2024. - С. 82 (автор статьи: О.Ю. Бубнова).

[2] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[3] Федеральный закон от 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

[4] Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. №12. Ст. 1200.

власти в любой отрасли требует финансирования за счет средств соответствующего бюджета, что, в свою очередь, влечет необходимость аккумулирования бюджетных доходов. Таким образом, содержание и объем закрепленной нормами права за субъектом Российской Федерации компетенции в финансовой сфере влияет на возможности развития регионов, на уровень их самостоятельности, поскольку это зависит в том числе от соотношения собираемых ими доходов и установленных расходных обязательств, а также от достаточности закрепленных в нормативных правовых актах источников доходов соответствующих бюджетов для покрытия указанных обязательств. Так, на финансовую устойчивость регионов негативно влияла сложившаяся многолетняя практика, когда субъекты Федерации за счет собственных бюджетных средств финансировали (хотя бы частично) реализацию полномочий, закрепленных за иными уровнями публично-правовых образований, что противоречило требованиям законодательства. Таким образом, на практике необходимо точно разграничивать пределы реализации компетенции субъекта Российской Федерации и иных уровней публично-правовых образований в целях повышения их финансовой самостоятельности.

В настоящее время наблюдается расширение спектра инструментов, с помощью которых субъекты Российской Федерации могут реализовывать свою компетенцию в финансовой сфере (например, увеличивается число так называемых «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов), постоянно уточняется и корректируется система межбюджетных трансфертов, в 2024 году изменения претерпела система налогов и сборов, а также произошло перераспределение некоторых налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы. Это связано в том числе с новыми вызовами, которые встают перед государством в условиях меняющихся экономических и геополитических условий, и необходимостью оперативного реагирования на эти вызовы на всех уровнях публичной власти с помощью публичных денежных фондов. В связи с этим возникает потребность изучения этих изменений, их оценки и анализа с целью

дальнейшего совершенствования правового регулирования компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере.

В свою очередь, необходимость более гибкого управления региональными финансами на практике влечет за собой возрастание значения государственного финансового контроля (как внешнего, так и внутреннего), что, в свою очередь, усиливает необходимость совершенствования его осуществления на уровне субъектов Российской Федерации.

Таким образом, исследование компетенции субъектов Российской Федерации в сфере как доходов бюджетов, так и их расходов должно способствовать укреплению финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации и обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, что, в свою очередь, закрепляется в качестве одного из приоритетов бюджетной политики[5]. Это также позволит расширить представление о бюджетном и налоговом федерализме, уточнить пределы распространения публичных интересов субъектов Российской Федерации в финансовой сфере, усилить результативность и эффективность осуществления государственного финансового контроля на субфедеральном уровне.

Изучению различных аспектов компетенции субъектов Российской Федерации уделялось внимание в юридической доктрине, но с учетом реформирования системы публичной власти, перераспределения и уточнения закрепления полномочий за различными уровнями органов власти необходимо продолжать изучение компетенции публично-правовых образований субфедерального уровня в финансовой сфере. Также не уделялось достаточного внимания изучению особенностей содержания финансовой компетенции сложносоставных субъектов Федерации.

Следует также оговорить, что в данной работе термины «субъект Российской Федерации», «субъект Федерации», «субфедеральный» и «регион»

---

[5] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России) // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

(«региональный» применительно к чему-либо, принадлежащему субъекту Российской Федерации) будут использоваться в качестве равнозначных понятий. Это обусловлено не только сложившейся практикой, но и использованием данных терминов в качестве равнозначных в Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017г. №13,[6] утвердившем Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, в соответствии с которым регион – это часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы исследования.

Субъекты Российской Федерации в финансовых отношениях были изучены в рамках работы Л.Н. Древаль, посвященной субъектам финансового права. Как участники финансовых правоотношений они стали предметом исследования Н.М. Атаевой, их финансово-правовой статус рассмотрела в диссертации Ю.Л. Смирникова, как субъекты налогового права они анализировались О.А. Тарасенко. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации рассматривались А.А. Ливеровским, А.И. Худяковым, М.А. Бродским и В.Н. Антоновым в разработанном им учебном пособии.

Отдельные аспекты правового регулирования компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере были исследованы в рамках диссертационных работ Е.М. Андреевой, рассмотревшей финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации, Л.И. Гадельшиной, которая описала конституционно-правовые основы финансового обеспечения государственных полномочий. переданных органам местного самоуправления, И.В. Бит-Шабо и О.А. Ногиной, изучивших проблемы финансово-правового регулирования государственных внебюджетных фондов, Ю.В. Пятковской, которая посвятила работу доходам региональных бюджетов.

---

[6] СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

Теоретико-правовые основы системы доходов бюджетов Российской Федерации описал С.Я. Боженок, также доходам бюджетов посвящены многие публикации А.Г. Пауля, Н.В. Васильевой. А.В. Петручак исследовала доходы бюджетов таких субъектов Федерации, как города федерального значения. Вопросы децентрализации полномочий в налоговой сфере рассмотрены в диссертации Я.С. Казеевой. Отдельным аспектам регулирования межбюджетных отношений с участием субъектов Федерации посвящены работы Е.В. Рябовой.

Вопросы осуществления государственного финансового контроля субфедерального уровня стали предметом изучения для А.В. Голубева, М.Н. Кошлиной, И.Б. Лагутина, А.Б. Пронина. Наиболее фундаментальными исследованиями правового регулирования государственного финансового контроля являются научные труды С.О. Шохина и Е.Ю. Грачевой.

Отдельные аспекты данной темы являлись предметом внимания экономистов, например, в публикациях В.В. Климанова исследуются вопросы межбюджетных трансфертов и финансирования региональных полномочий, Е.Н. Тимушев изучает вопросы бюджетной децентрализации.

Объектом исследования являются общественные отношения, регулируемые нормами финансового права и возникающие в процессе реализации субъектами Российской Федерации своей компетенции в финансовой сфере.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, акты судов, информация, акты, отчеты и заключения контрольно-счетных органов, теоретические исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических и практических положений, научно подтвержденных выводов в части правового регулирования компетенции субъектов Российской Федерации в финансовой сфере, а также формирование предложений по совершенствованию законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- изучить существующие подходы к определению компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой и бюджетной сферах и, базируясь на указанных подходах, сформулировать авторские определения указанных терминов;

- проанализировать положения действующего законодательства и установить нормы, закрепляющие полномочия субъекта Российской Федерации в финансовой сфере, в том числе в бюджетной и налоговой сферах;

- выявить особенности компетенции и провести классификацию полномочий субъекта Российской Федерации в сфере бюджетов субфедерального уровня (включая бюджеты государственных внебюджетных фондов);

- установить и аргументировать наличие связи между законодательным закреплением компетенции за субъектом Российской Федерации и объемом его бюджетных расходов, а также достаточностью его собственных доходов;

- выявить особенности компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации в финансовой сфере;

- определить объем налоговой компетенции субъекта Российской Федерации и провести ее классификацию;

- выявить особенности компетенции субъекта Российской Федерации по установлению нормативов отчислений налогов и сборов из бюджета субъекта Российской Федерации и возможности практического использования данного инструмента;

- определить объем компетенции субъекта Российской Федерации в сфере организации внутреннего и внешнего бюджетного контроля;

- сформулировать особенности осуществления субъектом Российской Федерации внешнего финансового контроля за деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, в которых есть доля (вклад) субъекта Российской Федерации;

- сформулировать рекомендации по совершенствованию законодательства в части правового регулирования компетенции субъекта Российской Федерации в

финансовой сфере. Для этого предлагается скорректировать некоторые положения Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 07.02.2011г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований».

Теоретическую основу исследования составили труды таких представителей науки финансового права, как: Е.М. Андреева, Н.М. Атаева, О.Ю. Бакаева, Е.Г. Беликов, Э. Н. Берендтс, В. В. Бесчеревных, И.В. Бит-Шабо, С. Я. Боженок, О. В. Болтинова, Е.А. Бочкарева, О.Ю. Бубнова, Н. В. Васильева, Т.А. Вершило, Е. Ю. Грачева, М.А. Гурвич, Л. Н. Древаль, С.И. Иловайский, Я.С. Казеева, М.В. Карасева, Д. Л. Комягин, Е.Г. Костикова, Ю. А. Крохина, Е. В. Кудряшова, И. Б. Лагутин, В.А. Лебедев, Ю.В. Леднева, О.А. Ногина, И.Х. Озеров, А. Г. Пауль, А.В. Петручак, Х.В. Пешкова, М. И. Пискотин, Н. А. Поветкина, Е. В. Покачалова, А. Б. Пронин, Ю. В. Пятковская, Е. А. Ровинский, Е.В. Рябова, А.А. Саттарова, Н. А. Саттарова, Ю.Л. Смирникова, Э. Д. Соколова, И.Т. Тарасов, Р. В. Ткаченко, Р.А. Тория, Д.Е. Фадеев, Е. Б. Чернобровкина, Н.А.Шевелева, С. О. Шохин, Г.А. Хаитов, Н. И. Химичева, А. И. Худяков, С.Д. Цыпкин, В. А. Яговкина, А. А. Ялбулганов, И.И. Янжул и других авторов.

Кроме того, использовались труды специалистов в области теории права, конституционного и административного права: С.А. Авакьяна, А.Б. Агапова, М.И. Байтина, Д. Н. Бахраха, Л.И. Гадельшиной, Е.В. Гриценко, С.М. Зубарева, К.Н. Княгинина, Е.А. Кравцовой, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, С.Н. Махиной, С.В. Нарутто, А.А. Сергеева, Ю. А. Тихомирова, Н.А. Филипповой, А.В. Чаплинского и других авторов.

Также автор обращался к публикациям представителей экономической науки, таким как: И.Ю. Арлашкин, В.В. Бухарский, А.Н. Дерюгин, Г.Н. Карпова, В.В. Климанов. Е.Н. Тимушев и др.

Методологическую основу работы составляют как общенаучные методы (исторический, логический, анализ, синтез, функциональный, диалектический), так и частноправовые (формально-юридический, сравнительно-правовой). Например, исторический метод использовался для изучения развития применения в законодательстве терминов «компетенция», «права» и «полномочия» в бюджетной сфере. Использование диалектического метода позволило проанализировать нормы законодательства и доктринальные подходы к определению компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере, сформулировать авторское определение указанных терминов и выявить особенности полномочий субъектов Российской Федерации в финансовой сфере. Сравнительно-правовой метод позволил выявить в том числе различие в подходах к нормативному регулированию отдельных аспектов исследуемой темы в различных субъектах Российской Федерации. Иные общенаучные и частноправовые методы применялись для описания отдельных категорий, выявления их признаков и осуществления классификации исследуемых в работе правовых явлений по различным основаниям.

Нормативную базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, правовые акты иных государств и СССР.

Эмпирической основой исследования выступает правоприменительная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, а также материалы практики контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена поставленными целями и задачами и состоит в формировании аргументированных и обоснованных выводов в части правового регулирования компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере. В работе сформулированы теоретические и практические положения, научно обоснованные выводы по

правовому регулированию компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере в целом, а также выделены особенности компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной и налоговой сферах, в сфере осуществления государственного финансового контроля, установлены особенности компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации в финансовой сфере, а также особенности осуществления субъектом Российской Федерации внешнего финансового контроля за деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, в которых есть доля (вклад) указанного субъекта.

В работе также сформулированы предложения по совершенствованию положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 07.02.2011г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований».

Научная новизна выражается в следующих **выносимых на защиту положениях**, которые включают значимые теоретические и практические выводы:

1. Сформулировано и обосновано определение понятия «компетенция субъекта Российской Федерации в финансовой сфере». Под таковой предлагается понимать совокупность предметов ведения, прав и обязанностей субъекта Российской Федерации, возникающих у него в связи с осуществлением деятельности по аккумулированию, распределению и использованию фондов денежных средств для реализации стоящих перед публично-правовым образованием задач и функций, и включающую в себя как полномочия публично-правового образования (субъекта Российской Федерации), так и полномочия его органов. Введение указанной дефиниции в научный оборот позволит уточнить и более детально описать содержание указанного понятия по сравнению с имеющимися подходами, а также подчеркнуть связь компетенции публично-правового образования с конкретными действиями органов государственной власти этого публично-правового образования.

2. Обосновывается, что законодательное закрепление компетенции за субъектом Российской Федерации влияет на объем его бюджетных расходов, при этом реальный объем реализуемой компетенции субъекта Российской Федерации в сфере бюджета зависит от достаточности собственных доходов регионального бюджета.

3. В соответствии с федеральным законодательством полномочия субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере можно разделить на закрепленные в:

бюджетном законодательстве;

законодательстве об организации публичной власти;

отраслевом законодательстве.

В ряде случаев эти полномочия могут дублироваться или частично пересекаться.

Делается вывод, что в бюджетном законодательстве для закрепления перечня полномочий субъекта Российской Федерации используются очень широкие и обобщенные формулировки, которые применимы ко всему спектру полномочий субъекта Федерации в бюджетной сфере. Предлагается классифицировать бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации, закрепленные в статье 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по функциональному признаку исходя из содержания осуществляемой публично-правовым образованием деятельности.

В законодательстве об организации публичной власти происходит детализация тех полномочий субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, которые относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов и реализуются за счет средств региональных бюджетов, и некоторых полномочий субъекта Российской Федерации, которыми они обладают относительно бюджетов муниципальных образований. Полномочия субъектов Российской Федерации закрепляются в законодательстве о публичной власти на основе определения источника финансирования указанных полномочий – регионального бюджета.

Отраслевое законодательство регулирует значимые полномочия субъекта Федерации в конкретной отрасли, связанные с финансированием из бюджета, хотя в некоторых случаях норма может фактически частично дублировать положения Федерального закона от 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В этом случае полномочия классифицируются по признаку их реализации в определенной отрасли (отраслевой подход).

4. Выявлены особенности компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации в финансовой сфере. Установлено, что факторами, влияющими на компетенцию данных субъектов, являются:

конструкция этих интегрированных субъектов, которая оказывает влияние на правовое регулирование доходов и расходов бюджетов данных субъектов Федерации, а также на объем их прав в бюджетной и налоговой сферах;

распределение полномочий между этими субъектами и инструменты, используемые для закрепления такого распределения. Ключевым инструментом на практике стал договор, который порождает расходные обязательства соответствующих бюджетов, относящихся к одному уровню бюджетной системы.

Особенностями компетенции таких субъектов в финансовой сфере являются более разветвленная система «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и возможность перераспределения доходов в зависимости от закрепления полномочий за каждым субъектом, входящим в состав сложносоставного субъекта Федерации.

5. Компетенция субъекта Российской Федерации в налоговой сфере имеет ограниченный федеральным законодателем характер и делится на основную компетенцию и дополнительную. Реализация дополнительной компетенции является правом субъекта Российской Федерации, при этом усмотрение публично-правового образования субфедерального уровня распространяется как на саму возможность практической реализации предоставляемых субъекту Российской Федерации прав, так и на их объем. Объем налоговых полномочий субъекта

Российской Федерации отличается в зависимости от вида налога: самым большим объемом полномочий субъект Российской Федерации обладает относительно региональных налогов (основная компетенция), на федеральные и местные налоги распространяется дополнительная компетенция. Компетенция субъекта Российской Федерации применительно к местным налогам может быть как прямой, так и косвенной, выражающейся через воздействие на полномочия органов местного самоуправления в налоговой сфере.

6. В работе обосновывается возможность закрепления минимальных объемов передаваемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации доходов в статье 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Использование субъектами Российской Федерации данного метода способствует снижению нагрузки на расходную часть их бюджетов, которая возникает в случае использования иных методов регулирования межбюджетных отношений. Кроме того, субъектам Российской Федерации рекомендуется активнее реализовывать полномочия по установлению нормативов отчислений от тех доходов региональных бюджетов, передача которых является правом субъекта Российской Федерации и остается на его усмотрение.

При принятии решения о передаче конкретных видов доходов из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету необходимо учитывать следующие факторы: реальную экономическую ситуацию, складывающуюся в регионе, бюджетную самостоятельность конкретного субъекта Российской Федерации, достоинства и недостатки использования различных методов регулирования межбюджетных отношений. Для этого субъект Российской Федерации должен сформировать нормативную правовую базу, в которой устанавливаются объемы отчислений, в том числе с учетом минимального объема отчислений, если он закреплен на федеральном уровне. Также важно фиксировать в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации показатели, закрепленные в статье 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации в качестве дополнительных критериев, которые регион вправе использовать при расчете и

установлении нормативов отчислений, что позволит рассчитывать объем передаваемых доходов с учетом индивидуальных показателей муниципального образования.

7. Компетенция субъекта Российской Федерации в сфере внутреннего бюджетного контроля хотя и ограничена рамками федеральных требований, но более гибкая и вариативная по сравнению с внешним бюджетным контролем, и включает в себя полномочия:

а) в сфере его организации:

выбор органа, осуществляющего внутренний финансовый (бюджетный) контроль в субъекте Российской Федерации (высший исполнительный орган, финансовый орган (его подразделение), специально создаваемый орган), и наименования этого органа;

детализация полномочий органа государственного внутреннего финансового контроля;

полномочия по определению порядка его формирования,

б) в сфере его осуществления.

Также в компетенцию субъекта Российской Федерации в указанной сфере входят полномочия по осуществлению внутреннего финансового аудита, включающего в себя мониторинг качества финансового менеджмента, в том числе исполнения бюджетных полномочий.

8. В работе доказывается, что при осуществлении органами внешнего бюджетного контроля субъектов Российской Федерации контроля за деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, в которых есть доля (вклад) публично-правового образования, обоснованием права осуществления такого контроля следует признавать наличие публичного интереса. Главными признаками наличия указанного интереса являются принадлежность публично-правовому образованию передаваемого юридическому лицу имущества (в том числе денежных средств) и цель осуществления такой передачи – последующее получение бюджетных доходов. При этом деятельность указанных юридических

лиц при осуществлении внешнего бюджетного контроля подвергается контролю по двум направлениям:

общее (например, осуществление закупок, совершение сделок, ведение различного учета и отчетности и т.д.) и

специальное, которое касается напрямую бюджета (перечисление в бюджет определенных доходов публично-правового образования, использование получаемых из бюджета средств и т.д.).

9. В целях унификации подхода к осуществлению внешнего бюджетного контроля, несмотря на наличие общей нормы соответствующего содержания в Бюджетном кодексе Российской Федерации, предлагается дополнить Федеральный закон от 07.02.2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» статьей 9.1 «Объекты контроля (аудита) контрольно-счетных органов». Данная норма должна включать перечень объектов, контроль в отношении которых осуществляется контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. Отсутствие соответствующей нормы в указанном Федеральном законе влечет невозможность на практике учитывать специфику отдельных объектов контроля, в частности, хозяйственных обществ и товариществ с долей (вкладом) субъекта Российской Федерации, что затрудняет полноценное осуществление бюджетного контроля за указанной категорией лиц и снижает эффективность его осуществления.

Также обосновывается необходимость дополнения статьи 4 Федерального закона от 07.02.2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» в части включения в число принципов деятельности контрольно-счетных органов принципа риск-ориентированности контрольных мероприятий. Такое дополнение призвано законодательно закрепить уже сложившуюся практику применения контрольно-счетными органами указанного принципа, то есть урегулировать сложившиеся общественные

отношения в сфере государственного финансового контроля. Включение этой нормы в статью 4 указанного Закона также повлечет возможность совершенствования как государственного финансового контроля, так и осуществления публично-правовыми образованиями их финансовой деятельности.

Предлагается изложить данную норму в следующей редакции:

«Статья 4. Принципы деятельности контрольно-счетных органов

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, риск-ориентированности контрольных мероприятий, открытости и гласности.».

Теоретическая значимость исследования обусловлена разработкой обладающих признаками научной новизны положений в отношении правового регулирования компетенции субъектов Российской Федерации в финансовой сфере, о классификации полномочий и особенностях компетенции субъекта Российской Федерации в сфере бюджетов, налогов и сборов, а также осуществления государственного финансового контроля. В связи с этим результаты исследования могут быть использованы в дальнейших исследованиях в сфере финансового права.

Практическая значимость исследования выражается в выработке предложений по совершенствованию действующего законодательства (норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 07.02.2011г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований»), что позволит применить результаты исследования в правотворческой деятельности. Также выводы и предложения, сделанные в ходе исследования, можно использовать в рамках правоприменительной практики, например, при реализации полномочий органами государственного финансового контроля.

Положения диссертации также могут использоваться при подготовке учебной и методической литературы, а также при проведении занятий по финансовому праву и бюджетному праву.

Апробация результатов исследования. Диссертация была рассмотрена в рамках заседаний кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Отдельные положения диссертационного исследования опубликованы в статьях в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата наук.

Результаты исследования также докладывались на следующих научных конференциях: совместная XXII международная научно-практическая конференция юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и XX Международная научно-практическая конференция "Кутафинские чтения" «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» (21-24 ноября 2023, МГЮА), V Финансово-правовой форум 2024.5. «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики» (9 февраля 2024 года, МГЮА).

Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования обеспечивается значительным числом использованных источников, как нормативных, так и доктринальных, их системным анализом и использованием совокупности научных методов, соответствующих цели и предмету исследования, аргументированностью выводов и их апробацией в деятельности автора.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования и включает введение, три главы, состоящие из 6 параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

Глава 1. Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере

1.1. Понятие компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой и бюджетной сфере

Прежде чем рассматривать различные грани (составляющие) компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере, следует кратко проанализировать, что понимается под компетенцией в юридической литературе.

Одним из ключевых специалистов, изучавших вопросы теории компетенции, является Ю.А. Тихомиров, поэтому его трудам следует уделить особое внимание. Автор описывает компетенцию субъектов публичного права как предметы ведения и властные полномочия.[7] В самом общем виде Ю.А. Тихомиров понимает под компетенцией комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций. Непосредственно к компетенционным элементам он относит предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированную законом меру принятия решений. В число сопутствующих элементов автор включает цели и обязанность действовать, которая распространяется в том числе на государство и его органы (должностные лица), потому что иначе компетенция теряет публично - правовое обеспечение с помощью разных средств.[8] Более детально ученый определяет компетенцию как законно установленный объем публичных дел, выполняемых уполномоченным субъектом, выделяя в качестве элементов таковой еще и предметы ведения как объект воздействия и полномочия как легальную меру воздействия. При этом возложение публичной властью компетенции на

---

[7] Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. №5 С.3-12 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[8] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22-32 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

конкретных субъектов он считает установлением определенных рамок, в которых должны выполняться общие публичные функции, и наделением субъектов для этого необходимыми средствами и процедурами.[9] Таким образом, в компетенцию включаются цели, предметы ведения, объекты воздействия и властные полномочия.[10] Компетенция может перераспределяться различными способами, среди которых выделяют централизацию и децентрализацию, а также деконцентрацию и делегирование.[11]

Представители конституционного и муниципального права понятие «компетенция» связывают с государственными и муниципальными органами и раскрывают его через предметы ведения и полномочия, которые считают составными элементами компетенции. Предметы ведения – это «сферы хозяйственной, социально-культурной, административно-политической жизни, в которых соответствующий орган … вправе действовать в соответствии со своим статусом, назначением», а полномочия представляют собой права и обязанности органа в их взаимосвязи.[12] Чаплинский А.В. и Меркуленко А.А. под полномочием как составной частью компетенции наряду с предметом ведения понимают не просто право и обязанность соответствующего органа государственной власти, а те, которыми он наделен для реализации задач и функций по предметам соответствующего ведения. Поэтому в рамках конкретного предмета ведения может существовать значительно число полномочий, а понятие «компетенция» используется для обозначения совокупности полномочий конкретного органа, а также уровня власти.[13]

---

[9] См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Споры о компетенции // Право и экономика. 2001. №2 С.3-7 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[10] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С.55-56.
[11] См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10 С.22-32 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[12] Муниципальное право России: Учебник. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект. 2009 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[13] Чаплинский А.В., Меркуленко А.А. Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов // Журнал российского права. 2022. № 1. С.145.

Представители науки административного права оценивают компетенцию как элемент юридической обособленности органа исполнительной власти, который закреплен нормативными правовыми актами.[14] Д.Н. Бахрах считал компетенцию основной частью правового статуса государственных коллективных субъектов права, включающей совокупность властных полномочий, состоящих из обязанностей и прав, а также подведомственности.[15] С.Н. Махина под компетенций понимает функции (направления сферы деятельности) и конкретные властные полномочия (права и обязанности), закрепленные нормативно-правовыми актами за органами государственной власти.[16] Таким образом, в административно-правовой литературе речь обычно идет о компетенции не публично-правового образования, а органа государственной власти или государственного управления. Под таковой принято понимать систему полномочий этого органа по осуществлению государственной власти, которая включает обязанность и право выполнять определенные функции, как это сформулировал Б.М. Лазарев в своей классической работе о компетенции органов управления.[17]

Как показал анализ, проведенный Л.И. Гадельшиной, в настоящее время под компетенцией принято понимать законно возложенный объем публично-властной деятельности субъекта публичной власти, а в структуру компетенции входят права, обязанности и сфера деятельности, в которой они осуществляются, при этом предметы ведения и полномочия также являются структурным элементом компетенции.[18]

Таким образом, в приведенных выше определениях речь идет в первую очередь о компетенции органов государственной власти, а не самих публично-

---

[14] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. – М.: Зерцало, 2000. С.128 (автор главы А.П. Алехин).

[15] Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. С.178; Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1996. С.85.

[16] Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 2005. С.67.

[17] Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература. 1972. С.101-102.

[18] См. подробнее: Гадельшина Л.И. Конституционно-правовая природа компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения делегированных полномочий субъекта Российской Федерации // Научный Татарстан. 2013. №3. С.150.

правовых образований. В результате в литературе и на практике можно встретить одновременное применение термина «компетенция» и к органам власти и местного самоуправления, и к самим публично-правовым образованиям,[19] причем это свойственно в том числе публикациям в области теории государства и права.[20]

Исходя из цитированных определений, можно сделать вывод, что обязательными признаками компетенции следует считать нормативное закрепление таковой, чтобы соответствующий субъект мог реализовать свои права и обязанности, наличие определенных властных полномочий и подведомственности.

Также в литературе обращается внимание, что нормативных актах еще с советского времени использовались понятия «права», «компетенция», «полномочия», «предметы ведения» достаточно произвольно[21], иногда они используются фактически как синонимы. Например, Д.Д. Антипова определяет компетенцию в бюджетном праве как совокупность полномочий, предметов ведения, прав и обязанностей, а также ответственность субъектов бюджетного права и способов защиты прав субъектов бюджетного права.[22] И.Н. Сухова через предметы ведения субъекта Российской Федерации в области бюджета определила бюджетные права такого субъекта.[23] Совокупность финансовых полномочий и предметов ведения в области финансовой деятельности, где субъектом полномочий выступает сам субъект Федерации, представляет, по мнению Н.М. Атаевой,

---

[19] См., например: Васильев В.И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М.: Юристъ, 2006. 363 с. При рассмотрении соотношения федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении на с.108 речь идет о компетенции региональных и местных властей, а на с.110 – о компетенции субъекта Российской Федерации.

[20] См., например: Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с. В данном учебнике говорится и о распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами, и о компетенции государственных органов.

[21] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С.22-32 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[22] Антипова Д.Д. К вопросу о понятии «компетенция» в бюджетном праве // Финансовое право. 2022. № 11. С. 37 - 41.

[23] Сухова И.Н. Бюджетные права субъекта Российской Федерации (на материалах Республики Карелия). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук кандидата юридических наук. Петрозаводск, 2001.160 с. (Цит.по: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин - М.: Статут, 2009. С.161).

финансовую компетенцию субъекта Российской Федерации. При этом она разграничивает компетенцию самого субъекта и его органов публичной власти.[24]

Однако некоторые авторы отмечают разницу понятий собственно компетенции, полномочий, функции, предметов ведения. С.Н. Махина описывает полномочия как юридически закрепленные за органом публичной власти права и обязанности принимать правовые акты управления и осуществлять иные властные действия, направленные на решение и выполнений функций этого органа; под предметом ведения понимается закрепленная в правовой форме сфера общественных отношений, правовое регулирование которой осуществляют соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления.[25] Ю.А. Тихомиров характеризует полномочие как органическое единство возложенных на субъекта прав и обязанностей.[26]

Опыт других государств показывает, что на конституционном уровне в федеративных государствах обычно фиксируются полномочия органов власти (например, в Основном законе Федеративной Республики Германии, Конституции Австралии), а не компетенция публично-правовых образований. При этом описание полномочий или компетенции субфедеральных органов власти может носить очень общий характер (например, в Конституции Мексики) или касаться очень узких вопросов (например, в Конституции Австралии), а может быть достаточно подробным. Например, в Конституции Бельгии не только закрепляется компетенция органов управления каждого из сообществ, составляющих государство, но и содержание этой компетенции относительно разных сообществ отличается, что обусловлено культурными и историческими причинами. Реже встречается самостоятельное или в дополнении к полномочиям органов власти описание предметов ведения публично-правовых образований (например, в Конституции Бразилии). Из нормативной фиксации полномочий законодательных

---

[24] Атаева Н.М. Субъекты Российской Федерации как участники финансовых правоотношений. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2022. С.14.
[25] Махина С.Н. Указ.соч. С.67.
[26] Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК. 1995. С.142.

и исполнительных органов власти следует правовое закрепление направлений расходов бюджетов, возникновение расходных обязательств. Иногда описание полномочия строится по обратному принципу – описывается определенная сфера и отмечается, за каким уровнем она закреплена (например, в Швейцарии). В разные периоды государствами использовались и дополнительные инструменты разграничения полномочий. Например, в Китае заключались соглашения между центром и территориями (поскольку Китай не является федеративным государством, но обладает сложным государственным устройством) о разграничении предметов ведения. Аналогичный инструмент использовался и в Российской Федерации.

В тексте Конституции Российской Федерации[27] встречаются как упоминания предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (например, статьи 5, 11), так и полномочий и предметов ведения собственно публично-правовых образований (например, статьи 73, 77). При определении пределов полноты власти Российской Федерации и ее субъектов говорится именно о ведении соответствующего уровня (или совместном ведении) (статьи 71-72). Ю.А. Колесников предлагает понимать под предметом ведения конституционно установленные вопросы Российской Федерации, ее субъектов, вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов самоуправления в соответствующих сферах общественной жизни. При этом он отмечает, что в качестве такового в нормах права могут фиксироваться сферы, области, отрасли управления, виды деятельности, функции или даже полномочия как прерогатива определенного уровня публично-правовых образований.[28] М.И. Пискотин считал разделение предметов ведения первичным, а разделение полномочий – вторичным по отношению к ним.[29]

---

[27] Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. // Официальный интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.10.2022.

[28] См. подробнее: Колесников Ю.А. Финансово-правовой статус субъектов расходных обязательств и механизм управления бюджетными ресурсами // Административное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 340 – 347 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»)

[29] Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М.: Юридическая литература. 1971. С. 94.

Если обратиться к формулировкам, используемых в практике Конституционного Суда Российской Федерации, то словосочетание «компетенция субъекта Российской Федерации» встречается в актах Суда достаточно часто[30], как и сочетание «полномочия субъектов Российской Федерации»[31], при этом также часто в указанных документах речь может идти о полномочиях или о компетенции органов государственной власти субфедерального уровня[32].

В Федеральном законе от 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[33] (далее – Федеральный закон №414-ФЗ) также используется термин «полномочия», но уже применительно к органам государственной власти субъектов Российской Федерации относительно предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом в тексте данного нормативного акта встречается также упоминание компетенции, причем как относительно субъекта Российской Федерации (статьи 25 и 33), так и применительно к его органу власти (статьи 44 и 63).

Следует согласиться с мнением Ю.Л. Смирниковой, что при определении финансовой компетенции субъектов Федерации необходимо исходить из их ««промежуточного» положения…, обусловленного государственным устройством,

---

[30] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018г. № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. №1; Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. №4.

[31] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.03.2022г. №9-П «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобой гражданина А.В. Окулова» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1780.

[32] См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 г. №39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. №5.

[33] СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973

что определяет и взаимосвязи в области финансов с федеральным центром, а также с муниципальными образованиями».[34]

О.Ю. Бакаева, рассматривая финансово-правовой статус на примере таможенных органов, вкладывает в понятие финансово-правовой компетенции цели и задачи финансовой деятельности соответствующих государственных органов, их функции в процессе осуществления такой деятельности и полномочия (права и обязанности). Помимо компетенции в понятие финансово-правового статуса она также включает формы и методы финансовой деятельности соответствующего государственного органа и систему гарантий его деятельности.[35] Таким образом, с точки зрения цитируемого автора, компетенция присуща именно государственным органам и является обязательной составляющей их финансово-правового статуса.

Ю.Л. Смирникова также считает финансовую компетенция субъектов Российской Федерации (частью которой является и бюджетная компетенция) содержанием их финансово - правового статуса, поскольку без таковой субъект Федерации не может осуществлять свою финансовую деятельность. Автор определяет финансовую компетенцию как совокупность прав и обязанностей в области финансовых отношений, конкретизирующих финансово - правовые предметы ведения и полномочия. Финансовые полномочия субъектов Российской Федерации она описывает как совокупность прав и обязанностей, возникающих в области финансовых отношений субфедеральных образований, закрепленных в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней и реализуемых субъектами Федерации через совершение властных действий.[36]

Ю.А. Колесников оценивает понятия финансовых полномочий субъектов Российской Федерации и компетенции их органов как практически одинаковые,

---

[34] Смирникова Ю.Л. Финансово - правовой статус субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 6. С.39-45 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»)

[35] Бакаева О.Ю. Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К.Вороновой и Н.И.Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С.192.

[36] Смирникова Ю.Л. Указ. соч.

поскольку действия публично-правового образования не могут осуществляться непосредственно, а только через указанные органы. В результате он также считает компетенцию (полномочия) элементом финансово-правового статуса субъекта Российской Федерации наряду с обязанностями, формами и методами реализации полномочий и гарантиями осуществления последних.[37]

Н.И. Химичева включала в компетенцию предназначение субъекта, конкретную сферу деятельности и совокупность полномочий – прав и обязанностей.[38] По мнению Н.А. Саттаровой, компетенция - это совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным в соответствии с Конституцией РФ, Конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.[39] В.А. Яговкина указывает, что органы государственной власти осуществляют свои полномочия, предоставленные им государством, в процессе реализации своей компетенции.[40]

Представляется, что ключевым элементом компетенции субъектов Российской Федерации в финансовой сфере является компетенция в сфере бюджета, поскольку именно право субъекта Федерации иметь собственный бюджет порождает необходимость иметь собственные доходы (в первую очередь налоговые), а также осуществлять государственный финансовый контроль, как внешний, так и внутренний, а, следовательно, обладать собственной компетенцией в налоговой сфере и в сфере бюджетного контроля. Субъект Российской Федерации традиционно относится к субъектам бюджетного права[41] и к субъектам бюджетных правоотношений, поскольку именно само публично-правовое образование (субъект Федерации) непосредственно обладает правом на бюджет, из которого

---

[37] Колесников Ю.А. Указ.соч.

[38] Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов: Издательство СГУ, 1979. С.56.

[39] Саттарова Н.А. Роль органов государственной власти в бюджетной сфере // Вестник Финансовой академии. 2005.№3. С.22.

[40] Яговкина В.А. Налоговое правоотношение (теоретико-правовой аспект). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2003. С.115.

[41] См. подробнее: Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2008. 288 с.; Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. 219 с.

вытекают остальные его права и обязанности в бюджетной сфере. Таким образом, субъект Российской Федерации как субъект бюджетного права обладает бюджетной правосубъектностью, то есть является носителем бюджетных прав и обязанностей в сфере образования, распределения и использования бюджетных средств.[42]

В Бюджетном кодексе Российской Федерации[43] (далее – БК РФ) понятие «компетенция» применительно к публично-правовым образованиям не используется, речь идет о полномочиях Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (статьи 7-9 БК РФ). В советское время[44] и затем в процессе формирования современного законодательства до принятия БК РФ ключевым термином, используемым при регулировании бюджетных отношений, был термин «бюджетные права» применительно к публично-правовым образованиям (СССР, республики, входящие в состав СССР, АССР, края, области и т.д.). В Законе Российской Федерации от 15.04.1993г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления» речь шла о бюджетных правах публично-правовых образований всех уровней «в лице их представительных и исполнительных органов власти»[45].

После вступления в 2000 году в силу БК РФ до 2005 года[46] соответствующие нормы кодекса закрепляли компетенцию органов государственной власти и

---

[42] Леднева Ю.В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8 (93) август. С.86.
[43] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
[44] См., например: Положение о бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик: Утв. ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. // Собрание законодательства СССР. 1924. №19. Ст. 189; Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1959. №44. Ст. 221.
[45] Ведомости СНД и ВС РФ. 06.05.1993. №18. Ст. 635.
[46] Федеральный закон от 20.08.2004г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений, а до 2008 года[47] глава 2 БК РФ регламентировала бюджетные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, речь шла о компетенции, а затем полномочиях органов власти, теперь же в кодексе говорится о полномочиях публично-правовых образований.

По верному замечанию Е.Б. Чернобровкиной, в прежней редакции нормы наблюдалась неопределенность законодательно установленного объема полномочий, поскольку формулировки названий статей говорили о полномочиях органов государственной власти, при этом в них содержался перечень предметов ведения государства и государственно-территориальных образований. Однако нельзя рассматривать полномочия, закрепляемые статьями 7 - 9 БК РФ, в качестве содержания компетенции государственных органов. Таким образом, она разделяет компетенцию государства и государственно-территориальных образований и полномочия органов государственной власти.[48] А.А. Ялбулганов и П.И. Евсеев критиковали содержание данных статей, считая необоснованным закрепление разграничения полномочий в области регулирования бюджетных отношений без упоминания разграничения предметов ведения в бюджетной сфере.[49] Это мнение касалось прежней редакции данных норм, но принципиально подход законодателя к прямому закреплению связи полномочий в бюджетной сфере с разграничением предметов ведения не изменился.

Слово «компетенция» встречается в БК РФ всего 12 раз и всегда корреспондирует именно органу государственной власти или местного самоуправления. Следует обратить внимание, что в статье 6 БК РФ закрепляется

---

[47] Федеральный закон от 26.04.2007г. №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»// СЗ РФ. 2007. №18. Ст. 2117.

[48] Глава 3. Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с. (КонсультантПлюс) (автор главы Чернобровкина Е.Б.).

[49] Ялбулганов А.А., Евсеев П.И. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. 2005. №2. С.44.

собственно определение бюджетных полномочий как прав и обязанностей органов государственной власти (местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса, установленных БК РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующих бюджетные правоотношения, по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Подход к определению полномочий как единства прав и обязанностей государственного органа, по замечанию А.О. Логвенчевой, свойственен как науке конституционного права, так и науке финансового права, а формулировку статьи 6 БК РФ она считает легальным подтверждением правильности такого подхода.[50]

Даже принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации рассматривается в том числе через определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 31.1 БК РФ). Таким образом, в статье 6 БК РФ речь идет о полномочиях именно органов государственной власти, а не собственно публично-правовых образований. Затем в статьях 7-9 БК РФ детализируются бюджетные полномочия самих публично-правовых образований. Статья 6 БК РФ носит характер нормы-дефиниции, то есть содержащиеся в ней определения должны быть максимально используемыми в данном нормативном акте, носить широкий характер, тогда как фактически содержащееся в ней определение термина «бюджетные полномочия» уже, чем используемые в кодексе, поскольку касается не публично-правового образования, а его органов. Представляется, что такое смешение понятий полномочий публично-правовых образований и их органов порождает некоторое противоречие в тексте нормативного правового акта и **нуждается в корректировке** за счет распространения определения понятия «бюджетные полномочия», закрепленного в статье 6 БК РФ, не только на органы государственной власти и местного самоуправления, но и на сами публично-правовые образования. Это возможно

[50] Логвенчева А.О. Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности федерального казначейства. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2023. С.43-44.

осуществить, например, путем расширения существующего определения и включения в него указания на полномочия публично-правовых образований.

Определения бюджетной компетенции в БК РФ не содержится, поэтому рассмотрим основные точки зрения, характеризующие понятие компетенции в бюджетной сфере, которые высказываются в финансово-правовой науке.

Один из главных исследователей данного понятия В.В. Бесчеревных пришел к выводу, что бюджетная компетенция включает в себя права и обязанности, но в итоге говорил о бюджетной компетенции и бюджетных правах как о равных понятиях.[51] С.Д. Цыпкин писал о бюджетных полномочиях Союза ССР, союзных и автономных республик и административно-территориальных единиц, а также о правах государственных органов на осуществление этих полномочий. Он считал, что указанные полномочия включают в себя определенный объем прав, которые конкретизируются в полномочиях органов власти и управления.[52] Таким образом, можно видеть, что термины «полномочия» и «права» при изучении институтов бюджетного права применялись автором и к публично-правовым образованиям, и к государственным органам.

М.В. Карасева характеризует бюджетную компетенцию как самостоятельный институт бюджетного права, который участвует в реализации всех иных норм различных бюджетно-правовых институтов, поскольку нормы этого института являются общими и не становятся самостоятельной нормативной основой для возникновения правоотношений.[53] С ее точки зрения, бюджетная компетенция публично-правовых образований включает в себя как предметы ведения (круг управленческих функций), так и бюджетные правомочия (права и обязанности) субъектов, и тесно связана с компетенцией государственных органов и органов местного самоуправления.[54]

---

[51] Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М.: Юрид. лит. 1976. С.40-43.
[52] Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во МГУ, 1983.С.44-45.
[53] Карасева М.В. Система бюджетного права // Финансовое право. 2009. № 2 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[54] Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв.ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 212 (автор главы М.В. Карасева).

Ю.А. Крохина формулирует следующее определение бюджетной компетенции субъекта Российской Федерации: это «совокупность части бюджетных полномочий федерального центра, осуществляемых региональными органами государственной власти от имени субъекта РФ в публичных интересах как самого субъекта, так и всего государства».[55]

А.А. Ялбулганов и П.И. Евсеев характеризуют бюджетную компетенцию субъекта Российской Федерации как «совокупность его прав и обязанностей в качестве государственно-правового образования в сфере бюджетных отношений», которая, в свою очередь, является основой реализации полномочий субъекта по предметам собственного ведения и по предметам совместного ведения в рамках, установленных законом.[56]

Х.В. Пешкова, изучая подходы к содержанию бюджетной компетенции публично-правовых образований в литературе, считает, что в основном она рассматривается в аспекте прав и обязанностей.[57] Также автор рассматривает бюджетную компетенцию как часть юридической конструкции модели бюджетного устройства. При этом речь идет как о компетенции самих публично-правовых образований в бюджетной сфере, так и их органов и организаций, уполномоченных управлять бюджетными правоотношениями от лица этих публично-правовых образований.[58]

Анализируя различные взгляды на определение статуса и компетенции публично-правовых образований как субъектов финансового права, в том числе в бюджетной и налоговой сферах, Л.Н. Древаль пришла к выводу, что в юридической литературе государство обычно рассматривалось как субъект финансового права через призму материальных бюджетных прав. Она считает этот подход

---

[55] Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм: монография / Ю.А. Крохина; под редакцией Н.И. Химичевой. Москва: Норма, 2001. С.207.
[56] Ялбулганов А.А., Евсеев П.И. Указ. соч. С.46
[57] Пешкова Х.В. Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. Серия 14. Выпуск 4. С.8.
[58] Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2014. С.14.

упрощенным, не раскрывающим компетенцию публично-правового образования в полном объеме. В настоящее время большее распространение получил подход, в соответствии с которым публичные субъекты (в том числе субъекты Российской Федерации) должны рассматриваться в совокупности с аппаратом управления, государственными органами и должностными лицами. Кроме того, она поддерживает высказанные ранее мнения о важности вопросов компетенции в области финансов в федеративном государстве.[59] По мнению Л.Н. Древаль, финансовая компетенция субъектов Российской Федерации также реализуется через конкретные полномочия.[60]

Н.М. Атаева описывает бюджетную компетенцию субъектов Федерации как «совокупность бюджетных полномочий суверенного характера субъектов Федерации, осуществляемых в бюджетной сфере, определенных предметами ведения, закрепленных в Конституции РФ и законодательстве РФ».[61]

А.И. Худяков со соавторами представлял бюджетную компетенцию субъекта Федерации как «круг субъективных прав и субъективных обязанностей субъекта Российской Федерации в области бюджета».[62] Они также соглашались с общим мнением, что компетенция публично-правового образования выражается обычно через компетенцию его органов,[63] но не считали эти понятия тождественными.[64]

В.М. Зуев предлагает понимать под бюджетной компетенцией «юридическое выражение содержания бюджетной деятельности, представляющееся через систему бюджетных полномочий (прав и обязанностей), необходимых для реализации задач и функций органов и должностных лиц и обусловленных предметами ведения для всех уровней государственной власти и местного

---

[59] Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2008. С.142-157.
[60] Древаль Л.Н. Указ.соч. С.165
[61] Атаева Н.М. Указ.соч. С. 83-84
[62] Ливеровский А.А., Худяков А.И., Бродский М.А., Антонов В.Н. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации. Учебное пособие. Санкт-Петербург, 2003.С.49.
[63] Указ.соч. С.35.
[64] Указ. соч. С.50, 64.

самоуправления».[65] Элементами компетенции в свою очередь являются предметы ведения, которые охватывают все области бюджетной деятельности, и полномочия, предоставляемые органу для выполнения его функций, а бюджетные права публично-правовых образований (которые автор называет общественно-территориальными) представляют собой «особые материальные права (возможности) по организации бюджетной системы и межбюджетных отношений, самостоятельности формирования и использования денежной части собственной казны».[66]

В учебнике под редакцией Н.И. Химичевой и Е.В. Покачаловой бюджетная компетенция описывается как «предмет ведения и полномочия государства и муниципальных образований».[67] При этом в основном в тексте учебника термином «компетенция» обозначается круг прав и обязанностей государственных органов власти и органов местного самоуправления, причем проводится связь такой компетенции и полномочий этих органов и разграничения предметов ведения между публично-правовыми образованиями.[68]

Н.А. Поветкина считает, что бюджетная компетенция субъектов Российской Федерации – это совокупность принадлежащих им полномочий в области бюджета в лице соответствующих уполномоченных государственных органов власти по формированию, использованию и распоряжению средств собственного бюджета и правовому регулированию бюджетных правоотношений на соответствующей территории в определенных законодательством пределах. Она включает совокупность материальных и процессуальных прав органов законодательной и исполнительной власти, закрепленных в законодательстве.[69]

---

[65] Зуев В.М. Бюджетные права общественно - территориальных образований как институт бюджетного права // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 22. Под редакцией доктора юридических наук В.Ф. Воловича. Томск. Издательство Томского университета. 2005. С.125.

[66] Зуев В.М. Указ.соч. С.125-126.

[67] Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М. 2017. С.196-197 (авторы главы – Химичева Н.И. и Покачалова Е.В.).

[68] Указ.соч. С.100-101 (авторы главы – Беликов Е.Г. и Покачалова А.С.)

[69] Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2004. С.15-16.

Таким образом, автор определяет компетенцию публично-правового образования через полномочия органов власти этого образования. В теории права давно закрепилось мнение, в соответствии с которой механизм государства действует через отдельные органы государственной власти, и функции государства также реализуются через функции этих органов.[70] Утверждение, что общественно-территориальные образования могут выступать в бюджетных правоотношениях только через соответствующие органы, ранее было высказано в трудах Н.И. Химичевой.[71] О.Ю. Бубнова подытоживает, что в настоящее время термин «компетенция» применительно к государственно-территориальным образованиям включает в себя предметы ведения и полномочия, а закрепленная в статьях БК РФ компетенция публично-правовых образований реализуется через полномочия, которые принадлежат органам власти.[72]

Данная позиция представляется взвешенной и обоснованной, что, на наш взгляд, подтверждается также следующей логической цепочкой. Компетенцию публично-правового образования (субъекта Российской Федерации), которая достаточно глобальна по своему содержанию, можно реализовать на практике только через деятельность, конкретные действия органов государственной власти этого публично-правового образования. В связи с вышеизложенным **под компетенцией субъекта Российской Федерации в финансовой сфере предлагается понимать** совокупность предметов ведения, прав и обязанностей субъекта Российской Федерации, возникающих у него в связи с осуществлением деятельности по аккумулированию, распределению и использованию фондов денежных средств для реализации стоящих перед публично-правовым образованием задач и функций, и включающую в себя как полномочия публично-

---

[70] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. 2-е изд.ание, переработанное и дополненное. М.: Юристъ, 2000. С.98 (автор главы М.И.Байтин).
[71] Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. С.66.
[72] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М.: Проспект. 2024. С. 82 (автор статьи: О.Ю. Бубнова).

правового образования (субъекта Российской Федерации), так и полномочия его органов.

Исходя из этого бюджетную компетенцию субъекта Российской Федерации можно определить как совокупность полномочий субъекта Российской Федерации и его органов в сфере бюджетов, обусловленную закрепленными за субъектами Российской Федерации предметами ведения.

В свою очередь, наличие полномочий соответствующего уровня порождает расходные обязательства. В литературе расходное обязательство публично-правового образования квалифицируется как особый организационно-правовой механизм, посредством действия которого денежное обязательство, возникшее в рамках правового обязательства любого вида, в ходе бюджетного процесса трансформируется в бюджетное обязательство путем совершения властных действий в лице его государственных органов и их должностных лиц по формированию расходов соответствующего бюджета.[73]

Применительно к субъекту Федерации в соответствии со статьей 6 БК РФ под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности самого субъекта Российской Федерации или действующего от его имени казенного учреждения предоставить определенным субъектам средства из соответствующего бюджета. Как отмечал в своем Постановлении от 17.06.2004 №12-П Конституционный Суд Российской Федерации, «бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций».[74] При этом собственно расходы бюджета

---

[73] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2013. С.14-15.

[74] Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской

субъекта Российской Федерации, по мнению Ю.В. Пятковской, включают в себя несколько аспектов, значений. В материальном значении она описывает расходы как денежные средства, безвозмездно и безвозвратно направляемые из бюджета субъекта РФ для финансового обеспечения задач и функций субъекта РФ. В организационном аспекте это процесс распределения и использования бюджета субъекта РФ, являющийся составной частью финансовой деятельности субъекта РФ. Как правовая категория это урегулированные нормами права общественные отношения по формированию расходов бюджета субъекта РФ и отношения по их осуществлению.[75]

Таким образом, обязанность осуществлять расходы из бюджета (и в связи с этим формировать его доходную часть) закреплена в нормативном правовом акте, в котором содержится обязанность произвести выплату, что в свою очередь вытекает из расходных полномочий, которые закрепляются за определенным уровнем органов государственной власти в целях выполнения публичных функций, достижения публичного, общественного интереса. Д.Л. Комягин аргументированно оспаривает формулировку статьи 6 БК РФ, в соответствии с которой расходные обязательства следуют не только из содержания нормативных правовых актов, но и из соглашений и договоров. Он справедливо указывает, что государственные контракты или публичные договоры заключаются в любом случае в силу требований нормативных правовых актов, так что расходы бюджета в любом случае вытекают из нормативных актов.[76]

Обычно в конституциях федеративных государств фиксируется разграничение полномочий между федерацией и ее субъектами (в Конституции Российской Федерации это статьи 71-73), что, в свою очередь, влияет на разграничение расходных обязательств между разными уровнями бюджетов.

Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. №27. Ст. 2803.

[75] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2017. С.11-12.

[76] Комягин Д.Л. Правовая форма бюджетной политики // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С.29.

Применительно к субфедеральному уровню в Российской Федерации такими ключевыми нормами являются, например, положения статьи 44 Федерального закона №414-ФЗ, в которых зафиксированы полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, которые должны осуществляться за счет средств бюджетов самих субъектов Федерации.

А.А. Меркуленко описывает различные варианты распределения полномочий в федеративных государствах, которые понимаются как совместная компетенция:

- центр и регионы регулируют конкретный вопрос на паритетной основе;

- федерация устанавливает общие принципы, а ее субъекты - конкретные нормы, регулирующие отношения в рамках полномочия;

- конкретные полномочия в рамках одного предмета ведения распределены между центром и регионами конституцией страны или отдельным законом;

- федеральный центр устанавливает регулирование, а его исполнение возлагается на регионы.[77]

Также важны нормы так называемых отраслевых актов, которые регламентируют общественные отношения в определенной сфере (культура, здравоохранение, социальная сфера, физическая культура и спорт и т.п.), поскольку в них также закрепляются полномочия субъектов Российской Федерации или их органов в определенной сфере, что порождает соответствующие расходные обязательства региональных бюджетов. При этом следует обратить внимание, что в некоторых актах речь идет о полномочиях субъектов Российской Федерации, а в иных случаях – о полномочиях органов государственной власти субъектов Федерации. Например, в статье 8 Федерального закона от 04.12.2007 г. №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»[78]

---

[77] Меркуленко А.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2023. № 1. - С. 73 - 96.

[78] СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

перечисляются полномочия именно самого публично-правового образования, а в пункте 2 статьи 38 указаны расходные полномочия субъекта Российской Федерации при финансировании физической культуры и спорта за счет средств бюджета. В свою очередь статья 39 Основ законодательства Российской Федерации о культуре содержит перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области культуры.[79] Нормы, регулирующие охрану здоровья граждан, фиксируют полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в соответствующей сфере, но при описании процесса передачи полномочий с вышестоящего уровня на нижестоящий речь идет о полномочиях публично-правового образования - Российской Федерации, которые передаются органам государственной власти субъекта Российской Федерации.[80] При этом следует иметь в виду, что указанные отраслевые нормы не входят в предмет бюджетного права, которое, по справедливому замечанию А.Г. Пауля, в данном случае играет обеспечительную, организующую роль в отношении расходов бюджета, а сами основания этих расходов обычно устанавливаются нормами иных отраслей.[81]

Закрепление полномочий за тем или иным уровнем публично-правовых образований и, как следствие, соответствующим уровнем публичной власти, осуществляется с помощью различных инструментов, но все они носят правовой характер. Если говорить об уровне субъектов Российской Федерации, то в первую очередь за ними закрепляются так называемые «собственные» полномочия, которые должны реализовываться за счет средств их бюджетов. Таким образом, должны совпадать два фактора – наличие нормы права, которая возлагает соответствующее полномочие на региональный уровень, и обязанность реализовать это полномочия за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

---

[79] Утв. ВС РФ 09.10.1992 №3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №46. Ст. 2615.
[80] Статьи 14-16 Федерального закона от 21.11.2011г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №48. Ст. 6724.
[81] Пауль А.Г. Бюджетное право: учебник. М.: Проспект. 2021. С.34.

Полномочия также могут быть переданными или делегированными. Л.И. Гадельшина отмечает, что в международных правовых актах, законодательстве, актах органов местного самоуправления, а также в литературе применительно к таким полномочиям используются три основные конструкции: «наделение отдельными государственными полномочиями», «делегирование» или «передача» таких полномочий.[82]

В соответствии со статьями 51-52 Федерального закона №414-ФЗ отдельные полномочия субъект Федерации может делегировать на вышестоящий или нижестоящий уровень. Таким образом, полномочия могут передаваться как сверху вниз (от Российской Федерации к субъекту Федерации, от субъекта Российской Федерации муниципальным образованиям (в том числе переданные указанным субъектам Федерации от федерального центра, когда регион выступает промежуточным звеном между федерацией и муниципалитетом), так и снизу вверх (от муниципального образования субъекту Федерации и от субъекта Федерации федеральному центру). Следует обратить внимание, что в случае, когда полномочия передаются федеральному центру, в законодательстве говорится о передаче осуществления части полномочий не между публично-правовыми образованиями, а от органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти (статья 51). В случае же передачи региональных или федеральных полномочий, передаваемых субъектами Федерации на нижестоящий уровень, говорится не о действиях между органами власти, а о взаимодействии публично-правовых образований – субъектов Федерации с органами местного самоуправления. Это свидетельствует об отсутствии единого подхода к используемым формулировкам даже в рамках одного нормативного правового акта.

---

[82] Гадельшина Л.И. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансовое обеспечение: конституционно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань. 2014. С.14-15

Таким образом, субъект Российской Федерации может исполнять как свои полномочия, так и полномочия Российской Федерации и / или муниципальных образований, но подобная передача должна сопровождаться движением бюджетных средств. Такая передача осуществляется путем закрепления в нормативном акте либо заключения соглашения (если одной из сторон в ходе делегирования полномочий является Российская Федерация), где должно предусматриваться предоставление со стороны передающего субъекта необходимых средств (материальных и/или финансовых). Порядок финансирования должен определяться в соглашении, но закон не упоминает, за счет каких бюджетных ассигнований должно производиться такое финансирование.

В случае делегирования полномочий муниципальным образованиям в качестве инструмента передачи применяются только нормативные правовые акты - региональные законы.

Например, Законом Тверской области[83] органам местного самоуправления были переданы государственные полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния. Следует отметить, что это интересный пример делегирования федеральных полномочий, которые субъект Российской Федерации получил и в свою очередь передал на нижестоящий уровень публичной власти, поскольку финансирование выполнения таких полномочий происходит за счет федеральных трансфертов в виде субвенций, которые предоставляются региону. При этом были переданы и материальные ресурсы – компьютеры, принтеры, блоки бесперебойного питания, модемы, программное обеспечение (см. приложение 2 к цитируемому закону). В качестве еще одного примера можно привести практику наделения отдельных муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики государственным полномочием самой Республики по выравниванию бюджетной

[83]Закон Тверской области от 26.11.1998г. №38-ОЗ-2 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области государственными полномочиями Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния» // Тверские ведомости. 1998. № 100.

обеспеченности поселений, входящих в состав указанных районов.[84] Это сопровождается передачей субвенций, при этом делегирование полномочий рассматривается ежегодно и происходит в том случае, если законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление таких субвенций. Пермский край передает полномочия по обслуживанию лицевых счетов региональных органов государственной власти и краевых учреждений.[85]

Примером делегирования полномочий субъектом Российской Федерации федеральному центру может быть практика передачи полномочий по назначению и осуществлению выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка от субъекта Российской Федерации Фонду пенсионного и социального страхования Российской Федерации, сопровождаемая предоставлением субвенций. В этом случае подписывается соглашение между высшим исполнительным органом субъекта Федерации и указанным Фондом,[86] тогда как ранее это полномочие часто передавалось от субъекта Российской Федерации муниципальным образованиям.[87] Практика Республики Карелия, где предусматривается возможность передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, является образцом передачи

---

[84] Закон Карачаево-Черкесской Республики от 08.12.2006г. №99-РЗ «О передаче органам местного самоуправления муниципальных районов отдельного государственного полномочия Карачаево-Черкесской Республики по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. 2006. № 239-240.

[85] Закон Пермского края от 29.12.2005 г. №2768-620 «О передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по обслуживанию лицевых счетов органов государственной власти Пермского края, государственных краевых учреждений» // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 2006. №2.

[86] См., например: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 19.12.2022г. №79-РЗ «О ежемесячном пособии в связи с рождением и воспитанием ребенка и передаче полномочий по назначению и осуществлению выплаты ежемесячного пособия Фонду пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru», 20.12.2022.

[87] Областной закон Ленинградской области от 15.11.2022г. №129-оз «О прекращении осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельного государственного полномочия Российской Федерации по выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, о внесении изменений в отдельные областные законы в сфере опеки и попечительства и признании утратившими силу отдельных положений некоторых областных законов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 18.11.2022.

полномочий снизу вверх, от муниципальных образований субъектам Российской Федерации.[88]

Вероятно, одной из основных причин уменьшения практики передачи субъектам Федерации органами местного самоуправления полномочий (и числа таких полномочий) является введение возможности перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации по решению самого субъекта Российской Федерации. Указанное право органов власти субъектов Российской Федерации закреплено в статье 17 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[89] (далее – Федеральный закон №131-ФЗ), а также в части 3 статьи 6 Федерального закона №414-ФЗ. В случае такого перераспределения необходимо принятие соответствующего регионального закона[90], а финансирование полномочий осуществляется за счет средств бюджета субъекта Федерации, то есть с муниципальных образований снимается финансовое бремя и отсутствует необходимость предоставления субвенций. При этом некоторые полномочия в финансовой сфере перераспределить таким образом невозможно, например, полномочия по формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов (часть 1.2

---

[88] Закон Республики Карелия от 20.09.2019г. №2400-ЗРК «О порядке заключения соглашения о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля и о внесении изменений в статью 10 Закона Республики Карелия «О Контрольно-счетной палате Республики Карелия» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 20.09.2019.

[89] СЗ РФ. 06.10.2003. №40. Ст. 3822.

[90] См., например: Закон Хабаровского края от 24.11.2021г. № 255 «О перераспределении отдельных полномочий по подготовке генеральных планов, правил землепользования и застройки между органами местного самоуправления городского поселения, муниципальных районов Хабаровского края и органами государственной власти Хабаровского края» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30.11.2021; Закон Саратовской области от 31.10.2022г. №118-ЗСО «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления Саратовской области и органами государственной власти Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 03.11.2022; Закон Московской области от 24.07.2014г. №106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области http://www.mosreg.ru, 29.07.2014.

статьи 17 и часть 10 статьи 35 Федерального закона №131-ФЗ и часть 4 статьи 6 Федерального закона №414-ФЗ).

Следует отметить, что термин «делегированные полномочия» не встречается ни в действующем Федеральном законе №414-ФЗ, ни в предшествующем ему акте – Федеральном законе от 06.10.1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[91], однако, на практике он используется достаточно широко. В связи с отсутствием нормативно закрепленной дефиниции следует обратиться к определению, сформулированному в научной литературе, где под делегированными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации понимают «отдельные полномочия (определенные правообязанности) органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемые ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации либо по предметам ведения субъекта Российской Федерации, передаваемые на основании закона субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления для временного или постоянного осуществления под контролем уполномоченных органов государственной власти субъекта Российской Федерации с передачей соответствующих материальных и финансовых средств».[92]

Как отмечается в литературе, развитая практика передачи федеральных полномочий для исполнения субъектам Российской Федерации на основании соглашений используется в отношении Республики Крым, Севастополя, Москвы и Московской области. В других регионах она отсутствует либо не получала активного применения.[93] Гораздо чаще регионами используется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

---

[91] СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.
[92] Гадельшина Л.И. Указ.соч. С.8
[93] Чаплинский А.В., Меркуленко А.А. Указ.соч. – С. 149

Е.М. Андреева считает, что к регламентации вопросов финансового обеспечения делегированных полномочий законодатель относится не всегда корректно. Она указывает, что существующие финансово-правовые нормы не согласованы между собой, отличаются в зависимости от уровня, правовой формы и метода финансового обеспечения делегирования, рассредоточены в актах различной отраслевой принадлежности.[94] При этом следует отметить, что, давая определение понятия субвенции как трансферта, с помощью которой финансируется исполнение переданных полномочий, автор говорит о выполнении непосредственно публично-правовыми образованиями полномочий, переданных им не такими же субъектами, а органами власти другого уровня,[95] не делая, таким образом, разницы между полномочиями публично-правового образования и его органов.

Как уже было сказано ранее, также в нормативных актах достаточно часто используется термин «предмет ведения», изначально закрепленный в статьях 71-73 Конституции Российской Федерации. Распределение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов Ю.Л. Смирникова называет основой финансово-правовой компетенции субъектов Российской Федерации.[96]

В литературе уточняется, что права и полномочия распределяются (в том числе и в Конституции Российской Федерации) между Федерацией и ее субъектами не по функциональному, а по предметному признаку - по предметам ведения, в соответствии с которыми закрепляются сферы жизнедеятельности, государственной политики и законодательства.[97]

В соответствии со статьей 65 БК РФ формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными

---

[94] Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2018. С.4.
[95] Андреева Е.М. Указ.соч. С.20.
[96] Смирникова Ю.Л. Указ.соч..
[97] Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С.88.

установленным законодательством разграничением полномочий органов публичной власти, исполнение которых согласно законодательству, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов. Таким образом, происходит закрепление расходного полномочия за определенным уровнем власти, и, следовательно, за определенным уровнем бюджетной системы, что порождает соответствующий расход бюджета. При этом следует обратить внимание, что в тексте нормы речь идет о разграничении полномочий именно между органами власти, а не публично-правовыми образованиями. Еще И.Т. Тарасов писал, что в основе организации финансового управления «должно лежать правильное распределение предметов между органами правительства, самоуправления и соединства», иначе неверное распределение полномочий между органами или их сосредоточение в однородных органах даст отрицательные результаты.[98]

По общему правилу в соответствии со статьей 85 БК РФ расходные обязательства субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливаются его органами государственной власти, а исполнение происходит за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета. Если обязательства относятся к компетенции федеральных органов государственной власти, то субфедеральные органы власти не могут их устанавливать и исполнять, если иное не закреплено федеральными законами. В случае такого закрепления речь идет о так называемых непереданных государственных полномочиях или об остаточной, нераспределенной компетенции, что регламентируется статьей 48 Федерального закона №414-ФЗ.

Таким образом, дополнительные расходные обязательства, которые не относятся ни к федеральной, ни к муниципальной компетенции и прямо не исключены из компетенции самого субъекта Российской Федерации, субъект

---

[98] Тарасов И.Т. Очерки науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»). 2004. С.112.

Российской Федерации может принимать к исполнению, если у него достаточно собственных бюджетных средств.

Если речь идет о так называемых перераспределенных полномочиях органов местного самоуправления, осуществление которых субъект Российской Федерации может закрепить за собой (своими органами государственной власти) путем издания нормативного правового акта, то, как аргументированно доказывает А.А. Сергеев, такие полномочия становятся государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансирование относится к расходным обязательствам субъекта РФ, осуществляется из бюджета субъекта Федерации без дополнительной компенсации понесенных им расходов. Он обосновывает это мнение ссылками на принципы бюджетного федерализма и общей моделью компетенции различных уровней публичной власти.[99]

Однако, как отмечают экономисты, на практике указанные возможности региона выполнять расходные обязательства другого уровня (кроме закрепления за ним таких расходных обязательств и передачи субвенции) ограничены критерием достаточности собственных средств соответствующего бюджета.[100]

По общему правилу в законодательстве федеративных государств закрепляется исключительная компетенция каждого уровня, совместная и остаточная компетенция (к ней относится то, что не зафиксировано в качестве основной и/или совместной). Последняя используется чаще всего для нормативного закрепления полномочий именно субъектов федеративных образований, как в Соединенных Штатах Америки или Бразилии. Аналогичным путем идет и Российская Федерация. При этом в российском законодательстве закрепляется детальный перечень совместных полномочий, но это касается в первую очередь тех полномочий, которые финансируются за счет средств

---

[99] Сергеев А. А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С.60-61.

[100] Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Финансовый журнал. 2015. №4. С.85-86.

региональных бюджетов, поэтому данный перечень содержится в Федеральном законе №414-ФЗ (статья 44), а не в Конституции Российской Федерации, в отличие, например, от Индии, которая в указанном документе подробно фиксирует все полномочия как субъектов федеративного образования, так и совместные.

Все вышеизложенное позволяет выстроить цепочку «компетенция субъекта Российской Федерации – полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации (либо полномочия субъекта Российской Федерации, в зависимости от формулировки нормативного правового акта) – расходные обязательства субъекта Российской Федерации, обусловленные нормативным правовым актом[101] – расходы бюджета». Следовательно, **закрепленная законодательно компетенция субъекта Российской Федерации влияет на объем расходов его бюджета**. Чем больше полномочий у субъекта Российской Федерации, в том числе зафиксированных в отраслевых актах, а также с учетом переданных, делегированных полномочий, тем больше бюджетных средств требуется их реализацию.

При этом выявляется и обратная зависимость - на практике **реальный объем реализуемой компетенции субъекта Российской Федерации в сфере бюджета зависит от достаточности собственных доходов регионального бюджета**. Например, если бюджетная обеспеченность в данном субъекте Федерации недостаточно высока и ему предоставляются дотации из федерального бюджета, в соответствии со статьей 130 БК РФ в зависимости от величины этих трансфертов по отношению к собственным доходам бюджета компетенция региона будет ограничена в большей или меньшей степени. Он не сможет устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям его органов государственной власти, не будет иметь право превышать нормативы

---

[101] Этапы реализации расходного обязательства см. подробнее: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с. (автор главы «Правовое регулирование расходов бюджетов» - Вершило Т.А.) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

формирования расходов на оплату труда своих государственных гражданских служащих или на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации (в случае, если дотации составляют более 10 процентов от собственных доходов бюджета за определенный период времени). Также в случае, если уровень дотации превышает 40 процентов собственных доходов регионального бюджета, на субъект Федерации будут наложены дополнительные ограничения в части бюджетного процесса. К таковым можно отнести меры, предпринимаемые в ходе организации исполнения бюджета, а также дополнительные мероприятия контроля (представление на федеральный уровень документов и материалов для заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства проекта регионального бюджета, ежегодная проверка годового отчета об исполнении указанного бюджета Счетной палатой Российской Федерации или Федеральным казначейством). Следует отметить, что в тексте статьи 130 БК РФ все вышеперечисленное именуется условиями предоставления трансфертов, тогда как содержательно это скорее ограничения, налагаемые при их предоставлении и использовании.

Таким образом, высокодотационные регионы на практике обладают меньшей самостоятельностью в реализации своей компетенции, и объем последней также меньше, чем у субъектов Федерации с небольшой долей дотаций или вовсе без таковых. Некоторые ограничения накладываются законодательством и на субъекты Федерации с высоким уровнем долга или низким уровнем долговой устойчивости, что также влияет на самостоятельность таких регионов в финансовой сфере.

Если же собственных средств бюджета достаточно, то публично-правовое образование субфедерального уровня на практике в некоторых случаях может расширять свою компетенцию и реализовывать даже те полномочия, которые не были детализированы законодательно, что в публично-правовой сфере является редким случаем. Например, до 2020 года Бюджетный кодекс Российской Федерации не регулировал так называемые «горизонтальные» трансферты между субфедеральными образованиями. В статье 135 БК РФ предусматривалась лишь

возможность выделения иных межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. Исходя из текста данной статьи БК РФ трансферт другому субъекту Федерации вроде бы подходил под данную форму. Однако в статье 139.1 БК РФ детализировались случаи предоставления указанной формы трансфертов. В ней регламентировались только вертикальные прямые трансферты - из регионального бюджета местным бюджетам. Таким образом, возможность предоставления трансферта из регионального бюджета другому субъекту Российской Федерации БК РФ не регулировал.

Однако на практике, например, из бюджета города Москвы регулярно предоставлялись такие трансферты иным субъектам Российской Федерации, причем далеко не всегда финансирование предусматривало своей целью достижение каких-то благ непосредственно городом. Например, трансферт бюджету Тверской области на реконструкцию очистных сооружений в Конаково и поселке Радченко обуславливался тем, что через эти сооружения вода поступает в дальнейшей в водозабор города Москвы. Но большинство трансфертов не предполагали прямой или косвенной выгоды для публично-правового образования, предоставляющего трансферт. Так, в 2018 году были выделены средства Севастопольской музыкальной школе на приобретение инструментов и оборудования для сцены и концертного зала, Владимирская область получила финансирование строительства и реконструкции объектов социальной сферы, а также в целях осуществления мероприятий по развитию территорий региона, Ярославская область с помощью трансферта должна была развивать систему образования, а Калужская – осуществлять социально-экономическое развитие. В Смоленской области за счет трансферта от Москвы проводилось благоустройство территории, реконструкция и ремонт областных дорог, а также реконструировалось здание одного из муниципальных домов детского творчества

и т.д.[102] Таким образом, за счет бюджета города Москвы в связи с достаточностью собственных средств оказывалась значительная финансовая помощь бюджетам других регионов, хотя такой возможности бюджетное законодательство напрямую не предусматривало, причем эта практика не ограничивалась лишь 2018 годом, а была достаточно системной. В итоге в 2019 году глава 16 БК РФ была дополнена статьей 138.3, создавшей правовую основу для горизонтальных субсидий между региональными бюджетами. [103]

Еще одним примером является упомянутая выше практика перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации по решению самого субъекта Российской Федерации. В этом случае регион может принять на себя часть полномочий муниципальных образований и исполнять их за счет своего бюджета, но подобное расширение компетенции возможно только в случае достаточности собственных средств регионального бюджета.

1.2. Особенности компетенции и классификация полномочий субъекта Российской Федерации в сфере бюджетов субфедерального уровня

Еще И.И. Янжул считал факторами, обуславливавшими учение о государственных расходах, организацию государства, форму правления, устройство правительственных учреждений и т.п.[104] Таким образом, как верно отмечает Ю.А. Крохина, наделение субъектов Федерации компетенцией в бюджетной сфере обусловлено именно федеративным устройством государства, бюджетная компетенция всех регионов равна между ними и в отношениях с федеральным бюджетом.[105] Именно федеративное устройство Российской

---

[102] Закон г. Москвы от 25.12.2019г. №37 «Об исполнении бюджета города Москвы за 2018 год» // Официальный сайт Московской городской Думы http://www.duma.mos.ru. 30.12.2019.
[103] Федеральный закон от 02.08.2019 №307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4466.
[104] Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М.: Статут. 2002. С.52.
[105] См. подробнее: Крохина Ю.А. Указ.соч. С.202-205.

Федерации порождает, например, столь разветвленную систему межбюджетных трансфертов.

Федерализм называется в числе принципов финансового права, который означает, что «при осуществлении финансово-правового регулирования должны учитываться финансовые интересы не только РФ, но и ее субъектов, что обеспечивается адекватным разграничением компетенции в области финансовой деятельности между публично-правовыми образованиями».[106] Н.И. Химичева определила, что федерализм как один из ключевых принципов финансового права означает направленность финансово-правового регулирования на сочетание общефедеративных интересов и интересов субъектов Федерации, а также наделение необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения функций, имеющими значение для Федерации и ее субъектов.[107]

О.В. Болтинова включает в понятие бюджетного федерализма самостоятельность бюджетов, законодательное закрепление их расходных функций, разграничение доходных источников, закрепление за субнациональными правительствами ответственности в отношении бюджетных расходов и бюджетное выравнивание за счет выделения финансовой помощи регионам.[108] Д.Е. Фадеев рассматривает это понятие в широком (способ управления) и узком смыслах (отношения между различными уровнями власти и управления) и дает следующее определение: «это урегулированная нормами права совокупность отношений по вопросам формирования и по следующей реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетных и налоговых полномочий, применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства».[109] При этом следует

---

[106] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. М.: Проспект. 2024. С. 509 (автор статьи: Е.Г. Беликов).

[107] Химичева Н.И. Принципы современного финансового права // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С.18.

[108] См. подробнее: Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотренное. Москва: НОРМА, ИНФРА-М, 2023. 260 с. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[109] Фадеев Д.Е. Правовые вопросы становления бюджетного федерализма в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.14. Москва, 2003. С. 9-10.

различать бюджетный и фискальный федерализм, а также фискальный и налоговый федерализм, которые не являются синонимами.[110]

Объем компетенции субъектов Российской Федерации и полномочий их органов в бюджетной сфере является юридически равным в связи с формой государственного устройства и с нормативным закреплением в статье 31.1 БК РФ принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации. Сами полномочия фиксируются как в актах федерального уровня, начиная с ключевого – Конституции Российской Федерации, так и в нормативных правовых актах самих субъектов Российской Федерации.

Помимо понимания, что представляет собой компетенция субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, ее можно классифицировать по определенным признакам. Причем в литературе речь идет как о классификации бюджетной компетенции, так и о классификации бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации.

Ю.А. Крохина классифицирует бюджетную компетенцию субъектов Российской Федерации на компетенцию относительно консолидированных бюджетов субъектов РФ, собственных региональных бюджетов, федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований.[111] В других публикациях ограничиваются выделением последних трех групп компетенций: в области собственного бюджета субъекта, федерального бюджета и местных бюджетов.[112] Иногда речь идет не о полномочиях относительно конкретных бюджетов (или бюджетов определенного уровня бюджетной системы), а о полномочиях субъекта Российской Федерации в области бюджетной деятельности - федерации в целом, собственной деятельности публично-правового образования субфедерального

---

[110] См. подробнее, например: Казеева Я.С. Правовое регулирование децентрализации полномочий в налоговой сфере. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2017. С.18 – 22.
[111] См. подробнее: Крохина Ю.А. Указ.соч. С.208-213.
[112] Ливеровский А.А., Худяков А.И., Бродский М.А., Антонов В.Н. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации. Учебное пособие. Санкт-Петербург, 2003.С.52-63.

уровня (по правовому регулированию бюджетных отношений и по формированию, распределению и использованию денежного фонда) и местного самоуправления.[113]

А.Г. Пауль разделяет бюджетную компетенцию субъектов Российской Федерации на полномочия, связанные с регулированием бюджетных отношений применительно к бюджету субъекта Федерации, и связанные с участием в этих отношениях.[114] Также следует упомянуть, что частью вопроса компетенции является вопрос защиты прав, которые входят в эту компетенцию.[115] Причем, как отмечает Н.А. Шевелева, субъекты Российской Федерации гораздо реже используют возможность защиты своих прав в конституционном судопроизводстве, вероятно, в основном используя административные и организационные механизмы.[116]

Если обратиться к содержанию статьи 8 БК РФ как ключевой нормы, закрепляющей бюджетные полномочия субъекта Российской Федерации, то с учетом ее содержания выделяют общие бюджетные полномочия субъекта РФ относительно собственного бюджета и общие бюджетные полномочия относительно местного бюджета, а также дополнительные бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации - городов федерального значения.[117]

Выделение последних в качестве самостоятельной группы полномочий в статье 8 БК РФ объясняется особенностями организации местного самоуправления на территориях этих городов. Так, А.В. Петручак в числе таких дополнительных полномочий называет определение источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, объема и порядка предоставления

---

[113] Ялбулганов А.А., Евсеев П.И. Указ.соч. С.47-49, 52-54.
[114] Пауль А.Г. Бюджетное право: учебник. М.: Проспект. 2021. С.36-37.
[115] О судебной защите прав публично-правовых образований в бюджетной сфере см. подробнее: Шевелева Н.А. Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Том 9. Выпуск 2. С.157–171; Яговкина В.А. Судебная практика арбитражных судов по спорам из межбюджетных отношений // Практика муниципального управления. 2012. №1. С.60-64; Климанов В.В., Яговкина В.А. Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера // Финансовое право. 2013. №4. С.17-22.
[116] Шевелева Н.А. Указ.соч. С.159.
[117] См. подробнее: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с. (автор главы Вершило Т.А.).

межбюджетных трансфертов таким бюджетам и порядка ведения реестра расходных обязательств указанных муниципальных образований, а также установление нормативов отчислений в указанные выше бюджеты от федеральных, региональных или местных налогов и сборов.[118] Особый акцент она делает на полномочиях по установлению и введению местных налогов и сборов.[119]

Расширенные бюджетные полномочия этих субъектов Российской Федерации критикуется некоторыми авторами, например, А.А. Ялбулгановым и П.И. Евсеевым, которые характеризуют такое положение как нарушение конституционных принципов.[120] Е.Б. Чернобровкина считает такой подход нарушением принципа федерализма, на который она опирается при проведении классификации бюджетных полномочий субфедерального уровня. В ее исследовании выделяются полномочия по правовому регулированию бюджетных отношений самого субъекта РФ, которые направлены на обеспечение регулирования бюджетного устройства субъекта Федерации и бесперебойного функционирования всей бюджетной системы Российской Федерации; полномочия по осуществлению бюджетного процесса субъектом РФ, направленные на реализацию бюджетной политики части региональных бюджетных и внебюджетных фондов, и дополнительные бюджетные полномочия городов федерального значения. Также автор классифицирует бюджетные полномочия субъекта Федерации по признаку уровня бюджета: полномочия относительно собственных бюджетов, относительно федерального бюджета и относительно бюджетной деятельности местного уровня. [121]

Представляется, что описанные в статье 8 БК РФ **бюджетные полномочия** субъектов Российской Федерации исходя из содержания осуществляемой

---

[118] Петручак А. В. Правовое регулирование доходов бюджетов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов городов федерального значения в Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2020. С.11.
[119] Указ.соч. С.101 и след.
[120] Ялбулганов А.А., Евсеев П.И. Указ.соч. С.47.
[121] См. подробнее: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009. С.33-37 (всего 576 с.) (автор главы – Чернобровкина Е.Б).

публично-правовым образованием деятельности можно разделить **по функциональному признаку** на полномочия:

в сфере нормотворчества (например, установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также собственно составление и рассмотрение проектов указанных бюджетов);

в сфере расходов бюджетов (например, установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из региональных бюджетов);

в сфере доходов бюджетов (например, установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты, определение законами субъектов Российской Федерации источников доходов бюджетов внутригородских районов);

в сфере достижения сбалансированности бюджетов (например, предоставление межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, замена предоставления дотаций из регионального бюджета отчислениями от налога на доходы физических лиц, осуществление государственных заимствований, если они используются в целях покрытия дефицита бюджета);

в сфере государственного кредита и долга (например, осуществление государственных заимствований в любых целях и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом);

в сфере бюджетной классификации (установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Российской Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов).

Осуществление государственных заимствований субъектом Российской Федерацией в данном случае отнесено не только к достижению сбалансированности бюджета (как один из источников покрытия дефицита бюджета), но и выделено в числе полномочий в сфере государственного кредита и долга в целом потому, что заимствования осуществляются не всегда в целях покрытия возникшего дефицита бюджета, а и в иных целях. Например, из федерального бюджета региональным бюджетам предоставляются бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов (статья 93.3 БК РФ), также заимствования могут браться для погашения уже имеющихся долговых обязательств или на пополнение в течение финансового года остатков средств на счетах бюджета. Государственные гарантии предоставляются также не в связи с необходимостью достижения сбалансированности бюджета, но порождают при этом долговые обязательства региона.

Перечень полномочий в статье 8 БК РФ открытый, к бюджетным полномочиям субъекта Федерации относятся и полномочия, закрепленные в иных статьях БК РФ, например, касающиеся регулирования и осуществления бюджетного контроля, в области чрезвычайных расходов (формирование и использование средств резервных фондов), осуществления бюджетного планирования.

Помимо норм БК РФ можно указать также на положения Федерального закона №414-ФЗ, в части 1 статьи 44 которого в числе полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения федерального центра и регионов, которые последние должны решать за счет своего бюджета (подобным образом с бюджетом связываются все указанные в данной статьей полномочия), перечисляются и некоторые полномочия,

напрямую относящиеся к сфере государственных (региональных) финансов. В числе таковых выделяются полномочия, которые можно **сгруппировать следующим образом**:

- прямое указание на финансирование за счет регионального бюджета конкретных расходов: финансирование деятельности органов государственной власти субъекта Федерации (пункт 1), финансовое обеспечение оказания юридической помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях (пункт 60), внесение в соответствующий фонд страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (пункт 48), меры социальной поддержки и обслуживания определенных категорий населения (пункт 49), выплаты региональной социальной доплаты (пункт 51), формирование и использование резервных фондов субъекта Российской Федерации (пункт 4), предоставление единовременной финансовой помощи некоторым категориям безработных (пункт 136) и др.;

- финансовая поддержка определенных отраслей: формирование государственных программ, в которых включаются мероприятия по развитию малого и среднего предпринимательства (пункт 15), установление за счет средств регионального бюджета мер стимулирования деятельности в сфере промышленности (пункт 145);

- предоставление межбюджетных трансфертов: предоставление субвенций местным бюджетам для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение дошкольного и общего образования, а также дополнительного образования (пункт 27), предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты определенных социальных пособий и иных мер социальной поддержки или возмещения понесенных местными бюджетами расходов (пункт 49),

- поддержка муниципальных образований: выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (пункт 70), а также предоставление им указанных выше межбюджетных трансфертов;

- полномочия в сфере доходов: установление, изменение и отмена региональных налогов, определение элементов налогообложения по федеральным налогам в случаях, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (пункт 67), осуществление контроля за плательщиками и операторами курортного сбора[122] (пункт 149);[123]

- предоставление бюджетных ассигнований юридическим лицам: предоставление субсидий частным образовательным организациям, имеющим госаккредитацию, для финансового обеспечения получения в них дошкольного и общего образования (пункт 30), финансирование деятельности государственных учреждений субъекта Федерации (пункт 1), а также государственных нотариальных контор (пункт 61);

- полномочия в сфере государственного долга: привлечение субъектом Российской Федерации заемных средств, обслуживание и погашение внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации (пункт 68).

В Федеральном законе №131-ФЗ помимо отсылок к нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации также встречаются положения, напрямую регулирующие отношения в сфере финансов субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии со статьей 18.1 нормативным правовым актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может предусматриваться выделение за счет регионального бюджета грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей для оценки эффективности деятельности указанных образований, а в статье 56.1 в числе источников финансового обеспечения реализации инициативных проектов закрепляются средства регионального бюджета (межбюджетные трансферты).

---

[122] До замены данного сбора курортным налогом.

[123] Следует отметить, что перечисленные полномочия скорее относятся к сфере компетенции субъекта Российской Федерации в налоговой сфере, но влияют на формирование доходов бюджетов.

Также следует принимать во внимание положения упомянутых выше так называемых «отраслевых» актов, не являющихся актами бюджетного законодательства, регулирующих общественные отношения в определенной сфере и закрепляющих полномочия субъектов Российской Федерации или их органов, что само по себе порождает расходные обязательства бюджета. Например, в Основах законодательства о культуре говорится о необходимости субъектам Федерации осуществлять комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек субъектов Федерации, создавать и поддерживать государственные музеи и учреждения культуры и т.п. Все это требует бюджетных расходов. Однако в отраслевых законах встречаются и прямые указания на определенные права и обязанности регионов в бюджетной сфере. В цитированных ранее Основах законодательства о культуре закреплено право субъекта Российской Федерации в лице его органов участвовать в некоторых случаях софинансировании мероприятий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения и в финансировании мероприятий по реконструкции, техническому перевооружению и капитальному ремонту федерального имущества, если оно закреплено за цирком, который находится на территории субъекта (статья 39). В Федеральном законе от 29.12.2012г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации [124] в статье 8 среди полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере образования содержится несколько прямых указаний на предоставление бюджетных ассигнований. Так, субвенции местным бюджетам должны выделяться в целях обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях, а субсидии частным образовательным организациям призваны обеспечить получение дошкольного и общего образования.

[124] СЗ РФ. 2012. №53. Ст. 7598.

Таким образом, можно сделать вывод, что **полномочия субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере можно разделить** на закрепленные в:

бюджетном законодательстве;

законодательстве об организации публичной власти (федеральные законы №414-ФЗ и №131-ФЗ);

отраслевом законодательстве.

В некоторых случаях полномочия, описанные в указанных группах норм, могут дублироваться или частично пересекаться. Например, полномочие по предоставлению субвенций местным бюджетам в целях обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях упоминается в качестве самостоятельного и в Федеральном законе №414-ФЗ, и в соответствующем отраслевом акте. Общее упоминание об инициативных проектах содержит БК РФ, но детализация источников финансирования таких проектов (в том числе за счет средств региональных бюджетов) описана в Федеральном законе №131-ФЗ.

Проведенный анализ норм позволил сделать вывод, что в бюджетном законодательстве используются очень широкие и обобщенные формулировки, которые применимы ко всему спектру полномочий субъекта Федерации в бюджетной сфере. Это позволяет классифицировать закрепленные полномочия по функциональному признаку, исходя из содержания осуществляемой публично-правовым образованием деятельности.

В законодательстве об организации публичной власти происходит детализация тех полномочий субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, которые относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов и реализуются за счет средств региональных бюджетов, и некоторых полномочий субъекта Российской Федерации, которыми они обладают относительно бюджетов муниципальных образований. Подобным образом подчеркивается важность

определенного источника финансирования конкретных полномочий или действий – регионального бюджета.

Отраслевое законодательство в свою очередь регулирует наиболее значимые полномочия субъекта Федерации в данной отрасли, связанные с финансированием из бюджета, хотя в итоге норма может фактически частично дублировать положения Федерального закона №414-ФЗ. В данном случае полномочия классифицируются по признаку их реализации в определенной отрасли.

Помимо федерального законодательства в литературе выделяются еще 2 группы источников нормативного правового регулирования бюджетных полномочий субъектов Федерации: акты договорного регулирования и законодательство самих субъектов Федерации.[125] Региональное законодательство в большинстве случаев практически дублирует положения федеральных норм, за исключением тех моментов, которые оставлены на усмотрение субфедерального субъекта (например, сроки принятия проекта бюджета субъекта Российской Федерации и т.п.). Однако в некоторых случаях подход кардинально отличается.

Например, в настоящее время в структуре государственного долга субъектов Российской Федерации коммерческий долг в значительном объеме замещается долговыми обязательствами перед публично-правовыми образованиями, а значение государственного кредита лишь увеличивается в связи с кризисными ситуациями (пандемия и ее влияние на экономику и финансы, введение экономических санкций, геополитическая ситуация). При этом если обратиться к региональному законодательству, базовые подходы к регламентации института государственного кредита могут не совпадать. Если в бюджетном законодательстве институт государственного долга (в том числе предоставление бюджетных кредитов) регулируется нормами, входящими в состав главы 13 БК РФ «Дефицит бюджета и источники его финансирования», то, например, в Пермском крае регулирование предоставления бюджетных кредитов из регионального бюджета

---

[125] Ялбулганов А.А., Евсеев П.И. Указ.соч. С.46.

местным бюджетам включено в раздел 4 «Межбюджетные отношения» Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае»[126]. В Красноярском крае соответствующая норма (статья 4) также включена в нормативный акт, посвященный межбюджетным отношениям.[127] В законе Приморском крае аналогичная статья 18(1) включена в главу, посвященную регулированию расходов,[128] как и в Республике Дагестан статья 11 включена в раздел регионального закона, регулирующий доходы и расходы[129]. Вероятно, это связано с тем, что межбюджетный кредит многими признается как часть механизма регулирования межбюджетных отношений[130], несмотря на то, что в БК РФ с 2006 года[131] закреплен иной подход. Институт государственных гарантий субфедерального уровня часто регулируется законами, регламентирующими бюджетные отношения в целом, но многие регионы приняли отдельные законы. В качестве примеров последнего подхода можно привести законы Воронежской[132],

---

[126] Закон Пермского края от 12.10.2007г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. 2007. №11.

[127] Закон Красноярского края от 10.07.2007г. №2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. №36.

[128] Закон Приморского края от 02.08.2005г. №271-КЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2005. № 103.

[129] Закон Республики Дагестан от 10.06.2022г. № 39 «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 16.06.2022, № 0500202206160015.

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

[131] Федеральный закон от 20.08.2004г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

[132] Закон Воронежской области от 08.07.2013г. №91-ОЗ «О государственных гарантиях Воронежской области» // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» https://www.govvrn.ru, 09.07.2013.

Калининградской[133], Рязанской[134], Тверской[135], Смоленской[136], Тульской[137], Вологодской[138]областей и других регионов.

Следует согласиться с Е.В. Рябовой, высоко оценивающей значение публичного кредита как важнейшей составляющей бюджетно-налоговой политики публично-правового образования.[139] Уровень самостоятельности субъекта Российской Федерации в сфере его государственного долга и кредита ограничен правами федерального центра на установление определенных предельных значений или показателей. К таковым относятся, например, установление пределов дефицита регионального бюджета, долга субъекта Российской Федерации (внешнего и внутреннего) и заимствований (при этом могут быть предусмотрены исключения для превышения указанного предела), установление значений показателей долговой устойчивости, объемов расходов на обслуживание долга, объемов размещения государственных ценных бумаг, а также их доходности. Таким образом, компетенция самого субъекта РФ в данном случае ограничена волей федерального центра, что представляется логичным, поскольку федерация в данном случае ограничивает возможности того субъекта, который не достигает высокого уровня управления собственными финансами.

Следует также обратить внимание на интересный аспект соотношения компетенции субъектов Российской Федерации, входящих в **сложносоставные (интегрированные) субъекты,** когда один регион (во всех случаях на практике это область) включает в себя другой субъект Российской Федерации (автономный

---

[133] Закон Калининградской области от 18.03.2008г. №230 «О порядке предоставления государственных гарантий Калининградской области» // Калининградская правда. 2008. № 52.
[134] Закон Рязанской области от 08.10.2021г. №75-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Рязанской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 11.10.2021.
[135] Закон Тверской области от 09.06.2009г. № 53-ЗО «О порядке предоставления государственных гарантий Тверской области» // Тверские ведомости. 2009. № 24.
[136] Закон Смоленской области от 26.10.2023г. №98-з «Об отдельных вопросах предоставления государственных гарантий Смоленской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 26.10.2023.
[137] Закон Тульской области от 12.11.2007г. №900-ЗТО «О порядке предоставления государственных гарантий Тульской области» // Тульские известия. 2007. №225.
[138] Закон Вологодской области от 10.07.2013г. №3122-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Вологодской области» // Красный Север. 2013. №126.
[139] Там же.

округ), при этом каждая составная часть юридически является самостоятельной и полноправной, включена в перечень субъектов Российской Федерации, закрепленный в статье 65 Конституции Российской Федерации. Иногда для наименования таких субъектов Федерации используется также термин «матрёшечные».[140]

Особенности отношений между составными частями таких субъектов порождены в первую очередь соотношением их компетенции. В настоящее время лишь один автономный округ является полностью самостоятельным – Чукотский. Законность выхода этого округа из состава Магаданской области подтвердил в свое время Конституционный суд Российской Федерации, в соответствии с мнением которого включение территории одного субъекта в территорию другого определяет прежде всего пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера.[141] Ненецкий автономный округ входит в состав Архангельской области, а Тюменская область включает сразу два автономных округа - Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский.

Консенсус относительно субъектов Федерации, которые находятся в интеграции, в том числе в финансовой сфере, в юридической литературе отсутствует. Некоторые авторы критикуют само существование таких субъектов[142], в том числе в связи с их недостаточной самостоятельностью, и предлагают вывести автономные округа из состава областей.[143] Часть ученых расценивает такие субъекты Федерации как фикцию[144] или даже «правовой нонсенс»[145]. Другие

---

[140] См., например: Кравцова Е.А. Правовое положение сложносоставных субъектов Российской Федерации с точки зрения конституционного принципа равноправия // Конституционное и муниципальное право. 2023. №9. С. 35 – 38.
[141] Постановление Конституционного Суда РФ от 11.05. 1993г. №9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // СЗ РФ. 1993. № 28. Ст. 1083.
[142] См., например: Княгинин К.Н. Развитие конституционного статуса автономных (национальных) округов в составе края или области: цепь решений «как лучше» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 15 – 22.
[143] Кравцова Е.А. Указ.соч.
[144] Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С.60.
[145] См. подробнее: Кожевникова М.Л. Особенности конституционного статуса автономных округов, входящих в состав края, области (на примере рассмотрения правового статуса Тюменской области) // Военно-юридический журнал. 2007. № 5. С.20-32 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

характеризуют такую конструкцию как стабильный признак российского федерализма.[146]

Автономные округа имели право выбирать, быть ли им самостоятельными субъектами Российской Федерации или войти в качестве отдельного субъекта в состав края или области. Существует конституционная норма (статья 66 Конституции Российской Федерации), в соответствии с которой отношения автономных округов и области, в состав которой они входят, могут быть урегулированы федеральным законом и договором между органами государственной власти этих субъектов. Такой нормативный правовой акт не был принят, поэтому главным инструментом взаимодействия составных частей интегрированных субъектов стали договоры. Указанные договоры закрепляют распределение полномочий между областью и округом и, в свою очередь, являются основанием, порождающим расходные обязательства.[147] Кроме того, на распределение полномочий внутри сложносоставных субъектов влияют и уставы субъектов Федерации, в которых также закрепляются основы отношений областей и округов, входящих в их состав.[148]

Автономный округ в соответствии со статьей 41 Федерального закона №414-ФЗ самостоятельно реализует полномочия, закрепленные в качестве предмета ведения за ним как за субъектом Федерации, если иное не установлено договором между округом и областью. Таким образом, поскольку конкретные полномочия устанавливаются в нормативном правовом акте, в силу этой нормы закона возникают расходные обязательства округа. В случае передачи Тюменской или Архангельской области Российской Федерацией полномочий в рамках предметов ведения федерации либо совместных полномочий федерации и ее субъектов такие

---

[146] См. подробнее: Филиппова Н.А. Автономный округ в составе области: договорный процесс в контексте российской конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 46- 51.
[147] См. подробнее: Хаитов Г.А. Договоры и соглашения как основания возникновения расходных обязательств: правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2023. №8. С. 48.
[148] См. главу 2 Устава Тюменской области от 30.06.1995 г. № 6 // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. №7; и статью 6 Устава Архангельской области, принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995 г. // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. 2001. № 4.

полномочия реализуются органами государственной власти области на всей территории интегрированного субъекта (включая территорию автономного округа), если иное не установлено федеральным законом. В этом случае возникает расходное полномочие области. Таким же образом регулируется и передача отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти на субфедеральный уровень.

Отдельные полномочия регионального уровня, перечисленные в указанной выше норме закона, также осуществляются по общему правилу органами государственной власти области на всей территории, включая территорию округа, если иное не установлено специальным федеральным законом и (или) договором между органами государственной власти сложносоставных субъектов. Поскольку специальные нормы для такого случая приняты не были, договор и в этом случае остается ключевым инструментом регулирования отношений между субъектами - частями сложносоставного субъекта.

В результате на практике реализация указанных полномочий может осуществляться за счет средств того регионального бюджета, о котором договорятся стороны, а если в договоре распределение полномочий будет отсутствовать, расходные полномочия автономного округа будут существенно меньше, как и объем его расходных обязательств. Таким образом, равные публично-правовые образования фактически будут иметь разный объем полномочий, влияющих на расходы и доходы бюджета, на их расходные обязательства и на объем финансовой компетенции конкретного субъекта Федерации в целом. В связи с этим следует отметить, что подход, зафиксированный в цитируемой статье 41 Федерального закона №414-ФЗ, критиковался еще на стадии обсуждения проекта данной нормы как нарушающий принципы самостоятельности и равноправия субъектов РФ.[149]

---

[149] См. подробнее: Кравцова Е.А. Указ.соч.

Закрепление полномочий влияет на распределение не только бюджетных расходов, но и доходов (в первую очередь налоговых) между бюджетами округов и областей. Статья 56 БК РФ фиксирует порядок распределения налоговых доходов между бюджетами области и округа. По общему правилу такие доходы в основном должны поступать в областной бюджет, но иной вариант распределения этих налогов за некоторыми изъятиями может быть установлен федеральным законом о федеральном бюджете и договором между самими регионами. Указанный договор также может включать закрепление нормативов отчислений от налогов между региональными бюджетами и размер отчислений в областной бюджет в целях обеспечения функционирования совместных органов управления, которые создаются в данных регионах. Например, в соответствии со статьей 17 Устава Тюменской области в Тюменской области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах созданы Советы законодателей и высших должностных лиц (Совет Губернаторов). Также если область осуществляет полномочия и на территории округа, то и доходы от федеральных налогов и соборов в той части, в которой они поступают в бюджеты регионов, полностью поступают в бюджет области (в том числе взимаемые на территории округа). Такой подход представляет собой общее правило, исключение из которого на практике можно предусмотреть в законе или договоре.

Таким образом, договор является ключевым инструментом при закреплении полномочий в сложносоставных субъектах Федерации и порождает значительный объем расходных обязательств этих субъектов.

Тюменская и Архангельская области заключили такие договоры с автономными округами, входящими в их состав, причем срок их действия постоянно продляется. Например, Тюменская область и автономные округа в ее составе в 2023 году значительно изменили текст своего договора, пролонгировав при этом его действие до 2035 года.[150] В переработанном документе закрепили, что

[150] Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 16.06.2023г. № 47-оз «О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого

автономные округа на своей территории реализуют полномочия, которые для сложносоставных субъектов закреплены обычно (частью 8 статьи 41 Федерального закона №414-ФЗ) за областью, если это не оговорено договором. В части доходов бюджетов был закреплен норматив отчислений в бюджет области в размере 29,5 процентов от единственного налога - собираемого на территориях округов налога на прибыль организаций. Использование собранных от взимания этого налога средств должно иметь целевой характер – они должны направляться на областные программы, реализация которых осуществляется на основании решения Совета Губернаторов области и округов. Существование этого органа и его влияние на бюджетные отношения, как уже показано выше, также является особенностью таких субъектов Федерации.

Договор между Ненецким автономным округом и Архангельской областью[151], измененный в 2024 году, гораздо детальнее описывает многие вопросы в финансовой сфере: распределение налоговых доходов между субъектами, межбюджетные трансферты (в договоре Тюменской области и округов этот вопрос в новой редакции документа отсутствует), а также закрепляются дополнительные права округа. Например, в налоговой сфере вводится возможность предоставления дополнительных льгот некоторым категориям плательщиков налога на прибыль при соблюдении определенных условий взаимодействия с областью и компенсации доходов, недополученных областью в случае несоблюдения условий согласования введения таких льгот. Что касается налоговых доходов, то в договоре предусмотрен гораздо больший перечень таких доходов в части передачи бюджету округа, чем в случае с Тюменской областью и входящими в ее состав округами. Например, роялти при выполнении соглашений о разделе

автономного округа о продлении (пролонгации) действия Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года» // Документ опубликован не был (Доступ из «СПС «КонсультантПлюс»).

[151] Закон Архангельской области от 20.03.2014г. №138-9-ОЗ «Об утверждении Договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2024) // Волна. 2014. №25.

продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) должны поступать в бюджет округа по нормативу 2,5 процента, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 50 процентов, и так далее. С 2025 года в указанный бюджет будет поступать по нормативу 8,5 процента акциз на природный газ, полученный для производства аммиака (в соответствии со статьей 56 БК РФ этот налог должен будет зачисляться в региональный бюджет в размере 17 процентов).

Следовательно, Ненецкий автономный округ с помощью использования такого инструмента как договор между областью и округом получил более широкие возможности в финансовой сфере, хотя его права несколько ограничены в связи со спецификой его правового статуса как субъекта Федерации – части сложносоставного региона.

Как отмечено выше, в договоре Тюменской области и входящих в ее состав округов вопросы межбюджетных трансфертов практически не упоминаются, но в Законе Тюменской области от 06.12.2005г. №416 «О межбюджетных отношениях в Тюменской области»[152] предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета Тюменской области бюджетам автономных округов в ее составе в целях реализации указанного договора выделяются отдельно от трансфертов, предоставляемых из областного бюджета бюджетам любых иных субъектов Федерации.

Таким образом, можно выделить следующие **особенности компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации в финансовой сфере**. На компетенцию данных субъектов влияют два основных фактора: сама конструкция этих интегрированных субъектов и распределение полномочий внутри сложносоставных субъектов. Конструкция сложносоставных (интегрированных, «матрёшечных») субъектов влияет как на правовое регулирование бюджетных доходов и расходов этих субъектов, так и на объем их прав в бюджетной и

---

[152] Тюменская область сегодня. 2005. №231.

налоговой сферах. Значительное влияние на компетенцию в финансовой сфере областей и автономных округов, входящих в их состав, оказывает распределение полномочий между этими субъектами и закрепление такого распределения. Законодательство предусматривает два варианта указанного закрепления: закон или договор между субъектами. На практике ключевым инструментом стал договор, который использовали все сложносоставные субъекты, существующие в Российской Федерации в настоящий момент. Именно такой договор, в свою очередь, порождает расходные обязательства бюджетов областей и округов, при этом указанные бюджеты относятся к одному уровню бюджетной системы. Кроме того, еще одной отличительной чертой компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации в финансовой сфере является возможность перераспределения доходов в зависимости от закрепления полномочий за областью или автономным округом. Также на практике используется установление норматива отчислений от налогов в бюджет другого субъекта Федерации либо отчисления из бюджетов могут аккумулироваться в бюджете области для исполнения общих задач по результатам совместных решений органов управления регионов.

Кроме того, в таких субъектах Российской Федерации выстраивается более разветвленная система «горизонтальных» межбюджетных трансфертов, в том числе с участием территориальных внебюджетных фондов, в связи с встраиванием еще одного или двух субъектов Российской Федерации и их внебюджетных фондов в систему межбюджетных отношений. Это обусловлено также более тесными экономическими, финансовыми связями между такими областями и округами, связями населения, проживающего на их территории, его трудовой миграцией, что влечет необходимость предоставления трансфертов в том числе с участием территориальных внебюджетных фондов.

Поскольку бюджетная система Российской Федерации в соответствии со статьей 10 БК РФ на субфедеральном уровне включает в себя не только региональные бюджеты, но и бюджеты **территориальных государственных**

внебюджетных фондов, компетенция субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере включает в себя и определенные полномочия относительно указанных бюджетов.

Под государственными внебюджетными фондами в литературе обычно понимается отдельное, самостоятельное звено финансовой системы в связи со специальными методами их образования и использования.[153]

Это звено, как пишет А.А. Саттарова, представляет обособленные вне бюджетной системы финансовые средства, управляемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования конституционных прав граждан.[154] О.С. Забралова выделяла в числе особенностей государственных внебюджетных фондов как звена финансовой системы то, что они являются: государственными, централизованными, внебюджетными, целевыми, постоянными, социальными. [155]

Однако указанные фонды характеризуются не только как финансовые средства, но и как юридические лица. Так, И.В. Бит-Шабо определяет их как некоммерческие организации, осуществляющие основанную на Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актах публичную финансовую деятельность в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.[156]

Таким образом, как обобщает О.А. Ногина, существуют различные аспекты понимания государственного внебюджетного фонда: совокупность денежных средств, аккумулируемых государством для социальных целей, и специально

---

[153] Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во МГУ, 1983. С.13.

[154] Саттарова А.А. Фонд как институт финансового права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 12.00.14 Москва, 2007. С. 8.

[155] См. подробнее: Забралова О.С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 3. С.43-44.

[156] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2015. С.13.

созданное государством юридическое лицо публичного права для управления публичными финансами, имеющими целевой характер.[157]

Некоторые ученые считают необходимым исключить государственные внебюджетные фонды из бюджетной системы. Этой позиции придерживаются, например, Н.А. Поветкина[158] и И.В. Бит-Шабо[159]. Ее высказывала и Э.Д. Соколова, которая, учитывая особенности государственных внебюджетных фондов, предлагала выделить их в качестве самостоятельного звена финансовой системы.[160] О.А. Ногина также считает, что средства государственных внебюджетных фондов надо отделить от государственной казны в целях автономности системы социального страхования. [161] Она подробно и глубоко исследовала правовой режим и особенности финансовых средств государственных внебюджетных фондов. Среди указанных специфических черт автор особо выделяет законодательно закрепленную невозможность изъятия денежных средств из этих фондов, что вызвано их целевой направленностью на обеспечение исполнения социальных обязательств публичного субъекта и самого фонда.[162]

На уровне субъекта Российской Федерации существуют государственные внебюджетные фонды, но только один их вид - территориальные фонды обязательного медицинского страхования, которые обладают собственным бюджетом (статья 144 БК РФ). Под последним в литературе понимают финансовый план формирования, распределения, перераспределения и использования централизованного фонда денежных средств, ежегодно утверждаемый законодательным органом государственной власти в форме закона с целью финансирования социально-значимых публичных обязательств в сфере оказания

---

[157] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2013. С.22.
[158] Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2004. С.11.
[159] Бит-Шабо И.В. Указ.соч. С.14.
[160] Соколова Э.Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С.104.
[161] Ногина О.А. Указ.соч. С.12.
[162] Там же.

медицинских услуг.[163] При этом отношения между органами государственной власти, управляющими бюджетами, и органами управления государственного внебюджетного фонда, как справедливо отмечает О.А. Ногина, выстраиваются не «по вертикали» на основе соподчиненности или подведомственности, а «по горизонтали» на основе координации сторон с элементами подконтрольности специальным органам, наделенным соответствующими полномочиями.[164] Также цитируемый автор выделяет общие признаки всех государственных внебюджетных фондов, такие как: правовая природа доходов; целевая направленность расходов, обусловленная характером выплат; источники финансирования дефицита; собственная система управления фондом; осуществление инвестирования средств бюджета фонда и др.[165]

Особенности бюджетного процесса относительно бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов закреплены в статье 145 БК РФ. По общему правилу указанные бюджеты приобретают правовую форму в виде закона субъекта Российской Федерации, а проекты этих законов вносятся одновременно с проектами законов о бюджетах субъектах Российской Федерации, что подчеркивает связь этих фондов денежных средств. Представляются указанные акты на рассмотрение законодательных органов субъектов Российской Федерации высшими исполнительными органами соответствующих публично-правовых образований, а региональные контрольно-счетные органы проводят экспертизу проектов.

Порядок их рассмотрения остается в компетенции самих субъектов Российской Федерации и устанавливается законами, поэтому на практике в ходе бюджетного процесса могут встречаться некоторые региональные отличия. Например, в большинстве регионов проекты бюджетов территориальных внебюджетных

---

[163] Петручак А.В. Указ.соч. С.34.
[164] Ногина О.А. Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия высших учебных заведений: Правоведение. 2010. №6. С.38.
[165] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2013. С.24.

фондов рассматриваются в двух чтениях.[166] В нормативном акте Республики Коми используется интересная формулировка, в соответствии с которой проект закона о бюджете территориального внебюджетного фонда рассматривается «не менее чем в двух чтениях».[167] Аналогичный подход применяется в Законе Челябинской области относительно проекта бюджета территориального внебюджетного фонда.[168]

Редким случаем является рассмотрение проекта указанного нормативного правового акта в трех чтениях, что характерно, например, для Республики Татарстан[169] и Чукотского автономного округа[170].

При этом следует отметить, что обычно количество чтений проектов законов о бюджете и о бюджете территориального внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации совпадает, что объяснимо необходимостью параллельного рассмотрения этих двух нормативных актов соответствии с требованиями бюджетного законодательства. Однако встречаются исключения. Так, в Республике Карелия проект закона о бюджете рассматривается законодательным органом в трех чтениях, а проект закона о бюджете внебюджетного фонда – только в двух.[171] В Челябинской области проект областного бюджета рассматривается в трех чтениях[172], а проект бюджета областного фонда медицинского страхования, как сказано выше, «не менее чем в двух чтениях». Следует также обратить

---

[166] См., например: статья 28.3 Закона Пермского края от 12.10.2007г. №111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 11; статья 11 Закона Тамбовской области от 28.10.2005г. №369-З «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2005. № 229-230.

[167] Статья 49 Закона Республики Коми от 01.10.2007 г. №88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» // Республика. 2007. №187.

[168] Статья 8-1 Закона Челябинской области от 30.09.2008 г. №310-ЗО «О составлении и рассмотрении проекта бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Челябинской области, его утверждении и исполнении» // Южноуральская панорама. 2008. № 192.

[169] Статья 65 Бюджетного кодекса Республики Татарстан от 29.05.2004 г. №35-ЗРТ // Республика Татарстан. 2004. №113.

[170] Статья 19 Закона Чукотского автономного округа от 24.05.2002 г. №31-ОЗ «О бюджетном процессе в Чукотском автономном округе» // Ведомости. 2002. №18.

[171] Статья 21 Закона Республики Карелия от 31.12.2009 г. №1354-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» // Карелия. 2010. № 3.

[172] Статья 25-1 Закона Челябинской области от 27.09.2007 г. №205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2007. №211.

внимание, что в этом субъекте Российской Федерации принят отдельный закон, регулирующий бюджетный процесс применительно к бюджету областного фонда обязательного медицинского страхования, что является редким исключением. Обычно все процедуры описываются в законе, регулирующим бюджетные отношения или бюджетный процесс в целом в регионе.

Если проанализировать положения статей 6 и 152 БК РФ, можно сделать вывод, что органы управления государственными внебюджетными фондами обладают статусом участника бюджетного процесса напрямую (упоминаются в норме именно как органы управления фондами), а также могут быть участниками бюджетного процесса в качестве лица, обладающего определенным статусом: главного администратора или администратора доходов бюджетов, главного администратора или администратора источника финансирования дефицита бюджета, главного распорядителя, распорядителя или получателя бюджетных средств, то есть обладать специальными правами как в части доходов, так и в части расходов бюджета. Таким образом, органы государственных внебюджетных фондов обладают большим спектром полномочий в ходе бюджетного процесса.

Кроме того, органы территориальных внебюджетных фондов осуществляют финансовый контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования специальными субъектами - медицинскими и страховыми медицинскими организациями (в том числе используя такие методы как проверка или ревизия).[173]

По мнению Е.Г. Костиковой у бюджетного процесса относительно бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов не так много отличий от общих процедур бюджетного процесса. В числе основных она называет участие в бюджетном процессе органов управления внебюджетными фондами, которые

---

[173]См. подробнее: Ногина О.А. Внешний и внутренний финансовый контроль в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С.245 и след.

обладают самостоятельными полномочиями и соответствующим статусом, а также специфический состав документов, сопутствующих бюджету фонда.[174]

Что касается использования средств территориальных внебюджетных фондов, О.А. Ногина делит расходные обязательства таких фондов на страховые и нестраховые. В первом случае речь идет об обязательстве публичного страховщика по осуществлению страховых выплат при наступлении страхового случая, в результате чего формируется бюджетное обязательство фонда по предоставлению физическому или юридическому лицу, субъекту РФ денежных средств в размере, определенном в соответствии с законодательством, из бюджета соответствующего фонда. Нестраховыми расходными обязательствами называются те из них, которые приняты в пользу физических или юридических лиц и являются действиями государственного внебюджетного фонда за счет средств межбюджетных трансфертов из федерального или регионального бюджета. [175] Расходы фонда должны быть строго целевыми, причем цели закрепляются законодательно.

Относительно доходов таких фондов, в том числе территориальных, Н.В. Васильева считает основной источник их формирования – страховые взносы - обладающими признаками налоговых платежей, которые не позволяют разграничивать налоги и указанные взносы. Ключевым моментом является главный критерий налогового платежа — индивидуальная безвозмездность, которая присуща и страховым взносам. Также они обладают такими признаками налога, как обязательность, публичность, имущественный характер и финансовая цель (пополнение внебюджетных фондов).[176]

Кроме налоговых доходов во внебюджетные фонды могут поступать неналоговые доходы (в том числе компенсации затрат государства, штрафы и пени, денежные взыскания) и безвозмездные поступления, состоящие в основном из

---

[174]Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики: Монография / под. ред. И.А. Цинделиани. Москва: Проспект, 2023. С.198 - 199 (автор главы Е.Г. Костикова).

[175] Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2013. С.15-16 .

[176] Васильева Н.В. Совершенствование публичных доходов: системный подход // Lex Russica. 2017. № 2. С.75

межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты могут предоставляться как из бюджетов субъектов Российской Федерации, так и из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Трансферты могут передаваться не только из бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации, к которому относится и сам внебюджетный фонд, но и из бюджетов других территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Такие трансферты с точки зрения классификации по уровням бюджетной системы будут горизонтальными. Например, за 1 квартал 2024 года из бюджета Московской области в бюджет территориального внебюджетного фонда того же региона поступило более 450 млн рублей в виде трансферта на незастрахованных и не идентифицированных граждан, а также на финансирование управленческого и административного персонала данного фонда. Бюджеты других территориальных фондов медицинского страхования за тот же период перечислили соответствующему фонду Московской области трансфертов на сумму более 2,5 млн рублей. [177] Таким образом, среди трансфертов, предоставляемых государственным внебюджетным фондам субъектов Российской Федерации, доля горизонтальных трансфертов достаточно значима.

Предоставление средств из регионального бюджета бюджету территориального внебюджетного фонда является важным, но не единственным полномочием субъекта Федерации в данной сфере. В соответствии со статьей 8 БК РФ субъекты Российской Федерации обладают следующими полномочиями в части бюджетов территориальных внебюджетных фондов:

установление порядка составления и рассмотрения проектов их бюджетов, утверждения и исполнения таких бюджетов, а также контроль за их исполнением и

---

[177]Информация о ходе исполнения бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области за 3 месяца 2024 года (одобрена Коллегией Контрольно-счетной палаты Московской области от 22.05.2024, протокол №17/2) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksp.mosreg.ru/sites/default/files/1._inform_po_tfoms_za_3_mes.2024.pdf?ysclid=m1mclz23d3833377655 (дата обращения: 20.09.2024).

утверждения отчета об исполнении соответствующих бюджетов, а также непосредственное осуществление всех вышеуказанных действий;

установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, которые включают в себя и расходные обязательства за счет бюджетных ассигнований соответствующего территориального фонда. Эти расходные обязательства отражается в реестре расходных обязательств соответствующего публично-правового образования;

установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации и собственно предоставление таких трансфертов, которые включают в себя, как сказано выше, и трансферты территориальным внебюджетным фондам;

установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации, в том числе в части, относящейся к бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов.

Таким образом, относительно бюджетов государственных территориальных внебюджетных фондов полномочия субъектов Российской Федерации **можно классифицировать по функциональному признаку на полномочия**:

в сфере бюджетного процесса (установление порядка осуществления определенных действий в ходе стадий бюджетного процесса и осуществление указанных выше действий);

в сфере расходов (установление расходов фондов);

в сфере межбюджетных трансфертов (например, осуществляемых из бюджета субъекта Федерации в бюджеты указанных фондов или между бюджетами территориальных внебюджетных фондов);

в сфере бюджетного контроля (установление порядка его осуществления и собственно осуществление такого контроля);

в сфере бюджетной классификации.

Как можно заметить, отсутствуют полномочия в сфере привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства в части средств

бюджетов территориальных внебюджетных фондов. Такие полномочия отсутствуют у субъектов Российской Федерации относительно средств любых бюджетов субфедерального уровня – как территориальных фондов обязательного медицинского страхования, так и средств бюджетов самих регионов.

Изначально в статье 8 БК РФ содержалось упоминание полномочий по установлению ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений. Но на практике указанное право субъектов Российской Федерации реализовать было затруднительно, поскольку оно расценивалось надзорными органами как вмешательство в полномочия федерального уровня, что подтверждалось и судами.[178] Например, в 2013 году дело по поводу признания недействующими или противоречащими федеральному законодательству отдельных положений регионального акта, регулирующего привлечение к административной ответственности, инициированное прокуратурой Красноярского края, дошло до Верховного Суда Российской Федерации. Дело в том, что указанный акт среди прочего содержал нормы о привлечении к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств и средств территориальных государственных внебюджетных фондов, нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, и сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами. Надзорный орган считал введение таких составов в закон субъекта Российской Федерации превышением компетенции последнего, поскольку правовое регулирование этих общественных отношений произведено федеральным законодателем. Суд Красноярского края признал эти нормы противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению,[179] а

---

[178] См., например: Определение Верховного Суда РФ от 17.05.2006г. №33-Г06-8 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[179] Решение Красноярского краевого суда от 24.07.2013г. по делу №3-45/2013 о признании частично недействующим Закона Красноярского края от 02.10.2008 №7-2161 «Об административных правонарушениях» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2014. №1.

Верховный Суд Российской Федерации в итоге поддержал эту позицию.[180] Таким образом, компетенция субъекта Российской Федерации в данном случае хоть формально и наличествовала и даже была закреплена в бюджетном законодательстве, она могла быть реализована на практике только в том случае, если соответствующая воля не была выражена на федеральном уровне (в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях[181] (далее – КоАП РФ).

В 2017 году Верховным Судом Российской Федерации рассматривался спор относительно положений закона Кировской области, устанавливающего административную ответственность в том числе за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований, содержащихся в нормативных и индивидуальных правовых актах контрольно-счетных органов указанного субъекта Российской Федерации и муниципальных образований. Кировский областной суд встал на сторону прокуратуры[182], аргументируя свои выводы аналогично позиции Красноярского краевого суда и Верховного Суда Российской Федерации в цитированном выше деле. Область аппелировала к Верховному Суду Российской Федерации, указав, что федеральный законодатель не предусматривал в тот момент ответственности за неисполнение актов региональных и муниципальных контрольно-счетных органов. Однако Верховный Суд поддержал позицию нижестоящего суда, что в данном случае речь идет об ответственности за воспрепятствование осуществлению общих полномочий органов контроля, предусмотренных федеральным законодательством, а не за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.[183]

---

[180] Определение Верховного Суда РФ от 23.10.2013г. №53-АПГ13-9 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[181] СЗ РФ. 2002. №1. Ст. 1.
[182] Решение Кировского областного суда от 28.10.2016г. по делу №3а-46/2016 о признании недействующими ч. 1 ст. 2.1, ч. 1 ст. 2.2, ст. 3.12, ч. 4 ст. 4.1, ст. 4.4, ст. 4.5, ч. 1 ст. 4.8 Закона Кировской области от 04.12.2007 №200-ЗО (в ред. от 30.06.2016) «Об административной ответственности» // Кировская правда. 2017. №64.
[183] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15.03.2017г. №10-АПГ17-1 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

Таким образом, соответствующее полномочие входило в состав компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, было закреплено бюджетным законодательством, но его реализация была затруднена, а то и невозможна. В результате компетенция субъекта Российской Федерации была с юридической точки зрения сужена за счет исключения в 2019 году[184] соответствующего положения из текста статьи 8 БК РФ, хотя фактически субъекты Российской Федерации и ранее не могли его реализовать на практике[185]. Причиной этого была в том числе негативная оценка указанного полномочия надзорными органами и судами как вторжения в компетенцию Российской Федерации, поскольку ответственность за нарушение бюджетного законодательства была установлена федеральными законами.

О.А. Ногина считает, что в случае передачи межбюджетных трансфертов между бюджетом публично-правового образования и бюджетом территориального внебюджетного фонда межбюджетных отношений как отношений между публично-правовыми образованиями не возникает, а складываются отношения по перераспределению бюджетных средств, принадлежащих одному и тому же публично-правовому образованию.[186] Таким образом, она не определяет передачу средств между бюджетами одного публично-правового образования как межбюджетные отношения, поскольку в соответствии со статьей 6 БК РФ - это отношения между публично-правовыми образованиями. Если обратить внимание на формулировки бюджетного законодательства, такие средства характеризуются в Бюджетном кодексе Российской Федерации как межбюджетные трансферты, которые являются одним из способов регулирования межбюджетных отношений. В статье 146 БК РФ в числе безвозмездных поступлений как доходов бюджетов

---

[184] См. Федеральный закон от 26.07.2019г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.

[185] См. подробнее: Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б. Институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ: проблемы правоприменения и толкования // Известия вузов. Правоведение. 2011. № 2. С. 157 – 167.

[186] Ногина О.А. Указ. соч. С.37.

территориальных фондов обязательного медицинского страхования упоминаются не только межбюджетные трансферты из соответствующего федерального фонда и отдельно выделяемые в тексте статьи субвенции из этого же фонда (то есть «вертикальные» трансферты), но и межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования и т.д. Последние из названных трансфертов складываются в одном публично-правовом образовании в пределах одного уровня бюджетной системы, но в разных звеньях этого уровня, то есть «по горизонтали», и законодатель регламентирует эти отношения как межбюджетные. Следует отметить, что в последние годы в бюджетной сфере вообще развиваются отношения «по горизонтали», включая движение денежных средств между бюджетами одного уровня бюджетной системы. Например, в 2019 году[187] в статье 135 БК РФ нашла свое закрепление уже сложившаяся на практике к тому времени возможность предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из бюджета другого субъекта, то есть так называемых «горизонтальных субсидий». В 2022 году статья 93.3 БК РФ была дополнена положением о возможности предоставления бюджетных кредитов на срок до трех лет одним субъектом Российской Федерации бюджету другого субъекта, то есть «горизонтального кредита».[188]

Таким образом, можно сделать вывод, что при предоставлении трансфертов из региональных бюджетов используются практически все формы трансфертов, предусмотренные законодательно, и все виды трансфертов, существующие на практике – прямые и обратные (отрицательные), горизонтальные и вертикальные,

---

[187] Федеральный закон от 02.08.2019г. №307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2019. № 31.Ст. 4466.

[188] Федеральный закон от 21.11.2022г. №448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8315.

целевые и не имеющие цели, что является также отражением принципа федерализма. Таким образом, компетенция субъекта Российской Федерации в части предоставления и получения межбюджетных трансфертов достаточно широка и зависит не только от достаточности средств его бюджета, но и от устройства самого субъекта (является он простым или сложносоставным), а также от широты и интенсивности его межрегиональных связей.

Опираясь на изложенное в настоящей главе, можно выстроить **схему движения межбюджетных трансфертов,** предоставляемых или получаемых с участием публично-правового образования субфедерального уровня - субъекта Российской Федерации, в том числе сложносоставного (рисунок 1). Стрелками указаны возможные (разрешенные законодательно) варианты направления движения средств между бюджетами с участием субфедеральных субъектов.

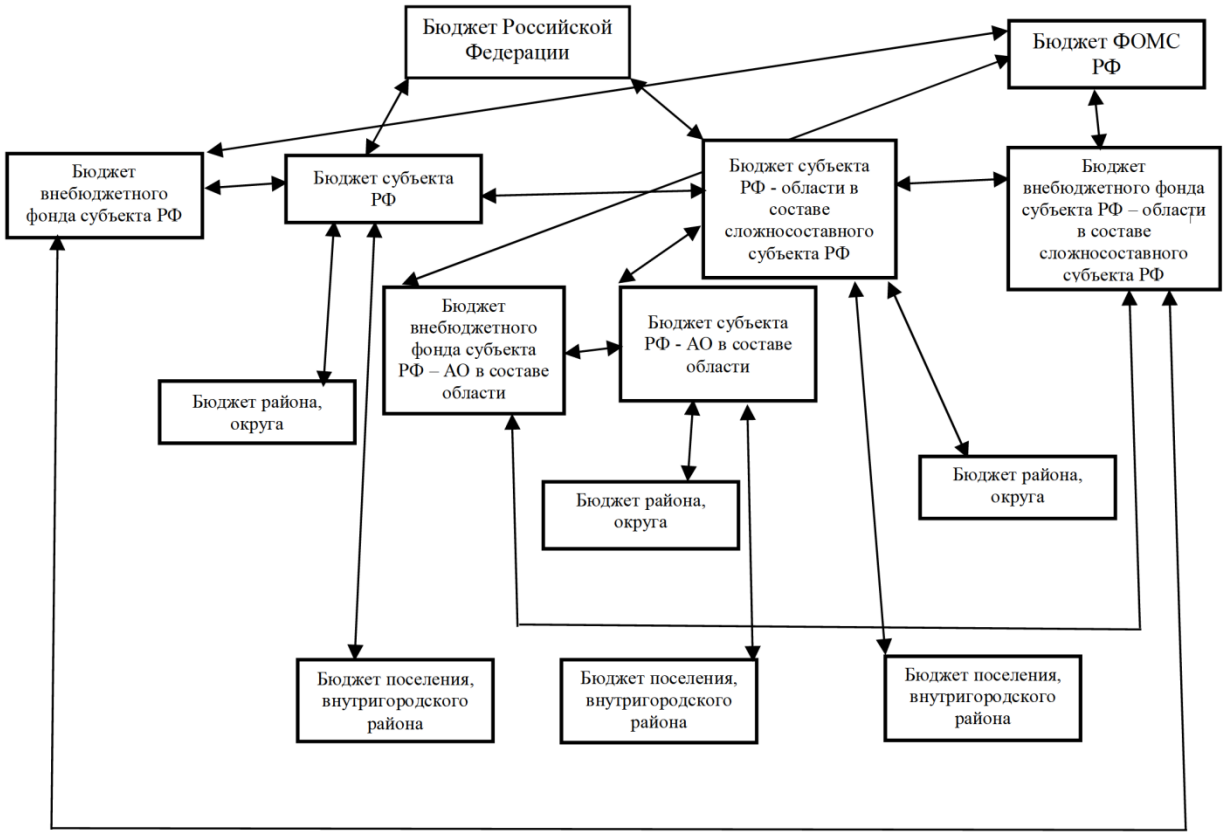

Рисунок 1. Схема межбюджетных трансфертов с участием субъекта Российской Федерации

Глава 2. Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в налоговой сфере

2.1. Установление и введение налогов и сборов субъектом Российской Федерации

Поскольку полномочия, закрепленные за определенным уровнем публично-правовых образований, влекут за собой возникновение расходных обязательств, для их исполнения необходимо создать достаточную доходную часть соответствующего бюджета, основой которой являются налоги и сборы. Таким образом, как отмечается в литературе, «основной целью налоговой деятельности субъекта Федерации является формирование налоговых доходов регионального бюджета».[189] Е.В. Рябова характеризует постоянство схемы распределения налогов и сборов по структурным элементам бюджетной системы как явление, влияющее на доходные источники публично-правовых образований и на постоянство межбюджетных отношений. Она считает, что нивелирование федеральных льгот по региональным налогам в последние годы не позволяет реализовывать единую налоговую политику в отношении отдельных категорий населения, но при этом расширяются полномочия органов государственной власти субъектов РФ, что позволяет им осуществлять фискальную политику посредством опережающего и параллельного регионального законотворчества.[190]

В литературе используются различные термины, характеризующие компетенцию субъектов Российской Федерации в налоговой сфере. Среди самых распространенных вариантов в теории и на практике следует назвать «бюджетно-налоговые полномочия», «налоговые полномочия», «фискальные полномочия». Например, О.А. Тарасенко определяет содержание налоговой компетенции

---

[189] Атаева Н.М. Указ.соч. С.68.

[190] Рябова Е.В. Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. № 7. С. 81.

субъекта Российской Федерации как его налоговые полномочия, то есть права и обязанности в сфере налоговых отношений. При этом понятия «налоговые права» и «налоговая компетенция» применительно к субъекту РФ автором практически уравниваются.[191] Н.М. Атаева характеризует налоговую компетенцию субъекта Российской Федерации как «совокупность налоговых полномочий … субъектов Федерации…, осуществляемых в сфере налогообложения, определенных предметами ведения … субъектов РФ …, закрепленных в Конституции РФ и законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах».[192] Г.Н. Карпова под налоговыми полномочиями понимает законодательно оформленные права того или иного уровня власти на введение налогов, установление их элементов, получение налоговых доходов и администрирование налогов.[193]

Если первые два из указанных выше вариантов представляются достаточно ясными, то соотношение налоговых и фискальных полномочий требует уточнения. В литературе под последними понимают обычно полномочия по формированию публичных фондов денежных средств, причем речь идет не только о бюджетах. Применительно к полномочиям субъектов субфедерального уровня, как отмечают авторы монографии «Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее», «фискальные полномочия являются частью властных полномочий и осуществляются в отношении тех поступлений, которые не требуют … иного обоснования, кроме публично-правового статуса … субъектов Федерации». Таким образом, указанные полномочия «характеризуют возможность публично-правовых образований… формировать финансовую основу для функционирования в рамках конституционного разграничения предметов ведения уровней власти».[194]

---

[191] Тарасенко О.А. Субъект Федерации как субъект налогового права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2003. С.11-12.
[192] Атаева Н.М. Указ.соч. С.138.
[193] Карпова Г.Н. Проблемные вопросы распределения налоговых поступлений по уровням бюджета // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 8. С. 244.
[194] Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. Москва: ИЗиСП, Юриспруденция, 2022. 272 с.

Перечень налоговых доходов регионального бюджета закреплен в статье 56 БК РФ и включает в себя как региональные налоги в полном объеме, так и отчисления от некоторых федеральных налогов. Кроме того, к числу налоговых доходов относят штрафы и пени по налогам (статья 41 БК РФ), хотя такой подход законодателя иногда оспаривается в литературе. Например, С.Я. Боженок считает штрафы за нарушение налогового законодательства, как и сборы неналоговыми доходами бюджетов и критикует их выделение в числе налоговых доходов.[195]

Поскольку, как писал С.Д. Цыпкин, налоговые отношения могут существовать только в форме правовых отношений и при наличии соответствующего закона о налоге,[196] деление налогов на федеральные, региональные и местные закрепляется в статье 12 Налогового кодекса Российской Федерации[197] (далее – НК РФ). Однако эта классификация основана не на определении уровня бюджета, в который зачисляются соответствующие налоги, а в первую очередь на определении уровня публично-правового образования, которое имеет право устанавливать и вводить в действие эти платежи, то есть к чьей компетенции относится данное право.

Любой налог устанавливается в НК РФ, то есть находится в ведении федерального уровня, а дальнейшее его установление и введение различается в зависимости от уровня налога, причем зачисляться он может в бюджет иного уровня, нежели бюджет субъекта правотворчества. Например, налог на доходы физических лиц является федеральным налогом, но практически полностью, за небольшими исключениями, составляющими меньше 1 процента[198] от общей суммы собираемого налога, распределяется между бюджетами субъектов

---

[195] Боженок С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2011. С.14-15.

[196] Цыпкин С.Д. Правовое регулирование налоговых отношений в СССР. М.: Государственное издательство юридической литературы. 1955. С.28.

[197] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 №146-ФЗ // СЗ РФ. №31, 03.08.1998. Ст. 3824.

[198] Вероятно, с введением дифференцированной шкалы налогообложения налогом на доходы физических лиц данная цифра может измениться.

Российской Федерации и муниципальных образований. Кроме того, субъект Российской Федерации обладает правом заменять дополнительными отчислениями от данного налога дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В литературе критикуется несовпадение уровней полномочий по некоторым налогам, например, по указанному налогу на доходы физических лиц, когда возможность регулировать большинство элементов налогообложения закреплена за одним уровнем власти (федеральным центром), но при этом налог поступает большей частью или целиком в бюджеты публично-правовых образований иного уровня (например, субъектов Федерации). По мнению Г.Н. Карповой, это затрудняет использование соответствующего налога как инструмента регулирования предпринимательской активности.[199] Высказывается и противоположная точка зрения, в соответствии с которой увеличение полномочий региональных органов государственной власти по определению элементов региональных и местных налогов приведет к нарушению таких принципов налогообложения как единство экономического пространства и единство налоговой политики.[200]

В отношении региональных налогов совпадают и территории, на которых эти налоги обязательны к уплате (территория соответствующего субъекта Российской Федерации), и уровень бюджета, в который они зачисляются (бюджет субъекта Российской Федерации), и уровень публично-правового образования, который устанавливает, вводит и отменяет налог. К региональным налогам НК РФ относит всего 3 обязательных платежа - на имущество организаций, на игорный бизнес и транспортный.

Однако компетенция субъекта Российской Федерации в части установления и введения регионального налога относительно невелика. Субъект Российской

---

[199] Карпова Г.Н. Проблемные вопросы распределения налоговых поступлений по уровням бюджета // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 8. С. 246.

[200] Васильева Н.В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти // Lex Russica. 2014. №12 (Том XCVII). С.1413.

Федерации обладает правом регламентировать отдельные элементы налогообложения лишь тех налогов, которые перечислены в статье 14 НК РФ. К таковым элементам из числа обязательных относятся налоговые ставки и порядок и сроки уплаты налогов, но только в том случае, если они не установлены НК РФ. В результате некоторые авторы установление региональных налогов вообще не относят к компетенции субъекта Российской Федерации, который, по их мнению, обладает полномочиями по определению некоторых элементов юридического состава налога в соответствии с НК РФ.[201]

Также в определенных федеральным законодателем пределах регионы могут закреплять особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения. Льготы не являются обязательными элементами налогообложения и влияют на доходную часть бюджетов. Таким образом, в компетенции субъекта Российской Федерации остается возможность снижать объем доходов своего бюджета, но при этом стимулировать развитие определенных отраслей на своей территории или привлекать новых хозяйствующих субъектов с помощью дополнительных налоговых льгот, что должно повлечь отложенный экономический и финансовый эффект.

Компетенция субъектов Российской Федерации в налоговой сфере распространяется также на специальные налоговые режимы в части установления видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться такой режим, ограничений на переход и на применение этого режима, налоговых ставок (в зависимости от видов предпринимательской деятельности и категорий налогоплательщиков), особенностей определения налоговой базы и льгот, а также оснований и порядка их применения (пункт 7 статьи 12 НК РФ).

---

[201] Яковлев И.Ю. Проблемы правового регулирования налоговых доходов регионального бюджета на уровне субъекта Российской Федерации: по материалам Северо-Западного федерального округа. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.14 / Сев.-Зап. акад. гос. службы. - Санкт-Петербург, 2006. - 20 с. (Цит.по: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин - М.: Статут, 2009. С.290-291).

Помимо полномочий, которые предусматривает в налоговой сфере для субъектов Российской Федерации законодательство о налогах и сборах, некоторые полномочия фиксируются в законодательстве об организации публичной власти. Применительно к компетенции субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере положения этих актов подробно рассматривались в главе 1 настоящей работы, однако в нормах Федерального закона №141-ФЗ встречаются также указания на полномочия по установлению, изменению и отмене региональных налогов, определению элементов налогообложения по федеральным налогам в случаях, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (пункт 67 статьи 44), а также осуществление контроля за плательщиками и операторами курортного сбора[202] (пункт 149 статьи 144).

Таким образом, **компетенция субъекта Российской Федерации в налоговой сфере** устанавливается нормами:

законодательства о налогах и сборах и

законодательства об организации публичной власти.

Следует учитывать, что некоторые полномочия, влияющие на налоги и сборы, находят отражение в бюджетном законодательстве. Например, статья 58 БК РФ регулирует случаи, когда субъект Федерации имеет право или обязан установить нормативы отчислений в местные бюджеты от определенных налогов, о чем подробнее будет сказано в параграфе 2 настоящей главы.

Редким исключением из общей системы распределения налоговой компетенции между федеральным центром и регионами можно признать возможность субъектам Российской Федерации реализовать свою налоговую компетенцию относительно федеральных налогов. В качестве примера можно привести право субъекта Российской Федерации устанавливать пониженные ставки по налогу на прибыль для отдельных категорий налогоплательщиков (статья

[202] До его отмены.

284 НК РФ), но только в части, подлежащей зачислению в бюджет соответствующего субъекта.

Например, в г. Москве в отношении общественных организаций инвалидов и организаций, использующих труд инвалидов, при соблюдении ими определенных условий установлена пониженная ставка для налога на прибыль 13,5 процентов (в определенные периоды она была еще на 1 процент ниже).[203] Такая же ставка предусмотрена в г. Москве и для организаций - субъектов инвестиционной деятельности в отношении прибыли, получаемой при реализации инвестиционных приоритетных проектов города, для управляющих компаний технопарков и индустриальных (промышленных) парков, якорных резидентов технопарков и индустриальных (промышленных) парков - в отношении прибыли, полученной от деятельности, осуществляемой на территории технопарков и индустриальных (промышленных) парков.[204]

В Челябинской области налоговая ставка по налогу на прибыль в части, зачисляемой в областной бюджет, также снижается до 13,5 процентов при соблюдении определенных условий для некоторых категорий налогоплательщиков, например, для управляющих компаний индустриальных (промышленных) парков, для организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий или являющихся стороной концессионных соглашений, заключенных с областью, а также стороной специальных налоговых контрактов, и др.[205]

Республика Дагестан на период 2024-2026 гг. установила льготную ставку 0 процентов по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в

---

[203] Статья 1 Закона г. Москвы от 05.03.200г.3 №12 «Об установлении ставки налога на прибыль для общественных организаций инвалидов и организаций, использующих труд инвалидов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 21.

[204] Статья 1 Закона г. Москвы от 07.10.2015г. №52 «Об установлении ставки налога на прибыль организаций для организаций - субъектов инвестиционной деятельности, управляющих компаний технопарков и индустриальных (промышленных) парков, якорных резидентов технопарков и индустриальных (промышленных) парков» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 58.

[205] Закон Челябинской области от 28.11.2016г. № 453-ЗО «О снижении налоговой ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 28.11.2016.

республиканский бюджет, для организаций, которым присвоен статус регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами. [206]

Помимо конкретных налогов можно привести примеры, отнесенные налоговым законодательством к компетенции субъектов Российской Федерации в той сфере, которая обычно входит в компетенцию Российской Федерации. Например, в части 1 НК РФ публично-правовым образований субфедерального уровня помимо полномочий, напрямую относящихся к установлению и введению региональных налогов, а также регулированию их элементов, предоставляются дополнительные возможности:

- в сфере признания задолженности безнадежной к взысканию. Это касается только региональных налогов, субъект Федерации может вводить дополнительные основания признания такой задолженности (пункт 3 статьи 59 НК РФ). Например, в Белгородской области дополнительными основаниями для признания налоговой задолженности по транспортному налогу безнадежной признаются в том числе случаи, когда налогоплательщик умер и наследство в течение трех лет не было принято наследниками, а также если задолженность физического лица составила менее 500 рублей и срок подачи в суд заявления о взыскании такой задолженности истек[207];

- в сфере предоставления отсрочки и рассрочки. Предоставляется право вводить дополнительные основания и условия предоставления отсрочки и рассрочки по уплате региональных налогов и (или) сборов (статья 64 НК РФ). Так, в Республике Коми таким дополнительным основанием является соблюдение нескольких условий: осуществление налогоплательщиком одного из видов экономической деятельности, перечисленных в цитируемом акте, осуществление

---

[206] Статья 1 Закона Республики Дагестан от 10.06.2024г. №45 «Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для организаций, которым присвоен статус регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, на территории Республики Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан http://pravo.e-dag.ru, 10.06.2024.

[207] Закон Белгородской области от 27.11.2017г. № 207 «Об установлении дополнительных оснований признания безнадежной к взысканию задолженности в части сумм региональных налогов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 27.11.2017.

этой деятельности на территории монопрофильного муниципального образования в Республике, соблюдение дополнительных условий (регистрация на территории региона, подача заявления, неотнесение к крупнейшим налогоплательщикам и т.д.)[208];

- в сфере инвестиционного налогового кредита. По налогу на прибыль организаций (в части суммы, подлежащей зачислению в региональный бюджет) и по региональным налогам субъект Федерации получил право вводить дополнительные основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки действия и ставки процентов (статья 67 НК РФ). Кроме того, уполномоченный орган субъекта Федерации принимает решение о предоставлении инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль (в части, зачисляемой в региональный бюджет) и региональным налогам в части решений о переносе срока исполнения обязанности по уплате в форме инвестиционного налогового кредита (статья 63 НК РФ). В Республике Татарстан указанный кредит предоставляется по налогу на прибыль организаций по налоговой ставке, установленной для зачисления в республиканский бюджет, а также по налогу на имущество организаций и транспортному налогу. В качестве дополнительного основания предоставления кредита помимо установленных в статье 67 НК РФ вводится строительство налогоплательщиком нового производства и (или) реконструкция существующего производства. Сроки действия в зависимости от вида деятельности или реализуемого проекта различаются (от 1 года до 7 лет)[209];

- в сфере региональных инвестиционных проектов. Регион имеет право увеличить минимальный объем капитальных вложений, зафиксированный в НК РФ, и установить дополнительные требования к таким проектам (статья 25.8 НК

---

[208] Закон Республики Коми от 01.03.2016г. №15-РЗ «Об установлении дополнительного основания и иных условий предоставления отсрочки или рассрочки по уплате региональных налогов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 04.03.2016.

[209] Закон Республики Татарстан от 10.10.2011г. №68-ЗРТ «Об инвестиционном налоговом кредите в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2011. № 10. Ст. 1210.

РФ). Например, в Москве такие дополнительные требования касаются как объема капитальных вложений (в зависимости от срока осуществления капитальных вложений – 300 млн рублей для срока не более 3 лет и 500 млн рублей, если срок не более 5 лет), так и присвоения проекту специального статуса инвестиционного приоритетного проекта города, в отношении которого заключен специальный инвестиционный контракт, либо если после исполнения указанного контракта проекту присваивается статус промышленного комплекса, технопарка, индустриального (промышленного) парка.[210]

Еще одним примером предоставления субъекту Российской Федерации возможности поддерживать вложение инвестиций на своей территории является закрепленное в части второй НК РФ право региона предоставить плательщикам налога на прибыль (то есть федерального налога) инвестиционный налоговый вычет в части налога, зачисляемой в региональный бюджет (статья 286.1 НК РФ). На федеральном уровне в цитируемой статье НК РФ фиксируются максимально возможные объемы предоставляемых вычетов по различным видам расходов (до 100 процентов), которыми руководствуется субъект Федерации, устанавливая свои планки. Стоит отметить, что норма носит временный характер, указанный вычет введен на период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2027 года. Предоставление субъектам Российской Федерации дополнительных прав в части регулирования инвестиционных проектов и инвестиционных кредитов, а также в части возможности введения инвестиционных налоговых вычетов дает возможность утверждать, как пишет Р.А. Тория, что «роль субъектов Российской Федерации в регулировании чисто инвестиционных льгот стала более существенной, чем в регламентации зональных налоговых мер поддержки».[211]

---

[210] Статья 2 Закона г. Москвы от 12.07.2017г. №22 «Об особенностях налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов на территории города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. № 42.

[211] См. подробнее Тория Р.А. Основные направления финансово-правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2023. №4. С. 2 - 9.

Формулировка, используемая в статье 286.1 НК РФ, позволяет говорить, что введение указанной налоговой льготы – право, но не обязанность субъекта Российской Федерации. Перечень пунктов, которые субъект Российской Федерации может закреплять в принимаемом по поводу введения инвестиционного налогового вычета законе, достаточно широк (более 25), в результате реализация этого права субъектами Российской Федерации осуществляется на практике в разных объемах, это касается как размера предоставляемых вычетов, так и выбора деятельности или категорий налогоплательщиков, на которую эти льготы распространяются.

По определенным видам деятельности возможность введения льгот в части предоставления вычета используется регионами охотнее, например, в части расходов на основные средства или на создание объектов инфраструктуры, механизм предоставления таких вычетов описывается подробно и детально, как, например, в Законе Санкт-Петербурга от 14.07.1995г. №81-11 «О налоговых льготах»[212]. Размер вычета может зависеть от статуса налогоплательщика, установленного самим регионом. Например, в Москве на предельную величину такого вычета влияет наличие у организации статуса московского инвестора и его категория. Если это инвестор второй категории, он сможет использовать льготу в размере 8 процентов ставки налога на прибыль, подлежащего зачислению в городской бюджет, а если это инвестор первой категории, ставка повышается до 12,5 процентов.[213]

Но особый интерес представляют те льготы, которые вводятся субъектами Российской Федерации редко, например, возможность поощрить с помощью указанного вычета пожертвования региональным и муниципальным учреждениям культуры. Ключевыми признаками обычно является региональная или муниципальная принадлежность учреждения и осуществление им деятельности на

---

[212] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. №10.
[213] Закон г. Москвы от 20.11.2019г. № 28 «Об инвестиционном налоговом вычете» // Официальный сайт Московской городской Думы http://www.duma.mos.ru, 25.11.2019.

территории субъекта Российской Федерации, а также специфический характер финансовых вложений – именно пожертвования. Следует оговорить, что, на наш взгляд, такие пожертвования сложно характеризовать как носящие инвестиционный характер, то есть подразумевающие определенную финансовую отдачу или прибыль.

В Смоленской области вычет в части расходов предоставляется налогоплательщикам, которые внесли соответствующие пожертвования областным государственным или муниципальным учреждениям культуры, расположенным на территории региона. При этом вычет ограничен предельной суммой расходов в виде пожертвований в размере 10 млн рублей за налоговый период.[214] В Нижегородской области категории расходов в сфере культуры и плательщиков, их осуществляющих, описаны в законе намного подробнее. Так, речь идет о пожертвованиях не просто областным или муниципальным учреждениям культуры, а детально перечислены виды деятельности таких учреждений: учреждения культуры клубного типа (клубы, дворцы и дома культуры, дома народного творчества), музеи, библиотеки, организации, осуществляющие деятельность в области исполнительских искусств (театральные, концертные, оркестры). Отдельно выделено внесение средств некоммерческим организациям на формирование целевого капитала в целях поддержки указанных государственных и муниципальных учреждений культуры. Размер предоставляемого вычета зависит от суммы пожертвования – чем выше сумма, тем больше вычет. Так, если пожертвование перечисленным учреждениям культуры (в том числе в виде взноса в их эндаумент (фонд целевого капитала) менее 7 млн рублей, вычет предоставляется в объеме 60 процентов суммы расходов, если сумма от 7 млн до 15 млн рублей, вычет составит 70 процентов, если же внесенная сумма

[214] Статья 2 Закона Смоленской области от 30.04.2020г. № 29-з «Об инвестиционном налоговом вычете по налогу на прибыль организаций на территории Смоленской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 30.04.2020.

от 15 до 25 млн рублей, вычет предоставляется в объеме 80 процентов указанных расходов.[215]

Следует обратить внимание, что в приведенных примерах нет минимального ограничения сумм пожертвований, но установлен максимальный порог расходов, учитываемых при предоставлении вычета регионом. Ростовская область по аналогичной льготе ограничивает сумму 20 млн рублей пожертвований. [216]

Также регионы могут воспользоваться правом установить максимальный объем предоставляемой льготы. Федеральный законодатель позволяет вычитать из налогооблагаемой базы 100 процентов суммы расходов в виде таких пожертвований (подпункт 3 пункта 2 статьи 286.1 НК РФ), но Нижегородская область установила предельный размер 80 процентов от суммы расходов. Иркутская область пошла по пути закрепления максимального объема расходов для предоставления вычета аналогичного предусмотренному статьей 286.1 НК РФ – 100 процентов суммы расходов в виде пожертвований библиотекам, учреждениям клубного типа и осуществляющие демонстрацию кинофильмов, театрам, концертным залам и музеям.[217] Ханты-Мансийский автономный округ выбрал тот же вариант, предоставляя льготу в случае выделения средств соответствующим учреждениям (100 процентов расходов) и расширяя их перечень по сравнению с приведенными выше примерами за счет архивов и учреждений, осуществляющих деятельность по охране исторических мест и зданий, памятников культуры. [218]

Определение предельного размера ставки налога на прибыль для определения предельной величины инвестиционного налогового вычета также

---

[215] Закон Нижегородской области от 11.08.2021 г. №97-З «О применении на территории Нижегородской области инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru, 13.08.2021.

[216] Областной закон Ростовской области от 10.05.2012г. №843-ЗС «О региональных налогах и некоторых вопросах налогообложения в Ростовской области» // Наше время. 2012. № 237 – 246.

[217] Закон Иркутской области от 07.06.2022г. №37-ОЗ «Об инвестиционном налоговом вычете по налогу на прибыль организаций в Иркутской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 09.06.2022.

[218] Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 30.09.2011г. №87-оз «О налоге на прибыль организаций, подлежащем зачислению в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» // Новости Югры. 2011. №157.

находится в компетенции самого субъекта Российской Федерации. Так, Ханты-Мансийский автономный округ закрепил предельный размер ставки налога на прибыль для определения предельной величины инвестиционного налогового вычета по указанным выше расходам в размере 7 процентов. В Нижегородской области размер такой ставки составил 5 процентов.

Как видно из норм цитированного выше закона Нижегородской области, последняя представляет собой редкий пример предоставления инвестиционного налогового вычета в случае внесения пожертвования в так называемый эндаумент - фонд целевого капитала некоммерческой организации (в данном случае речь идет также об учреждениях культуры). Подобную льготу в настоящее время используют очень мало регионов: уже указанная Нижегородская область, а также Иркутская[219], Ростовская[220], Тульская[221], Челябинская[222] области и Республика Башкортостан[223]. Некоторые субъекты Российской Федерации вводили указанную преференцию, но затем отменяли ее использование. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе[224] был введен вычет в размере 100 процентов суммы расходов в виде пожертвований, перечисленных на формирование целевого капитала для поддержки некоторых категорий учреждений культуры, но с 1 января 2023 года он был отменен[225].

---

[219] Закон Иркутской области от 07.06.2022г. №37-ОЗ «Об инвестиционном налоговом вычете по налогу на прибыль организаций в Иркутской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 09.06.2022.

[220] Областной закон Ростовской области от 10.05.2012г. №843-ЗС «О региональных налогах и некоторых вопросах налогообложения в Ростовской области» // Наше время. 2012. № 237 – 246.

[221] Закон Тульской области от 01.07.2019 г. №51-ЗТО «Об инвестиционном налоговом вычете» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации http://npatula.ru, 02.07.2019.

[222] Закон Челябинской области от 04.09.2019 г. №940 - ЗО «О применении на территории Челябинской области инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 04.09.2019, N 7400201909040008.

[223] Закон Республики Башкортостан от 29.06.2020 г. №285-з «О применении на территории Республики Башкортостан инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 03.07.2020.

[224] Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 30.09.2011г. №87-оз «О налоге на прибыль организаций, подлежащем зачислению в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» // Новости Югры. 2011. №157.

[225] Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 27.10.2022г. №112-оз «О внесении изменений в отдельные законы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» // Новости Югры. 2022. №143.

Таким образом, субъекты Российской Федерации имеют достаточно широкую компетенцию в сфере предоставления инвестиционного налогового вычета, определения его размера (в пределах максимальных объемов, установленных в НК РФ, а также в рамках установления предельного размера налоговой ставки для определения этого вычета), категорий налогоплательщиков или видов деятельности, подпадающих под указанный льготный режим, а также нормативного закрепления этих льгот в виде закона субъекта Российской Федерации. Как видно из приведенных примеров, некоторые регионы включали соответствующие нормы в закон, регулирующий региональные налоги (например, Ростовская область), некоторые – в закон, регламентирующий именно налог на прибыль организаций, в части, подлежащей зачислению в региональный бюджет (например, Ханты-Мансийский автономный округ), а отдельные субъекты Российской Федерации принимали самостоятельный нормативный акт, посвященный именно инвестиционному налоговому вычету (например, Иркутская, Челябинская, Тульская, Смоленская области).

Следует отметить, что если пожертвование организации культуры осуществит физическое лицо, помимо федеральной льготы в виде социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в части таких расходов (подпункт 1 пункта 1 статьи 219 НК РФ), соответствующую льготу может установить и субъект Российской Федерации. В этом случае предельный размер указанного вычета может быть увеличен законом субъекта Российской Федерации до 30 процентов (по сравнению с общим размером вычета 25 процентов) суммы дохода, полученного плательщиком в налоговом периоде и подлежащего обложению указанным налогом. Регион также может ограничить увеличенный вычет пожертвованиями только определенным категориям государственных и муниципальных учреждений культуры, и некоммерческих организаций (фондов), для чего необходимо закрепить эти категории в региональном законе.

Однако, следует признать, что указанным правом регионы пользуются крайне неохотно. В качестве единичных примеров можно привести Московскую[226] и Курганскую[227] области, которые ввели повышенный вычет в размере 30 процентов относительно пожертвований, перечисляемых государственным и муниципальным учреждениям, осуществляющие деятельность в области культуры. Интересно отметить, что в случае с физическими лицами такие расходы признаются носящими социальный, а не инвестиционный характер. Это соответствует положению статьи 222 НК РФ, в соответствии с которой законодательные органы субъектов Российской Федерации могут устанавливать в пределах, закрепленных в НК РФ, иные размеры социальных и имущественных вычетов по налогу на доходы физических лиц с учетом своих региональных особенностей.

Вышеизложенное является еще одним примером, когда субъект Российской Федерации обладает **дополнительной компетенцией** применительно к федеральному налогу (в данном случае – налог на доходы физических лиц) в части установления льгот по налогу (региональный социальный вычет), предусмотренному частью второй НК РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что субъекты Российской Федерации обладают компетенцией относительно федеральных налогов, но только в той части, которая зачисляется в региональные бюджеты, однако в большинстве случаев использование указанных прав приводит к снижению получаемых от этих федеральных налогов доходов в региональный бюджет. Так, субъекты Федерации могут в указанной части изменять некоторые элементы налогов, например, уточнять круг налогоплательщиков, которые имеют право на льготы, уточнять

---

[226] Закон Московской области от 06.04.2021г. №47/2021-ОЗ «Об увеличении предельного размера социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области http://www.mosreg.ru, 08.04.2021.

[227] Закон Курганской области от 27.11.2019г. №157 «Об увеличении предельного размера социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, установленного подпунктом 1 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 28.11.2019.

виды деятельности, освобождаемые от налога или облагаемые по пониженной ставке, вводить иные дополнительные преференции, устанавливать пониженные или дифференцированные ставки. Ярким примером использования последнего права можно считать возможность установить дифференцированные ставки при взимании налогов, налогов при применении специальных налоговых режимов. Например, в Московской области единый сельхозналог для всех налогоплательщиков до конца 2026 года равен 0 процентов.[228] В части применения патентной системы налогообложения регион может закрепить перечень видов предпринимательской деятельности, к которым будет применяться нулевая налоговая ставка. Перечень это может быть достаточно широк, например, в Кабардино-Балкарской Республике[229] на период 2024 года он состоит из 53 пунктов, причем в него включаются дополнительные виды деятельности (которые не отражены в перечне, закрепленном в статье 346.43 НК РФ), например, дезинфекция, дезинсекция и дератизация зданий и промышленного оборудования.

Также в налоговую компетенцию субъекта Российской Федерации входит возможность влияния на местные налоги или на компетенцию органов местного самоуправления в налоговой сфере на своей территории. Первым случаем является дополнительное полномочие городов федерального значения устанавливать местные налоги и сборы на своей территории (пункт 4 статьи 12 НК РФ). Второй пример - это разграничение полномочий (в том числе в части установления, введения и прекращения местных налогов) между органами городского округа с внутригородским делением и органами внутригородских районов в региональном законе, поскольку в таком муниципальном образовании соответствующие

---

[228] Закон Московской области от 27.08.2018г. №145/2018-ОЗ «Об установлении ставки единого сельскохозяйственного налога на территории Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье», 2018. №164.

[229] Закон Кабардино-Балкарской Республики от 21.06.2024г. №17-РЗ «Об установлении налоговых ставок для отдельных категорий налогоплательщиков - индивидуальных предпринимателей при применении упрощенной системы налогообложения, патентной системы налогообложения» // Официальный сайт Главы Кабардино-Балкарской Республики http://glava.kbr.ru, 21.06.2024.

полномочия возлагаются на определенный уровень органов местного самоуправления именно в соответствии с указанным разграничением (пункт 4 статьи 12 НК РФ). Принятие такого закона можно считать примером косвенного воздействия субъектов Российской Федерации на полномочия органов местного самоуправления в налоговой сфере.

Подход к распределению налоговой компетенции в части установления, изменения и отмены местных налогов и сборов в муниципальных образованиях на практике может отличаться, причем сама практика также весьма немногочисленна. В Самарской области указанные полномочия закреплены за внутригородскими районами, кроме города Самары, в котором соответствующие полномочия возложены на представительный орган местного самоуправления города, а органы местного самоуправления внутригородских районов подготавливают и направляют в представительный орган городского округа предложения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов на территории соответствующего района.[230] В Челябинской области, наоборот, данное полномочие было возложено на городской округ.[231] Однако стоит отметить, что такой округ был в Челябинской области всего один, и это был именно город Челябинск. Таким образом, подход по сути оказался схожим – в городе-столице региона полномочия в обоих случаях возлагались на представительный орган местного самоуправления городского округа. В 2024 году округ с внутригородским делением Челябинск был преобразован в городской округ,[232] поэтому соответствующий нормативный акт утратил актуальность и был отменен.

---

[230] Статьи 19 и 21 Закона Самарской области от 06.07.2015г. №74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 07.07.2015.

[231] Закон Челябинской области от 18.12.2014г. №72-ЗО «О разграничении полномочий между представительным органом городского округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов» // Южноуральская панорама. 2014. № 205.

[232] Закон Челябинской области от 01.04.2024г. №32-ЗО «О преобразовании Челябинского городского округа с внутригородским делением и внесении изменений в некоторые законы Челябинской области, признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области и отдельных положений законов Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 01.04.2024, №7400202404010001.

Как отмечает Н.В. Васильева, в российской практике используется такой вариант распределения налоговых полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации как закрепление основной части полномочий за федеральной властью, а за субфедеральными — некоторой части налоговых полномочий, а затем компенсация путем закрепления долей от налогов и перечисления трансфертов. Это промежуточный вариант между закреплением основных полномочий за определенным уровнем и передачей части доходов другому уровню.[233] Следует отметить, что не все считают такой подход к распределению налоговой компетенции оптимальным и критикуют его. Например, Н.А. Шевелева считает, что в результате налоговая компетенция субъектов Российской Федерации ограничена, определяется на федеральном уровне, а сами субъекты не могут установить дополнительные налоговые источники либо расширить налоговую базу. [234]

А.В. Петручак выделяет 2 позиции, существующие в литературе относительно определения компетенции субъектов Российской Федерации в области правового регулирования региональных налогов. Первая точка зрения состоит в том, что региональные налоги относятся к совместной компетенции Федерации и ее субъектов, вторая позиция говорит о существовании самостоятельных полномочий субъекта Российской Федерации в части установления, изменения и отмены региональных налогов. Автор приходит к выводу, что компетенция субъектов Российской Федерации в области налогов является совместным предметом ведения Федерации и ее субъектов. Для обоснования она опирается в том числе на мнение Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которым лишь принятие федерального закона о региональном налоге порождает право субъекта Российской Федерации своим законом установить и ввести данный налог, не увеличивая налоговое бремя

---

[233] Васильева Н.В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти // Lex Russica. 2014. №12 (Том XCVII). С.1413.

[234] Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С.35.

и не ухудшая положение налогоплательщиков по сравнению с тем, как это определяется федеральным законом. При этом под установлением налога понимается его закрепление на федеральном уровне, в перечне налогов, поскольку субъект Российской Федерации не может самостоятельно решать этот вопрос. В результате автор считает принятие регионального закона о введении налога не правом, а обязанностью субъекта Российской Федерации.[235] Это высказывание входит в противоречие с высказанной еще в 1997 году позицией Конституционного Суда Российской Федерации, гласящей, что «установление налога субъектом Российской Федерации означает его право самостоятельно решать, вводить или не вводить на своей территории соответствующий налог, поскольку исчерпывающий перечень региональных налогов порождает только право, но не обязанность установить налог».[236]

Следует отметить, что соотношение понятий «установление налога» и «введение налога» давно были предметом научных обсуждений. В литературе встречаются две основные позиции по этому вопросу, которые систематизировала Н.В. Васильева. Она выделяет подход, в соответствии с которым установление налога – это прерогатива федеральных органов власти, а на субфедеральном уровне налоги только вводятся. В соответствии с другой точкой зрения установление налога - первичное нормотворческое действие, а остальные нормотворческие действия органов публичной власти представляют собой введение налога.[237] Сам автор считает, что и установление, и введение налогов являются нормотворческими полномочиями, присущие всем уровням публичной власти. Введение налога - это нормотворческое полномочие, содержание которого составляет принятие и введение в действие соответствующего нормативного

---

[235] Петручак А.В. Указ.соч. С.97-99.

[236] Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.1999г. №169-О «По запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности положений статьи 2 Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[237] Васильева Н.В. К вопросу о содержании нормотворческих полномочий органов публичной власти в налоговой сфере // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 3. С. 250.

правового акта, которым определяются необходимые положения о конкретном налоге.[238] Установление налога – это определение нормативными правовыми актами элементного состава налога, а введение налога –принятие и введение в действие соответствующего нормативного правового акта, которым определяются необходимые положения о том или ином налоге. [239] При этом она соглашается с авторами, которые признают в данном случае производный характер нормотворческих полномочий субъектов Российской Федерации, а, следовательно, и понятие «установление налога» наполненным разным содержанием в зависимости от уровня власти. Подобной точки зрения придерживается, например, Ю.Л. Смирникова, которая выделяет первичное установление налога на федеральном уровне и вторичное установление регионального налога органом публичной власти субфедерального уровня в определенных федеральным законодательством пределах.[240]

В.В. Лукьянов рассматривает установление и введение налогов и сборов как две последовательных стадии процесса законодательного закрепления налога или сбора. Установление налога характеризуется им шире, чем только процесс закрепления в НК РФ перечня налогов. Он включает в процедуру установления налога и указание в законодательстве РФ, субъектов РФ и нормативных правовых актах органов местного самоуправления о налогах всех законодательно закрепленных элементов налогообложения или отдельных из них. Введение налога или сбора рассматривается как следующая за стадией установления налога и сбора стадия процесса его законодательного закрепления в качестве источника дохода определенной территории.[241]

---

[238] Васильева Н.В. Указ.соч. С.251.
[239] Васильева Н.В. Указ.соч. С.254.
[240] Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2002. С.132.
[241]Лукьянов В.В. Порядок установления налогов и сборов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14 / Сарат. гос. акад. права. - Саратов, 2006. (Цит.по: Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин - М.: Статут, 2009. С.377).

В результате некоторые авторы называют стадию установления налогов по отношению к региональным налогам расщепленной (существование налога, факт его наличия определяется в НК РФ, как и ряд элементов налогообложения, а остальные элементы налогообложения устанавливаются на уровне субъектов Российской Федерации). Введением налога называют в этом случае придание правовому акту установления налога значения акта, обязательного к исполнению.[242]

Таким образом, одной из важнейших составляющих компетенции субъекта Российской Федерации в налоговой сфере является полномочие по принятию нормативных актов, влекущих установление и введение региональных налогов, закрепление отдельных элементов налогообложения (в определенных НК РФ пределах), поскольку без этого налог не будет считаться установленным. Г.Н. Карпова называет это законодательной составляющей налоговых полномочий, выделяя также доходную и административную составляющие. Под доходной она понимает полномочия по собственно формированию доходов бюджета за счет налогов, а в административную составляющую включает полномочия администрировать и собирать налоги, что является федеральной прерогативой.[243] А.Э. Лоскутов также выделяет распределение компетенции по установлению налогов, по получению доходов от налогов и по налоговому администрированию, но относит эти составляющие к категории «распределение налоговых доходов между бюджетами».[244]

При этом не следует забывать, что если все налоги администрируются налоговыми органами, находящимися в ведении Российской Федерации, то в перечень главных администраторов доходов бюджета территориального фонда

---

[242] Тарасенко О.А. Субъект Федерации как субъект налогового права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2003. С.23-24.

[243] См. подробнее: Карпова Г.Н. Проблемные вопросы распределения налоговых поступлений по уровням бюджета // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 8. С. 244.

[244] Лоскутов А.Э. Распределение налоговых доходов между государственными и местными бюджетами: сравнительно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2006. С.9.

обязательного медицинского страхования в соответствии с пунктом 4 Постановления Правительства РФ от 16.09.2021г. №1569[245] подлежат включению органы управления этими фондами. Сами территориальные внебюджетные фонды являются некоммерческими организациями, которые создаются субъектом Российской Федерации и в своей деятельности подотчетны как региональному высшему органы государственной власти, так и Федеральному фонду обязательного медицинского страхования. В результате можно говорить о том, что некоторые полномочия в части администрирования обязательных платежей в бюджеты в части взносов в территориальные внебюджетные фонды, создаваемые публично-правовыми образованиями субфедерального уровня, включаются в компетенцию субъектов Российской Федерации.

Эффективное разграничение налоговых полномочий между федерацией и ее субъектами Я.С. Казеева считает основной задачей налогового федерализма, а основными методами распределения указанных полномочий она называет «представление права самостоятельного установления и администрирования налогов, совместное налогообложение и разделение налоговых доходов».[246]

Следовательно, опираясь на вышеизложенное, можно говорить о том, что **на субфедеральном уровне налоговая компетенция включает в себя полномочия:**

в сфере нормотворчества;

в сфере формирования доходной части регионального бюджета и, как следствие, определения дальнейших направления расходования собранных средств для удовлетворения публичных интересов и достижения задач, стоящих перед конкретным субъектом Российской Федерации (последнее относится к сфере бюджетной компетенции);

---

[245] Постановления Правительства РФ от 16.09.2021г. №1569 «Об утверждении общих требований к закреплению за органами государственной власти (государственными органами) субъекта Российской Федерации, органами управления территориальными фондами обязательного медицинского страхования, органами местного самоуправления, органами местной администрации полномочий главного администратора доходов бюджета и к утверждению перечня главных администраторов доходов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, местного бюджета»// СЗ РФ.2021. №39. Ст. 6719.

[246] Казеева Я.С. Указ.соч. С.12.

в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы (в части бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования).

Кроме того, в случае наступления некоторых исключительных обстоятельств компетенция субъектов Российской Федерации в налоговой сфере может расширяться за счет принятия норм, действие которых ограничено во времени. Например, в соответствии с пунктом 4 статьи 4 НК РФ в связи со сложной экономической ситуацией в 2020 году[247] и в 2022 году[248] субъекты Российской Федерации получили возможность продлять сроки уплаты некоторых налогов (некоторых специальных налоговых режимов, региональных и местных налогов, торгового сбора). Для этого необходимо было принятие нормативного акта высшим исполнительным органом субъекта Федерации. Так, например, в городе Москве было принято Постановление Правительства Москвы от 24.03.2020г. №212-ПП «О мерах экономической поддержки в условиях режима повышенной готовности»[249], в соответствии с которым в 2020 году был продлен срок уплаты отдельным категориям налогоплательщиков по авансовым платежам за I квартал по налогу на имущество организаций и земельному налогу до 31 декабря 2020 г. (включительно), а срок уплаты торгового сбора за I квартал также был продлен до конца года.

Еще одним интересным примером реализации налоговой компетенции субъектов Российской Федерации является проведение на своей территории экспериментов по установлению налогов, сборов, специальных налоговых режимов. В этом случае имеются значительные ограничения, причем не все эксперименты отдаются на уровень региона. Сама возможность такого эксперимента устанавливается на уровне федерального закона, а эксперимент должен иметь временной интервал (пункт 8 статьи 1 НК РФ). Примерами

---

[247] Федеральный закон от 01.04.2020г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14. Ст. 2032.

[248] Федеральный закон от 09.03.2022г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. №11. Ст. 1602.

[249] Официальный портал Мэра и Правительства Москвы http://www.mos.ru, 25.03.202.0

обязательных платежей, которые взимаются в региональные бюджеты в ходе осуществления налоговых экспериментов, являются курортный сбор, автоматизированная упрощенная система налогообложения, налог на профессиональный доход. Таким образом, наделение региона возможностью осуществлять такой эксперимент и взимать указанные платежи остается прерогативой федерального центра. Сам субъект Российской Федерации обладает определенными полномочиями в ходе осуществления эксперимента, в том числе в части установления отдельных элементов налога или сбора, но из перечисленных случаев это относится на практике пока только к курортному сбору.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 25.02.2022г. №17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»[250] с 1 июля 2022 года до 31 декабря 2027 года включительно в Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан применяется указанный специальный налоговый режим. Но в этом нормативном акте не закрепляются никакие дополнительные права субфедеральных образований, участвующих в эксперименте, в части регулирования элементов налогообложения. Аналогичный подход используется и в Федеральном законе от 27.11.2018г. №422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»[251].

В отличие от указанных выше нормативных актов Федеральный закон от 29.07.2017г. №214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры»[252] предусмотрел для субъекта Российской Федерации определенные права (в части установления курортного сбора, определения его размера, предоставления льгот по его уплате и т.д.). Эта возможность до конца 2024 года актуальна для Республики Крым, Алтайского, Краснодарского и

---

[250] Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 25.02.2022.
[251] СЗ РФ. 2018. №49. Ст. 7494.
[252] Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 30.07.2017.

Ставропольского краев и Санкт-Петербурга (а также федеральной территории «Сириус»), причем сбор устанавливается для взимания на территории муниципальных образований, но поступает в региональный бюджет, в котором формируется фонд развития курортной инфраструктуры, средства которого должны расходоваться по целевому назначению и передаваться в виде межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований.

Надо сказать, что не все субъекты Федерации из вышеперечисленных воспользовались правом на введение сбора в полном объеме. Так, Республика Крым путем принятия соответствующего нормативного акта в 2017 году сначала ввела указанный сбор в 4 городских округах[253], но затем в 2022 году отменила его[254]. В 2020 году взимание курортного сбора приостанавливалось в некоторых регионах на несколько месяцев в связи с пандемией, например, в Алтайском крае, затем в 2021 году его размер в указанном субъекте Российской Федерации снижался с 50 рублей до 30.[255]

Прекращение взимания курортного сбора может происходить по воле субъекта Российской Федерации, а приостановление - по воле муниципального образования, которое заявляет об исключении его территории из эксперимента (статья 5 Закона).

В соответствии со статьей 5 вышеуказанного закона собственно установление сбора осуществляется на федеральном уровне, а субъекты Российской Федерации его вводят путем принятия регионального закона. В этом законе должны быть определены территория эксперимента (то есть не все муниципальные образования могут входить в эту зону), порядок и сроки перечисления сбора в региональный бюджет, порядок осуществления контроля за исполнением требований нормативных правовых актов, связанных с проведением эксперимента, предоставления сведений о ходе эксперимента законодательному органу

---

[253] Закон Республики Крым от 30.11.2017г. №435-ЗРК/2017 «О введении курортного сбора» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 06.12.2017.
[254] Закон Республики Крым от 28.02.2022г. №261-ЗРК/2022 «О признании утратившими силу некоторых законов Республики Крым» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 03.03.2022.
[255] Закон Алтайского края от 01.11.2017г. №76-ЗС «О введении платы за пользование курортной инфраструктурой в Алтайском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 03.11.2017.

государственной власти региона, а также размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о перечне построенных, реконструированных, благоустроенных и отремонтированных объектов курортной инфраструктуры. Также в указанном законе должен быть установлен размер сбора, при этом он ограничивается рамками, закрепленными на федеральном уровне (не более 100 рублей в настоящее время). Максимальную ставку в настоящее время выбрали Ставропольский край[256] (изначально сбор составлял 50 рублей[257]) и Санкт-Петербург[258]. Сильно варьировался размер сбора в Краснодарском крае, где в 2024 году он взимается в 16 муниципальных образованиях (в 2018 году перечень состоял из 8 образований). Первоначально он составлял 10 рублей, в 2021 году на несколько месяцев, как и в Алтайском крае, он был снижен до 0 рублей (фактически отменено взимание), затем в 2021 году вернулись к первоначальной сумме сбора, а начиная с 2022 года его размер вырос до 30 рублей для всех муниципальных образований, кроме города Сочи, где сбор составляет 50 рублей.[259]

Законодатель разрешает региону дифференцировать сбор не только по территориальному признаку (выбирать муниципальные образования, на территории которых он взимается), но и в зависимости от сезона (в том числе не взиматься, снижаясь до 0), времени пребывания плательщика курортного сбора в объекте размещения (в любом случае оно должно быть более 24 часов проживания в объекте размещения), значения курорта. Однако анализ показал, что регионы практически не воспользовались этими возможностями (кроме права выбрать

---

[256] Закон Ставропольского края от 08.12.2017г. №130-кз «О некоторых вопросах проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края www.pravo.stavregion.ru, 12.12.2017.

[257] Само введение такого сбора на территории Ставропольского края даже оспаривалось в суде гражданами – см. Решение Ставропольского краевого суда от 26.06.2020г. №3а-172/2020 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Ставропольского края от 08.12.2017 №130-кз «О некоторых вопросах проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[258] Закон Санкт-Петербурга от 29.06.2023г. №419-81 «О введении на территории Санкт-Петербурга курортного сбора» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.07.2023.

[259] Закон Краснодарского края от 27.11.2017г. №3690-КЗ «О введении курортного сбора на территории Краснодарского края и внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» // Официальный сайт администрации Краснодарского края http://admkrai.krasnodar.ru, 27.11.2017.

муниципальные образования, на территории которых проводится эксперимент, то есть взимается курортный сбор). Правом дифференцировать платеж по степени значимости курорта воспользовался Краснодарский край, установив более высокий сбор для города Сочи.

Кроме максимального размера сбора и минимального времени пребывания плательщика в объекте размещения федеральный законодатель закрепил перечень льготных категорий граждан, которые не платят указанный сбор, но оставил за субъектом Российской Федерации право вводить дополнительные льготы. Обычно к числу льготных категорий относят местных жителей. Это характерно для всех участвующих в эксперименте субъектов Федерации, причем невключение в перечень льготных категорий при взимании курортного сбора в Санкт-Петербурге жителей Ленинградской области вызвало недовольство населения. При этом в Санкт-Петербурге больше всего льготных категорий населения (более 20), имеющих право н платить сбор, по сравнению с другими регионами (1-2 льготных категории).

Таким образом, компетенция субъекта Российской Федерации в случае введения курортного сбора в части отдельных элементов этого сбора достаточно широка. Однако с 2025 года в ходе осуществления налоговой реформы вместо курортного сбора вводится туристический налог, взимание которого строится на иных принципах и переходит в компетенцию муниципальных образований.[260]

Таким образом, вышеизложенное позволило прийти **к следующим выводам**. Компетенция субъектов Российской Федерации в налоговой сфере имеет ограниченный федеральным законодателем характер. Она делится на основную компетенцию (по установлению и введению региональных налогов) и дополнительную компетенцию, реализация которой является правом субъекта Российской Федерации. Усмотрение публично-правового образования

---

[260] Федеральный закон от 12.07.2024г. №176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 29. Ст. 4105.

субфедерального уровня в случае использования дополнительной налоговой компетенции распространяется как на саму возможность практической реализации предоставляемых субъекту Российской Федерации прав, так и на их объем. Например, субъект Федерации может принять решение о реализации права - предоставлении или непредоставлении налоговых льгот, а затем определить, в каком объеме это право будет воплощаться на практике (насколько снижена будет налоговая ставка, какие категории лиц получат льготы при уплате налога или освобождение от уплаты и т.п.). Самым большим объемом полномочий субъект Российской Федерации обладает относительно региональных налогов (основная компетенция), на федеральные и местные налоги распространяется дополнительная компетенция. Влияние на местные налоги может быть как прямым, так и косвенным, выражающимся через воздействие субъектов Российской Федерации на полномочия органов местного самоуправления в налоговой сфере.

2.2. Компетенция субъекта Российской Федерации по установлению нормативов отчислений налогов и сборов из бюджета субъекта Российской Федерации

Помимо компетенции непосредственно в сфере налогообложения (введение налогов, определение элементов налогов и сборов) субъекты Российской Федерации обладают определенным объемом компетенции в части перераспределения налогов и сборов, поступающих в региональные бюджеты. Следует оговорить, что этот вопрос регламентируется не налоговым, а бюджетным законодательством, поскольку речь идет о распределении доходов между бюджетами бюджетной системы. Таким образом, можно сделать вывод, что это составная часть компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, однако поскольку подавляющее большинство доходов, по которым устанавливаются нормативы отчислений, относится к числу налогов и сборов, в

данной работе проблемы компетенции по установлению нормативов отчислений от указанных платежей рассматриваются в привязке к налоговой сфере.

За каждым уровнем бюджетной системы закреплены определенные виды доходов. При этом считается, что на субфедеральном уровне в качестве источников доходов определены именно те, которые коррелируют с полномочиями субъекта Российской Федерации и его органов государственной власти. Изначально в статьях 47-48 БК РФ устанавливалось разделение доходов бюджетов на собственные (то есть закрепленные законодательно полностью или частично за соответствующими бюджетами на постоянной основе) и регулирующие доходы бюджетов. Этот подход к регулированию перераспределения бюджетных доходов в свое время активно критиковался в том числе и из-за временного характера и самих доходов, и нормативных актов, их устанавливающих.[261] Также подвергалось критике само определение вышеуказанных доходов как собственных. Н.В. Васильева аргументирует, что это не столько собственные, сколько закрепленные за определенным бюджетом доходы, а собственными можно назвать только те доходы, получение которых зависит от решения соответствующего уровня власти. Она считает, что федеральные и региональные доходы, перераспределяемые путем установления нормативов отчислений в региональные и местные бюджеты, по сути являются регулирующими доходами.[262]

Ранее под регулирующими доходами в соответствии со статьей 48 БК РФ понимались те платежи, по которым в процентах закреплялись нормативы отчислений в региональные или местные бюджеты на очередной финансовый год либо не менее чем на 3 года. Также фиксировалась форма, в которой должно было происходить закрепление нормативов – это должен был быть закон о бюджете того уровня бюджетной системы, который передает регулирующие доходы либо их распределяет (если они переданы для такого распределения).

---

[261] См. подробнее: Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. – М.: Юстицинформ. – 2017. – 316 с. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[262] Васильева Н.В. Правовое регулирование публичных доходов. Иркутск: Изд-во БГУ, 2015. С. 154.

В 2004 году положения о регулирующих доходах были исключены из БК РФ[263], и некоторые ученые считают такую отмену института регулирующих доходов ошибочной, указывая, что это метод бюджетного регулирования и он носил стимулирующий характер, что способствует и увеличению собственных доходов бюджетов.[264] Однако сама возможность установления нормативов отчислений налогов и сборов из регионального бюджета в бюджеты муниципальных образований осталась. Еще в 2003 году Конституционный Суд Российской Федерации установил, что распоряжение собственными доходами является составной частью бюджетной компетенции регионов[265], и на основании этого субъекты Российской Федерации могут передавать долю своих налогов в нижестоящие бюджеты.[266]

Следует отметить, что ключевым методом межбюджетного регулирования являются межбюджетные трансферты (глава 16 БК РФ), которые по сути представляют собой прямую финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований. Определение межбюджетных трансфертов, закрепленное в статье 6 БК РФ, носит достаточно широкий характер и под него может подпадать гораздо больше платежей, чем те, которые в соответствии с главой 16 БК РФ относятся к таковым (в том числе и передаваемые по нормативам отчислений налоговые и неналоговые доходы).

Иногда нормативы отчислений заменяют предоставление некоторых видов трансфертов (отчисления от налога на доходы физических лиц могут заменить предоставление некоторых дотаций) либо возможно использование обоих методов. Оба этих метода имеют свои достоинства и недостатки, поэтому выбор

---

[263] Федеральный закон от 20.08.2004г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2004. №34. Ст. 3535.

[264] Седельникова Р.И. Проблемы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (региональный аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2010. С.7.

[265] В настоящее время применяется термин «бюджетные полномочия».

[266] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

использования трансферта или норматива отчислений в этом случае должен основываться на анализе индивидуальных особенностей экономики и финансов конкретного публично-правового образования. Например, предоставление трансферта затрагивает расходную часть бюджета, а закрепление за нижестоящим бюджетом нормативов отчислений от налогов или сборов представляет собой использование возможности доходной части бюджета (за счет передачи части доходов нижестоящему бюджету). В последнем случае не просто передаются определенные денежные средства, а юридически закрепляется в нормативном акте право на получение некоторых доходов. Р.В. Ткаченко считает нормативные отчисления от налогов первичным методом бюджетного регулирования, а межбюджетные трансферты - вторичным.[267]

Кроме того, объем предоставляемых межбюджетных трансфертов заранее известен и закреплен в нормативном акте, что удобно для обеих сторон данного отношения. При этом для бюджета, предоставляющего трансферт, это, как пишет Н.В. Васильева, требует дополнительных затрат[268], но зато муниципальное образование может точно понимать объем получаемой помощи и планировать свои расходы.

Объем доходов, полученных от передачи права на получения части налогов или сборов, прогнозируем, но может на практике измениться как в бОльшую, так и меньшую стороны по не зависящим от сторон обстоятельствам. Например, во время пандемии COVID-19 объем поступающего в бюджет налога на доходы физических лиц сократился, в результате передача отчислений от этого налога местным бюджетам не принесла ощутимого результата, и государству пришлось оказывать финансовую помощь нижестоящим бюджетам в виде многочисленных трансфертов и выплат из резервных фондов.

---

[267] Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2022. С.21-24.
[268] Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

Установление таких нормативов по некоторым налогам может за счет увеличения объема денежных средств в более свободном распоряжении муниципальных образований стимулировать развитие их экономики, что в дальнейшем послужит увеличению собственных доходов местного бюджета и снизит нагрузку на бюджет субъекта Российской Федерации, хотя в литературе отмечается, что найти стимулы развития доходной базы публично-правового образования на практике не всегда легко.[269]

С другой стороны, если в бюджет поступит больше налогов, чем предполагаемая сумма трансферта, который был бы предоставлен бюджету в этом случае, это не повлечет изъятие полученных излишков. Таким образом, нижестоящее публично-правовое образование поощряется к действиям, стимулирующим деятельность налогоплательщиков и увеличение налоговой базы. Экономисты установили, что передача нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц и упрощенной системе налогообложения влияет на повышение предпринимательской активности в субъекте Федерации[270] и ведет к росту доходов в менее развитых регионах.[271] Кроме того, закрепление норматива отчислений за определенным публично-правовым образованием призвано повысить его бюджетную устойчивость, поскольку в этом случае оно может рассчитывать на указанные доходы в течение довольно длительного срока и планировать исходя из этого более долгосрочные стратегии.

Межбюджетные трансферты проще контролировать, поскольку большинство из них имеют точное целевое назначение, а если цель трансферта достаточно широка (выравнивание бюджетной обеспеченности, обеспечение

---

[269] См. подробнее: Бухарский В. В. Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 120 и след.

[270] Бухарский В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: проблема соотношения «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений для органов власти в субъектах РФ. Резюме диссертации на соискание учёной степени кандидата наук о государственном и муниципальном управлении. М., 2022. С.24-25.

[271] Тимушев Е.Н. Механизмы федеральной бюджетной политики стимулирования регионального экономического развития. // Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики. Сборник научных статей. Екатеринбург, 2023. С.82.

сбалансированности бюджета), то в любом случае в отношении этих денежных средств закрепляются определенные ограничения и условия, соблюдение которых также легко проверить. Использование доходов, полученных при закреплении нормативов отчислений от налогов и сборов, такому контролю не подвергается, поскольку отсутствует узкая цель использования полученных средств, а если встречаются редкие исключения, как в случае с соглашениями о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, то цель все равно достаточно широка. Это может расцениваться как минус для субъекта Российской Федерации, передающего свои доходы. Однако муниципальное образование может считать это достоинством используемого метода, поскольку оно будет свободнее в распоряжении получаемыми средствами, при этом не станет высокодотационным, следовательно, к нему нельзя будет применить дополнительные ограничения в части бюджетного процесса и бюджетного контроля. Напротив, как считают некоторые ученые, в случае получения межбюджетных трансфертов финансовая самостоятельность соответствующего публично-правового образования снижается[272], что в некоторых случаях можно оценить как недостаток использования указанного метода.

По мнению А.Г. Пауля, установление нормативов отчислений доходов в нижестоящие бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и/или региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, относится к компетенции субъекта Российской Федерации в сфере доходов. Он включает установление таких нормативов в полномочия законодательных (представительных) органов как органов, формирующих волю субъекта Федерации применительно к его праву собственности на средства бюджета.[273]

---

[272] Тимушев Е.Н. Внутрирегиональная бюджетная децентрализация и инвестиции в регионах России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2021. С.5.

[273] Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Воронеж. 2014. С.23-24.

Однако, как отмечает Е.Н. Тимушев, на практике органы государственной власти регионов неохотно используют меры, увеличивающие местную бюджетную децентрализацию, включая передачу части нормативов отчислений по своим видам налогов. [274] Вероятно, в связи с этим Министерство финансов Российской Федерации рекомендует регионам активнее использовать нормативы отчислений и расширять перечень таких доходов, передаваемых местным бюджетам, причем речь идет как о применении единых и дополнительных нормативов отчислений, так и о замене дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц (в полном объеме или в части, но рекомендуется, чтобы этот норматив был выше установленного бюджетным законодательством минимального значения).[275]

В статье 8 БК РФ установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты включается в перечень бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации, причем это зависит как от вида дохода (налоговый или неналоговый, федеральный или региональный), так и от типа муниципального образования, которому передаются доходы. В соответствии со статьей 58 БК РФ субъекты Российской Федерации могут устанавливать нормативы отчислений от закрепленных за их бюджетами доходов и передавать эти доходы бюджетам муниципальных образований. При этом в данной статье речь идет не только о региональных налогах и сборах, но и о федеральных, а также неналоговых доходах, которые закреплены в качестве доходов за бюджетами субфедерального уровня статьями 56-57 БК РФ.

Кроме того, некоторые отчисления носят специальный характер и предоставляются определенным муниципальным образованиям. Например, предусмотрена возможность замены дотаций из регионального бюджета на

---

[274] Тимушев Е. Н. Федеральные межбюджетные трансферты и уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России // Финансовый журнал. 2019. № 6. С. 37.

[275] Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (документ опубликован не был) // (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц (статьи 137-138 БК РФ). С 2023 года[276] в целях развития городских агломераций закреплена возможность устанавливать на региональном уровне отчисления от некоторых налоговых доходов субъектов Российской Федерации в рамках заключенных муниципальными образованиями соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, при этом обязательной стороной такого соглашения должен являться городской округ (пункт 3.5 статьи 58 БК РФ). Особенности установления нормативов отчислений из региональных бюджетов в местные бюджеты есть и у городов федерального значения.

В бюджетном законодательстве можно выделить несколько вариантов установления нормативов отчислений из бюджета субъекта Российской Федерации для перераспределения доходов между региональным и местными бюджетами.

Так, нормативы могут быть едиными и дифференцированными. В большинстве случаев речь идет о единых нормативах по конкретному налогу относительно конкретного типа муниципальных образований. Право устанавливать дифференцированные отчисления предоставляется федеральным законодателем субъекту Российской Федерации относительно немногих доходов, например, налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения и акцизов на многие виды нефтепродуктов. Как отмечает Е.В. Рябова, единые нормативы обычно устанавливаются законами постоянного характера и стабилизируют межбюджетные отношения, а дифференцированные нормативы являются более гибким и динамичным инструментом межбюджетного регулирования, хотя сами по себе характеризуются ею как отступление от принципа равенства бюджетных прав, тогда как использование единых нормативов отчислений, по мнению автора, таковым не является.[277]

---

[276] Пункт 3.5 статьи 58 БК РФ изменен Федеральным законом от 28.12.2022 г. № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. №1. Ст. 9.

[277] Рябова Е.В. Указ. соч. С.83.

Также кроме единых и дифференцированных нормативов выделяется дополнительный норматив, применение которого разрешено при передаче на нижестоящий уровень бюджета налога на доходы физических лиц.

Следует отметить, что нижестоящему бюджету могут передаваться как налоговые, так и неналоговые доходы. К последним относятся, например, денежные взыскания и штрафы, предусмотренные федеральным и региональным административным законодательством, плата за негативное воздействие на окружающую среду и за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации, а также с 2023 года некоторые пени[278].

Установление нормативов отчислений может быть как правом, так и обязанностью субъекта Российской Федерации. Использование в статье 58 БК РФ словосочетания «могут быть установлены» применительно к нормативному правовому акту субъекта Российской Федерации, на наш взгляд, подразумевает, что установление нормативов – это право публично-правового образования. Это относится к единым для всех муниципальных образований одного типа на территории данного региона нормативам отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, а также неналоговым доходам, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации. Однако в некоторых случаях установление определенных нормативов для субъекта Российской Федерации закрепляется как обязанность, о чем прямо говорится, например, в пункте 3 статьи 58 БК РФ применительно к единым или дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц, и, следовательно, не зависит от усмотрения публично-правового образования. Это, конечно, касается только той части налога,

---

[278] Пункт 3.4 статьи 58 БК РФ введен Федеральным законом от 04.11.2022 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7677.

которая подлежит зачислению в региональный бюджет. Регионы по-разному подходят к распределению этого налога как наиболее часто используемого инструмента перераспределения средств между региональным и местными бюджетами. Например, в Республике Карелия предусмотрено зачисление 7 процентов поступлений налоговых доходов консолидированного республиканского бюджета от указанного налога для городских округов и 28 процентов - для муниципальных районов и округов.[279] В Костромской области установлены одинаковые параметры и для районов, и для городских округов – 15 процентов, а для сельских поселений норматив значительно ниже – 5 процентов от данного налога, подлежащего зачислению в бюджет региона,[280] в Архангельской области общий норматив по указанному налогу для муниципальных районов составил 20 процентов консолидированного бюджета области от данного налога, а для городских и муниципальных округов – 21,5 процента,[281] в Иркутской области в бюджеты муниципальных районов и муниципальных округов поступает 26,25 процентов, в бюджеты городских округов – 11,5 процентов, а в бюджеты поселений – 10 процентов от объема доходов по налогу, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет области.[282] В Ростовской области ограничились 10 процентами от налога, подлежащего зачислению в бюджет области, и для городских округов, и муниципальных районов, для сельских поселений установлен норматив отчислений от данного налога в части, поступающей в бюджет муниципального района - 4 процента. [283]

---

[279] Закон Республики Карелия от 01.11.2005г. № 915-ЗРК «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» // Карелия. 2005. №128.

[280] Закон Костромской области от 03.11.2005г. №310-ЗКО «О межбюджетных отношениях в Костромской области» // Северная правда. 2005. №131 («Документы: СпецВыпуск»).

[281] Закон Архангельской области от 22.10.2009 г. № 78-6-ОЗ «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2009. № 6.

[282] Закон Иркутской области от 22.10.2013 г. № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» // Областная. 2013. № 119.

[283] Областной закон Ростовской области от 26.12. 2016 г. № 834-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области» // Официальный портал правовой информации Ростовской области http://pravo.donland.ru, 26.12.2016.

Возможность установления нормативов отчислений должна изначально предоставляться публично-правовому образованию нормативным правовым актом постоянного действия. Закрепление размера переданных нормативов отчислений всегда должно устанавливаться законом соответствующего субъекта Российской Федерации, но в некоторых случаях речь идет о законе о бюджете (то есть носящим временный характер), а в других – о законе, не имеющего ограниченный срок действия. В последнем случае эти правила обычно фиксируются в законе, который регламентирует межбюджетные отношения. Это может быть самостоятельный акт либо нормы закона, регулирующего бюджетный процесс и/или бюджетные отношения в субъекте Российской Федерации.

В результате даже отчисления от одного налога могут быть установлены разными законами. Так, единый норматив отчислений от налога на доходы физических лиц должен быть зафиксирован в региональном законе, носящем постоянный характер, а дополнительный норматив отчислений в местные бюджеты от этого же налога – в законе о бюджете субъекта Российской Федерации. Например, в Курской области единые нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты городских округов Курской области закреплены в законе от 12.09.2019г. №72-ЗКО[284], а в статье 5 и приложении 4 к закону от 19.12.2022 г. №145-ЗКО «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»[285] установлены дополнительные нормативы отчислений от этого налога в бюджеты муниципальных районов и городских округов на соответствующий трехлетний период. Порядок определения размера дополнительных нормативов таких отчислений также закрепляется в нормативном акте постоянного действия, например, в Московской области это приложение 6 к Закону от 04.12.2019г. №253/2019-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области»[286].

---

[284] Курская правда. 2019. №112.
[285] Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23.12.2022.
[286] Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.12.2019.

Еще одной особенностью является то, что объемы передачи доходов обычно остаются на усмотрение региона, поэтому на практике могут варьироваться, но по отдельным налогам федеральный законодатель устанавливает минимальный объем средств, которые должны быть переданы нижестоящим бюджетам из бюджета региона. Например, при передаче в местные бюджеты налога на доходы физических лиц объем последнего должен составлять не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного регионального бюджета от этого налога. Дифференцированные нормативы отчислений от акцизов на некоторые виды нефтепродуктов должны быть не менее 10 процентов от указанного выше показателя. Таким образом, в большинстве случаев публично-правовое образование обладает достаточной свободой в выборе норматива, но недостатком этого может быть формальный подход – доходы переданы нижестоящему бюджету, но в небольшом (недостаточном) объеме, поэтому цель перераспределения доходов между бюджетами не достигается.

Основания для установления норматива отчислений также могут отличаться в зависимости от того, о каком виде передаваемого дохода идет речь. Для большинства передаваемых налогов главным критерием является несбалансированность местных бюджетов, поскольку установление нормативов отчислений от региональных доходов применяется как один из способов регулирования межбюджетных отношений. Однако встречаются и иные основания. Например, налог на доходы физических лиц, передаваемый в местные бюджеты, коррелирует с объемом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (в первую очередь потому, что он может заменять собой такие дотации муниципальным образованиям). При установлении нормативов по налогу, взимаемому при применении упрощенной системы налогообложения, региону дается право принимать во внимание налоговую и статистическую отчетность, а также иные показатели, которые могут характеризовать деятельность субъектов малого и среднего бизнеса на территории региона. Аналогичное право учитывать указанные выше виды отчетности дается при установлении нормативов

отчислений в местные бюджеты при заключении соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры. В этом случае могут быть приняты во внимание и иные показатели, характеризующие в том числе объекты такой инфраструктуры, предусмотренные в соглашении. При передаче акцизов на некоторые виды нефтепродуктов необходимо учитывать протяженность автомобильных дорог общего пользования местного значения (находящихся в тех муниципальных образованиях, в бюджет которых будут передаваться соответствующие доходы). При этом дается дополнительное право учитывать не только протяженность, но и виды покрытий таких дорог. Если субъект Российской Федерации получает право установления дополнительных критериев или оснований, которые он может учитывать при установлении нормативов отчислений (а не в случае, когда федеральная норма обязывает его учитывать какие-либо критерии), соответствующие основания и порядок их применения должны фиксироваться в законе соответствующего публично-правового образования.

Также можно особо выделить временную меру, позволяющую вводить дифференцированные нормативы отчислений от налога на прибыль организаций. В связи с отменой института консолидированной группы налогоплательщиков и поиска возможностей компенсации возникших потерь бюджетов данная возможность предоставлена регионам на период 2023-2025 гг. Компенсацию должны получать непосредственно бюджеты субъектов Российской Федерации, но регионам дается право устанавливать дифференцированные нормативы отчислений от этого налога в нижестоящие бюджеты. На практике использование данных нормативов и передача части средств муниципальным образованиям единично. Анализ нормативной правовой базы показал, что в настоящее время это сделано в трех субъектах Российской Федерации – Краснодарском, Красноярском и Камчатском краях. Например, в Краснодарском крае в бюджеты муниципальных районов и городских округов в указанный период зачисляется налог на прибыль организаций в объеме 5 процентов налоговых доходов консолидированного

бюджета данного региона от указанного налога, а вот в отношении налога на прибыль организаций, уплаченного налогоплательщиками, которые до 1 января 2023 года являлись участниками консолидированной группы налогоплательщиков, доходы от которого распределяются между региональными бюджетами, применяются иные нормативы. Это касается всего нескольких муниципальных образований: Краснодар в течение 2024-2025 гг. имеет право на 1,376 процента от соответствующего налога, Новороссийск – на 1,235 процента, Сочи – на 2,07 процента, а Туапсинский район – на 0,319 процента.[287]

Таким образом, право или обязанность установления нормативов отчислений по отдельным видам доходов предоставлено субъектам Российской Федерации на постоянной основе. При этом на федеральном уровне рекомендуется активнее использовать нормативы отчислений (как единые, так и дифференцированные) как инструмент межбюджетного регулирования для обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения их собственных полномочий. [288]

В целом же субъекты Российской Федерации не очень охотно идут по пути использования норматива отчислений налогов, объем которых зависит от активности предпринимателей в регионе (например, акцизы на некоторые виды алкогольной продукции, налог на профессиональный доход или налог на добычу некоторых видов полезных ископаемых[289]). Однако при этом субъекты Федерации достаточно активно используют возможность установления дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц как наиболее гибкий и вариативный вид дохода, по которому можно установить норматив отчислений в другой бюджет. Именно вышеуказанные налоги могут увеличивать доходную

---

[287] Статья 13 Закона Краснодарского края от 04.02.2002 г. №437-КЗ «О бюджетном процессе в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 2002. №32-33.

[288] Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, разработанные Минфином России // Документ опубликован не был. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[289] Статистику подробнее см.: Тимушев Е. Н. Федеральные межбюджетные трансферты и уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России // Финансовый журнал. 2019. № 6. С. 27-42.

часть местных бюджетов и стимулировать муниципальные образования к развитию экономического развития на своей территории, что входит в число приоритетов федеральной политики в сфере управления региональными и муниципальными финансами.[290]

Что касается неналоговых доходов, которые могут передаваться на местный уровень, они также используются регионами в разных вариациях. Это обусловлено в том числе тем, что передача части неналоговых доходов является не обязанностью, а правом публично-правового образования. Перечень таких неналоговых доходов в соответствии со статьей 58 БК РФ является закрытым и расширительному толкованию не подлежит. Однако в их число входят денежные взыскания (штрафы), предусмотренные административным законодательством федерального и регионального уровней. Перечень таких взысканий очень широк, а объем поступлений в результате их взимания может также сильно отличаться. В результате выбор неналоговых доходов и в их составе конкретных штрафов как в части их количества, так и в части объемов получаемых от их взыскания средств, может значительно влиять на передаваемые доходы и наполняемость местных бюджетов.

Например, в законодательстве Республики Мордовия закреплена передача муниципальным районам и городским округам неналоговых доходов от некоторых административных штрафов, от платы за негативное воздействие на окружающую среду и за пользование водными объектами в собственности региона.[291] В Ханты-Мансийском автономном округе[292] объемы передачи в бюджеты городских округов и муниципальных районов таких доходов также включают в себя некоторые денежные взыскания (штрафы), предусмотренные административным

---

[290]Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 г. № 445) // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3224.

[291] Закон Республики Мордовия от 27.12.2019 г. №94-З «О межбюджетных отношениях в Республике Мордовия» // Известия Мордовии. 2019. № 146-70.

[292] Статья 3 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 10.11.2008 г. № 132-оз «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» (спецвыпуск). 2008. № 10. Ст. 1656.

законодательством, и плату за негативное воздействие на окружающую среду. В обоих регионах указанные платежи передаются в полном объеме. Смоленская область закрепляет за муниципальными районами только штрафы за нарушение правил пожарной безопасности в лесах, предусмотренные КоАП РФ, по единому нормативу 100 процентов.[293] Владимирская, Воронежская и Ростовская области ограничиваются передачей платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджеты муниципальных образований тех же типов, при этом объем передаваемых средств у двух последних из указанных субъектов достигает всего 40 процентов[294], тогда как Владимирская область делится этими средствами в полном объеме.[295] Костромская область также предусматривает передачу плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40 процентов, а также некоторые административные штраф, объем передачи которых отличается (50 и 100 процентов в зависимости от того, установлена эта ответственность за нарушение федерального административного законодательства или региональных норм).[296]

Таким образом, хотя бюджетное законодательство предусматривает относительно широкий спектр возможностей установления нормативов отчислений от доходов региональных бюджетов в бюджеты муниципальных образований, данный инструмент используется не так широко, как это возможно, особенно в случаях, когда это право, предоставленное субъекту Российской Федерации, а не его обязанность. В связи с этим для увеличения объемов передаваемых местным бюджетам доходов и повышения значимости

---

[293] Закон Смоленской области от 29.09.2005г. №87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2005. № 9. С.12.

[294] Областной закон Ростовской области от 26.12.2016 г. № 834-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области» // Официальный портал правовой информации Ростовской области http://pravo.donland.ru, 26.12.2016; Закон Воронежской области от 17.11.2005г. №68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» // Коммуна. 2005. №179.

[295] Закон Владимирской области от 10.10.2005г. № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» // Вестник Законодательного Собрания Владимирской области. 2005, № 7. Стр. 81.

[296] Закон Костромской области от 03.11.2005г. №310-ЗКО «О межбюджетных отношениях в Костромской области» // Северная правда. 2005. № 131 («Документы: СпецВыпуск»).

использования нормативов отчислений при регулировании межбюджетных отношений следует продумать возможность установления минимальных объемов передаваемых доходов для большего числа налоговых и неналоговых доходов в статье 58 БК РФ.

Регионам рекомендуется использовать данный метод более активно, поскольку это снижает нагрузку на расходную часть их бюджетов, которую они несут в случае использования иных методов (например, межбюджетных трансфертов). При этом следует анализировать реальную экономическую ситуацию, складывающуюся в регионе, и бюджетную самостоятельность конкретного субъекта Российской Федерации, чтобы принять решение о конкретных видах передаваемых доходов и их объемах, учитывая достоинства и недостатки использования различных методов регулирования межбюджетных отношений. Кроме того, субъектам Российской Федерации рекомендуется активнее реализовывать полномочия по установлению нормативов отчислений от тех доходов региональных бюджетов, передача которых является правом публично-правового образования и остается на его усмотрение.

Для этого субъекту Российской Федерации необходимо сформировать соответствующую нормативную правовую базу, которая создает основу для установления нормативов отчислений и закрепления налоговых и неналоговых доходов за местными бюджетами. В принимаемых нормативных актах следует обязательно устанавливать объемы отчислений, в том числе с учетом минимального объема отчислений, если он закреплен на федеральном уровне. Также важно максимально учитывать и фиксировать в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации показатели, закрепленные в статье 58 БК РФ в качестве дополнительных критериев, которые регион вправе использовать при расчете и установлении нормативов отчислений, что позволит рассчитывать объем передаваемых доходов с учетом индивидуальных показателей муниципального образования.

Глава 3. Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в сфере бюджетного контроля

3.1. Осуществление внутреннего бюджетного контроля субъектом Российской Федерации

Контроль является неотъемлемым элементом процесса управления, особенно это актуально для финансовой сферы, поскольку финансам присуща контрольная функция. Как отмечает Е.Ю. Грачева, осуществление финансового контроля является формой регулирования определенных производственных отношений.[297] Государственный финансовый контроль называют отдельной подсистемой государственного контроля, которые является общей функцией государственного управления, обеспечивающей реализацию единой финансовой политики.[298]

Контролю за бюджетом в юридической литературе всегда уделялось большое внимание. И.Т. Тарасов писал, что правильная деятельность органов финансового управления обеспечивается отчетностью, которая должна быть просматриваема и проверяема, а «непредставление отчетов или несвоевременное их представление имеет значение столь важного упущения по службе, что, независимо от ответственности виновных, оно должно повлечь за собой немедленную ревизию».[299] Он выделял контроль постоянный (внешний и внутренний; специальный и общий) и дополнительный, предварительный и последующий.[300] И.Х. Озеров также классифицировал контроль на предварительный и последующий и писал, что контроль должен носить характер документальный,

---

[297] Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция. 2000. С.13.

[298] Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред .д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятельно науки Российской Федерации / А.Ф.Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Анкил. 2012. С.220.

[299] Тарасов И.Т. Очерки науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. С.184.

[300] Тарасов И.Т. Указ.соч. С.187.

независимый от исполнительной власти и публичный. [301] Принцип независимости органов контроля и необходимость придания ему властных полномочий подчеркивали Э.Н. Берендтс[302]и И.Т. Тарасов. Последний из указанных авторов писал, что контролирующие органы должны быть независимы от контролируемых, а ближайший результат контроля – утверждение или неутверждение рассматриваемых отчетов - должен быть связан с юридическими последствиями для проверяемых.[303] Он также подчеркивал необходимость внешнего контроля, как и В.А. Лебедев, который отмечал, что «если право окончательного контроля дать самим кассам, то они были бы судьями в собственном деле».[304]

С.И. Иловайский также выделял предварительный и последующий контроль; контроль над распорядительными операциями (правовой и политический контроль) и над исполнительными операциями (правовой контроль). В учебнике С.И. Иловайского выделяются следующие формы организации контроля: подчиненный (правительственный, министерский, независимый) и верховный (законодательный и верховно-административный). Финансовый контроль над исполнителями осуществлялся постоянно (простое или двойное счетоводство либо взаимный контроль должностных лиц) или периодически (проверка отчетности исполнений либо фактическая проверка наличности или бумажная поверка). Предварительный контроль должен ограничиваться предупреждением неправомерных операций, а орган контроля должен быть устранен от всякого участия в активном финансовом управлении. Последующий финансовый контроль должен проводиться над распорядителями средств.[305] Таким образом, до 1917 года теоретическая база организации государственного финансового контроля России была достаточно развита, однако на практике осуществление этого вида контроля

---

[301] Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М.: ООО «ЮрИнфоР-Пресс», 2008. С.113.
[302] Берендтс Э.Н. Русское финансовое право // М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. С.104-10.
[303] Тарасов И. Т. Указ. соч. С.188.
[304] Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права России»), 2000. С.147-148.
[305] Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1912. С.454 и след.

было затруднено ограничением круга подконтрольных объектов и бюрократизацией.

В советский период система государственного финансового контроля была по сути выстроена заново, что было обусловлено многими факторами – от изменения государственного строя до усиления планового начала в экономике и сфере государственных финансов. М.А. Гурвич указывал, что цель финансового контроля - это проверка соблюдения, исполнения и правильного применения законов и других нормативных актов, направленных на точное и своевременное выполнение всеми субъектами финансовых отношений своих обязательств перед государством и на правильное, эффективное и экономное расходование по целевому назначению государственных денежных средств.[306] В учебнике под редакцией В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкина было сформулировали определение финансового контроля как контроля за производством, распределением, использованием совокупного общественного продукта и национального дохода, осуществляемого в процессе финансовой деятельности советского государства. Там же утверждалось, что это контроль за законностью и целесообразностью всех действий и мероприятий, проводимых в процессе планового собирания, распределения и использования денежных средств. [307] М.И. Пискотин сформулировал определение контроля за исполнением бюджета, под которым он понимал «обеспечение своевременного поступления предусмотренных им доходов по каждому источнику и осуществление всех запланированных расходов в соответствии с их целевой направленностью при строгом соблюдении принципа экономии».[308]

Что касается видов и методов государственного финансового контроля, в юридической литературе советского периода наблюдалось некоторое расхождение позиций ученых по этим вопросам. Так, Е.А. Ровинский, в отличие от М.А.

---

[306] Гурвич М.А. Советское финансовое право. М.,1954. С.342.
[307] Финансовое право: учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.,1967. С.396.
[308] Пискотин М.И. Советское бюджетное право (Основные проблемы). М.: Юридическая литература. 1971. С.288.

Гурвича, предварительный, текущий и последующий контроль называл методами финансового контроля, а видами финансового контроля он считал контроль общегосударственный, внутриведомственный и общественный.[309] В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкин под видами финансового контроля понимали предварительный и последующий контроль. Среди методов контроля ими выделялись предварительное рассмотрение финансово-плановых актов, ревизии и проверки. Это могли быть проверки финансово-отчетной документации и выполнения ранее данных указаний о нарушении финансовой дисциплины, оперативные проверки на местах. [310]

Финансовый контроль в бюджетной сфере был прерогативой высших и местных органов государственной власти и управления, органов народного контроля, финансовых и кредитных органов. Специальными органами финансового контроля были контрольно-ревизионные управления финансовых органов, кроме того, осуществлялся внутриведомственный и общественный финансовый контроль, однако органов внешнего независимого финансового контроля аналогичных контрольно-счетным органам, действующим в настоящее время, не было.

Таким образом, государственному финансовому контролю в советской юридической литературе уделялось достаточное внимание, хотя были расхождения во взглядах на соотношение видов, форм и методов финансового контроля.

Новый этап развития изучения государственного финансового контроля начался в 1990-х годах.

С.О. Шохин и Л.И. Воронина определили его как систему органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности действий в сфере образования, распределения и использования денежных фондов государства и органов местного самоуправления. Они считают его одной из форм

---

[309] Ровинский Е.А. Актуальные проблемы советского финансового права. М.,1960. С.180.
[310] Финансовое право: учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.,1967. С.412 и след.

государственного контроля, способствующую обеспечению законности, охране собственности, правильному эффективному и экономичному использованию бюджетных, заемных и собственных средств, помогающую вскрывать нарушения финансовой дисциплины. [311] Н.И. Химичева определяла государственный финансовый контроль как контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны и ее регионов.[312]

Среди задач государственного финансового контроля в числе важнейших изначально при формировании современной системы государственного финансового контроля в литературе выделялись следующие: контроль за целевым и надлежащим использованием государственных финансовых средств и объектов государственной собственности; привлечение виновных к ответственности; взыскание причиненного государству ущерба; разработка и реализация превентивных мероприятий и пр.[313]

Государственный финансовый контроль, осуществляемый в бюджетной сфере, пронизывает все стадии бюджетного процесса и «в его завершении сам приобретает самостоятельное значение»[314]. При этом он приобретает особое значение для достижения государством стоящих перед ним целей и задач.[315] И.Б. Лагутин описывает бюджетный контроль в широком и узком смыслах, понимая под первым «деятельность уполномоченных субъектов по контролю за соблюдением бюджетного законодательства и по оценке эффективности публичного управления и в целом бюджетной политики государства, а … в узком смысле – контроль,

---

[311] Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. М.,1997. С.13 и след.
[312] Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И.Химичева. М.: Юристъ. 2000. С.109-110.
[313] Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. М.,1998. С.20.
[314] Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред .д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятельно науки Российской Федерации / А.Ф.Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Анкил. 2012.(автор главы: А.А. Васильев). С.227.
[315] Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С.162.

осуществляемый исключительно в рамках бюджетного процесса».[316] По мнению А.В. Голубева, финансово-бюджетный контроль представляет собой «регламентируемую законодательством Российской Федерации, основанную на властном подчинении финансовую деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по контролю за исполнением бюджетов, включающую анализ поведения участников бюджетного процесса, связанного с исполнением бюджетов, сравнение результатов анализа с требованиями правовых норм, регулирующих бюджетные правоотношения, фиксирование результатов сравнения, издание необходимых для осуществления контроля индивидуальных правовых актов».[317]

В Бюджетном кодексе Российской Федерации повсеместно используется более широкий термин «государственный финансовый контроль», при этом имеется в виду бюджетный контроль. Такой подход законодателя постоянно и обоснованно подвергается критике[318]. Синонимичность использования этих терминов в Бюджетном кодексе Российской Федерации подтверждается и тем, что в статье 265 БК РФ раскрывается содержание государственного финансового контроля, под которым понимается контроль, осуществляемый «в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета».

---

[316] Лагутин И.Б. О становлении института финансового контроля в России: к 200-летию Государственного контроля// Финансовое право. 2011. №3. С.19-26.

[317] Голубев А.В. Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2009. С. 9.

[318] Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С. 204-205; Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред .д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятельно науки Российской Федерации / А.Ф.Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Анкил. 2012. С.221.

В связи с этим в данной работе понятия «внешний (внутренний) бюджетный контроль» и «внешний (внутренний) государственный финансовый контроль» будут использоваться как равнозначные. При этом не отрицается, что государственный финансовый контроль как средство реализации обратной связи налоговой и бюджетной политики государства – более широкое понятие, нежели бюджетный контроль. По мнению некоторых авторов, совокупность функций государственного финансового контроля так широка, что на практике он становится государственным аудитом.[319] И.В. Бит-Шабо обоснованно критикует смешение понятий финансового контроля и аудита[320], уточняя, что «аудит направлен на определение уровня и (или) качества чего-либо, который необходимо достигнуть, а контроль - на определение факта достижения уровня и (или) качества, а также его соблюдения».[321]

Основная цель бюджетного контроля, как пишет Е.Ю. Грачева - это «соблюдение законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством и муниципальным образованиями своих функций и задач».[322] М.Н. Кошлина, исследуя правовое регулирование бюджетного контроля субъектов Российской Федерации, пришла к выводу, что особенности такого контроля находят свое проявление в специфике бюджетно-правового статуса его субъектов, а также объектов и предметов такого контроля. Она обосновывает тесную связь объекты бюджетного контроля бюджетными полномочиями субъектов Российской Федерации, поскольку в качестве объектов ею рассматриваются действия участников регионального бюджетного процесса по составлению, утверждению проектов бюджетов и исполнению бюджетов

---

[319] Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв.ред д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятельно науки Российской Федерации / А.Ф.Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Анкил. 2012 С.225, 245-246 (автор главы: А.А. Васильев).

[320] См. подробнее, например: Бит-Шабо И.В. Особенности правового регулирования финансово-контрольных отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 4. С. 61-78

[321] Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики: Монография / под. ред. И.А. Цинделиани. Москва : Проспект, 2023. С.282.

[322] Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция. 2000. С.114.

субъектов Российской Федерации и территориального фонда обязательного медицинского страхования.[323]

Следует признать справедливым замечание А.Г. Пауля, что законодатель при регулировании отношений в сфере государственного финансового контроля не ограничивается главой 26 БК РФ, которая носит соответствующее название, а закрепляет эти нормы и в других статьях (статьи 157, 160.2-1 БК РФ).[324] Анализ правового регулирования и системы бюджетно-контрольных отношений позволил автору выделить как непосредственно бюджетный контроль, так и особые полномочия в сфере бюджетного контроля, присущие отдельным субъектам. К последним он относит, например, законодательные органы, контрольно-счетные органы субъектов Федерации при осуществлении ими отдельных функций (например, экспертизы законопроектов), а также отдельных участников бюджетного процесса. Кроме того, отдельно выделяется контроль, осуществляемый главными распорядителями бюджетных средств в случае предоставления некоторых видов бюджетных ассигнований неучастникам бюджетного процесса, и внутренний финансовый аудит.[325] Специфические направления бюджетного контроля (например, как контроль со стороны законодательных органов в ходе обсуждения проекта бюджета) выделяют также и иные авторы.[326]

Помимо норм Бюджетного кодекса Российской Федерации правовые основы осуществления государственного финансового контроля содержатся и в Федеральном законе от 21.12.2021г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».[327] В этом нормативном акте присутствуют нормы, которые прямо или косвенно влияют на компетенцию

---

[323] Кошлина М.Н. Правовое регулирование бюджетного контроля субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2008. С. 7-8.
[324] Пауль А.Г. Бюджетное право: учебник. М.: Проспект. 2021. С.146.
[325] См. подробнее: Пауль А.Г. Указ.соч. С.146-147, 151-152.
[326] Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв.ред д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятельно науки Российской Федерации / А.Ф.Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Анкил. 2012. (автор главы: А.А. Васильев). С.229.
[327] СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

субъекта Российской Федерации в сфере бюджетного контроля. Так, в статье 2 закона в числе принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, упоминается государственный контроль, парламентский контроль (который в свою очередь реализуется в том числе через деятельность органов внешнего бюджетного контроля) и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. В число полномочий законодательных органов регионального уровня включено осуществление контроля за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (статья 8 цитируемого закона). Таким образом, устанавливается основа контроля законодательных органов субфедерального уровня за исполнением соответствующих бюджетов. Статья 38 посвящена контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации, а в статье 58 упоминается, что контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В зависимости от вида бюджетного контроля нормы, регламентирующие осуществление конкретного вида контроля, содержатся и в иных нормативных актах федерального уровня.

И.В. Бит-Шабо описывает вид финансового контроля как совокупность признаков, позволяющих объединить ряд действий в единое целое, имеющее характерные особенности, сущностные отличия. Вследствие этого вид финансового контроля и его форма представляют собой взаимопроникающие понятия, не исключающие и не противоречащие друг другу.[328] В связи с этим следует обратить внимание на классификацию государственного финансового контроля, закрепленную в статье 265 БК РФ. В настоящее время государственный

---

[328] Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2015. С.39.

финансовый контроль в соответствии с положениями этой нормы разграничивается в зависимости от времени его проведения – он может быть предварительным и последующим. Ранее в данной статье содержалось упоминание еще одного вида контроля – текущего. В 2013 году это положение было исключено из кодекса, но в нормативных правовых актах отдельных субъектах Российской Федерации остались аналогичные нормы, которые фактически закрепляют осуществление текущего бюджетного контроля непосредственно законодательными органами субъектов Российской Федерации. Например, в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджета Красноярского края текущий контроль осуществляется на заседаниях Законодательного Собрания, его комитетов и рабочих групп, в ходе парламентских слушаний, в связи с депутатскими запросами.[329] В Нижегородской области рассмотрение отдельных вопросов исполнения областного бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования проводится в ходе текущего контроля на заседаниях комитетов, депутатских слушаниях и других мероприятиях законодательного органа данного субъекта Российской Федерации.[330]

Кроме того, в цитируемой статье Кодекса содержится деление финансового контроля субфедерального уровня на внешний, который проводится контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, и внутренний, который является прерогативой Федерального казначейства и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая классификация строится на основе наличия или отсутствия связи, подчинения, зависимости контролирующего и контролируемого субъектов (или субъекта контроля и объекта контроля). Однако следует отметить, что в литературе различают внутренний бюджетный контроль и внутренний государственный контроль, понимая под первым сквозной контроль бюджетных полномочий, проводимый главными администраторами

---

[329] Статья 42 Закона Красноярского края от 18.12.2008г. № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 69.

[330] Статья 13 Закона Нижегородской области от 12.09.2007г. № 126-З «О бюджетном процессе в Нижегородской области» // Правовая среда. 2007. №66 (приложение к газете «Нижегородские новости».2007. №174).

(администраторами) бюджетных средств, а проверяющий и проверяемый в этом случае подчинены функционально, а не организационно.[331] Можно выделить также государственный финансовый контроль доходов и контроль расходов.

Внутренний финансовый контроль является одним из видов государственного финансового контроля, предусмотренного статьей 265 БК РФ, который осуществляется на уровне субъекта Российской Федерации. В литературе можно встретить следующее определение этого вида контроля: «регламентированные нормами бюджетного права действия исполнительных органов государственной власти …, направленные на установление законности, целевого характера и эффективности использования бюджетных средств подконтрольными субъектами в процессе исполнения бюджета, способствующие соблюдению законности в процессе проведения финансовой деятельности государства…, в целях достижения правопорядка в данной сфере».[332]

В статье 265 БК РФ закрепляется, что такой контроль осуществляется Федеральным казначейством и органами государственного финансового контроля - исполнительными органами субъектов Российской Федерации.

До расширения полномочий Федерального казначейства по осуществлению контроля за средствами бюджетов под казначейским контролем понималась «деятельность уполномоченных органов государственной власти в бюджетной сфере по осуществлению контроля за эффективным управлением доходами и расходами бюджета, государственными внебюджетными фондами в процессе исполнении бюджетов, повышением оперативности в финансировании государственных программ, поступлением и экономным расходованием государственных и муниципальных средств, законным, рациональным использованием государственной и муниципальной собственности». [333]

---

[331] См. подробнее: Бочкарева Е.А. Внутренний бюджетный контроль и внутренний бюджетный аудит публичных расходов: соотношение и особенности правового регулирования // Финансовое право. 2023. №3. С. 6 – 9.

[332] Пронин А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2015. С.11.

[333] Гогричиани М.Г. Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2007. С.10.

Затем возможности Федерального казначейства в сфере осуществления бюджетного контроля значительно расширились. Однако это полномочия органа федерального уровня, а компетенция субъекта Российской Федерации в осуществлении внутреннего финансового (бюджетного) контроля ограничивается возможностью закрепления таких полномочий за органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия указанных органов перечислены в статье 269.2 БК РФ. Они касаются как контроля за соблюдение нормативных актов, так и определенных в данной норме условий договоров и соглашений, например, заключенных в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета или исполнения государственных (муниципальных) контрактов, а также контроль в сфере госзакупок. Кроме того, органы внутреннего контроля будут интересовать некоторые отчеты: о результатах предоставления и (или) использования бюджетных средств, о реализации государственных программ или об исполнении государственных заданий учреждений, о достижении значений показателей результативности предоставления средств из бюджета.

На практике субъекты Российской Федерации могут закреплять полномочия в сфере внутреннего финансового контроля как за органом, у которого это будет частью его компетенции (в этом случае обычно выделяется отдельное подразделение, отвечающее за внутренний бюджетный контроль), так и создавать специальные органы, для которых осуществление такого контроля является основной деятельностью.

Примерами закрепления полномочий по осуществлению внутреннего финансового контроля за финансовым органом могут служить Ставропольский край[334] или Республика Ингушетия, где министерство финансов региона представляет собой орган внутреннего государственного финансового контроля.

---

[334] Постановление Губернатора Ставропольского края от 28.06.2006г. № 389 «О министерстве финансов Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2006. № 20. Ст. 5722.

Как уточняется в соответствующем нормативном акте Республики Ингушетия, министерство осуществляет деятельность по контролю в сфере бюджетных правоотношений.[335] В Курской области соответствующий орган прямо называется Министерством финансов и бюджетного контроля, то есть органом, который в том числе осуществляет внутренний государственный финансовый контроль.[336] На финансовые органы возложены функции внутреннего бюджетного контроля и в других регионах, например, в Республике Коми,[337] Вологодской области.[338] Интересным примером может служить Ульяновская область, где полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля, являющихся исполнительными органами субъектов Российской Федерации, возложены в соответствии с пунктом 2 статьи 1.1 Закона Ульяновской области от 02.10.2012г. №123-ЗО «Об особенностях бюджетного процесса в Ульяновской области»[339] непосредственно на Правительство области, а не на финансовый орган. А.Б. Пронин считает закрепление осуществления внутреннего бюджетного контроля за финансовым органом более рациональным, поскольку в результате исполнение бюджета и контроль за исполнением концентрируются у одного субъекта, что облегчает передачу информации в рамках его структуры.[340]

Однако создание специального органа внутреннего финансового контроля представляет более интересный вариант реализации компетенции субъекта Российской Федерации в сфере осуществления внутреннего бюджетного контроля, поэтому следует рассмотреть его подробнее.

---

[335] Постановление Правительства Республики Ингушетия от 30.01.2019г. № 17 «Об утверждении порядков осуществления полномочий органа внутреннего государственного финансового контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.02.2019.

[336] Постановление Губернатора Курской области от 30.11.2022г. № 382-пг «Об утверждении Положения о Министерстве финансов и бюджетного контроля Курской области» // «Курская правда. 2022. № 145.

[337] Постановление Правительства Республики Коми от 30.12.2011 г. № 649 «О Министерстве финансов Республики Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2012. № 3. Ст. 57.

[338] Постановление Правительства Вологодской области от 16.08.2005г. № 882 «Об утверждении Положения о Департаменте финансов Вологодской области» // Красный Север. 2005. № 130.

[339] Ульяновская правда. № 109(23.234), 05.10.2012.

[340] Пронин А.Б. Указ.соч. С.69.

Создание таких органов было осуществлено во многих субъектах Российской Федерации, причем наименования органов сильно отличаются – это могут быть службы, инспекции, департаменты, управления. Например, в Алтайском крае функционирует Инспекция финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок.[341] В Архангельской области внутренний бюджетный контроль осуществляет контрольно-ревизионная инспекция.[342] В Москве[343] и Московской области[344] существуют главные контрольные управления соответствующих публично-правовых образований, в Омской области - Главное управление финансового контроля.[345] В Республике Адыгея органом внутреннего бюджетного контроля стало Управление государственного финансового контроля. [346] Многие субъекты Российской Федерации создали службы: Ивановская[347] и Иркутская[348] области, а также Республика Дагестан[349] - службы государственного финансового контроля, Республика Крым - Службу финансового надзора,[350] Ханты-Мансийский

---

[341] Указ Губернатора Алтайского края от 13.11.2018г. № 176 «Об утверждении Положения об инспекции финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Алтайского края» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 13.11.2018.

[342] Постановление Правительства Архангельской области от 18.12.2009г. № 216-пп «Об утверждении Положения о контрольно-ревизионной инспекции Архангельской области» // Волна. 2009. № 56.

[343] Постановление Правительства Москвы от 01.06.2012г. № 252-ПП «Об утверждении Положения о Главном контрольном управлении города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 32.

[344] Постановление Губернатора Московской области от 12.11.2013г. № 289-ПГ «Об утверждении Положения и установлении штатной численности Главного контрольного управления Московской области» // Информационный вестник Правительства МО. 2014. № 3.

[345] Указ Губернатора Омской области от 11.09.2012г. №93 «О создании Главного управления финансового контроля Омской области» // Омский вестник. 2012. №43.

[346] Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 17.01.2014г. №5 «О Положении об Управлении государственного финансового контроля Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2014. № 1.

[347] Постановление Правительства Ивановской области от 25.12.2013г. №540-п «Об утверждении Положения о службе государственного финансового контроля Ивановской области» // Официальный сайт Правительства Ивановской области http://www.ivanovoobl.ru, 25.12.2013.

[348] Постановление Правительства Иркутской области от 26.12.2013 № 615-пп «О службе государственного финансового контроля Иркутской области» // Областная. 2014. № 2

[349] Постановление Правительства Республики Дагестан от 12.02.2021г. № 24 «Вопросы Службы государственного финансового контроля Республики Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 17.02.2021, № 0500202102170011.

[350] Постановление Совета министров Республики Крым от 27.06.2014г. №170 «Об утверждении Положения о Службе финансового надзора Республики Крым» // Текст документа опубликован не был. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

автономный округ – Службу контроля,[351] Республика Тыва - Службу по финансово-бюджетному надзору.[352]

Эти органы кроме непосредственно внутреннего государственного финансового контроля осуществляют и иные виды контроля, например, в сфере закупок, расходования средств на капремонт, закупок, осуществляемых региональных оператором, и т.д. В Республике Крым разделяется внутренний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений, контроль за предприятиями, учреждениями и организациями региона, созданными в соответствии с правовыми актами Совета министров Республики (при этом в качестве отдельной задачи выделяется контроль за деятельностью республиканских унитарных предприятий по поручению главы региона или главы органа исполнительной власти Республики), и контроль за использованием предоставляемых бюджету Республики так называемых «горизонтальных» межбюджетных трансфертов - из бюджетов других субъектов Российской Федерации в рамках заключенных соглашений.

Права органов государственного внутреннего финансового контроля в ходе его осуществления детализированы в пункте 2 статьи 269.2 БК РФ и включают в себя право использовать определенные методы бюджетного контроля, направлять соответствующим субъектами различные документы, имеющие юридическое значение - акты, заключения, представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, назначать экспертизы, получать доступ к определенным системам, информации и данным и т.д.

В нормативных актах субъектов Российской Федерации указанные полномочия могут раскрываться более детализировано.

---

[351] Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 22.09.2012г. №356-п «О службе контроля Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 2012. № 9. Ст. 1132.

[352] Постановление Правительства Республики Тыва от 11.03.2021г. №111 «Об утверждении Положения о Службе по финансово-бюджетному надзору Республики Тыва и ее структуры» // http://publication.pravo.gov.ru/document/1700202103150010.

Так, выделяются отдельные полномочия по направлению некоторых запросов. К последним относится, например, запрос органам государственной власти, местного самоуправления, управления государственными внебюджетными фондами, организациям и должностным лицам о предоставлении информации, документов и материалов, касающихся объекта контроля, то есть по сути осуществление встречной проверки. Это право закреплено за Службой государственного финансового контроля Ивановской области, у которой, как и у некоторых других региональных органов внутреннего бюджетного контроля, выделяются отдельные полномочия по обращению в суд с требованием о возмещении ущерба, причиненного публично-правовому образованию в случае неисполнения предписаний. В нормативном акте, регулирующем деятельность контрольно-ревизионной инспекции Архангельской области, круг закрепляемой компетенции и полномочий весьма широк – от возможности инициирования создания и упразднения совещательных и вспомогательных органов при Губернаторе в пределах своей компетенции до участия в разработке и реализации региональной программы по правовому информированию и правовому просвещению и собственно реализации этой программы. В Республике Крым некоторые дополнительные полномочия соответствующего контрольного органа были обусловлены спецификой статуса самого субъекта Российской Федерации и процедурой его вхождения в состав государства. Например, указанная Служба получила право взыскивать задолженность по налогам, сборам и обязательным платежам, если эта задолженность образовалась в переходный период и подлежала зачислению в республиканский бюджет при условии, что налогоплательщик был зарегистрирован на территории данного субъекта. В Республике Тыва в числе полномочий соответствующей Службы в рамках осуществления внутреннего бюджетного контроля выделяется проверка годовых отчетов об исполнении местных бюджетов так называемых «высокодотационных» муниципальных образований.

Также в зависимости от субъекта Российской Федерации может отличаться и порядок формирования органов внутреннего финансового контроля. В большинстве случаев руководитель соответствующего органа назначается руководителем региона без каких-либо согласований, например, в Москве, в Архангельской области, в Республиках Дагестан, Крым, Тыва, Адыгея. При этом назначение заместителя руководителя такого органа может потребовать согласований нескольких органов власти. Например, в Республике Тыва заместитель назначается Правительством по согласованию с Главой Республики. Иногда в нормативном акте, регламентирующем полномочия соответствующего органа, не детализируется порядок назначения его руководителя, а просто констатируется наличие такого должностного лица (например, в Ивановской области). В некоторых субъектах Российской Федерации назначение самого руководителя требует дополнительных консультаций. Например, в Алтайском крае руководитель Инспекции назначается Губернатором с учетом мнения заместителя председателя Правительства данного субъекта.

Таким образом, субъекты Российской Федерации обладают достаточно широкой **компетенцией в сфере организации внутреннего бюджетного контроля**, которая заключается в следующем:

выбор органа, осуществляющего внутренний финансовый (бюджетный) контроль в субъекте Российской Федерации (высший исполнительный орган, финансовый орган (его подразделение), специально создаваемый орган), и наименования этого органа. На практике в случае создания специального органа наименования отличаются разнообразием;

детализации полномочий органа государственного внутреннего финансового контроля;

полномочия по определению порядка его формирования.

Закрепляются указанные моменты в большинстве субъектов Российской Федерации нормативными актами высших исполнительных органов регионального уровня (например, Москва, Республики Адыгея, Крым и Дагестан, Ивановская

область, Иркутская область и др.), хотя в некоторых случаях правовой статус указанных органов находил свое отражение в нормативных правовых актах глав регионов (например, Московская и Омская области, Алтайский край).

Таким образом, компетенция субъекта Российской Федерации в сфере государственного внутреннего бюджетного контроля достаточно гибкая и вариативная, хотя ограничена рамками федеральных требований, как и в случае с внешним бюджетным контролем (полномочия субъекта Российской Федерации в сфере внешнего бюджетного контроля будут подробно рассмотрены в следующем параграфе).

Что касается применения риск-ориентированного подхода при осуществлении внутреннего бюджетного контроля, федеральные стандарты, применяемые при осуществлении такого контроля и состав которых закреплен в статье 269.2 БК РФ, прямо упоминают риск-ориентированность в числе принципов осуществления профессиональной деятельности. Под таким принципом понимается концентрация «усилий и ресурсов органа контроля при осуществлении контрольной деятельности в отношении объектов контроля и (или) направлений их деятельности, по которым наиболее вероятно наступление событий (совершение нарушений), способных причинить ущерб публично-правовому образованию и (или) способных повлечь неэффективное использование бюджетных средств, существенное искажение информации об активах, обязательствах и (или) о финансовом результате».[353] Более подробное описание риск-ориентированного подхода и рисков содержится также в федеральном стандарте, посвященном планированию контрольных мероприятий.[354] В нем сформулированы понятия риск-ориентированного подхода и собственно рисков в бюджетной сфере,

---

[353] Постановление Правительства РФ от 06.02.2020г. №95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // СЗ РФ.2020. № 6. Ст. 699.

[354] Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27.02.2020г. № 208) // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1206.

установлено определение критериев рисков и шкала их оценок, позволяющих присваивать этим рискам категории (всего 6) и т.п.

Отдельно следует выделить закрепление в этом документе права органов, осуществляющих ведомственный контроль, предусматривать дополнительные требования к анализу рисков. Это право обусловлено возможностью для указанных органов издавать свои стандарты - ведомственные правовые акты, если такая возможность предусмотрена федеральными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, что следует из положений статьи 269.2 БК РФ.

Право дополнять состав критериев рисков достаточно активно реализуется соответствующими органами субфедерального уровня на практике. Например, в Московской области главное контрольное управление предусмотрело дополнительные критерии при определении значения критериев «существенность» и «вероятность», помимо указанных в цитируемом выше федеральном стандарте. Среди дополнительных критериев существенности учитывается в том числе отсутствие контрольных мероприятий со стороны указанного органа внутреннего контроля за три года, предшествующих планируемому году.[355] В Пермском крае среди дополнительных критериев, введенных региональным Министерством финансов по критерию «вероятность», можно выделить, например, длительность периода, прошедшего с момента проведения органом финансового контроля контрольного мероприятия в отношении объекта контроля, либо отсутствие таких мероприятий. Критерии существенности дополнены наличием в отношении проверяемого объекта поручений (информации) председателя (либо его первого заместителя) регионального правительства.[356]

---

[355] Распоряжение Мособлконтроля от 29.12.2022г. №82-р «Об утверждении стандарта осуществления Главным контрольным управлением Московской области внутреннего государственного финансового контроля «Анализ рисков, присваиваемых объекту контроля при составлении проекта плана проведения Главным контрольным управлением Московской области проверок, ревизий, обследований в рамках осуществления полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[356] Приказ Министерства финансов Пермского края от 18.07.2022г. №39-01-22-274 «Об утверждении Ведомственного стандарта осуществления Министерством финансов Пермского края полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора

Следует различать государственный внутренний финансовый (бюджетный) контроль, реализуемый субъектами Российской Федерации в пределах своей компетенции, внутренний финансовый аудит и внутренний финансовый контроль.

И.Б. Лагутин считает внутренний финансовый аудит не финансовым контролем, а особым видом управленческой деятельности, направленным на повышение качества организации и осуществления финансовой работы органа исполнительной власти. Он отличается как объектом (при аудите таковым являются не денежные средства, а бюджетная процедура), так и методами и результатами, а также имеет организационные особенности.[357]

Е.А. Бочкарева описывает внутренний финансовый аудит и внутренний финансовый контроль как терминологически схожие и практически взаимосвязанные явления, но указывает, что юридически и функционально они самостоятельны, отличаясь по целям, правовому обеспечению, субъектам и объектам.[358] Следует оговорить, что в данном случае речь идет о внутреннем финансовом контроле, регулируемом статьей 160.2-1 БК РФ.

А.Б. Пронин, опираясь на действующую на момент проведенного им исследования редакцию Бюджетного кодекса Российской Федерации, разделял на субфедеральном уровне внутренний государственный бюджетный контроль финансовых органов (является прерогативой Федерального казначейства и финансовых органов субъектов Российской Федерации) и внутренний бюджетный контроль должностных лиц распорядителей (получателей) и администраторов бюджетных средств. Он также придерживается точки зрения, что в ходе такого контроля проверяются именно бюджетные процедуры, а интерес Казначейства и финансовых органов направлен на денежные операции. [359]

Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2022. № 29.

[357] См. подробнее: Лагутин И.Б. К вопросу об организации внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2020. №5. С. 11 - 14.

[358] См. подробнее: Бочкарева Е.А. Внутренний бюджетный контроль и внутренний бюджетный аудит публичных расходов: соотношение и особенности правового регулирования // Финансовое право. 2023. № 3. С. 6 - 9.

[359] Пронин А.Б. Указ. соч. С.11-12.

При этом следует учитывать, что выводы автора были обусловлены тем, что во время написания цитируемой работы в бюджетном законодательстве (статья 160.2-1 БК РФ) прямо разграничивался внутренний финансовый аудит и внутренний финансовый контроль; каждый из них описывался и регламентировался в указанной статье отдельно. Однако в 2019 году в данную норму были внесены изменения[360], в соответствии с которыми внутренний финансовый контроль включен в описание одной из целей осуществления указанного аудита. Под таким контролем понимается в настоящее время оценка надежности внутреннего процесса главного администратора или администратора бюджетных средств, который осуществляется в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий. С точки зрения Министерства финансов Российской Федерации это составная часть каждого бюджетного полномочия администраторов (в том числе главных) бюджетных средств,[361] указанный контрольный механизм реализуется в ходе формирования любого юридически значимого документа и (или) совершения операций, действий, направленных на выполнение бюджетного полномочия.[362]

Таким образом, представляется, что внутренний финансовый аудит – понятие более широкое и включает в себя предоставление информации, состав которой, как и цели осуществления такого аудита, закреплены в статье 160-2.1 БК РФ. Судя по формулировке наименования статьи и его соотношения с содержанием внутренний финансовый аудит кроме внутреннего финансового контроля включает в себя также мониторинг качества финансового менеджмента, в том числе исполнения бюджетных полномочий, поскольку название статьи содержит упоминание только

---

[360] Федеральный закон от 26.07.2019г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. №30. Ст. 4101.

[361] Письмо Минфина России от 17.12.2019г. №02-02-05/98728 «Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[362] Письмо Минфина России от 11.10.2019г. №02-02-05/78282 // (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

указанного аудита, но раскрываются в ней и внутренний финансовый контроль, и мониторинг качества финансового менеджмента. Все эти грани контрольной деятельности входят в компетенцию субъекта Российской Федерации и могут осуществляться соответствующими органами власти субфедерального уровня.

Для осуществления внутреннего финансового аудита существуют базовые федеральные подзаконные акты, регламентирующие стандарты его осуществления, которые закрепляют его принципы и задачи,[363] порядок планирования и проведения,[364] основания и порядок организации, а также случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению такого аудита[365] и иные вопросы. Опираясь на эти стандарты, администраторы бюджетных средств (в том числе главные), осуществляющие внутренний финансовый аудит, могут принимать свои ведомственные акты, обеспечивающие осуществление такого аудита (пункт 5 статьи 160.2-1 БК РФ). Минфин России подчеркивает, что издание такого акта - это право лица, осуществляющего аудит.[366]

В субъектах Российской Федерации право регулировать порядок осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита используется достаточно активно. Анализ нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации показал, что до внесения в 2019 году упомянутых выше изменений в статью 160.2-1 БК РФ регулирование указанных контроля и аудита могло концентрироваться в одном документе[367], принятом высшим органом

---

[363] Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» (утв. Приказом Минфина России от 21.11.2019г. №196н) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.12.2019.

[364] Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» (утв. Приказом Минфина России от 05.08.2020г. №160н) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 01.09.2020.

[365] Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» (утв. Приказом Минфина России от 18.12.2019г. №237н) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 10.01.2020.

[366] Письмо Минфина России от 17.12.2019г. №02-02-05/98728 «Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[367] См., например: Постановление Правительства Воронежской области от 30.12.2014г. №1227 «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области, главными администраторами (администраторами) доходов областного бюджета и бюджета Территориального фонда

исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В настоящее время на субфедеральном уровне обычно издаются самостоятельные акты по вопросам реализации компетенции по осуществлению внутреннего финансового контроля[368] и внутреннего финансового аудита[369], причем принимаются они отраслевыми органами. Указанные нормативные правовые акты могут иметь различную форму (в подавляющем большинстве случаев это приказы, но изредка встречаются и распоряжения[370]) и отличаться по детализации, что видно даже из объема этих документов. Например, Приказ Министерства энергетики и жилищно-коммунального комплекса Омской области от 27.02.2024г. №9-п[371], посвященный

обязательного медицинского страхования Воронежской области, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 08.01.2015; Постановление Правительства Пермского края от 29.09.2015г. № 762-п «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета Пермского края внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.10.2015.

[368] См., например: Приказ Министерства сельского хозяйства Амурской области от 07.09.2020г. №360 «Об утверждении Стандартов осуществления внутреннего финансового контроля»; Приказ Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области от 29.12.2021г. № 596 «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового аудита в Министерстве агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области и признании утратившим силу Приказа Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области от 25.06.2018г. №278 «Об утверждении Положений о внутреннем финансовом контроле и внутреннем финансовом аудите в Министерстве агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области»// Документы опубликованы не были (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[369] См., например: Приказ Министерства энергетики и жилищно-коммунального комплекса Омской области от 27.02.2024г. № 9-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления внутреннего финансового аудита в Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Омской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.02.2024; Приказ Минкультуры Новосибирской области от 16.05.2024г. №229 «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового аудита в министерстве культуры Новосибирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Новосибирской области http://www.nsopravo.ru, 30.05.2024; Приказ Министерства ЖКХ и ГЗН Пензенской области от 24.01.2024г. №20/ОП «Об утверждении Положения о внутреннем финансовом аудите Министерства жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области» // Официальный сайт Министерства жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области http://uprgkh.pnzreg.ru/, 25.01.2024.

[370] Например: Распоряжение Минздрава Московской области от 04.10.2019г. № 91-Р»Об утверждении Правил организации и осуществления внутреннего финансового контроля Министерством здравоохранения Московской области и государственными казенными учреждениями, подведомственными Министерству здравоохранения Московской области» // Официальный сайт Министерства здравоохранения Московской области http://mz.mosreg.ru, 10.10.2019; Распоряжение министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области от 25.02.2021г. № 59-138-мр «Об утверждении Положения о внутреннем финансовом контроле в министерстве строительства, дорожного хозяйства Иркутской области» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[371] «Об утверждении Порядка организации и осуществления внутреннего финансового аудита в Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Омской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.02.2024.

регулированию внутреннего финансового аудита в этом органе, почти в 2 раза меньше по объему, чем аналогичный приказ Министерства культуры Новосибирской области от 16.05.2024г. №229[372], поскольку в последнем содержится, например, отдельный раздел, регламентирующий цели и организацию внутреннего аудита, отсутствующий в акте Омской области.

В качестве исключений, когда осуществление органом внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита регулируется единым документом, можно привести действующие акты Аппарата администрации Ненецкого автономного округа[373], Министерства здравоохранения Сахалинской области[374], Департамента казачества Краснодарского края[375] и министерства строительства Красноярского[376] края, Министерства Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации Чеченской Республики[377], а также Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан[378].

---

[372] «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового аудита в министерстве культуры Новосибирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Новосибирской области http://www.nsopravo.ru, 30.05.2024.

[373] Приказ Аппарата администрации Ненецкого автономного округа от 25.08.2020г. № 29 «Об утверждении порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита Аппаратом Администрации Ненецкого автономного округа и признании утратившим силу приказа Аппарата Администрации Ненецкого автономного округа от 15.08.2017 № 68» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 26.08.202.

[374] Приказ Министерства здравоохранения Сахалинской области от 13.02.2023г. №1-3.13-34/23 «Об утверждении порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в министерстве здравоохранения Сахалинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 15.02.2023.

[375] Приказ Департамента казачества Краснодарского края от 15.09.2020г. №133 «Об утверждении Положения о порядке организации и осуществления в департаменте по делам казачества, военным вопросам и работе с допризывной молодежью Краснодарского края внутреннего финансового контроля и бюджетного полномочия по внутреннему финансовому аудиту» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[376] Приказ министерства строительства Красноярского края от 09.01.2020г. № 1-о «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита министерством строительства Красноярского края» // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края http://www.zakon.krskstate.ru, 13.01.2020.

[377] Приказ Министерства Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации от 18.01.2024г. №05-п «Об утверждении порядка осуществления внутреннего финансового контроля и порядка осуществления внутреннего финансового аудита» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[378] Приказ Минстроя Республики Дагестан от 29.08.2022г. №11-Пр-116 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении внутреннего финансового аудита и внутреннего финансового контроля в Министерстве строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

На основе вышеизложенного можно сделать следующие **выводы**. Компетенция субъекта Российской Федерации в сфере государственного внутреннего бюджетного контроля достаточно гибкая и вариативная, но ограничена рамками федеральных требований. Субъект Российской Федерации обладает компетенцией как в сфере непосредственного осуществления внутреннего бюджетного контроля, так и в сфере его организации. Компетенция в сфере организации внутреннего бюджетного контроля заключается в следующем:

выбор органа, осуществляющего внутренний финансовый (бюджетный) контроль в субъекте Российской Федерации (высший исполнительный орган, финансовый орган (его подразделение), специально создаваемый орган), и наименования этого органа;

детализации полномочий органа государственного внутреннего финансового контроля;

полномочия по определению порядка его формирования.

Кроме того, в компетенцию субъекта Российской Федерации входит внутренний финансовый аудит, включающий в себя мониторинг качества финансового менеджмента, в том числе исполнения бюджетных полномочий.

3.2. Осуществление внешнего бюджетного контроля субъектом Российской Федерации

Внешний финансовый контроль является одним из видов государственного финансового контроля, предусмотренного статьей 265 БК РФ, который осуществляется на уровне субъекта Российской Федерации. Помимо указанных в предыдущем параграфе положений БК РФ ключевым нормативным правовым актом, регламентирующим создание и функционирование контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, является Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований» (далее – ФЗ №6-ФЗ).[379] Кроме того, субъект Российской Федерации создает свою нормативную правовую базу, где главную роль играют положения устава (конституции) субъекта Российской Федерации, закрепляющие правовой статус контрольно-счетного органа, а также отдельный закон субъекта Российской Федерации, регулирующий полномочия таких органов и порядок их создания и функционирования.

Хотя субъекты Российской Федерации обладают правом нормотворчества в сфере бюджетного контроля, как внешнего, так и внутреннего, А.Б. Пронин считает, что нормы, регулирующие осуществление бюджетного контроля, на практике имеют тенденцию к унификации, снижая тем самым уровень правовых гарантий самостоятельности субъектов Российской Федерации. Он аргументирует это тем, что субъекты Российской Федерации по сути обязаны создавать собственные контрольно-счетные органы, при этом они не получили права наделять их полномочиями, отличными от закрепленных федеральным законодательством, а сами региональные контрольно-счетные органы фактически включены в определенную иерархическую систему.[380]

В целом структура нормативного акта субфедерального уровня, закрепляющего полномочия органов внешнего бюджетного контроля, не отличается значительным разнообразием в разных субъектах Российской Федерации, поскольку они опираются на требования федерального законодательства. Однако некоторая детализация полномочий таких органов встречается в этих актах.

Часть из них вытекает из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, не продублированных в Федеральном законе №6-ФЗ. В качестве примера можно привести полномочия, которые закреплены в статье 157 БК РФ:

по подготовке предложений по совершенствованию осуществления внутреннего финансового аудита, что нашло отражение в законах Смоленской

---

[379] СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.
[380] Пронин А.Б. Указ. соч. С.8-9, 19-32 .

области,[381] Архангельской области,[382] Мурманской области,[383] Ростовской области[384] и др.;

по осуществлению аудита эффективности, который закреплен в качестве самостоятельного полномочия в актах Воронежской области,[385] Костромской области,[386] Республики Башкортостан,[387] Камчатского края[388] и др.

Встречаются иные дополнительные и детализированные полномочия. Например, у контрольно-счетной палатой Иркутской области выделяются дополнительные полномочия по подготовке предложений в пределах полномочий по совершенствованию регионального законодательства и внесению их на рассмотрение законодательного органа, а также разработка методических пособий по проведению контрольных мероприятий и совершенствованию внешнего государственного финансового контроля.[389] В Смоленской области контрольно-счетная палата должна подготавливать финансово-экономическое обоснование проекта областного закона, если он вносится депутатами областного законодательного органа.[390] В законе Ивановской области[391] полномочия контрольно-счетной палаты закреплены значительно детальнее, чем в акте федерального уровня - отдельно выделяется анализ причин выявляемых

---

[381] Статья 8 Закона Смоленской области от 23.06.2011г. № 37-з «О Контрольно-счетной палате Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2011. № 6. С. 24.

[382] Статья 8 Закона Архангельской области от 30.05.2011г. № 288-22-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельской области» // Волна. 2011. № 26.

[383] Статья 8 Закона Мурманской области от 17.09.2011г. № 1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области» // Информационный бюллетень «Ведомости Мурманской областной Думы». 2011. №119.

[384] Статья 9 Областного закона Ростовской области от 14.09.2011г. № 667-ЗС «О Контрольно-счетной палате Ростовской области»// Наше время. 2011. № 380-387.

[385] Статья 2 Закона Воронежской области от 05.01.1996г. № 39-з «О Контрольно-счетной палате Воронежской области» // Коммуна. 1996. № 13.

[386] Статья 7 Закона Костромской области от 11.07.2011г. № 99-5-ЗКО «О контрольно-счетной палате Костромской области» // СП - нормативные документы. 2011. № 28.

[387] Статья 7 Закона Республики Башкортостан от 13.03.2012г. № 520-з «О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2012. № 48.

[388] Статья 10 Закона Камчатского края от 16.09.2011г. № 658 «О Контрольно-счетной палате Камчатского края»// Официальные Ведомости. 2011. № 199 – 200.

[389] Статья 13 Закона Иркутской области от 07.07.2011г. № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2011. № 34.

[390] Статья 8 Закона Смоленской области от 23.06.2011г. № 37-з «О Контрольно-счетной палате Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2011. № 6. С. 24.

[391] Статья 9 Закона Ивановской области от 21.12.2006г. № 140-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. 2007. №1.

нарушений и недостатков в деятельности проверяемых субъектов и последствий таких нарушений и недостатков, подготовка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования и организации работы с государственными и муниципальными средствами. Также в качестве самостоятельного полномочия выделена деятельность по разработке и утверждению методических рекомендаций. Кроме того, у контрольно-счетной палаты Ивановской области есть полномочие по осуществлению контроля за законностью и своевременностью движения средств подконтрольных бюджетов (области и территориального государственного внебюджетного фонда) в банках и управлении Федерального казначейства и контроля бюджетной отчетности главных администраторов средств областного бюджета. В Ленинградской области контрольно-счетная палата должна содействовать депутатам регионального законодательного органа в подготовке и рассмотрении проектов областных законов и постановлений указанного органа, регулирующих бюджетные правоотношения.[392] Аналогичные консультативные полномочия закреплены за контрольно-счетным органом Краснодарского края.[393] В Забайкальском крае отдельное внимание уделяется контролю за соблюдением порядка формирования государственных заданий для государственных учреждений, их финансовым обеспечением и исполнением, а также детально описывается как полномочие контроль в сфере бюджетного и бухгалтерского учета, финансовой отчетности, включая действия с бюджетными сметами, бюджетными ассигнованиями, бюджетными обязательствами и их лимитами.[394]

Иногда особенности полномочий органа внешнего контроля вызваны спецификой самой территории. Например, в Магаданской области закреплены такие полномочия контрольно-счетной палаты как контроль за исполнением бюджета внебюджетного фонда социально-экономического развития области в

---

[392] Статья 9 Областного закона Ленинградской области от 14.10.2011г. № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2011. № 98.
[393] Статья 11 Закона Краснодарского края от 04.10.2011г. № 2321-КЗ «О Контрольно-счетной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. 2011. № 171.
[394] Статья 12 Закон Забайкальского края от 02.11.2011г. № 579-ЗЗК «О Контрольно-счетной палате Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2011. № 220.

условиях деятельности особой экономической зоны (далее – ОЭЗ) и экспертиза проектов областных законов о бюджете фонда ОЭЗ, о программе развития ОЭЗ, резервном и дорожном фондах области и др.[395]

Помимо законов субъектов Российской Федерации нормативную базу деятельности субфедеральных органов внешнего финансового контроля составляют и иные акты. В литературе выделяют 4 уровня нормативного регулирования деятельности органов государственного финансового контроля:

- законы и подзаконные нормативные правовые акты;
- профессиональные стандарты государственного финансового контроля;
- методические документы, инструкции, разъяснения;
- регламенты и иные локальные акты самих органов контроля.[396]

Среди локальных актов следует выделить классификаторы рисков (нарушений), выявляемых органами внешнего бюджетного контроля субъектов Российской Федерации, который обычно представляет собой часть. стандарта внешнего государственного аудита (контроля). При этом регионы идут двумя разными путями – либо формируют свои собственные классификаторы рисков (нарушений), либо их контрольно-счетные органы используют соответствующий классификатор Счетной палаты Российской Федерации[397]. Последний из вариантов используется, например, в Сахалинской области, Республике Карелия, Иркутской области и других регионах. Поэтому представляется справедливым замечание Е.Ю. Грачевой, что в сфере бюджетного контроля недостаточно внимания уделяется реализации публичных интересов в бюджетной сфере, в основном же речь идет о допущенных нарушениях.[398]

---

[395] Статья 7 Закона Магаданской области от 24.10.2011г. № 1428-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Магаданской области» // Приложение к газете «Магаданская правда». 2011.№ 127г.

[396] См. подробнее, например: Липчиу Н.В., Глебова К.А. Внешний финансовый контроль в управлении государственными финансами субъекта Российской Федерации // Деловой вестник предпринимателя. 2021. № 5 (3). С.79.

[397] В настоящий момент действует СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017г. №9ПК) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[398] См. подробнее: Грачева Е. Ю Правовое обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под

В компетенции субъектов Российской Федерации в сфере осуществления государственного внешнего финансового контроля именно в части защиты публичных интересов можно выделить в качестве самостоятельного направления контроль иных ресурсов помимо средств бюджета. Под ними следует понимать в первую очередь имущественные ресурсы, поскольку они значительно влияют на наполнение доходной части регионального бюджета. Они могут быть частью казны, а также закрепляться за государственным учреждением или предприятием. Кроме того, объектами бюджетного контроля в соответствии со статьей 266.1 БК РФ являются и некоторые юридические лица, в том числе хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах. При этом размер доли (вклада) не имеет значения, поскольку в цитируемой статье кодекса речь идет только об их наличии. Указанные юридические лица упоминаются в качестве объекта контроля и в статье 15 Федерального закона от 05.04.2013г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».[399] В Федеральном законе №6-ФЗ вообще отсутствует статья об объектах контроля, в результате в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих деятельность контрольно-счетных органов, а также в стандартах осуществления внешнего финансового контроля субфедерального уровня чаще всего имеется обычная отсылка к нормам БК РФ. Закон субъекта Российской Федерации мог включать соответствующую норму в более ранней редакции, но затем она исключалась вообще или менялась на отсылку к кодексу[400]. Однако, иногда региональный акт все-таки содержит норму, в которой прямо указывается, что хозяйственное общество или товарищество с долей участия субъекта Российской Федерации (или коммерческая организация с долей такого товарищества или общества в уставный капитал) является объектом внешнего

общ. ред. Л.К.Вороновой и Н.И.Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С.209-214; Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С. 208-209.

[399] СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

[400] См., например, статью 8.1 Закона Мурманской области от 17.09.2011 г. №1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области» // Мурманский Вестник. 2011. № 179. С. 4.

финансового контроля. Примерами такого подхода являются акты Республики Карелия[401], Чувашской Республики[402], Калининградской области[403], Ставропольского края,[404] Пермского[405] края.

В целях унификации подхода к осуществлению внешнего бюджетного контроля, несмотря на наличие общей нормы соответствующего содержания в БК РФ, **рекомендуется включить перечень объектов, контроль в отношении которых осуществляется контрольно-счетными органами субфедерального уровня, в Федеральный закон №6-ФЗ**. По аналогии со структурой Федерального закона от 05.04.2013г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[406] включить данную норму в текст закона можно после описания полномочий контрольно-счетных органов (статья 9). Таким образом, закон будет дополнен статьей 9.1 «Объекты контроля (аудита) контрольно-счетных органов».

Вероятно, именно тем, что в сферу интересов органов государственного финансового контроля входят не только бюджетные средства, но и вопросы использования имущества публично-правового образования, можно в какой-то мере объяснить сохранение в бюджетном законодательстве термина «финансовый» применительно к такому контролю и отсутствие замены его на термин «бюджетный». Использование понятия «государственный финансовый контроль» позволяет расширить сферу полномочий соответствующих органов и распространить ее как на децентрализованные фонды денежных средств публично-правовых образований (например, финансы государственных учреждений[407]), так

---

[401] Закон Республики Карелия от 03.11.2011г. № 1547-ЗРК «О Контрольно-счетной палате Республики Карелия» // Собрание законодательства Республики Карелия. 2011. № 11. Ст. 1729.
[402] Закон Чувашской Республики от 13.09.2011г. № 58 «О Контрольно-счетной палате Чувашской Республики» // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2011. № 9. Ст. 821.
[403] Закон Калининградской области от 19.11.2021г. № 23 «О Контрольно-счетной палате Калининградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.11.2021.
[404] Закон Ставропольского края от 28.12.2011г. № 102-кз «О Контрольно-счетной палате Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2012. № 8. Ст. 9591.
[405] Закон Пермского края от 12.09.2011г. № 808-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края» // Соббрание законодательства Пермского края. 2011. № 8.
[406] СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649
[407] См. подробнее, например: Яговкина В.А. Финансы государственных и муниципальных учреждений как децентрализованные публичные фонды // Финансовое право. 2011. №1. С. 6 – 8.

и на имущество. В последнем случае речь идет как о доходах от его использования, так и об эффективности управления таким имуществом. Дело в том, что деятельность, связанная с государственной собственностью, для целей бюджетного законодательства рассматривается с точки зрения получения дохода от управления ею или ее реализации, и поскольку средства от такого управления или распоряжения должны зачисляться в бюджет, то объем этих средств планируется и может быть проверен в ходе контроля за исполнением бюджета.[408]

Таким образом, государственный финансовый контроль осуществляется как за расходами, так и за доходами бюджетов, чем обуславливается выделение в качестве объекта контроля хозяйственных товариществ и обществ, в результате чего корпоративные коммерческие организации становятся субъектами отношений, регулируемых бюджетным законодательством (точнее, законодательством, регулирующим осуществление бюджетного контроля). Это согласуется с выводом Н.А. Поветкиной о расширении круга участников бюджетных отношений, в том числе включения в него юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, бюджетными или автономными учреждениями, причем она дает этой тенденции положительную оценку.[409] Р.Г. Ибрагимов обосновывает, что все отношения, возникающие по поводу осуществления бюджетного контроля, признаются бюджетными, так как права и обязанности их участников регулируются бюджетным законодательством.[410]

Осуществление контрольных мероприятий в отношении юридических лиц на практике может включать большой спектр действий, поскольку это влечет за собой изучение большого объема документов и материалов, включая законодательно закрепленную возможность получать различную отчетность (не только

---

[408] Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв.ред д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятельно науки Российской Федерации / А.Ф.Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Анкил. 2012. С. 228-229.

[409] Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. 2021. № 12. С. 20 - 23. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[410] Ибрагимов Р.Г. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства // Финансовое право. 2022. №8. С. 40 - 45. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

бухгалтерскую или бюджетную, но, например, статистическую), осматривать производственные, складские и иные помещения, проводить встречные проверки, в ходе которых будет получена информация о проверяемом лице, и т.д. Содержание и объемы проверяемых документов и материалов на практике могут отличаться, так как они зависят от специфики деятельности и сферы производства объекта контроля. Например, при осуществлении контроля деятельности хозяйственного общества, в котором есть доли (акции) субъекта Российской Федерации, будет оцениваться порядок формирования органов управления, соблюдение требований к принятию решений этих органов, осуществление затрат, использование финансовых средств и имущества, перечисление в бюджет доходов.[411] Орган внешнего бюджетного контроля также подвергает проверке законность и эффективность использования средств, выделенных из регионального бюджета в виде взносов в уставный капитал хозяйственных обществ, и остальных платежей аналогичной природы. При этом, как отмечает Д.Т. Арабули, «бюджетное законодательство и используемый в нем категориальный аппарат не учитывают специфику таких юридических лиц…, не определяют базовые, общие исходные начала, которыми надлежит руководствоваться контрольно-счетным органам»[412]. В результате можно сделать вывод, что отсутствие нормативного закрепления специфики осуществления бюджетного контроля за указанной категорией лиц следует признать одной из **проблем, затрудняющих полноценное осуществление такого контроля и снижающей его эффективность**. Это также повышает актуальность высказанного выше предложения о дополнении Федерального закона №6-ФЗ нормой, содержащей перечень объектов, контроль в отношении которых осуществляется контрольно-счетными органами субфедерального уровня.

---

[411] См. подробнее: Арабули Д.Т. Правовые основы оценки эффективности хозяйственных обществ органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 31 – 35. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[412] Там же.

Таким образом, деятельность юридических лиц при осуществлении внешнего бюджетного контроля (и хозяйственных обществ в частности) подвергается внешнему контролю **по двум направлениям**:

общее направление контроля (например, осуществление закупок, совершение сделок, ведение различного учета и отчетности и т.д.) и

специальное направление контроля, которое касается напрямую бюджета (вопросы, связанные с перечисление в бюджет определенных доходов публично-правового образования, использование получаемых из бюджета средств и т.д.).

Контроль перечисления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов затрагивает правильность, полноту, объемы и сроки перечисления прибыли от доли региона в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ или дивидендов по акциям, принадлежащим ему, а также соблюдение иных требований, которые предъявляются к таким доходам. Поскольку юридическое лицо может не только вносить средства в бюджет, но и получать их из этого фонда (взнос в уставный капитал, субсидии, иные целевые платежи), относительно движения этих средств также будет проводиться внешний контроль. Он будет осуществляться по общим правилам контроля расходов бюджетов и не иметь значительных отличий.

Хозяйственные общества с долей участия публично-правового образования часто были образованы в результате приватизации или в ходе реорганизации государственных унитарных предприятий, проводимой в том числе в целях сокращения их количества. В результате за создаваемыми юридическими лицами закреплялось имущество субъекта Российской Федерации с целью обеспечения их деятельности и получения доходов в бюджет, поэтому органы контроля могут подвергать проверке эффективность использования такого имущества.

В результате собственник доли или акций, который является частным субъектом, одновременно контролирует юридическое лицо как властный субъект. Представляется, что такую ситуацию не следует оценивать как нарушение баланса интересов сторон корпоративных, частно-правовых отношений, например,

акционера и акционерного общества, в сторону усиления позиции одной из сторон. Такие отношения необходимо характеризовать как складывающиеся в публичной сфере между органом внешнего бюджетного контроля, выступающего от имени публично-правового образования, и проверяемым юридическим лицом. Справедливость такого подхода можно обосновать мнением Д.А. Жмулиной и О.А. Макаровой, которые считают, что акционерные общества с участием государства осуществляют свою деятельность не только с целью извлечения прибыли, но и для достижения социальных, управленческих или иных общественно полезных целей, стоящих перед государством[413]. Это утверждение можно распространить на все хозяйственные общества или товарищества, в которых имеется доля участия государства, в том числе и субъектов Российской Федерации, так как указанные прибыль или дивиденды относятся к неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы как составная часть доходов от использования государственного имущества (статьи 41-42 БК РФ). Несвоевременное или неполное внесение указанных средств влияет на состояние бюджета и, как следствие, на публичные интересы, поскольку финансовая деятельность публично-правового образования в целом вся направлена на достижение публичных интересов.

Этот вывод подтверждается и судебной практикой. Например, в акте Арбитражного суда Северо-Кавказского округа выражена правовая позиция, что публично-правовое образование в силу своего статуса представляет в определенных законом территориальных границах интересы всего общества, а участвуя в правоотношениях с хозяйственными товариществами и обществами, не теряет указанный статус и выражает в этих отношениях не свой личный интерес, как любое другое лицо, а публичный. Интересы публично-правового образования, вступившего в корпоративные отношения, как отмечает Суд, определяют смысл и цели его участия в уставном капитале юридического лица и не перестают быть

---

[413] Жмулина Д.А., Макарова О.А. Определение целей государства в АО с государственным участием // Вестник СПбГУ. Право. Сер. 14. 2014. Вып. 2. С.4.

публичными.[414] Например, Верховный Суд Российской Федерации прямо указывает, что основной целью участия публично-правового образования в акционерном обществе является извлечение бюджетных доходов от использования имущества, переданного в оплату акций такого общества.[415]

Проверяемые лица в ходе мероприятий контроля стремятся минимизировать возможности контрольно-счетных органов. Поскольку подход к исследуемым аспектам осуществления внешнего бюджетного контроля не зависит от уровня публично-правового образования и уровня осуществления контроля, то для подтверждения позиции автора в ходе изучения судебной практики использовались примеры из деятельности контрольно-счетных органов как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований. В результате были выявлены следующие основные аргументы проверяемых хозяйствующих субъектов, которые они использовали при рассмотрении споров в судах.

Наиболее часто использовались следующие два обоснования. Это ссылка на нераспространение полномочий контрольно-счетных органов на указанных юридических лиц, поскольку они не являются участниками бюджетных отношений, получателями бюджетных средств, не имеют полномочий на управление и распоряжение имуществом публично-правового образования. Однако Верховный Суд Российской Федерации подтвердил, что такие юридические лица в силу статьи 266.1 БК РФ являются объектами внешнего государственного или муниципального финансового контроля.[416] Также проверяемые субъекты постоянно ссылались на то, что их права защищаются положениями законодательства о защите прав юридических лиц при осуществлении государственного и муниципального контроля. Иногда этот аргумент поддерживался судами при рассмотрении споров относительно

---

[414] Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.01.2019г. № Ф08-11689/2018 по делу № А53-2386/2018 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[415] Определение Верховного Суда РФ от 24.11.202г.2 №308-ЭС22-21771 по делу № А53-35306/2021 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
[416] Определение Верховного Суда РФ от 09.08.2021г. №304-ЭС21-12650 по делу №А75-10271/2020 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

осуществления государственного и муниципального внешнего финансового контроля деятельности хозяйствующих субъектов (хозяйственных обществ, унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений), в том числе в части проверки и оценки выплаты дивидендов или распределения прибыли. Но в настоящее время подход меняется, и позиция суда направлена в первую очередь на защиту бюджета и интересов публично-правового образования[417].

В числе аргументов можно упомянуть запрет контрольно-счетным органам вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций (статья 14 Федерального закона №6-ФЗ). Однако на этот довод можно возразить следующее. На получение прибыли и, как следствие, на ее объем, а также на объем дивидендов (процентов) влияет чаще всего не отдельный конкретный договор, а цепочка сделок или даже их совокупность за весь год. Кроме того, на доходы юридического лица влияет весь процесс управления имуществом и финансами юридического лица в течение достаточно длительного периода. В связи с этим на практике может потребоваться глубокое погружение в хозяйственную деятельность юридического лица, оценка эффективности использования его имущества и средств[418], в том числе прямое или косвенное влияние этих действий на доходы бюджета.

Грань между необходимостью получения и исследования соответствующей информации и вмешательством в хозяйственную деятельность юридического лица может показаться слишком тонкой, особенно в случае негативной оценки проверяющими внутренних управленческих решений. В связи с этим необходимо выбрать правильный способ устранения негативных последствий нарушения законодательства, выявленных контрольно-счетными органами, без чрезмерного

---

[417] См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.10.2019г. № Ф02-5083/2019 по делу № А19-10272/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2019 № Ф07-5443/2019 по делу № А42-5331/2018 // Документы опубликованы не были (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[418] См. подробнее: Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2020г. №2645-р «Об утверждении методики определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им» // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6814 (носит рекомендательный характер для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

расширения их полномочий. Например, контрольно-счетный орган установил неправомерность выплаты вознаграждения руководителю хозяйственного общества, 100 процентов акций которого находится в собственности области. С иском о неосновательном обогащении в суд обратился не контрольно-счетный орган, а работодатель, аргументируя свои требования в том числе результатами проведенной проверки, и его требования были удовлетворены[419]. В ином случае суд может признать представления или предписания контрольно-счетного органа неправомерными, если установит, что они касаются нарушений отраслей законодательства, не связанных с бюджетными правоотношениями и предметом проверки, поскольку выдача такого документа контрольно-счетным органом по устранению иных нарушений не относится к полномочиям надзорного органа.[420]

Также хозяйствующими субъектами используется довод, что публично-правовое образование как участник или акционер в лице своих органов может защищать права иным образом, например, получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности юридического лица и участвовать в управлении, в том числе путем оспаривания вопросов, с которыми оно несогласно. Однако в данном случае важное значение имеет статус органа, который запрашивает и получает информацию, и функции, которые он реализует. Суды отмечают, что контрольно-счетный орган в данном случае действует не как представитель частного субъекта (акционера или участника общества), а как орган государственного контроля со своим кругом полномочий [421].

Таким образом, изучение судебной практики показало, что **главными признаками наличия указанного интереса можно назвать принадлежность передаваемого юридическому лицу имущества публично-правовому образованию и цель передачи – получение бюджетных доходов.** При этом

---

[419] Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12.07.2021г. №10АП-11844/2021 по делу №А41-65417/2020 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[420] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.11.2020г. № Ф01-13020/2020 по делу №А28-3770/2019// Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
[421] См. подробнее: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.01.2019г. № Ф08-11689/2018 по делу № А53-2386/2018// Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

следует соблюдать все процедурные и формальные требования при проведении мероприятий бюджетного контроля. Например, судом было признано правомерным включение хозяйственного общества, единственным акционером которого являлось публично-правовое образование, в план проверок контрольно-счетного органа, но проведенная проверка была признана незаконной в связи с нарушением срока уведомления о ней.[422]

Классификаторы нарушений, выявляемых в ходе осуществления внешнего государственного контроля, содержат указания на нарушения в сфере деятельности юридических лиц, в том числе хозяйственных товариществ и обществ с государственным участием. Выделяются составы нарушений, касающиеся общих вопросов управления юридическими лицами (например, нарушение сроков и порядка проведения общих собраний акционеров или участников общества, наличие признаков фальсификации решения общего собрания или решения совета директоров (наблюдательного совета), нарушение порядка использования «золотой акции» и т.п.).

Кроме того, в классификаторе упоминаются нарушения, которые напрямую касаются формирования доходной части бюджета за счет выплат хозяйственных товариществ или обществ. К таковым относятся: ненадлежащее выполнение обязанностей единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, в том числе влекущее убыточную (неприбыльную) деятельность хозяйственного общества, получение меньшей, чем возможно, прибыли (пункт 5.2.5 Классификатора[423]), и несоблюдение требований, в соответствии с которыми акционерное общество обязано выплачивать объявленные по акциям, принадлежащим публично-правовому образованию, дивиденды, и сроков их выплат (пункт 5.2.8). Если контрольно-счетный орган

---

[422] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.07.2015г. № Ф03-2051/2015 по делу №А24-4634/2014 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[423] Классификатор нарушений Счетной палаты Российской Федерации (СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия, утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017г. № 9ПК) ((Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

принимает собственный классификатор, перечисленные выше деяния также обычно обозначаются в нем в качестве нарушений. Примерами могут служить документы Пермского края[424], Московской области[425], Республики Башкортостан[426].

Самостоятельные составы выделяются также относительно унитарных предприятий (например, распоряжения унитарным предприятием вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества без согласия собственника его имущества). Много положений касается деятельности государственных учреждений всех типов (например, различные нарушения, связанные со сметами казенных учреждений, с исполнением государственных заданий и т.п.), а вот в сфере деятельности хозяйственных товариществ отдельные нарушения в Классификаторе не выделяются. В годовых отчетах о деятельности контрольно-счетных органов также не встречается упоминание хозяйственных товариществ с долей участия субъекта Российской Федерации, как и в судебной практике, рассмотренной в ходе исследования. Из этого можно сделать вывод, что хозяйственные товарищества с участием публично-правового образования субфедерального уровня почти не создаются.

На практике контрольно-счетными органами субфедерального уровня уделяется достаточное внимание финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц. Конечно, больше интереса проявляется к деятельности государственных учреждений как лиц, получающих значительный объем средств из бюджета. Например, в Иркутской области проверкой Контрольно-счетной палаты было установлено, что казенное учреждение в 2021 году при наличии доведенных лимитов бюджетных обязательств не приняло часть этих обязательств

---

[424] Стандарт (СГА – 7) Проведение контрольных мероприятий Контрольно-счетной палаты Пермского края (утвержден 29.08.2022) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksppk.ru/documents/323/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82_%D0%A1%D0%93%D0%90_-7_29.08.2022.pdf?view&ysclid=ls0g8wx8q0612261600 (дата обращения 30.01.2024).

[425] Распоряжение Контрольно-счетной палаты Московской области от 01.11.2019г. № 40Р-99 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[426] Постановление Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан от 25.04.2022 г. №72/22 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksprb.bashkortostan.ru/documents/other/426855/ (дата обращения 30.01.2024).

к исполнению. Также было установлено, что при реализации одной из государственных программ региона далеко не на всех объектах были проведены или завершены запланированные ремонтные работы, стоимость которых составляла десятки миллионов рублей.[427] В Республике Саха (Якутия) в 2021 году были найдены нарушения на сумму 315,1 млн. рублей, направленных на развитие средств массовой информации, которые выражались в том числе в предоставлении субсидий при отсутствии принятых денежных обязательств у учреждения, в отсутствии в договорах условий предоставления субсидии и др.[428]

Что касается проверок хозяйственных обществ с государственным участием, деятельность контрольно-счетных органов субфедерального уровня в этой сфере также достаточно активна. Например, в 2022 году Счетная палата Республики Татарстан выявила нарушения по результатам проверок акционерных обществ с государственным участием на сумму более 1,793 млрд рублей (например, из-за невовлечения в хозяйственный оборот закупленного оборудования, из-за вложения активов общества в финансовые активы с высокой степенью риска невозврата средств и т.п.)[429]. Счетная палата Красноярского края в 2022 году установила нарушения деятельности акционерного общества, единственным акционером которого является край, которые привели к недополученным доходам краевого бюджета (дивиденды) в размере 30,0 млн рублей[430]. В Республике Саха (Якутия) в

---

[427]Информация о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и результативности использования в 2021, 2022 годах и истекшем периоде 2023 года бюджетных средств, выделенных на реализацию Регионального проекта «Безопасность дорожного движения» в части расходов ПП «Повышение безопасности дорожного движения в Иркутской области» ГП «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Основание проведения контрольного мероприятие – План деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2023 год, пункт 7 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://irksp.ru/?page_id=18371 (дата обращения: 07.06.2024).

[428] Отчет о деятельности Счетной Палаты Республики Саха (Якутия) за 2021 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://schetnaja-palata.sakha.gov.ru/deyatelnost/otchet-o-dejatelnosti-schetnoj-palaty-respubliki-saha-jakutija/2021-god-Godovoy (дата обращения: 07.06.2024).

[429] Отчет о деятельности Счетной палаты Республики Татарстан в 2022 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://sprt.tatar/files/OtchetSPRT_2022.pdf?ysclid=ls0dt3rhad843124903 (дата обращения: 30.01.2024).

[430] Отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2022 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://spkrk.ru/wp-content/uploads/2023/08/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BE-%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_2022_%D1%83%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD-03.05.2023.pdf (дата обращения: 30.01.2024).

2021 году были выявлены нарушения на сумму 205,6 млн. рублей в части использования средств региональной субсидии, выделенных на поддержку акционерного общества – агрохолдинга.[431] Контрольно-счетная палата Иркутской области при проверке одного из акционерных общества «Корпорация развития Иркутской области» сочла нарушением внесение им целевых взносов на содержание некоммерческих организаций и ведение их уставной деятельности, поскольку увидела в этом возможность негативного влияния на достижение целей создания и направления деятельности общества, целью деятельности которого является извлечение прибыли. Также не были одобрены затраты по предоставлению займов и лизинга при участии в реализации инвестиционных проектов, поскольку это может повлечь риски возникновения убытков и потери финансовой устойчивости проверяемого лица.[432]

По итогам таких мероприятий контрольно-счетные органы часто вносят предложения, позволяющие оптимизировать работу проверяемых юридических лиц, причем как индивидуально, так и в целом. Например, Счетная палата Красноярского края по итогам проверок в 2020 году внесла предложение Правительству региона принять нормативный акт, регулирующий порядок осуществления полномочий высшим органом управления акционерного общества, все акции которого находится в собственности края, а также принять меры по включению нескольких акционерных обществ в перечень социально значимых краевых хозяйственных обществ[433]. В Воронежской области по итогам проверки акционерного общества, акции которого есть у области и областного центра, была оптимизирована деятельность юридического лица: проведена инвентаризация,

---

[431] Отчет о деятельности Счетной Палаты Республики Саха (Якутия) за 2021 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://schetnaja-palata.sakha.gov.ru/deyatelnost/otchet-o-dejatelnosti-schetnoj-palaty-respubliki-saha-jakutija/2021-god-Godovoy (дата обращения: 07.06.2024).

[432] Информация о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества «Корпорация развития Иркутской области» по формированию и исполнению доходов и расходов, а также управлению имуществом в 2021-2022 годах», проведенного на основании пункта 20 Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2022 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://irksp.ru/?page_id=18403 (дата обращения: 07.06.2024).

[433] Отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2020 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://spkrk.ru//wp-content/uploads/2021/12/otchet2020.pdf (дата обращения: 30.01.2024).

погашена задолженность, предприняты меры в отношении работников общества в целях увеличения доли выполнения ими уставных функций[434]. В результате внесенного представления в Республике Дагестан проведены мероприятия по повышению эффективности деятельности хозяйственных обществ с долей участия данного субъекта Российской Федерации[435].

Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать вывод, что деятельность юридических лиц с долей финансового и/или имущественного участия субъекта Российской Федерации является предметом внимания со стороны региональных органов внешнего финансового контроля в связи со значением указанных финансовых и имущественных ресурсов в процессе формирования доходов бюджетов соответствующих публично-правовых образований. Такие юридические лица как объекты финансового контроля становятся субъектами отношений, регулируемых бюджетным законодательством. Проверяющий орган в этом случае выступает в первую очередь представителем публично-правового образования, защищая публичный интерес, а не является представителем акционера или участника юридического лица. Деятельность хозяйственных товариществ или обществ подвергается внешнему финансовому контролю как в целом, так и по определенным направлениям, связанным с бюджетом (формирование доходов бюджетов и выделение средств из расходной части бюджетов). Деятельность контрольно-счетных органов в указанной сфере позволяет им предлагать пути совершенствования как нормативной правовой базы субъекта Российской Федерации, так и процессов управления конкретными юридическими лицами.

Следует также отметить, что при осуществлении финансового контроля контрольно-счетными органами регионов предполагается риск-ориентированность

---

[434] Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Воронежской области за 2021 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksp-vrn.ru/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%9A%D0%A1%D0%9F%20%D0%92%D0%9E%202021%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BD.pdf (дата обращения: 30.01.2024).

[435] Отчет о деятельности Счетной палаты Республики Дагестан за 2022 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://spdag.ru/data/uploads/z_uploads/attachments/godvie_ochety/otchet2022.02.pdf (дата обращения 31.01.2024).

этого контроля. В соответствии с мнением, высказанным в литературе, оценка бюджетного риска предполагает оценку по двум критериям: вероятность наступления (оценка по шкале уровней вероятности) и последствия такого риска (оценка по шкале уровней последствий), а также составление матрицы риска, когда по каждому сочетанию вероятностей и последствий устанавливается определенный уровень риска.[436] Определение риск-ориентированного контроля содержится в Федеральном законе от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который, однако, не распространяется на контроль в финансово-бюджетной сфере. В акте Федерального казначейства присутствует упоминание риск-ориентированного подхода и такого же планирования контрольных мероприятий[437], но, во-первых, он не содержит дефиниции именно риск-ориентированного контроля, а во-вторых, этот документ не актуален для органов внешнего контроля. В Федеральном законе №6-ФЗ не упоминается об ориентированности органов внешнего бюджетного контроля на оценку рисков, речь идет лишь об оценке рисков достижения целей социально-экономического развития субъекта в числе полномочий указанных органов. Бюджетный кодекс Российской Федерации также вообще не упоминает риск-ориентированность бюджетного контроля, как и законодательный акт, регламентирующий статус Счетной палаты Российской Федерации.

Таким образом, в ключевых актах федерального законодательства, регулирующих осуществление бюджетного контроля контрольно-счетными органами, отсутствует не только описание риск-ориентированности такого контроля, но и в принципе упоминание такой ориентированности. Анализ соответствующих законов субъектов Российской Федерации показал, что, следуя

---

[436] Иванова О.Б., Папушенко М.В. Развитие системы внутреннего финансового контроля в субъектах Российской Федерации// Финансовые исследования. 2015. № 3. С.102.

[437] Приказ Казначейства России от 01.06.2021г. №173 «Об утверждении Временного руководства по применению Федеральным казначейством риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

федеральному подходу, региональный законодатель идет по тому же пути и не раскрывает риск-ориентированный подход в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих деятельность своих контрольно-счетных органов.

Наиболее подробное описание рисков при проведении контрольных мероприятий и порядок их оценки для определение уровня с составлением упомянутой выше матрицы рисков содержится в актах самой Счетной палаты Российской Федерации.[438] Однако представляется, что необходимо закрепление риск-ориентированности бюджетного контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, в норме, описывающей принципы их деятельности (статья 4 указанного Закона). На первый взгляд кажется, что целесообразнее включить упоминание риск-ориентированности в статью 12, описывающую порядок планирования деятельности контрольно-счетных органов, как одного из основных начал такого планирования. На наш взгляд, риск-ориентированность является именно принципом, на котором должен базироваться не только процесс планирования деятельности органов внешнего бюджетного контроля, но и осуществление контрольных мероприятий. Однако поскольку контрольно-счетные органы осуществляют не только контрольную, но, например, и аналитическую деятельность, следует подчеркнуть риск-ориентированный подход применительно именно к контрольной деятельности.

В связи с этим **предлагается новая редакция статьи 4 Федерального закона от 07.02.2011г. №6-ФЗ** «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований», закрепляющая принципы деятельности контрольно-счетных органов: «Статья 4. Принципы деятельности контрольно-счетных органов

---

[438] СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017г. № 9ПК) и СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета. (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017г. №3ПК) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, риск-ориентированности контрольных мероприятий, открытости и гласности.».

Заключение

В диссертационном исследовании проведен комплексный анализ правового регулирования компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере, в том числе в сфере бюджетов субфедерального уровня (включая бюджеты государственных внебюджетных фондов), налоговой сфере и сфере осуществления субъектом Российской Федерации государственного финансового контроля, как внешнего, так и внутреннего. Это позволило сделать следующие выводы, в том числе в части внесения изменений в нормативные правовые акты.

Изучение и обобщение взглядов представителей теории государства и права, конституционного, административного и финансового права на собственно понятия «компетенция» и «полномочия» применительно как к публично-правовым образованиям, так и к их органам, соотношение указанных понятий между собой и с понятием «предметы ведения», а также анализ положений нормативных актов позволил сформулировать определение компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере. Под ней предлагается понимать совокупность предметов ведения, прав и обязанностей субъекта Российской Федерации, возникающих у него в связи с осуществлением деятельности по аккумулированию, распределению и использованию фондов денежных средств для реализации стоящих перед публично-правовым образованием задач и функций, и включающую в себя как полномочия публично-правового образования (субъекта Российской Федерации), так и полномочия его органов. Исходя из этого бюджетную компетенцию субъекта Российской Федерации можно определить как совокупность полномочий субъекта Российской Федерации и его органов в сфере бюджетов, обусловленную закрепленными за субъектами Российской Федерации предметами ведения.

В работе устанавливается наличие связи между законодательным закреплением компетенции за субъектом Российской Федерации и объемом его бюджетных расходов, в том числе в случае с передачей, перераспределением или

делегированием полномочий. Проведенный анализ позволил выстроить цепочку «компетенция субъекта Российской Федерации – полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации (либо полномочия субъекта Российской Федерации, в зависимости от формулировки нормативного правового акта) – расходные обязательства субъекта Российской Федерации, обусловленные нормативным правовым актом – расходы бюджета». В результате сделан обоснованный вывод, что законодательное закрепление компетенции влияет на объем бюджетных расходов субъекта Российской Федерации - чем больше полномочий у субъекта Российской Федерации, в том числе зафиксированных в отраслевых актах, а также с учетом переданных, делегированных полномочий, тем больше бюджетных средств требуется их реализацию. При этом выявляется и обратная зависимость - на практике реальный объем реализуемой компетенции субъекта Российской Федерации в сфере бюджета зависит от достаточности собственных доходов регионального бюджета.

Проведенный анализ федерального законодательства позволил прийти к выводу, что полномочия субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере можно разделить на закрепленные в:

бюджетном законодательстве;

законодательстве об организации публичной власти;

отраслевом законодательстве.

В некоторых случаях эти полномочия могут дублироваться или частично пересекаться.

Делается вывод, что в бюджетном законодательстве для закрепления перечня полномочий субъекта Российской Федерации используются очень широкие и обобщенные формулировки, которые применимы ко всему спектру полномочий субъекта Федерации в бюджетной сфере, а классифицировать их можно, используя функциональный подход, исходя из содержания осуществляемой публично-правовым образованием деятельности. В результате полномочия были сгруппированы на полномочия:

в сфере нормотворчества;

в сфере расходов бюджетов;

в сфере доходов бюджетов;

в сфере достижения сбалансированности бюджетов;

в сфере государственного кредита и долга;

в сфере бюджетной классификации.

По функциональному признаку в работе были также отдельно сгруппированы полномочия субъектов Российской Федерации относительно бюджетов государственных территориальных внебюджетных фондов:

в сфере бюджетного процесса;

в сфере расходов;

в сфере межбюджетных трансфертов;

в сфере бюджетного контроля;

в сфере бюджетной классификации.

В законодательстве об организации публичной власти происходит детализация тех полномочий субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, которые относятся к совместному ведению Федерации и ее субъектов и реализуются за счет средств региональных бюджетов, и некоторых полномочий субъекта Российской Федерации, которыми они обладают относительно бюджетов муниципальных образований. Подобным образом подчеркивается важность определенного источника финансирования конкретных полномочий или действий – регионального бюджета.

Анализ положений Федерального закона №414-ФЗ позволил сгруппировать полномочия следующим образом:

- прямое указание на финансирование за счет регионального бюджета конкретных расходов;

- финансовая поддержка определенных отраслей;

- предоставление межбюджетных трансфертов;

- поддержка муниципальных образований;

- полномочия в сфере доходов;

- предоставление бюджетных ассигнований юридическим лицам;

- полномочия в сфере государственного долга.

Отраслевое законодательство регулирует значимые полномочия субъекта Федерации в конкретной отрасли, связанные с финансированием из бюджета, хотя в некоторых случаях норма может фактически частично дублировать положения Федерального закона от 21.12.2021 г. №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В этом случае полномочия классифицируются по признаку их реализации в определенной отрасли (отраслевой подход).

Региональное законодательство в большинстве случаев практически дублирует положения федеральных норм, за исключением тех моментов, которые оставлены на усмотрение субфедерального субъекта, однако в некоторых случаях подход регионов к регулированию отдельных вопросов может отличаться, что проиллюстрировано в работе соответствующими примерами.

Проведен анализ соотношения компетенции субъектов Российской Федерации, входящих в сложносоставные субъекты, когда один регион (во всех случаях на практике это область) включает в себя другой субъект Российской Федерации (автономный округ), при этом каждая составная часть юридически является самостоятельной и полноправной. В ходе такого анализа были выявлены особенности компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации в финансовой сфере. Установлено, что факторами, влияющими на компетенцию данных субъектов, являются:

конструкция этих интегрированных субъектов, которая оказывает влияние на правовое регулирование доходов и расходов бюджетов данных субъектов Федерации, а также на объем их прав в бюджетной и налоговой сферах;

распределение полномочий между этими субъектами и инструменты, используемые для закрепления такого распределения. Ключевым инструментом на

практике стал договор, который порождает расходные обязательства соответствующих бюджетов, относящихся к одному уровню бюджетной системы.

Особенностями компетенции таких субъектов в финансовой сфере являются более разветвленная система «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и возможность перераспределения доходов в зависимости от закрепления полномочий за каждым субъектом, входящим в состав сложносоставного субъекта Федерации.

Компетенция субъекта Российской Федерации в налоговой сфере устанавливается нормами законодательства о налогах и сборах и законодательства об организации публичной власти. Также некоторые полномочия, влияющие на налоги и сборы, находят отражение в бюджетном законодательстве. В работе выявлено, что на субфедеральном уровне налоговая компетенция включает в себя полномочия:

в сфере нормотворчества;

в сфере формирования доходной части регионального бюджета и, как следствие, определения дальнейших направления расходования собранных средств для удовлетворения публичных интересов и достижения задач, стоящих перед конкретным субъектом Российской Федерации (последнее относится к сфере бюджетной компетенции);

в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы (в части бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования).

Кроме того, в случае наступления некоторых исключительных обстоятельств компетенция субъектов Российской Федерации в налоговой сфере может расширяться за счет принятия норм, действие которых ограничено во времени, или путем закрепления права субъекта Российской Федерации на проведение налогового эксперимента.

Компетенция субъекта Российской Федерации в налоговой сфере имеет ограниченный федеральным законодателем характер и делится на основную компетенцию и дополнительную, причем указанная компетенция может

распространяться не только на региональные налоги. Реализация дополнительной компетенции является правом субъекта Российской Федерации, при этом усмотрение публично-правового образования субфедерального уровня распространяется как на саму возможность практической реализации предоставляемых субъекту Российской Федерации прав, так и на их объем. Объем налоговых полномочий субъекта Российской федерации отличается в зависимости от вида налога: самым большим объемом субъект Российской Федерации обладает относительно региональных налогов (основная компетенция), на федеральные и местные налоги распространяется дополнительная компетенция. Субъекты Российской Федерации обладают компетенцией относительно федеральных налогов только в той части, которая зачисляется в региональные бюджеты, однако в большинстве случаев использование указанных прав приводит к снижению получаемых от этих федеральных налогов доходов в региональный бюджет. Компетенция субъекта Российской Федерации применительно к местным налогам может быть как прямой, так и косвенной, выражающейся через воздействие на полномочия органов местного самоуправления в налоговой сфере.

Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов, зачисляемых в региональный бюджет, дает возможность субъекту Российской Федерации регулировать межбюджетные отношения иным способом, помимо использования межбюджетных трансфертов. Установление таких нормативов может быть как правом, так и обязанностью региона, указанные нормативы бывают едиными, дифференцированными и дополнительными, и практика их использования на субфедеральном уровне отличается значительным разнообразием.

В работе обосновывается возможность закрепления минимальных объемов передаваемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации доходов в статье 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации рекомендуется активнее использовать данный метод на практике для снижения нагрузки на расходную часть их бюджетов, которую они

несут в случае использования иных методов регулирования межбюджетных отношений. Кроме того, субъектам Российской Федерации рекомендуется активнее реализовывать полномочия по установлению нормативов отчислений от тех доходов региональных бюджетов, передача которых является правом публично-правового образования. Делается вывод, что при принятии решения о передаче конкретных видов доходов должны учитываться некоторые факторы, а именно: реальная экономическая ситуация, складывающаяся в регионе, бюджетная самостоятельность конкретного субъекта Российской Федерации, достоинства и недостатки использования различных методов регулирования межбюджетных отношений. Для этого субъект Российской Федерации должен сформировать соответствующую нормативную правовую базу, в которой устанавливаются объемы отчислений, в том числе с учетом минимального объема отчислений, если он закреплен на федеральном уровне. Также необходимо максимально учитывать и фиксировать в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации показатели, закрепленные в статье 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации в качестве дополнительных критериев, которые регион вправе использовать при расчете и установлении нормативов отчислений, что позволит рассчитывать объем передаваемых доходов с учетом индивидуальных показателей муниципального образования.

При исследовании осуществления государственного финансового контроля на субфедеральном уровне делается вывод, что компетенция субъекта Российской Федерации в сфере внутреннего бюджетного контроля хотя и ограничена рамками федеральных требований, но более гибкая и вариативная по сравнению с внешним бюджетным контролем, и включает в себя полномочия:

а) в сфере его организации:

выбор органа, осуществляющего внутренний финансовый (бюджетный) контроль в субъекте Российской Федерации и наименования этого органа;

детализация полномочий органа государственного внутреннего финансового контроля;

полномочия по определению порядка его формирования,

б) в сфере его осуществления.

Также в компетенцию субъекта Российской Федерации в указанной сфере входят полномочия по осуществлению внутреннего финансового аудита, включающего в себя мониторинг качества финансового менеджмента, в том числе исполнения бюджетных полномочий.

В работе доказывается, что при осуществлении органами внешнего бюджетного контроля субъектов Российской Федерации контроля за деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, в которых есть доля (вклад) субъекта Федерации, обоснованием права осуществления такого контроля следует признавать наличие публичного интереса. Главными признаками наличия указанного интереса являются принадлежность публично-правовому образованию передаваемого юридическому лицу имущества (в том числе денежных средств) и цель осуществления такой передачи – последующее получение бюджетных доходов. При этом деятельность указанных юридических лиц при осуществлении внешнего бюджетного контроля подвергается контролю по двум направлениям:

общее (например, осуществление закупок, совершение сделок, ведение различного учета и отчетности и т.д.) и

специальное, которое касается напрямую бюджета (перечисление в бюджет определенных доходов публично-правового образования, использование получаемых из бюджета средств и т.д.).

В ходе исследования сделан вывод, что одной из проблем, затрудняющих осуществление такого контроля и снижение его эффективности, является отсутствие нормативного закрепления специфики его осуществления.

В целях унификации подхода к осуществлению внешнего бюджетного контроля, несмотря на наличие общей нормы соответствующего содержания в Бюджетном кодексе Российской Федерации, предлагается дополнить Федеральный закон от 07.02.2011г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных

территорий и муниципальных образований» статьей 9.1 «Объекты контроля (аудита) контрольно-счетных органов», которая будет содержать перечень объектов, контроль в отношении которых осуществляется контрольно-счетными органами субфедерального уровня. Отсутствие соответствующей нормы не позволяет учитывать на практике специфику отдельных объектов контроля, в частности, хозяйственных обществ и товариществ с долей (вкладом) субъекта Российской Федерации, что затрудняет полноценное осуществление бюджетного контроля за указанной категорией лиц и снижает эффективность его осуществления.

Также обосновывается необходимость дополнения статьи 4 Федерального закона от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» в части включения в число принципов деятельности контрольно-счетных органов принципа риск-ориентированности контрольных мероприятий, что позволит законодательно закрепить уже сложившийся в практике контрольно-счетных органов принцип. Предлагается изложить данную норму в следующей редакции:

«Статья 4. Принципы деятельности контрольно-счетных органов

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, риск-ориентированности контрольных мероприятий, открытости и гласности.».

Список использованных источников и литературы

1**. Федеральные законы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // РГ. - 1993. - № 237.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. - 2020. - № 11. - Ст. 1416

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3824.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. - 2000. - № 32. - Ст. 3340.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - №1. - Ст. 1.

8. Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Утверждены ВС РФ 09.10.1992 №3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1992. - №46. - Ст. -2615.

9. Закон Российской Федерации от 15.04.1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления» // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - №18. - Ст. 635

10. Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1999. - №42. - Ст. – 5005.

11. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. -2003. - № 40. - Ст. 3822.

12. Федеральный закон от 20.08.2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. - 2004. - № 34.-Ст. 3535.

13. Федеральный закон от 26.04.2007 г. №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2007. - №18. - Ст. 2117.

14. Федеральный закон от 04.12.2007 г. №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» //- 2007. - № 50. - Ст. 6242.

15. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. - 2011. - №7. - Ст. 903.

16. Федеральный закон от 21.11.2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2011. - №48. - Ст. 6724.

17. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2012. - №53. - Ст.7598.

18. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

19. Федеральный закон от 29.07.2017 г. №214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 30.07.2017.

20. Федеральный закон от 27.11.2018 г. №422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // СЗ РФ. - 2018. - №49 - Ст. 7494.

21. Федеральный закон от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. - 2019. - № 30. - Ст. 4101.

22. Федеральный закон от 02.08.2019 г. №307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. - 2019. - № 31. - Ст. 4466.

23. Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2020. - № 14. - Ст. 2032.

24. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2021. — № 52. — Ст. 8973.

25. Федеральный закон от 25.02.2022 г. №17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 25.02.2022.

26. Федеральный закон от 09.03.2022 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2022. - №11. - Ст. 1602.

27. Федеральный закон от 04.11.2022 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей

исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7677.

28. Федеральный закон от 21.11.2022 г. №448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8315.

29. Федеральный закон от 28.12.2022 г. № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. №1. Ст. 9

30. Федеральный закон от 12.07.2024 г. №176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2024. - № 29. - Ст. 4105.

2. Подзаконные нормативные акты

1. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. №13// СЗ РФ. - 2017. - № 4. - Ст. 637.

2. Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 г. № 445) // СЗ РФ. - 2016. - № 22. - Ст. 3224.

3.Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 г. №95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального)

финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // СЗ РФ. - 2020. - № 6. - Ст. 699.

4. Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» (утв. Постановлением Правительства РФ от 27.02.2020г. № 208) // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1206.

5. Постановление Правительства РФ от 16.09.2021г. №1569 «Об утверждении общих требований к закреплению за органами государственной власти (государственными органами) субъекта Российской Федерации, органами управления территориальными фондами обязательного медицинского страхования, органами местного самоуправления, органами местной администрации полномочий главного администратора доходов бюджета и к утверждению перечня главных администраторов доходов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, местного бюджета» // СЗ РФ.2021. - №39. - Ст. 6719.

6. Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2020 г. №2645-р «Об утверждении методики определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им» // СЗ РФ. - 2020. - № 43. - Ст. 6814 (носит рекомендательный характер для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

7. Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» (утв. Приказом Минфина России от 21.11.2019 г. №196н) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.12.2019.

8. Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» (утв. Приказом Минфина России от 18.12.2019

г. №237н) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 10.01.2020.

9. Федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» (утв. Приказом Минфина России от 05.08.2020г. №160н) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 01.09.2020.

10. Приказ Казначейства России от 01.06.2021г. №173 «Об утверждении Временного руководства по применению Федеральным казначейством риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

3. Иные официальные документы Российской Федерации

1. Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Казначейством России 19.12.2017 г.) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

2. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России) // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

2. Письмо Минфина России от 11.10.2019г. №02-02-05/78282 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3.Письмо Минфина России от 17.12.2019г. №02-02-05/98728 «Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

4. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

5. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, разработанные Минфином России // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
6. СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета. (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 №3ПК) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 г. № 9ПК «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
8. Классификатор нарушений Счетной палаты Российской Федерации (СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия, утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

1. Устав Тюменской области от 30.06.1995 г. № 6 // Вестник Тюменской областной Думы. - 1995. - № 7.
2. Устав Архангельской области, принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995 г. // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. - 2001. - № 4.
3. Закон Санкт-Петербурга от 14.07.1995 г. №81-11 «О налоговых льготах» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. - 1995. - №10.
4. Закон Воронежской области от 05.01.1996г. № 39-з «О Контрольно-счетной палате Воронежской области» // Коммуна. - 1996. - № 13.

5. Закон Тверской области от 26.11.1998 г. №38-ОЗ-2 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области государственными полномочиями Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния» // Тверские ведомости. - 1998. - № 100.

6. Закон Краснодарского края от 04 февраля 2002 г. №437-КЗ «О бюджетном процессе в Краснодарском крае» // Кубанские новости. - 2002. - №32-33.

7. Закон Чукотского автономного округа от 24.05.2002г. №31-ОЗ «О бюджетном процессе в Чукотском автономном округе» // Ведомости. - 2002. - №18.

8. Закон г. Москвы от 05.03.2003 г. №12 «Об установлении ставки налога на прибыль для общественных организаций инвалидов и организаций, использующих труд инвалидов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2003. - № 21.

9. Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29.05.2004 №35-ЗРТ // Республика Татарстан. 2004. №113.

10. Закон Приморского края от 02.08.2005 г. №271-КЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. - 2005. - №- 103.

11. Закон Смоленской области от 29.09.2005 г. №87-з «О межбюджетных отношениях в Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. - 2005. - № 9.

12. Закон Владимирской области от 10.10.2005 № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» // Вестник Законодательного Собрания Владимирской области. - 2005 г.- № 7.

13. Закон Тамбовской области от 28.10.2005 г. №369-З «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. - 2005. - № 229-230.

14. Закон Республики Карелия от 01.11.2005 г. № 915-ЗРК «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» // Карелия. - 2005. - №128.

15. Закон Костромской области от 03.11.2005 г. №310-ЗКО «О межбюджетных отношениях в Костромской области» // Северная правда. - 2005. - №131 - («Документы: СпецВыпуск»).

16. Закон Воронежской области от 17.11.2005 г. №68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» // Коммуна. - 2005. - №179.

17. Закон Тюменской области от 06.12.2005 г. №416 «О межбюджетных отношениях в Тюменской области» // Тюменская область сегодня. - 2005. -№231

18. Закон Пермского края от 29.12.2005 г. №2768-620 «О передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по обслуживанию лицевых счетов органов государственной власти Пермского края, государственных краевых учреждений» // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. - 2006. - №2.

19. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 08.12.2006 г. №99-РЗ «О передаче органам местного самоуправления муниципальных районов отдельного государственного полномочия Карачаево-Черкесской Республики по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. - 2006. - № 239-240.

20. Закон Ивановской области от 21.12.2006 г. № 140-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. - 2007. - №1.

21. Закон Красноярского края от 10.07.2007 г. №2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. - 2007. - №36.

22. Закон Нижегородской области от 12.09.2007 г. № 126-З «О бюджетном процессе в Нижегородской области» // Правовая среда. - 2007. - №66 (приложение к газете «Нижегородские новости». 2007. №174).

23. Закон Челябинской области от 27.09.2007 г. №205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области» // Южноуральская панорама. - 2007. - №211.

24. Закон Республики Коми от 01.10.2007 №88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» // Республика. - 2007. - №187.
25. Закон Пермского края от 12.10.2007 г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. - 2007. - №11.
26. Закон Тульской области от 12.11.2007 г. №900-ЗТО «О порядке предоставления государственных гарантий Тульской области» // Тульские известия. - 2007. - №225.
27. Закон Калининградской области от 18.03.2008 г. №230 «О порядке предоставления государственных гарантий Калининградской области» // Калининградская правда. - 2008. - № 52.
28. Закон Челябинской области от 30.09.2008 г. №310-ЗО «О составлении и рассмотрении проекта бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Челябинской области, его утверждении и исполнении» // Южноуральская панорама. - 2008. - № 192.
29. Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 10.11. 2008 г. № 132-оз «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» (спецвыпуск). - 2008. - № 10. - Ст. 1656.
30. Закон Красноярского края от 18.12.2008 г. № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. - 2008.- № 69.
31. Закон Тверской области от 09.06.2009 г. № 53-ЗО «О порядке предоставления государственных гарантий Тверской области» // Тверские ведомости. - 2009. - № 24.
32. Закон Архангельской области от 22.10.2009 г. № 78-6-ОЗ «О реализации полномочий Архангельской области в сфере регулирования межбюджетных отношений» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. - 2009. - № 6.
33. Закон Архангельской области от 30.05.2011 г. № 288-22-ОЗ «О контрольно-счетной палате Архангельской области» // Волна. - 2011.- № 26.

34. Закон Смоленской области от 23.06.2011 г. № 37-з «О Контрольно-счетной палате Смоленской области» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. - 2011. - № 6. С. 24.
35. Закон Иркутской области от 07.07.2011 г. № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. - 2011. - № 34.
36. Закон Костромской области от 11.07.2011 г. № 99-5-ЗКО «О контрольно-счетной палате Костромской области» // СП - нормативные документы. - 2011. - № 28.
37. Закон Пермского края от 12.09.2011 г. № 808-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края» // Собрание законодательства Пермского края. - 2011. - № 8.
38. Закон Чувашской Республики от 13.09.2011г. № 58 «О Контрольно-счетной палате Чувашской Республики» // Собрание законодательства Чувашской Республики. - 2011. № 9.
39. Областной закон Ростовской области от 14.09.2011 г. № 667-ЗС «О Контрольно-счетной палате Ростовской области» // Наше время. - 2011. - №380-387.
40. Закон Камчатского края от 16.09.2011 г. № 658 «О Контрольно-счетной палате Камчатского края» // Официальные Ведомости. - 2011. - № 199 – 200.
41. Закон Мурманской области от 17.09.2011 г. №1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области» // Информационный бюллетень «Ведомости Мурманской областной Думы». - 2011. - №119.
42. Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 30.09.2011 г. №87-оз «О налоге на прибыль организаций, подлежащем зачислению в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» // Новости Югры. - 2011. - №157.
43. Закон Краснодарского края от 04.10.2011г. № 2321-КЗ «О Контрольно-счетной палате Краснодарского края» // Кубанские новости. - 2011. - № 171.
44. Закон Республики Татарстан от 10.10.2011г. №68-ЗРТ «Об инвестиционном налоговом кредите в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. - 2011. - № 10.

45. Областной закон Ленинградской области от 14.10.2011г. № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. - 2011.- № 98.

46. Закон Магаданской области от 24.10.2011г. № 1428-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Магаданской области» // Приложение к газете «Магаданская правда». - 2011.- № 127.

47. Закон Забайкальского края от 02.11.2011 г.№ 579-ЗЗК «О Контрольно-счетной палате Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. - 2011.- № 220.

48. Закон Республики Карелия от 03.11.2011 г. № 1547-ЗРК «О Контрольно-счетной палате Республики Карелия» // Собрание законодательства Республики Карелия. - 2011. - № 11.

49. Закон Ставропольского края от 28.12.2011 г. №102-кз «О Контрольно-счетной палате Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 2012. - № 8.

50. Закон Республики Башкортостан от 13.03.2012 г. №520-з «О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. - 2012. - № 48.

51. Областной закон Ростовской области от 10.05.2012 г. №843-ЗС «О региональных налогах и некоторых вопросах налогообложения в Ростовской области» // Наше время. - 2012. - № 237 – 246.

52. Закон Ульяновской области от 02.10.2012г. №123-ЗО «Об особенностях бюджетного процесса в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2012. № 109

53. Закон Воронежской области от 08.07.2013 г. №91-ОЗ «О государственных гарантиях Воронежской области» // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» https://www.govvrn.ru, 09.07.2013.

54. Закон Вологодской области от 10.07.2013г. №3122-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Вологодской области» // Красный Север. - 2013. - №126.

55. Закон Иркутской области от 22.10.2013г. № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» // Областная. - 2013. - № 119.

56. Закон Архангельской области от 20.03. 2014г. №138-9-ОЗ «Об утверждении Договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Волна. - 2014. - №25.

57. Закон Московской области от 24.07.2014г. №106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области http://www.mosreg.ru, 29.07.2014.

58. Закон Челябинской области от 18.12.2014г. №72-ЗО «О разграничении полномочий между представительным органом городского округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов» // Южноуральская панорама. - 2014. - № 205.

59. Закон Самарской области от 06.07.2015г. №74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 07.07.2015.

60. Закон г. Москвы от 07.10.2015 г. №52 «Об установлении ставки налога на прибыль организаций для организаций - субъектов инвестиционной деятельности, управляющих компаний технопарков и индустриальных (промышленных) парков, якорных резидентов технопарков и индустриальных (промышленных) парков» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2015. - № 58.

61. Закон Республики Коми от 01.03.2016г. №15-РЗ «Об установлении дополнительного основания и иных условий предоставления отсрочки или рассрочки по уплате региональных налогов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 04.03.2016.
62. Закон Челябинской области от 28.11.2016г. № 453-ЗО «О снижении налоговой ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 28.11.2016.
63. Областной закон Ростовской области от 26.12.2016 г. № 834-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области» // Официальный портал правовой информации Ростовской области http://pravo.donland.ru, 26.12.2016.
64. Закон г. Москвы от 12.07.2017г. №22 «Об особенностях налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов на территории города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2017. - № 42.
65. Закон Алтайского края от 01.11.2017г. №76-ЗС «О введении платы за пользование курортной инфраструктурой в Алтайском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 03.11.2017.
66. Закон Белгородской области от 27.11.2017г. № 207 «Об установлении дополнительных оснований признания безнадежной к взысканию задолженности в части сумм региональных налогов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 27.11.2017.
67. Закон Краснодарского края от 27.11.2017г. №3690-КЗ «О введении курортного сбора на территории Краснодарского края и внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» // Официальный сайт администрации Краснодарского края http://admkrai.krasnodar.ru, 27.11.2017.
68. Закон Республики Крым от 30.11.2017г. №435-ЗРК/2017 «О введении курортного сбора» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 06.12.2017.

69. Закон Ставропольского края от 08.12.2017г. №130-кз «О некоторых вопросах проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края www.pravo.stavregion.ru, 12.12.2017.

70. Закон Московской области от 27.08.2018г. №145/2018-ОЗ «Об установлении ставки единого сельскохозяйственного налога на территории Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье», 2018. №164

71. Закон Тульской области от 01.07.2019 г. №51-ЗТО «Об инвестиционном налоговом вычете» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации http://npatula.ru, 02.07.2019.

72. Закон Челябинской области от 04.09.2019г. №940 - ЗО «О применении на территории Челябинской области инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 04.09.2019, № 7400201909040008.

73. Закон Курской области от 12.09. 2019г. №72-ЗКО «Об установлении единых нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты городских округов Курской области» // Курская правда. - 2019. - №112.

74. Закон Республики Карелия от 20.09.2019г. №2400-ЗРК «О порядке заключения соглашения о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля и о внесении изменений в статью 10 Закона Республики Карелия «О Контрольно-счетной палате Республики Карелия» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 20.09.2019.

75. Закон г. Москвы от 20.11.2019г. № 28 «Об инвестиционном налоговом вычете» // Официальный сайт Московской городской Думы http://www.duma.mos.ru, 25.11.2019.

76. Закон Курганской области от 27.11.2019г. №157 «Об увеличении предельного размера социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц, установленного подпунктом 1 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской

Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 28.11.2019.

77. Закон Московской области от 04.12.2019г. №253/2019-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.12.2019.

78. Закон г. Москвы от 25.12.2019г. №37 «Об исполнении бюджета города Москвы за 2018 год» // Официальный сайт Московской городской Думы http://www.duma.mos.ru. 30.12.2019.

79. Закон Республики Мордовия от 27.12.2019 г. №94-З «О межбюджетных отношениях в Республике Мордовия» // Известия Мордовии. - 2019. № - 146-70.

80. Закон Смоленской области от 30.04.2020г. № 29-з «Об инвестиционном налоговом вычете по налогу на прибыль организаций на территории Смоленской области» // Официальный интернет-портал правовойинформацииwww.pravo.gov.ru, 30.04.2020.

81. Закон Республики Башкортостан от 29.06.2020 г. №285-з «О применении на территории Республики Башкортостан инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 03.07.2020.

82. Закон Московской области от 06.04.2021г. №47/2021-ОЗ «Об увеличении предельного размера социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области http://www.mosreg.ru, 08.04.2021.

83. Закон Нижегородской области от 11.08.2021г. №97-З «О применении на территории Нижегородской области инвестиционного налогового вычета по налогу на прибыль организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru, 13.08.2021.

84. Закон Рязанской области от 08.10.2021г. №75-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Рязанской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 11.10.2021.

85. Закон Калининградской области от 19.11.2021г. № 23 «О Контрольно-счетной палате Калининградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.11.2021.
86. Закон Хабаровского края от 24.11.2021г. № 255 «О перераспределении отдельных полномочий по подготовке генеральных планов, правил землепользования и застройки между органами местного самоуправления городского поселения, муниципальных районов Хабаровского края и органами государственной власти Хабаровского края» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 30.11.2021.
87. Закон Республики Крым от 28.02.2022г. №261-ЗРК/2022 «О признании утратившими силу некоторых законов Республики Крым» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 03.03.2022
88. Закон Иркутской области от 07.06.2022г. №37-ОЗ «Об инвестиционном налоговом вычете по налогу на прибыль организаций в Иркутской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 09.06.2022.
89. Закон Республики Дагестан от 10.06.2022г. № 39 «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 16.06.2022, № 0500202206160015.
90. Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 27.10.2022 г. №112-оз «О внесении изменений в отдельные законы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» // Новости Югры. - 2022. - №143.
91. Закон Саратовской области от 31.10.2022г. №118-ЗСО «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления Саратовской области и органами государственной власти Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 03.11.2022.
92. Областной закон Ленинградской области от 15.11.2022г. №129-оз «О прекращении осуществления органами местного самоуправления муниципальных

образований Ленинградской области отдельного государственного полномочия Российской Федерации по выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, о внесении изменений в отдельные областные законы в сфере опеки и попечительства и признании утратившими силу отдельных положений некоторых областных законов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 18.11.2022.

93. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 19.12.2022г. №79-РЗ «О ежемесячном пособии в связи с рождением и воспитанием ребенка и передаче полномочий по назначению и осуществлению выплаты ежемесячного пособия Фонду пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru», 20.12.2022.

94. Закон Курской области от 19.12.2022г. №145-ЗКО «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23.12.2022.

95. Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 16.06.2023г. №47-оз «О Договоре между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о продлении (пролонгации) действия Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года» // Документ опубликован не был (Доступ из «СПС «КонсультантПлюс»).

96. Закон Санкт-Петербурга от 29.06.2023г. №419-81 «О введении на территории Санкт-Петербурга курортного сбора» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.07.2023.

97. Закон Смоленской области от 26.10.2023г. №98-з «Об отдельных вопросах предоставления государственных гарантий Смоленской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 26.10.2023

98. Закон Челябинской области от 01.04.2024г. №32-ЗО «О преобразовании Челябинского городского округа с внутригородским делением и внесении изменений в некоторые законы Челябинской области, признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области и отдельных положений законов Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 01.04.2024, №7400202404010001.
99. Закон Республики Дагестан от 10.06.2024г. №45 «Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для организаций, которым присвоен статус регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, на территории Республики Дагестан» // http://pravo.e-dag.ru, 10.06.2024.
100. Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан Закон Кабардино-Балкарской Республики от 21.06.2024г. №17-РЗ «Об установлении налоговых ставок для отдельных категорий налогоплательщиков - индивидуальных предпринимателей при применении упрощенной системы налогообложения, патентной системы налогообложения» // Официальный сайт Главы Кабардино-Балкарской Республики http://glava.kbr.ru, 21.06.2024.
101. Постановление Правительства Вологодской области от 16.08.2005г. №882 «Об утверждении Положения о Департаменте финансов Вологодской области» // Красный Север. - 2005. - № 130.
102. Постановление Правительства Архангельской области от 18.12.2009г. №216-пп «Об утверждении Положения о контрольно-ревизионной инспекции Архангельской области» // Волна. - 2009. - № 56.
103. Постановление Правительства Республики Коми от 30 декабря 2011 г. №49 «О Министерстве финансов Республики Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. - 2012.- № 3. - Ст. 57.
104. Постановление Правительства Москвы от 01.06.2012г. № 252-ПП «Об утверждении Положения о Главном контрольном управлении города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2012.- № 32.

105. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 22.09.2012г. №356-п «О службе контроля Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. - 2012.- № 9. - Ст. 1132.

106. Постановление Правительства Ивановской области от 25.12.2013г. №540-п «Об утверждении Положения о службе государственного финансового контроля Ивановской области» // Официальный сайт Правительства Ивановской области http://www.ivanovoobl.ru, 25.12.2013.

107. Постановление Правительства Иркутской области от 26.12.2013г.№ 615-пп «О службе государственного финансового контроля Иркутской области» // Областная. - 2014. - № 2.

108. Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 17.01.2014г. №5 «О Положении об Управлении государственного финансового контроля Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. -2014. - № 1.

109. Постановление Совета министров Республики Крым от 27.06.2014г. №170 «Об утверждении Положения о Службе финансового надзора Республики Крым» //Текст документа опубликован не был. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

110. Постановление Правительства Воронежской области от 30.12.2014 г. №1227 «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области, главными администраторами (администраторами) доходов областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» //

Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 08.01.2015.

111. Постановление Правительства Пермского края от 29.09.2015г. № 762-п «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Пермского края, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета Пермского края внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.10.2015.

112. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 30.01.2019г. №17 «Об утверждении порядков осуществления полномочий органа внутреннего государственного финансового контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.02.2019.

113. Постановление Правительства Москвы от 24.03.2020 г. №212-ПП «О мерах экономической поддержки в условиях режима повышенной готовности» Официальный портал Мэра и Правительства Москвы http://www.mos.ru, 25.03.2020.

114. Постановление Правительства Республики Дагестан от 12.02.2021г. №24 «Вопросы Службы государственного финансового контроля Республики Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 17.02.2021, № 0500202102170011.

115. Постановление Правительства Республики Тыва от 11.03.2021г. №111 «Об утверждении Положения о Службе по финансово-бюджетному надзору Республики Тыва и ее структуры» // Официальный интернет-портал правовой информации http://publication.pravo.gov.ru/document/1700202103150010.

116. Постановление Губернатора Ставропольского края от 28.06.2006г. № 389 «О министерстве финансов Ставропольского края» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 2006. - № 20. - Ст. 5722.

117. Постановление Губернатора Московской области от 12.11.2013г. № 289-ПГ «Об утверждении Положения и установлении штатной численности Главного контрольного управления Московской области» // Информационный вестник Правительства МО. - 2014. - № 3.
118. Постановление Губернатора Курской области от 30.11.2022г. № 382-пг «Об утверждении Положения о Министерстве финансов и бюджетного контроля Курской области» // Курская правда. - 2022. - № 145.
119. Указ Губернатора Алтайского края от 13.11.2018г. №176 «Об утверждении Положения об инспекции финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Алтайского края» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 13.11.2018.
120. Указ Губернатора Омской области от 11.09.2012г.№93 «О создании Главного управления финансового контроля Омской области» // Омский вестник. - 2012. - №43.
121. Распоряжение Минздрава Московской области от 04.10.2019г. № 91-Р «Об утверждении Правил организации и осуществления внутреннего финансового контроля Министерством здравоохранения Московской области и государственными казенными учреждениями, подведомственными Министерству здравоохранения Московской области» // Официальный сайт Министерства здравоохранения Московской области http://mz.mosreg.ru, 10.10.2019.
122. Распоряжение министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области от 25.02.2021г. № 59-138-мр «Об утверждении Положения о внутреннем финансовом контроле в министерстве строительства, дорожного хозяйства Иркутской области» // Документ опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»).
123. Распоряжение Мособлконтроля от 29.12.2022г. №82-р «Об утверждении стандарта осуществления Главным контрольным управлением Московской области внутреннего государственного финансового контроля «Анализ рисков, присваиваемых объекту контроля при составлении проекта плана проведения Главным контрольным управлением Московской области проверок, ревизий,

обследований в рамках осуществления полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
124. Приказ министерства строительства Красноярского края от 09.01.2020г. № 1-о «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита министерством строительства Красноярского края» // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края http://www.zakon.krskstate.ru, 13.01.2020.
125. Приказ Министерства финансов Пермского края от 18.07.2022г. №39-01-22-274 «Об утверждении Ведомственного стандарта осуществления Министерством финансов Пермского края полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. - 2022. - № 29.
126. Приказ Министерства сельского хозяйства Амурской области от 07.09.2020 г. №360 «Об утверждении Стандартов осуществления внутреннего финансового контроля» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
127. Приказ Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области от 29.12.2021г. № 596 «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового аудита в Министерстве агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области и признании утратившим силу Приказа Министерства агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области от 25.06.2018 №278 «Об утверждении Положений о внутреннем финансовом контроле и внутреннем финансовом аудите в Министерстве агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области»// Документ опубликованы не были (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
128. Приказ Минстроя Республики Дагестан от 29.08.2022г. №11-Пр-116 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении внутреннего финансового аудита и внутреннего финансового контроля в Министерстве

строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
129. Приказ Министерства здравоохранения Сахалинской области от 13.02.2023г. №1-3.13-34/23 «Об утверждении порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в министерстве здравоохранения Сахалинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/, 15.02.2023.
130. Приказ Министерства Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации от 18.01.2024г. №05-п «Об утверждении порядка осуществления внутреннего финансового контроля и порядка осуществления внутреннего финансового аудита» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
131. Приказ Министерства энергетики и жилищно-коммунального комплекса Омской области от 27.02.2024г. №9-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления внутреннего финансового аудита в Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Омской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.02.2024.
132. Приказ Министерства ЖКХ и ГЗН Пензенской обл. от 24.01.2024г. №20/ОП «Об утверждении Положения о внутреннем финансовом аудите Министерства жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области» // Официальный сайт Министерства жилищно-коммунального хозяйства и гражданской защиты населения Пензенской области http://uprgkh.pnzreg.ru/, 25.01.2024.
133. Приказ Министерства энергетики и жилищно-коммунального комплекса Омской области от 27.02.2024г. №9-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления внутреннего финансового аудита в Министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Омской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.02.2024.

134. Приказ Минкультуры Новосибирской области от 16.05.2024г. №229 «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового аудита в министерстве культуры Новосибирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Новосибирской области http://www.nsopravo.ru, 30.05.2024.
135. Приказ Департамента казачества Краснодарского края от 15.09.2020г. №133 «Об утверждении Положения о порядке организации и осуществления в департаменте по делам казачества, военным вопросам и работе с допризывной молодежью Краснодарского края внутреннего финансового контроля и бюджетного полномочия по внутреннему финансовому аудиту» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
136. Приказ Аппарата администрации Ненецкого автономного округа от 25.08.2020г. №29 «Об утверждении порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита Аппаратом Администрации Ненецкого автономного округа и признании утратившим силу приказа Аппарата Администрации Ненецкого автономного округа от 15.08.2017 № 68» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 26.08.2022.

5. Иные официальные документы субъектов Российской Федерации

1. Стандарт (СГА – 7) Проведение контрольных мероприятий Контрольно-счетной палаты Пермского края (утвержден 29.08.2022г.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksppk.ru/documents/323/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82_%D0%A1%D0%93%D0%90_-7_29.08.2022.pdf?view&ysclid=ls0g8wx8q0612261600.
2. Распоряжение Контрольно-счетной палаты Московской области от 01.11.2019г. № 40Р-99 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан от 25.04.2022г. №72/22 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksprb.bashkortostan.ru/documents/other/426855/.

4. Информация о результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и результативности использования в 2021, 2022 годах и истекшем периоде 2023 года бюджетных средств, выделенных на реализацию Регионального проекта «Безопасность дорожного движения» в части расходов ПП «Повышение безопасности дорожного движения в Иркутской области» ГП «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Основание проведения контрольного мероприятие – План деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2023 год, пункт 7 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://irksp.ru/?page_id=18371

5. Отчет о деятельности Счетной Палаты Республики Саха (Якутия) за 2021 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://schetnaja-palata.sakha.gov.ru/deyatelnost/otchet-o-dejatelnosti-schetnoj-palaty-respubliki-saha-jakutija/2021-god-Godovoy.

6. Отчет о деятельности Счетной палаты Республики Татарстан в 2022 году [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://sprt.tatar/files/OtchetSPRT_2022.pdf?ysclid=ls0dt3rhad843124903.

7. Отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2022 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://spkrk.ru/wp-content/uploads/2023/08/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BE-%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_2022_%D1%83%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD-03.05.2023.pdf.

8. Отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2020 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://spkrk.ru//wp-content/uploads/2021/12/otchet2020.pdf.

20. Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Воронежской области за 2021 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksp-vrn.ru/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%20%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%9A%D0%A1%D0%9F%20%D0%92%D0%9E%202021%20%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BD.pdf .

9. Отчет о деятельности Счетной палаты Республики Дагестан за 2022 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://spdag.ru/data/uploads/z_uploads/attachments/godvie_ochety/otchet2022.02.pdf.

10. Информация о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества «Корпорация развития Иркутской области» по формированию и исполнению доходов и расходов, а также управлению имуществом в 2021-2022 годах», проведенного на основании пункта 20 Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2022 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://irksp.ru/?page_id=18403.

11. Информация о ходе исполнения бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области за 3 месяца 2024 года (одобрена Коллегией Контрольно-счетной палаты Московской области от 22.05.2024, протокол №17/2) [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://ksp.mosreg.ru/sites/default/files/1._inform_po_tfoms_za_3_mes.2024.pdf?ysclid=m1mclz23d3833377655.

6. Нормативные правовые акты Советской России и СССР

1. Положение о бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик: Утв. ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. // Собрание законодательства СССР. - 1924. - №19. - Ст. 189

2. Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. - 1959. - №44. - Ст. 221

7. Судебные акты Российской Федерации

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.1993г. №9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1993. - № 28. - Ст. 1083.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003г. №16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. - 2003. - № 46. - Ст. 4509.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. - 2004. - №27.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.03.2017 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с

запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2017.- №4.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2018г. № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2019. - №1.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.07.2020г. №39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2020. - №5.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.03.2022г. №9-П «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобой гражданина А.В. Окулова» // СЗ РФ. - 2022. - № 11.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.10.1999г. №69-О «По запросу Волгоградской областной Думы о проверке конституционности положений статьи 2 Федерального закона от 31 июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

9. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.05.2006г. №33-Г06-8 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»)

10. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.10.2013г. №53-АПГ13-9 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
11. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.03.2017г. №10-АПГ17-1 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.08.2021г. №304-ЭС21-12650 по делу №А75-10271/2020 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
13. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.11.2022г. №308-ЭС22-21771 по делу № А53-35306/2021. // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
14. Решение Красноярского краевого суда от 24.07.2013г. по делу №3-45/2013 о признании частично недействующим Закона Красноярского края от 02.10.2008 №7-2161 «Об административных правонарушениях» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. - 2014. - №1.
15. Решение Кировского областного суда от 28.10.2016г. по делу №3а-46/2016 о признании недействующими ч. 1 ст. 2.1, ч. 1 ст. 2.2, ст. 3.12, ч. 4 ст. 4.1, ст. 4.4, ст. 4.5, ч. 1 ст. 4.8 Закона Кировской области от 04.12.2007 №200-ЗО (в ред. от 30.06.2016) «Об административной ответственности» // Кировская правда. - 2017. - №64.
16. Решение Ставропольского краевого суда от 26.06.2020г. №3а-172/2020 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Закона Ставропольского края от 08.12.2017 №130-кз «О некоторых вопросах проведения эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Ставропольском крае» // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»)
17. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.07.2015г. № Ф03-2051/2015 по делу №А24-4634/2014 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

18. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.01.2019г. № Ф08-11689/2018 по делу № А53-2386/2018 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

19. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.10.2019г. № Ф02-5083/2019 по делу № А19-10272/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.06.2019 № Ф07-5443/2019 по делу № А42-5331/2018 // Документы опубликованы не были (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

20. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.11.2020г. № Ф01-13020/2020 по делу №А28-3770/2019// Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

21. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 12.07.2021г. №10АП-11844/2021 по делу №А41-65417/2020 // Документ опубликован не был (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

8. Монографии, учебники, учебные пособия

1. Агапов А. Б. Субъекты административного права: учебное пособие для вузов. - 13-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2024. - 301 с.

2. Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. - М.: НОРМА, ИНФРА-М. 2016. - 208 с.

3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. – М.: Зерцало. 2000. - 672 с.

4. Бахрах Д.Н. Административное право России. - М.: Норма, 2000. - 640 с.

5. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. - 368 с.

6. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. - М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. - 397 с.

7. Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. - М.: Юрид. лит. 1976. - 176 с.

8. Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотренное. - Москва: НОРМА, ИНФРА-М, 2023. - 260 с.

9. Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. - М.: Проспект, 2018. - 400 с.

10. Васильева Н.В. Правовое регулирование публичных доходов. - Иркутск: Изд-во БГУ, 2015. - 194 с.

11. Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. - М.: НОРМА, - 2017. 304 с.

12. Васильев В.И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. - М.: Юристъ, 2006. - 363 с.

13. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. - М.: Юриспруденция. 2000. - 192 с.

14. Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут. 2009. – 1055 с.

15. Гурвич М.А. Советское финансовое право. – М. 1954. - 356 с.

16. Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. - М.: Юриспруденция, 2008. - 288 с.

17. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 152 с.

18. Иловайский С.И. Учебник финансового права. - Одесса, 1912. - 604 с.

19. Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики: Монография / под. ред. И.А. Цинделиани. - Москва: Проспект, 2023. - 472 с.

20. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. - М.: Проспект, 2009. - 576 с.

21. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм: монография / Ю.А. Крохина; под редакцией Н.И. Химичевой. - Москва: Норма, 2001. - 352 с.

22. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М.: Юридическая литература. 1972. - 280 с.

23. Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. - М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права России»), 2000. - 461 с.

24. Ливеровский А.А., Худяков А.И., Бродский М.А., Антонов В.Н. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации. Учебное пособие.- Санкт-Петербург, 2003. - 243 с.

25. Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 2005. - 336 с.

26. Муниципальное право России: Учебник. / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект. 2009. - 544 с.

27. Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. - М.; Харьков: Право, 2012. – 512 с.

28. Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. - М.; Харьков: Право, 2011. – 592 с.

29. Пауль А.Г. Бюджетное право: учебник. - М.: Проспект. 2021. - 160 с.

30. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). - М.: Юридическая литература. 1971. - 312 с.

31. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. - М.,1998. - 301 с.

32. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятельно науки Российской Федерации / А.Ф.Ноздрачев. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Анкил. 2012. - 480 с.

33. Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. – М.: Юстицинформ. – 2017. – 316 с.

34. Ровинский Е.А. Актуальные проблемы советского финансового права. – М.,1960. - 193 с.

35. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е издание, переработанное и дополненное. - М.: Юристъ, 2000. – 776 с.

36. Тарасов И.Т. Очерки науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. - М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. - 618 с.

37. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Городец. 2003. - 544 с.

38. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. - М.: Издательство БЕК. 1995. - 496 с.

39. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М., 2001. - 355 с.

40. Финансовое право: учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М. 1967. - 419 с.

41. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М. 2017 - 800 с.

42. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И.Химичева. - М.: Юристъ. 2000. - 600 с.

43. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв.ред. М.В. Карасева. - М.: Юристъ, 2002. - 576 с.

44. Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. - 219 с.

45. Цыпкин С.Д. Правовое регулирование налоговых отношений в СССР. - М.: Государственное издательство юридической литературы. 1955. - 76 с.

46. Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. - М.: Изд-во МГУ, 1983. - 79 с.

47. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее: монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. - Москва: ИЗиСП, Юриспруденция, 2022. - 272 с.

48. Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. – М.,1997. - 237 с.

49. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. - М.: Проспект. - 2024. - 924 с.

50. Тарасов И.Т. Очерки науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. - М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. - 618 с.

51. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. - М.: Статут. 2002. - 555 с.

9. Статьи, главы в коллективных монографиях

1. Агапов А.Б. Юрисдикционные органы // Административное право и процесс. - 2019. - № 5. - С. 54 - 58.

2. Антипова Д.Д. К вопросу о понятии «компетенция» в бюджетном праве // Финансовое право. - 2022. - № 11. - С. 37 - 41.

3. Арабули Д.Т. Правовые основы оценки эффективности хозяйственных обществ органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля // Государственная власть и местное самоуправление.- 2021. - № 11. - С. 31 – 35.

4. Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Финансовый журнал. - 2015. - №4. - С.85-93.

5. Бакаева О.Ю. Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. - М.; Харьков: Право, 2011. - С.187-204

6. Бит-Шабо И.В. Особенности правового регулирования финансово-контрольных отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. - 2017. - № 4. - С. 61-78.

7. Бочкарева Е.А. Внутренний бюджетный контроль и внутренний бюджетный аудит публичных расходов: соотношение и особенности правового регулирования // Финансовое право. - 2023. - №3. С. 6 – 9.

8. Бухарский В. В. Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации // Финансовый журнал. - 2021. - Т. 13. - № 2. - С.114–129.

9. Васильева Н.В. К вопросу о содержании нормотворческих полномочий органов публичной власти в налоговой сфере // Академический юридический журнал. - 2022. - Т. 23. - № 3. – С. 248–255.

10. Васильева Н.В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти // Lex Russica. – 2014. - №12 (Том XCVII) - С.1411-1419.

11. Васильева Н.В. Совершенствование публичных доходов: системный подход // Lex Russica. - 2017. - № 2. - С. 70 – 79.

12. Гадельшина Л.И. Конституционно-правовая природа компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере финансового обеспечения делегированных полномочий субъекта Российской Федерации // Научный Татарстан. - 2013. - №3. - С. 150- 155.

13. Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. - М.; Харьков: Право, -2012. - С. 162-211.

14. Грачева Е. Ю. Правовое обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. - М.; Харьков: Право, 2011. - С. 205-228.

15. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. - 2020. - № 4 (137). - С. 80–97.

16. Жмулина Д.А., Макарова О.А. Определение целей государства в АО с государственным участием // Вестник СПбГУ. Право. Сер. 14. - 2014. - Вып. 2. - С. 32-47.

17. Забралова О.С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. - 2023. - Т. 18. - № 3. - С. 40–55.

18. Зубарев С. М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2018. - № 1. - С. 13–23.

19. Зуев В.М. Бюджетные права общественно - территориальных образований как институт бюджетного права // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 22. Под редакцией доктора юридических наук В.Ф. Воловича. - Томск. Издательство Томского университета. - 2005. - С.122-127.

20. Ибрагимов Р.Г. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства // Финансовое право. - 2022. - №8. - С. 40 - 45.

21. Иванова О.Б., Папушенко М.В. Развитие системы внутреннего финансового контроля в субъектах Российской Федерации// Финансовые исследования. - 2015. - № 3. - С. 98-106.

22. Карасева М.В. Система бюджетного права // Финансовое право. - 2009. - № 2. - С.26-28.

23. Карпова Г.Н. Проблемные вопросы распределения налоговых поступлений по уровням бюджета // Экономика: вчера, сегодня, завтра. - 2016. - № 8. - С. 243-256.

24. Климанов В.В., Яговкина В.А. Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера // Финансовое право. - 2013. - №4. - С. 17-22.

25. Княгинин К.Н. Развитие конституционного статуса автономных (национальных) округов в составе края или области: цепь решений «как лучше» // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 21. - С. 15 - 22.

26. Кожевникова М.Л. Особенности конституционного статуса автономных округов, входящих в состав края, области (на примере рассмотрения правового статуса Тюменской области) // Военно-юридический журнал. - 2007. - № 5. - С.20-32

27. Комягин Д.Л. Правовая форма бюджетной политики // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: - Право, - 2012. - С. 27-43.

28. Кравцова Е.А. Правовое положение сложносоставных субъектов Российской Федерации с точки зрения конституционного принципа равноправия // Конституционное и муниципальное право. - 2023. - №9. - С. 35 – 38.

29. Лагутин И.Б. К вопросу об организации внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Финансовое право. - 2020. - №5. - С. 11 - 14.

30. Лагутин И.Б. О становлении института финансового контроля в России: к 200-летию Государственного контроля// Финансовое право. - 2011. - №3. - С.19-26.

31. Леднева Ю.В. Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 8 (93) август. - С.85-93.

32. Меркуленко А.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2023. - № 1. - С. 73 - 96.

33. Липчиу Н.В., Глебова К.А. Внешний финансовый контроль в управлении государственными финансами субъекта Российской Федерации // Деловой вестник предпринимателя. - 2021. - № 5 (3). С.78- 83

34. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. - 2017. - № 9. - С.56-67.

35. Ногина О.А. Внешний и внутренний финансовый контроль в отношении формирования, распределения и использования средств бюджетов государственных внебюджетных фондов // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. - М.; Харьков: Право, 2012. –С.242-258.

36. Ногина О.А. Правовые основы формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия высших учебных заведений: Правоведение. - 2010. - №6. - С. 35-45.

37. Пешкова Х.В. Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник Санкт-Петербургского университета. - 2010. - Серия 14. Выпуск 4. - С. 3-12.

38. Поветкина Н.А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. - 2021. - № 12. С. 20 - 23.

39. Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б. Институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ: проблемы правоприменения и толкования // Известия вузов. Правоведение. - 2011. - № 2. - С. 157 – 167.

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

41. Саттарова Н.А. Роль органов государственной власти в бюджетной сфере// Вестник Финансовой академии. - 2005. - №3. - С.21-30.

42. Сергеев А. А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. - 2020. - № 4. - С. 55–64.

43. Смирникова Ю.Л. Финансово - правовой статус субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. - 2002. - № 6. - С. 39-45

44. Соколова Э.Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. - М.; Харьков: Право, 2012. - С. 91-113.

45. Тимушев Е.Н. Механизмы федеральной бюджетной политики стимулирования регионального экономического развития. // Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики. Сборник научных статей. Екатеринбург, - 2023. - С. 81-85.

46. Тимушев Е. Н. Федеральные межбюджетные трансферты и уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России // Финансовый журнал. - 2019. № 6. - С. 27-42.

47. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. - 2001. - №5 – С.3-12.

48. Тихомиров Ю.А. Споры о компетенции // Право и экономика. - 2001. - №2. – С.3-7.

49. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. - 2000. - № 10 - С.22-32.

50. Тория Р.А. Основные направления финансово-правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации // Безопасность бизнеса. - 2023. - №4. - С. 2 - 9.

51. Филиппова Н.А. Автономный округ в составе области: договорный процесс в контексте российской конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. - 2023. - № 11. - С. 46- 51.

52. Хаитов Г.А. Договоры и соглашения как основания возникновения расходных обязательств: правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. - 2023. - №8. - С. 45-52.

53. Химичева Н.И. Принципы современного финансового права // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. - М.; Харьков: Право, 2012. – С. 13-26.

54. Чаплинский А.В., Меркуленко А.А. Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов // Журнал российского права. - 2022.- № 1.- С. 142 – 157.

55. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. - 2015. - № 2. - С. 32 – 44.

56. Шевелева Н.А. Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. - 2018. - Том 9. - Выпуск 2. - С.157–171.

57. Яговкина В.А. Судебная практика арбитражных судов по спорам из межбюджетных отношений // Практика муниципального управления. - 2012.- №1. - С.60-64.

58. Яговкина В.А. Финансы государственных и муниципальных учреждений как децентрализованные публичные фонды // Финансовое право. - 2011. - №1. - С. 6 – 8.

59. Ялбулганов А.А., Евсеев П.И. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. - 2005. - №2. - С.44-55.

10. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Андреева Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М. 2018. - 55 с.

2. Атаева Н.М. Субъекты Российской Федерации как участники финансовых правоотношений. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Саратов, 2022. - 206 с.

3. Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - Саратов, 2015. - 54 с.

4. Боженок С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2011. - 48 с.

5. Бухарский В.В. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: проблема соотношения «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений для органов власти в субъектах РФ. Резюме диссертации на соискание учёной степени кандидата наук о государственном и муниципальном управлении.- М., 2022. - 33 с.

6. Гадельшина Л.И. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и их финансовое обеспечение: конституционно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Казань. 2014. - 26с

7. Гогричиани М.Г. Основы финансово-правового регулирования казначейской системы исполнения бюджета. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2007. - 28 с.

8. Голубев А.В. Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. - М., 2009. - 29 с.

9. Казеева Я.С. Правовое регулирование децентрализации полномочий в налоговой сфере. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2017. - 208 с.

10. Кошлина М.Н. Правовое регулирование бюджетного контроля субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. - М., 2008. - 23 с.

11. Логвенчева А.О. Финансово-правовое регулирование контрольной деятельности федерального казначейства. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2023. - 193 с.

12. Лоскутов А.Э. Распределение налоговых доходов между государственными и местными бюджетами: сравнительно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Саратов, 2006. - 22 с.

13. Лукьянов В.В. Порядок установления налогов и сборов Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14 / Сарат. гос. акад. права. - Саратов, 2006. – 190 с.

14. Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2013. - 48 с.

15. Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - Воронеж. 2014. - 48 с.

16. Петручак А.В. Правовое регулирование доходов бюджетов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов городов федерального значения в Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2020. - 279 с.

17. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., - 2014. – 60 с.

18. Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2004. - 28 с.

19. Пронин А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2015. - 206 с.

20. Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2017. - 51 с.

21. Саттарова А.А. Фонд как институт финансового права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14 - Москва, 2007. - 23 с.

22. Седельникова Р.И. Проблемы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (региональный аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. - М., 2010. 22 с.

23. Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Москва, 2002. - 206 с.

24. Сухова И.Н. Бюджетные права субъекта Российской Федерации (на материалах Республики Карелия). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Петрозаводск, 2001. - 160 с.

25. Тарасенко О.А. Субъект Федерации как субъект налогового права. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Москва, 2003. - 34 с.

26. Тимушев Е.Н. Внутрирегиональная бюджетная децентрализация и инвестиции в регионах России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. - М., 2021. – 170 с.

27. Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2022. – 553 с.

28. Фадеев Д.Е. Правовые вопросы становления бюджетного федерализма в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.14. - Москва, 2003. - 32 с.

29. Яговкина В.А. Налоговое правоотношение (теоретико-правовой аспект). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2003. - 184 с.

30. Яковлев И.Ю. Проблемы правового регулирования налоговых доходов регионального бюджета на уровне субъекта Российской Федерации: по материалам Северо-Западного федерального округа. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.14 / Сев.-Зап. акад. гос. службы. - Санкт-Петербург, 2006. – 20 с.