

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Шевлякова Алина Николаевна

Сбалансированность бюджета государства: правовые аспекты

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2026

Диссертация подготовлена на кафедре финансового права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

- Научный руководитель** – ***Хаменушко Иван Владимирович,***
кандидат юридических наук.
- Официальные оппоненты** – ***Омелёхина Наталья Владимировна,***
доктор юридических наук,
Министерство финансов Российской Федерации, *Административный департамент, заместитель директора;*
- Васянина Елена Леонидовна,***
доктор юридических наук, доцент,
Институт государства и права Российской академии наук, сектор административного права и административного процесса, ведущий научный сотрудник;
- Пауль Алексей Георгиевич,***
доктор юридических наук, доцент,
Воронежский государственный университет, юридический факультет, кафедра финансового права, профессор.

Защита диссертации состоится «24» сентября 2026 г. в 17 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/4026>.

Автореферат разослан «__» _____ 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Н.С. Малютин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Принцип сбалансированности бюджета выступает одним из основополагающих правовых принципов бюджетной системы страны¹. При этом едва ли в мире получится найти государство, которое на протяжении длительного периода своей истории бессленно следовало бы данному правовому принципу (независимо от факта его закрепления в законодательстве).

Долгое время состояние бездефицитного бюджетного баланса считалось идеалом, основным показателем «здоровой» экономики государства. Однако практика показывает, что неоднозначность данного подхода заложена как в методологии определения баланса бюджета (которая должна учитывать соблюдение в процессе бюджетного балансирования не только собственно принципа сбалансированности, но также и иных правовых принципов), так и в самих реалиях жизни, которые, с одной стороны, вынуждают государства совершенствовать правовой механизм бюджетной сбалансированности, а с другой – стимулируют разработку теорий, обосновывающих допустимость формирования значительного государственного долга.

Признавая, что бюджет любого публично-правового образования сочетает в себе юридическую, экономическую и материальную сущности, стоит учитывать, что именно денежно-экономические общественные отношения, которые регулируются посредством норм бюджетного права, в итоге имеют определяющее значение при оценке эффективности правового регулирования и деятельности правительства в целом. Юридическая оболочка формирует основы для претворения в жизнь государственной политики в области публичных финансов, и именно от правового механизма бюджетной сбалансированности (который обеспечивает реализацию правового принципа сбалансированности на практике) зависит устойчивость бюджетной системы и ее способность противостоять как вызовам, порожденным собственными внутренними противоречиями и ошибками, так и трудностям, создаваемым извне.

¹ Статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В мире на сегодняшний день наблюдается противоречивая тенденция: принцип сбалансированности, ориентируя на поддержание бюджетной сбалансированности, в то же время приобретает характер декларативной нормы. И если исторический опыт показывает, что ранее посредством различных манипуляций в правовом поле правительства, сознавая риски политической ответственности, стремились поддерживать хотя бы формальную сбалансированность (так было, в частности, в СССР, когда бездефицитность выступала неотъемлемой характеристикой бюджета социалистического государства и должна была быть обеспечена), то современность – напротив – породила самонадеянные иллюзии политиков относительно бюджетных рисков, спровоцировав повсеместное углубление дефицитов и рост показателей государственного долга, особенно среди стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Безусловно, отчасти такая тенденция обусловлена реалиями жизни, т. е. объективным состоянием мировой экономики и ее неизменной цикличностью. Однако нельзя недооценивать субъективный фактор. Увлеченность идеями Дж. Кейнса или же банальное попустительство и следование принципу маркизы де Помпадур² привели целый ряд некогда сильных экономик мира к весьма плачевному состоянию за счет невнимания к правовому механизму бюджетной сбалансированности. Характерный пример – страны Европы, которые в 2020 году впервые в истории существования Евросоюза приостановили действие Пакта стабильности и роста, призванного поддерживать дефицит национального бюджета страны-участника на уровне не более 3% ВВП и госдолга в 60% ВВП. Официальной причиной названа пандемия Covid-19, которая породила потребность в корректировке бюджетной политики, однако на практике отступление от строгих правил бюджетной дисциплины, разработанных именно для недопущения и эффективного предотвращения подобных ситуаций, стало мерой неоднозначной, сравнимой с отказом от использования тормозной системы

² Хорошо известно, что именно этой фаворитке Людовика XV принадлежит знаменитая фраза «После нас хоть потоп», употребленная ею при получении королем известия о неудачном сражении при Росбахе (1757).

на пути со склона. Существовавший правовой механизм бюджетной сбалансированности, демонстрировавший определенную эффективность в условиях относительно стабильной экономической ситуации, оказался бесполезен в условиях кризиса, обнажив тем самым «болевые точки» механизма и отдельных составляющих его правовых методов. Последующее реформирование бюджетных правил и внедрение дифференцированного подхода к странам-членам Евросоюза ориентировано на выход из глубокого социально-экономического кризиса, однако результативность нововведений оценивать преждевременно.

Российская бюджетная система также переживает непростые времена: рост расходной составляющей федерального бюджета на фоне проведения специальной военной операции, беспрецедентное санкционное давление, диспропорция в экономической обеспеченности субъектов РФ – все это не может не отражаться на бюджетной политике. Вместе с тем анализ опыта иностранных государств позволяет в значительной степени снизить риски собственных ошибок.

Вопрос бюджетной устойчивости остро стоит для нашей страны не только на федеральном уровне, где так или иначе, но удастся справиться с вызовами, но и на уровне субъектов федерации. По-прежнему наблюдается значительная дифференциация в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, что на практике приводит к оттоку населения в крупные города и усугублению и без того неблагоприятной демографической ситуации. Представляется, что именно грамотно выстроенный правовой механизм бюджетной сбалансированности региональных бюджетов должен играть одну из ведущих ролей в процессе социально-экономического развития субъектов федерации за счет особой роли бюджетно-правовых норм, пронизывающих собой все сферы общественной жизни.

Таким образом, правовой принцип сбалансированности выступает гарантией того, что действующий в стране механизм формирования и распределения средств публичных денежных фондов обеспечивает планомерное развитие государства и общества и направлен на максимально эффективное использование имеющихся ресурсов.

Степень разработанности темы исследования. Проблематика сбалансированности бюджета находится на стыке юридической и экономической наук, что обусловлено многогранностью самой категории бюджета, в которой заложены два начала: с одной стороны, бюджет – это публичный денежный фонд и те общественные отношения, которые складываются вокруг него; с другой – это финансовый закон, нормативный правовой акт. При этом юридический аспект бюджета выходит далеко за рамки собственно закона о бюджете и заключается еще и в том, как посредством бюджетно-правовых норм осуществляется регулирование публичных финансов.

В дореволюционной науке финансового права вопрос бюджетной сбалансированности исследовался в рамках темы управления публичными финансами и получил осмысление в трудах С.Ю. Витте, С.И. Иловайского, И.Х. Озерова, которые заложили основы современного понимания бюджета и стали хрестоматийными для специалистов в области финансово-правовой науки. Стоит особо отметить то обстоятельство, что указанные авторы, анализируя вопрос бюджетной сбалансированности, делали это через призму российской действительности, сохраняя при этом интерес к международному опыту.

В советской финансово-правовой доктрине правовым гарантиям сбалансированности бюджета в целом не уделяли пристального внимания, поскольку бездефицитность бюджета считалась естественным следствием плановости советской экономики. Вместе с тем авторы советской поры в своих работах анализировали вопросы бюджетного регулирования, а также эффективного расходования бюджетных средств для обеспечения планомерного развития государства и общества. В этом отношении безусловную ценность представляют работы М.А. Гурвича, М.И. Пискотина, Н.Н. Ровинского, С.Д. Цыпкина и др. Кроме того, значительное внимание уделялось исследованию концепции механизма правового регулирования в социалистическом государстве, основоположником которой считается советский правовед С.С. Алексеев.

Современная отечественная финансово-правовая наука продолжает славные традиции советской школы, отдавая при этом должное достижениям

дореволюционной науки. В работах О.В. Болтиновой, Е.Л. Васяниной, Д.В. Винницкого, Е.Ю. Грачевой, М.Ф. Ивлиевой, М.В. Карасевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, Н.В. Омелёхиной, А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, И.В. Хаменушко, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой рассматриваются как общетеоретические вопросы функционирования государственных финансов, так и анализируются отдельные аспекты обеспечения бюджетной сбалансированности.

Дополнительно стоит отметить труды классиков экономической науки (А. Смит, Дж. Кейнс), работы которых оказали значительное влияние на развитие бюджетно-правовой мысли в части значения и роли реализации принципа сбалансированности бюджета на практике.

Среди недавно опубликованных диссертационных исследований, посвященных отдельным вопросам правового принципа сбалансированности бюджета, можно выделить диссертации К.С. Белозеровой «Правовое обеспечение принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации»³ (Курск, 2023), Р.В. Ткаченко «Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества»⁴ (Москва, 2022), О.Г. Воронцова «Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации»⁵ (Москва, 2019), Е.А. Бочкаревой «Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации»⁶ (Москва, 2014), Ж.С. Кузнецовой «Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета» (Саратов, 2010)⁷ и другие.

³ Белозерова К.С. Правовое обеспечение принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации: дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук (специальность 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки») / К. С. Белозерова – Курск, 2023.

⁴ Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : автореф. дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук (специальность 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки») / Р. В. Ткаченко – Москва, 2022.

⁵ Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации : автореферат дис. на соиск. учен. степ. кандидата юридических наук (специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право») / О. Г. Воронцов. — Москва, 2019.

⁶ Бочкарева Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации : дис. на соиск. учен. степ. доктора юридических наук (специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право») / Е. А. Бочкарева. — Москва, 2014.

⁷ Кузнецова Ж.С. Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета : дис. на соиск. учен. степ. кандидата юридических наук (специальность 12.00.14 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право») / Ж. С. Кузнецова. — Саратов, 2010.

Несмотря на то, что вопросам бюджетной сбалансированности исторически уделяется значительное внимание со стороны исследователей финансово-правовой науки, нельзя сделать вывод о выработке единой и общепринятой в научном сообществе концепции бюджетно-правового механизма реализации правового принципа сбалансированности. Более того, по-прежнему возникают споры относительно содержания принципа и его толкования.

Представляется, что данное обстоятельство обусловлено сложностью и многогранностью правоотношений в сфере публичных финансов, а также высоким практическим значением бюджетной сбалансированности для функционирования публично-правового образования.

Так, в диссертационных исследованиях Ж.С. Кузнецовой и Е.А. Бочкаревой делается акцент на расширительном толковании принципа сбалансированности, определяющим порядок построения бюджетных отношений в целом, т. е. сбалансированность рассматривается в первую очередь как сбалансированность бюджетной системы. Вместе с тем представляется, что сбалансированность отдельно взятого бюджета первична и во многом предопределяет собой конкретные методы межбюджетного регулирования, реализуемые в федеративном государстве.

Разница подходов к содержанию правового принципа сбалансированности определяет собой концепцию механизма бюджетно-правового регулирования, обеспечивающего реализацию данного принципа на практике. Настоящее исследование предлагает выделять методы, составляющие единый механизм бюджетной сбалансированности, а также обосновывает значимость бюджетной сбалансированности для обеспечения финансового суверенитета государства с учетом текущей внешнеполитической обстановки. При этом предлагается классификация методов на прямые и косвенные в зависимости от способа воздействия на бюджетные показатели, а также определяется их приоритетность с точки зрения потенциальных последствий.

Роль процессов межбюджетного регулирования также получила осмысление в настоящей работе, однако исследуется в контексте механизма обеспечения сбалансированности бюджетной системы.

Объектом настоящего исследования⁸ выступает единый финансово-правовой механизм бюджетной сбалансированности как совокупность применимых правовых методов, реализуемых органами публичной власти с целью реализации принципа сбалансированности на практике и обеспечения бюджетной (и как следствие – финансовой) устойчивости на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Предмет исследования⁹ составляют теоретическое содержание правовой категории бюджетной сбалансированности, основные сущностные свойства и правовые инструменты механизма, обеспечивающего реализацию правового принципа сбалансированности, а также научное обоснование влияния бюджетной сбалансированности на финансовый суверенитет публично-правового образования.

В процессе исследования анализируются нормативные правовые акты, содержащие юридические нормы, отражающие природу правового принципа сбалансированности; правовая и экономическая доктрина отечественных и иностранных авторов с целью проведения сравнительного исследования и выявления характерных особенностей реализации принципа сбалансированности в условиях российской действительности; правоприменительная практика, посредством которой выявляются пробелы нормативного правового регулирования в данной области общественных отношений, а также достигается баланс публичных и частных интересов.

Цель исследования заключается в выработке концепции эффективного финансово-правового механизма бюджетной сбалансированности бюджетов

⁸ Объект исследования – это то, что подлежит научному изучению с помощью познавательных средств и приемов соответствующей науки (*Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства : учебник / В. С. Нерсесянц. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. — С. 4).

⁹ Предмет исследования – искомые сущностные свойства объекта исследования (в их понятийном выражении) (*Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С. 4).

бюджетной системы Российской Федерации с целью реализации правового принципа сбалансированности.

Данная цель конкретизируется в **следующих задачах**:

- выработать правовую категорию бюджетной сбалансированности;
- определить условия достижения бюджетной сбалансированности на основе соотношения принципа сбалансированности бюджета с другими принципами бюджетной системы Российской Федерации;
- предложить методы обеспечения бюджетной сбалансированности в механизме бюджетно-правового регулирования;
- обеспечить реализацию предлагаемых методов путем интеграции новых правовых институтов в механизм бюджетно-правового регулирования;
- провести соотношение правовых категорий «сбалансированности бюджета» и «сбалансированности бюджетной системы»;
- определить правовое значение эффективного финансово-правового механизма бюджетной сбалансированности для обеспечения финансового суверенитета Российской Федерации.

Методологической основой исследования выступают общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция) и специальные (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой) методы.

Посредством анализа и синтеза в рамках исследования удалось всесторонне и полно изучить правовые институты (методы), составляющие единый механизм бюджетной сбалансированности бюджетов и бюджетной системы в условиях федерализма. Дедуктивный метод позволил сделать частные выводы об эффективности конкретных правовых инструментов, имея эмпирические данные; в то время как посредством индукции удалось вывести единые рекомендации и сформулировать общие выводы о закономерностях и перспективах развития механизма бюджетной сбалансированности в нашей стране.

Историко-правовой метод позволил исследовать предмет с точки зрения дореволюционного и советского опыта, а также выявить общие закономерности и

противоречия, свойственные отдельным правовым институтам в условиях эволюции системы национального права.

Формально-юридический метод обеспечил всестороннее и полное исследование действующего нормативного регулирования (как отечественного, так и иностранного) с учетом отдельных приемов толкования и целей законодателя на конкретном этапе.

Сравнительно-правовой метод лег в основу исследования зарубежного опыта в контексте разработки оптимального механизма бюджетной сбалансированности. В частности, были проанализированы бюджетные правила, реализуемые на сегодняшний день в европейских странах, а также опыт секвестра в США; исследованы текущие долговые обязательства развитых и развивающихся стран в контексте применения метода заимствований для финансирования бюджетного дефицита, выявлены соответствующие закономерности; проанализированы методы межбюджетного регулирования, применяемые в иностранных юрисдикциях (Индия, США, Канада, Германия). Методология сравнительно-правового исследования во многом основана на концепции М. Ван Хука¹⁰.

Теоретическая основа исследования сформирована за счет изучения работ отечественных и зарубежных авторов в области финансового права, общей теории права, истории и методологии права.

В частности, в рамках исследования были использованы труды следующих авторов: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, О.В. Болтиновой, Е.Л. Васяниной, Д.В. Винницкого, Е.Ю. Грачевой, М.А. Гурвича, М.Ф. Ивлиевой, М.В. Карасевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, Е.В. Овчаровой, Н.В. Омелёхиной, А.Г. Пауля, С.Г. Пепеляева, М.И. Пискотина, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, Н.Н. Ровинского, А.А. Троицкой, И.В. Хаменушко, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина, Н.А. Шевелевой и др.

Дополнительно в ходе исследования на стыке экономики и права были изучены работы иностранных авторов, среди которых, помимо таких классиков,

¹⁰ M. Van Hoecke. Methodology of Comparative Legal Research. URL: https://www.researchgate.net/publication/291373684_Methodology_of_Comparative_Legal_Research (дата обращения: 01.06.2024).

как А. Смит, Дж. Кейнс, есть и менее известные в отечественном научном обороте: Б. Андерсон (B. Anderson), Дж. Минарик (J. Minarik), Д. Гамаж (D. Gamage), А. Миллер (Alan N. Miller) и другие.

Эмпирическую базу исследования составили отечественный и иностранный опыт обеспечения и поддержания бюджетной сбалансированности, выразившийся в разработке нормативного правового регулирования и нашедший свое отражение в доктрине; источники твердого и мягкого права, содержащие нормы, направленные на регулирование общественных отношений в области публичных финансов; а также статистические данные и исследования, опубликованные в информационных ресурсах.

Научная новизна исследования состоит в разработке концепции эффективного финансово-правового механизма бюджетной сбалансированности как совокупности составляющих его правовых методов, направленного на реализацию правового принципа сбалансированности бюджета на практике. Механизм¹¹ финансово-правового регулирования выступает одной из основополагающих правовых конструкций, поскольку обеспечивает целевое и результативное воздействие бюджетного права на общественные отношения, связанные с функционированием бюджетной системы Российской Федерации, посредством составляющих его элементов. Совокупность правовых методов, направленных на поддержание бюджетной сбалансированности, рассматривается в качестве единого финансово-правового механизма. Таким образом, классическая концепция механизма правового регулирования дополняется промежуточным уровнем конкретного правового метода, который в свою очередь подлежит рассмотрению в контексте отдельных элементов. Разработано деление методов бюджетной сбалансированности на прямые и косвенные.

Положения, выносимые на защиту. На защиту выносятся следующие полученные в результате исследования теоретические положения, являющиеся новыми или содержащие элемент научной новизны, которые следует

¹¹ Категория «механизм» адаптируется под потребности социально-гуманитарного исследования и понимается как механизм правового регулирования в том значении, которое придавал ей доктор юридических наук, профессор С.С. Алексеев.

рассматривать в качестве составных элементов проведенной единой комплексной научной работы:

1. Сбалансированность бюджета в финансовом праве необходимо определять прежде всего как норму-принцип, формирующую общую логику правового регулирования в области аккумуляции и расходования финансов публичных денежных фондов. В таком понимании ее следует отличать от политико-экономической характеристики бюджета, отражающей материальную возможность бюджета обеспечить расходные обязательства за счет доходного потенциала публично-правового образования, что формирует предпосылки правового регулирования в конкретных исторических условиях. При этом бюджетная сбалансированность как правовая категория допускает бюджетный дефицит при условии наличия источников финансирования возникшего дефицита, что позволяет отграничить бюджетную сбалансированность от бездефицитности как сугубо экономической категории.

2. Условием достижения бюджетной сбалансированности выступает одновременная реализация трех правовых принципов бюджетной системы, определяющих права и обязанности участников бюджетного процесса: принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета¹²; принципа достоверности бюджетного планирования¹³; а также принципа эффективного использования бюджетных средств¹⁴. В случае отступления от любого из обозначенных правовых принципов сбалансированность бюджета не может быть обеспечена ни в юридическом смысле, ни фактически.

3. Механизм бюджетной сбалансированности определяется как система организационно-правовых методов, которыми обеспечивается целевое воздействие на общественные отношения в сфере публичных финансов для обеспечения исполнения публично-правовым образованием принятых на себя расходных обязательств.

¹² Статья 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹³ Статья 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹⁴ Статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Используемые в механизме бюджетной сбалансированности методы подразделяются на *прямые*, т. е. непосредственно воздействующие на бюджетные показатели (заимствования, бюджетные правила, секвестрирование расходов, продажа активов и повышение налоговой нагрузки на население и бизнес); и *косвенные*, обеспечивающие сбалансированность бюджета опосредованно в долгосрочной перспективе (прогнозирование, планирование, повышение эффективности бюджетных расходов, институт политической ответственности, пересмотр структуры доходов).

Методы могут применяться по отдельности либо в совокупности в зависимости от конкретного бюджетного риска, на управление которым они направлены. При выстраивании правового механизма бюджетной сбалансированности рекомендуется отдавать приоритет косвенным методам, а среди прямых – бюджетным правилам, ориентирующим на превентивное недопущение дефицита и формирование резервных фондов. Заимствования и продажу активов предлагается рассматривать в качестве факультативных методов, применение которых снижает финансовый потенциал публично-правового образования на будущее, но вместе с тем может быть реализовано без видимых рисков для бюджетной устойчивости. Секвестирование и повышение налоговой нагрузки выступают экстраординарными методами бюджетной сбалансированности, поскольку их применение сопряжено со значительными рисками социально-экономического характера.

4. Существующий в Российской Федерации механизм бюджетной сбалансированности может быть усовершенствован за счет закрепления на уровне Бюджетного кодекса РФ правового института секвестра и перечня «защищенных статей», не подлежащих секвестированию; а также установления режима распоряжения средствами, привлекаемыми в бюджетную систему в результате осуществления заимствований в условиях бюджетного профицита.

5. Бюджетное правило как важнейший метод сбалансированности бюджета должно быть не декларацией, а нормой прямого действия, устанавливающей конкретные права и обязанности участников бюджетного

процесса. Применяемая на сегодняшний день модель бюджетного правила на федеральном уровне полностью соответствует этому требованию. Вместе с тем бюджетные правила, установленные на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, не обеспечены должными гарантиями восстановления их платежеспособности, поскольку подача ходатайства о введении временной финансовой администрации в субъекте РФ (муниципальном образовании) воспринимается в качестве права, а не обязанности уполномоченных органов (должностных лиц).

6. Из конституционного принципа единства системы публичной власти с неизбежностью следует обязательность сбалансированности не только отдельно взятых бюджетов, но и бюджетной системы в целом. Сбалансированность бюджетной системы проявляется как счетный баланс консолидированного бюджета. Другой аспект этого явления – достигаемый в результате воздействия правовых норм материальный итог финансовой деятельности уполномоченных органов публичной власти по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ (муниципальных образований) посредством предоставления межбюджетных трансфертов, кредитования, а также реализации отдельных инструментов налоговой политики.

7. При балансировке бюджетной системы правовой институт бюджетных кредитов выступает важнейшим методом, основанным на возвратности средств. Бюджетные кредиты не должны постфактум превращаться в невозвратные межбюджетные трансферты, а долгосрочное выравнивание следует обеспечивать за счет создания условий, благоприятствующих формированию на соответствующей территории налоговой базы.

8. Сбалансированность бюджета – это одна из ключевых составляющих финансового суверенитета, который предполагает верховенство публичной власти в области публичных финансов. Укреплению финансового суверенитета способствует минимальный государственный долг перед иностранными государствами либо международными финансовыми организациями (внешний финансовый суверенитет); последовательная и стабильная налоговая политика,

стимулирующая выход налогоплательщиков из «теневого» сектора (внутренний финансовый суверенитет); эффективное расходование бюджетных средств, а также региональная политика, ориентированная на сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Теоретическая значимость исследования определяется разработкой обладающих новизной научных положений и выводов, включающих анализ действующего правового регулирования и практики в области поддержания сбалансированности публичных денежных фондов на разных уровнях. Полученные в ходе исследования теоретические выводы призваны способствовать формированию научно обоснованного, метапредметного подхода как на этапе разработки и совершенствования национального законодательства, так и на стадии правоприменения. Положения диссертации могут быть использованы в последующих научных исследованиях по данной проблематике.

Практическая значимость исследования обусловлена актуальностью и особой остротой проблемы обеспечения и поддержания бюджетной сбалансированности в условиях кризисных явлений, выступающих как следствием цикличности рыночной экономики, так и субъективных причин (санкционного давления со стороны иностранных государств, ошибок краткосрочного и долгосрочного планирования, низкой эффективности публичных финансов за счет недочетов системы государственного управления и т. п.).

Апробация результатов исследования. Исследование подготовлено на кафедре финансового права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Положения диссертационного исследования и отраженные в положениях, выносимых на защиту, выводы нашли отражение в пяти научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Выводы диссертационного исследования докладывались на VII Всероссийской научно-практической конференции «Современное финансовое и налоговое право» (31 мая 2025 г., г. Пермь, ФГАОУ ВО «Пермский

государственный национальный исследовательский университет»), Всероссийском студенческом круглом столе «Финансовый суверенитет Российской Федерации: вопросы финансового и налогового права» (16 мая 2025 г., г. Санкт-Петербург, Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева»), Международном финансово-правовом форуме 2026.7 «Финансовое право и современный миропорядок. Правовые вызовы цифровой трансформации: искусственный интеллект в финансовой сфере» (26–27 февраля 2026 г., г. Москва, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)).

Автор активно использовал результаты исследования в своей практической деятельности в рамках преподавания курса финансового права на Юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова в качестве ассистента кафедры финансового права, при прохождении педагогической практики аспиранта в качестве помощника преподавателя на семинарских занятиях, а также при организации и проведении заседаний студенческого клуба кафедры финансового права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Исследование состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, а также раскрывается степень ее разработанности на текущем этапе. Автором определены цели, задачи, предмет и объект исследования, его методологическая основа, обоснована теоретическая и практическая значимость. Диссертантом на защиту вынесены положения, сформулированные по результатам исследования и обладающие признаками научной новизны.

Первая глава «Содержание правового принципа сбалансированности и его место в системе бюджетного права Российской Федерации» посвящена правовой природе принципа сбалансированности бюджета и его соотношению с другими принципами бюджетной системы Российской Федерации.

В **первом параграфе** сбалансированность бюджета раскрывается в двух аспектах: как *норма-принцип* и как *качественная характеристика* бюджета. Сложности в понимании бюджетного баланса приводят к необходимости содержательного отграничения правовой категории бюджетной сбалансированности от экономической категории бюджетной бездефицитности. Рассматриваются последствия и риски ситуационного и систематического бюджетного дисбаланса посредством сравнительно-правового метода и исторических параллелей. Делается вывод о том, что дефицитный бюджет может быть признан сбалансированным в случае возможности покрыть дефицит за счет имеющихся в распоряжении публично-правового образования ресурсов.

Во **втором параграфе** исследуется вопрос соотношения правового принципа сбалансированности бюджета с другими принципами бюджетной системы. На основании анализа отечественного опыта, а также с учетом современных тенденций делается вывод о том, что достижение сбалансированного бюджета невозможно без реализации на практике следующих правовых принципов бюджетной системы: полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, достоверности бюджета и эффективности использования бюджетных средств. Предлагается рассматривать «триаду» обозначенных принципов в качестве необходимого базиса для достижения

бюджетной сбалансированности. Наглядно представить соотношение обозначенных правовых принципов между собой позволяет «пирамида сбалансированности», на вершине которой располагается принцип сбалансированности, а в основании – три принципа, обеспечивающих сбалансированность как в юридическом смысле, так и фактически.

Вторая глава «Механизм бюджетной сбалансированности: понятие, методы» посвящена исследованию механизма бюджетно-правового регулирования в контексте бюджетной сбалансированности.

В первом параграфе анализируется категория механизма правового регулирования в социально-гуманитарном и правовом аспектах. Модель механизма правового регулирования, разработанная доктором юридических наук, профессором С.С. Алексеевым, дополняется промежуточным уровнем обобщения, а именно – правовыми методами. Отдельные элементы механизма правового регулирования преломляются через призму конкретного метода обеспечения (поддержания) сбалансированности бюджета и раскрываются в соответствующем ключе.

Механизм бюджетной сбалансированности предлагается определять в качестве системы организационно-правовых методов, которыми обеспечивается целевое воздействие на общественные отношения в сфере публичных финансов для исполнения публично-правовым образованием принятых на себя расходных обязательств.

Приводится общая характеристика методов, составляющих механизм бюджетной сбалансированности. Предлагается классифицировать их по критерию способа воздействия на бюджетные показатели на:

- *прямые*, т. е. воздействующие непосредственно на финансовые показатели (к ним, в частности, относятся заимствования, бюджетные правила, бюджетный секвестр, продажа активов, повышение налоговой нагрузки); и
- *косвенные*, оказывающие такое влияние опосредованно и, как правило, в долгосрочной перспективе (в частности, планирование, прогнозирование,

повышение эффективности расходов, институт политической ответственности, пересмотр структуры доходов и пр.).

Второй параграф посвящен прямым методам поддержания бюджетной сбалансированности, которые предлагается подразделять на две группы по объекту воздействия:

1) *воздействующие на доходы и иные поступления* (т. е. позволяющие без сокращения расходных статей бюджета изыскать дополнительные источники финансирования дефицита): заимствования; продажа активов; увеличение налоговой нагрузки на население и бизнес; бюджетные правила;

2) *воздействующие на расходы* (т. е. призванные в отсутствие адекватных источников финансирования дефицита бюджета временно сократить или ограничить расходные обязательства): бюджетные правила; бюджетный секвестр.

Последовательно раскрываются прямые методы правового механизма бюджетной сбалансированности, рассматриваются их преимущества и недостатки.

Заимствования выступают наиболее очевидным методом обеспечения бюджетной сбалансированности. Вместе с тем, поскольку заемное финансирование может привлекаться в условиях бюджетного профицита, указывается на необходимость совершенствования нормативного правового регулирования в части дополнительной регламентации процессов перераспределения полученных «излишков».

При анализе *бюджетных правил* предлагается рассматривать их одновременно и как метод бюджетной сбалансированности в рамках единого механизма (в широком смысле), и как собственно юридическую норму, т. е. как отдельный элемент метода (в узком смысле).

Выделяется четыре модели бюджетного правила: ограничение государственного долга, ограничение дефицита, ограничение бюджетных расходов, а также перераспределение средств между бюджетными периодами посредством резервных фондов. На основании сравнительно-правового метода исследования делается вывод о том, что реализуемая в России на федеральном уровне модель бюджетного правила является оптимальной для суверенного

государства, поскольку иные модели, ограничивающие расходы, дефицит бюджета или же предельно допустимый показатель государственного долга, как правило, лишены реального механизма реализации, в связи с чем приобретают характер декларативных норм, в то время как формирование резервного фонда – реальная гарантия бюджетной сбалансированности в кризисные периоды.

Применительно к реализации бюджетных правил на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне указывается на необходимость совершенствования нормативного правового регулирования в части возложения на уполномоченных субъектов обязанности обращения с заявлением о восстановления платежеспособности субъекта РФ или муниципалитета соответственно.

Отдельно анализируется институт *бюджетного секвестра*, под которым предлагается понимать существенное и пропорциональное сокращение расходов бюджета. В работе рассматривается опыт секвестра в России и США, анализируются риски политического кризиса в случае недостижения консенсуса в процессе согласования вопросов сокращения финансирования отдельных статей. Делается вывод о необходимости закрепления института секвестра на законодательном уровне с обязательным установлением перечня «защищенных статей», не подлежащих секвестированию.

Применительно к возможности пополнения бюджета за счет *продажи активов* высказывается мнение о неоднозначности и противоречивости данного метода – в качестве альтернативы предлагается повышение эффективности управления государственным имуществом без выбытия актива из государственной (муниципальной) собственности. Делается вывод о том, что данный метод может быть усовершенствован за счет возложения на нового собственника обязанности сохранения назначения (профиля) приобретаемого объекта на протяжении определенного срока, а также обязанности обеспечения роста показателей эффективности, среди которых могут выступать как объемы и качество производимой продукции (оказываемых услуг, выполняемых работ), так и оплата труда сотрудников и даже их численность. При этом, учитывая разнообразие

приватизируемых объектов, оптимальным видится разработка типовых соглашений с приобретателями на основании категоризации объектов.

Метод пополнения бюджетов за счет *повышения налоговой нагрузки* оценивается как допустимый, но непопулярный по ряду социально-экономических причин. Делается вывод о том, что стремление сбалансировать бюджет посредством налогового метода может выражаться как во внесении изменений в нормативные правовые акты, так и посредством совершенствования правоприменения как формы реализации права. Вместе с тем не стоит допускать правового волюнтаризма, понижающего значение основных начал законодательства о налогах и сборах, что может достигаться за счет лимитирования пределов роста налоговых ставок, а также установления «переходного» периода для налогоплательщиков при значительных изменениях налогового закона.

Третий параграф посвящен исследованию косвенных методов поддержания бюджетной сбалансированности. Подчеркивается особая роль *прогнозирования и планирования*, при этом между обозначенными методами проводится различие и указывается на первичность прогностической функции с целью достижения достоверности планирования.

В качестве самостоятельных методов выделяются *повышение эффективности* государственных расходов и институт *политической ответственности*. С целью объективизации оценки может быть разработана и интегрирована прозрачная система регулярной оценки деятельности должностных лиц с публикацией результатов в сети Интернет.

Отдельно на примере ОАЭ и Саудовской Аравии рассматривается метод *пересмотра структуры доходов бюджета*, который призван обеспечить реализацию принципа сбалансированности в долгосрочной перспективе.

На основании проведенного анализа делается вывод о том, что механизм бюджетной сбалансированности должен быть выстроен по принципу приоритетности того или иного метода и (или) их альтернативности в зависимости от конкретного бюджетного риска, под которым понимается любое событие и (или) явление, негативно влияющее на исполнение бюджета по доходам и (или) по

расходам. В свою очередь способность бюджетной системы противостоять бюджетным рискам характеризует бюджетную устойчивость.

Третья глава «Сбалансированность бюджета как условие бюджетной устойчивости» посвящена сбалансированности бюджетной системы РФ как условию построения сильного федеративного государства, а также важнейшей составляющей финансового суверенитета.

В первом параграфе принцип сбалансированности рассматривается через призму федерализма. Сбалансированность отдельно взятого бюджета обособляется от сбалансированности бюджетной системы в целом, которую можно рассматривать в двух плоскостях: как счетный баланс консолидированного бюджета и как результат финансовой деятельности уполномоченных органов власти по обеспечению равномерной финансовой обеспеченности территорий. Обозначаются методы межбюджетного регулирования, которые предлагается отождествлять с методами обеспечения сбалансированности бюджетной системы, поскольку одно является средством достижения другого.

Среди основных методов межбюджетного регулирования выделяются процентные отчисления от федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты региона по определенному нормативу; межбюджетные трансферты; бюджетные кредиты. Каждый из обозначенных методов рассматривается с точки зрения актуального механизма бюджетно-правового регулирования, преимуществ и недостатков.

Делается вывод о том, что при выработке нормативного регулирования с целью обеспечения межбюджетного выравнивания за счет перераспределения налоговых поступлений необходимо принимать во внимание не только соотношение бюджетных обязательств и закрепленных доходов на уровне бюджета конкретного субъекта Российской Федерации, но также и влияние таких инициатив на достижение интересов федерации в целом.

Обосновывается, что значение межбюджетных трансфертов в условиях федерации предопределено целями общегосударственной и региональной политики. Рассматриваются модели межбюджетного регулирования в условиях федерации по критерию сложившегося в правовой культуре отношения к

нецелевой финансовой помощи. Бюджетные кредиты оцениваются в качестве прогрессивной альтернативы межбюджетным трансфертам при условии обеспечения их возвратности.

Второй параграф посвящен вопросам сбалансированности местных бюджетов в условиях единства системы публичной власти. Делается вывод о том, что межбюджетные трансферты остаются единственным действенным методом для финансирования деятельности муниципалитетов в условиях перманентного дефицита местных бюджетов и отсутствия реальных перспектив для изыскания источников формирования бюджетных доходов местных сообществ.

Третий параграф посвящен анализу механизма бюджетной сбалансированности как элемента финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости. Финансовый суверенитет выступает следствием обеспеченной на должном уровне финансовой устойчивости и предполагает верховенство действующей власти, ее монополию на принятие управленческих решений в определенной сфере, в данном случае – в сфере публичных финансов.

Выделяется четыре фактора, которые оказывают негативное воздействие на финансовый суверенитет государства: государственный долг перед иностранными государствами либо международными организациями; изменения в налоговой политике, приводящие к чрезмерному росту налогового бремени на население и бизнес; низкая эффективность расходования бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы; а также региональная политика, ориентированная на усугубление разрывов в бюджетной обеспеченности субъектов федерации.

Обеспечение бюджетной устойчивости выступает одним из приоритетов государственной политики и гарантией процветания государства и общества на годы вперед.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении автором кратко излагаются основные выводы проведенного диссертационного исследования.

Правовая категория бюджетной сбалансированности прежде всего выражается через норму-принцип, формирующую общую логику правового регулирования в области аккумулирования и расходования финансов публичных денежных фондов. При этом правовой аспект бюджетной сбалансированности отграничивается от экономической категории бездефицитности и подлежит определению в контексте целей и задач публичной финансовой деятельности.

Условия достижения бюджетной сбалансированности (как в юридическом смысле, так и фактически) определены через соотношение правового принципа сбалансированности с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации и выражены в «пирамиде сбалансированности». Основание «пирамиды» составляют принципы полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, достоверности бюджета и эффективности использования бюджетных средств, а на вершине располагается собственно правовой принцип сбалансированности.

Механизм бюджетной сбалансированности как совокупность организационно-правовых методов, ориентированных на бюджетное выравнивание, обеспечивает правовое регулирование в сфере публичных финансов с целью реализации правового принципа сбалансированности бюджета на практике. Составляющие его методы по-разному воздействуют на бюджетные показатели; приоритетность методов подлежит определению с учетом множества факторов (текущей экономической ситуации, целей и задач бюджетной политики на определенном этапе, конкретного бюджетного риска и пр.).

Действующий в России правовой механизм бюджетной сбалансированности может быть усовершенствован за счет закрепления института секвестра и перечня защищенных статей на уровне Бюджетного кодекса РФ. Кроме того, принимая во внимание возможность привлечения заимствований посредством размещения

облигаций федерального займа даже в условиях бюджетного профицита, предлагается также законодательно определить направленность привлеченных таким образом средств и обеспечить их целевое использование.

В условиях федерации особое значение приобретает сбалансированность бюджетной системы как многоуровневой структуры, жизнеспособность которой предопределена грамотным распределением и использованием ресурсов с учетом потенциала конкретной территории. При этом необходимо разграничивать сбалансированность отдельно взятого бюджета и сбалансированность бюджетной системы в целом. Методы, составляющие механизм поддержания сбалансированности бюджетной системы, отождествляются с методами межбюджетного регулирования. Они неодинаковы по своему воздействию на бюджетную систему в долгосрочной перспективе.

Основной проблемой отечественных публичных финансов остается низкая эффективность расходования бюджетных средств, в связи с чем даже при достижении формальной сбалансированности бюджетные обязательства остаются неисполненными или исполненными недолжным образом, что снижает бюджетный потенциал публично-правового образования на будущее, подрывает бюджетную устойчивость и – как следствие – финансовый суверенитет.

Поддержание и укрепление финансового суверенитета обеспечивается установлением объективных границ в процессе реализации механизма бюджетной сбалансированности, поскольку сбалансированность выступает не целью, а условием для нормального функционирования публичных финансов на всех уровнях бюджетной системы.

IV. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

*Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ*

по специальности и отрасли наук:

1. *Шевлякова А.Н.* Баланс бюджета – идеал или архаизм? // Финансовое право. 2024. № 10. С. 30–33. (0,496 п.л.). EDN: FMNEDN. Импакт-фактор 1,019 (РИНЦ).
2. *Шевлякова А.Н.* О соотношении принципа сбалансированности бюджета с другими принципами бюджетной системы // Евразийская адвокатура. 2024. № 6 (71). С. 170–174. (0,435 п.л.). EDN: TIZSCJ. Импакт-фактор 0,455 (РИНЦ).
3. *Шевлякова А.Н.* Бюджетный секвестр как метод поддержания бюджетной сбалансированности. Правовой анализ // Финансовое право. 2025. № 3. С. 30–33. (0,5 п.л.). EDN: RAZANO. Импакт-фактор 1,019 (РИНЦ).
4. *Шевлякова А.Н.* Бюджетное правило как метод обеспечения сбалансированности бюджета // Законодательство. 2025. № 5. С. 63–68. (0,624 п.л.). EDN: FCHPOL. Импакт-фактор 0,160 (РИНЦ).
5. *Шевлякова А.Н.* Механизм обеспечения сбалансированности бюджета: правовой анализ // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2025. Т. 66. № 2. С. 129–147. (1,3 п.л.). EDN: WTVLFP. Импакт-фактор 0,769 (РИНЦ).