

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Шевлякова Алина Николаевна

Сбалансированность бюджета государства: правовые аспекты

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

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
Хаменушко Иван Владимирович

Москва – 2026

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО ПРИНЦИПА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	18
§ 1. Принцип сбалансированности как основополагающий принцип бюджетной системы Российской Федерации. Понятие сбалансированного бюджета.....	18
§ 2. Соотношение принципа сбалансированности с другими принципами бюджетной системы Российской Федерации	35
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ БЮДЖЕТНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ: ПОНЯТИЕ, МЕТОДЫ	47
§ 1. Концепция механизма бюджетной сбалансированности	47
§ 2. Прямые методы обеспечения сбалансированности бюджета	52
§ 3. Косвенные методы обеспечения сбалансированности бюджета	101
ГЛАВА 3. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА КАК УСЛОВИЕ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ.....	111
§ 1. Принцип сбалансированности в условиях федерализма. Сбалансированность бюджетной системы и методы ее обеспечения .	111
§ 2. Сбалансированность местных бюджетов в условиях единства системы публичной власти.....	152
§ 3. Сбалансированность бюджетной системы как элемент финансовой устойчивости государства.....	159
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	170
СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА	174
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	175

ВВЕДЕНИЕ

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,

¹ Статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

порожденным собственными внутренними противоречиями и ошибками, так и трудностям, создаваемым извне.

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

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).

для недопущения и эффективного предотвращения подобных ситуаций, стало мерой неоднозначной, сравнимой с отказом от использования тормозной системы 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),

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.

Ж.С. Кузнецовой «Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета» (Саратов, 2010)⁷ и другие.

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

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.

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.

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).

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

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

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

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.

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

¹² Статья 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹³ Статья 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹⁴ Статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

исполнения публично-правовым образованием принятых на себя расходных обязательств.

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.

Основные положения, выводы и рекомендации, изложенные в диссертационном исследовании, получили отражение в опубликованных работах автора в журналах из Перечня ведущих рецензируемых научных изданий, в

которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора 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.

ГЛАВА 1. СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО ПРИНЦИПА СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Принцип сбалансированности как основополагающий принцип бюджетной системы Российской Федерации. Понятие сбалансированного бюджета¹⁵

Принцип сбалансированности определен законодателем в качестве одного из принципов бюджетной системы Российской Федерации и буквально означает, что «объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета» (ст. 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации, далее также – «БК РФ», «Бюджетный кодекс РФ»).

Из приведенного определения можно сделать вывод о двойственной природе принципа сбалансированности (рис. 1): с одной стороны, это принцип, т. е. норма, правило, которому необходимо следовать при составлении бюджета (юридическая сторона); а с другой – это фиксированная на определенный момент качественная

¹⁵ При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: *Шевлякова, А. Н.* Баланс бюджета – идеал или архаизм? // Финансовое право. 2024. № 10. С. 30–33.

характеристика бюджета, которая показывает соотношение бюджетных показателей (материальная, экономическая сторона)¹⁶.



Рис. 1

Невозможно сделать вывод о содержании и значении принципа сбалансированности без анализа каждого из представленных аспектов, в противном случае мы получим лишь однобокое и недостоверное представление о столь сложной и многогранной категории. На это указывал еще профессор М.И. Пискотин, признававший, что деятельность государства в области бюджета носит в основном экономический характер, однако осуществляется государственными органами и в порядке, установленном действующим законодательством. По его мнению, именно здесь мы сталкиваемся со сферой наиболее тесного и активного взаимодействия государства, права и экономики, из чего вытекает один несомненный вывод: проблемы бюджета относятся к области как экономической, так и юридической наук¹⁷. Современная наука финансового права также исходит из неразрывной связи финансового права и экономики¹⁸.

¹⁶ «...сбалансированность бюджета является понятием многогранным, но все авторы связывают ее с доходами и расходами, учитывая их равенство, сопоставление либо соотношение» (Куприянова Л. М., Сурхаев И. Д. Сбалансированность федерального бюджета // Учет. Анализ. Аудит. 2020. № 7(4). С. 53).

¹⁷ Пискотин М. И. Советское бюджетное право: (Основные проблемы). М.: Юридическая литература, 1971. С. 11.

¹⁸ Так, Хаменушко И. В. в своей статье применительно к финансовой деятельности государства указывает на то, что «финансовым правом регулируются организационный аспект экономических методов и юридические методы – полностью» (Хаменушко И. В. О фискальном ядре и регуляторной периферии финансового права // Финансовое право. 2021. № 11. С. 17–22 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия)).

В юридической науке устоялось представление о принципах как об основных идеях, исходных положениях или ведущих началах процесса формирования, развития и функционирования права¹⁹. При этом в литературе встречаются различные подходы к определению данного понятия при неизменном признании значимости данной категории и направляющей роли правовых принципов. Так, О.А. Кузнецова в своей монографии²⁰, посвященной нормам-принципам российского гражданского права, указывает на то, что термин «идея» является в большей степени категорией правосознания, нежели нормативной материи, и предлагает при определении принципов права исходить из родовой категории «положение», которое, по ее мнению, точнее с точки зрения семантики русского языка²¹.

Анализу природы и содержания правовых принципов уделено значительно внимание в монографии И.К. Дмитриевой²², которая, признавая, что в юридической науке не выработано единого понятия «принципы права»²³, вместе с тем выделяет «то общее, что объединяет мнение большинства ученых в их характеристике принципов права»²⁴. Среди прочего автор указывает на высшую императивность, универсальность и долговечность правовых принципов, независимо от их закрепления непосредственно в нормах права. При этом отмечается их регулятивное значение в правотворчестве и правоприменении, а также ориентирующая роль для формирования, развития и функционирования права.

Обобщая выработанные на сегодняшний день представления о правовых принципах, можно прийти к выводу о том, что ученые-правоведы понимают данную категорию схожим образом – различия обусловлены стремлением придать этому пониманию оптимальную научную форму, т. е. максимально емко охарактеризовать с помощью имеющегося лексического инструментария.

¹⁹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. М.: Издательство «Зерцало», 2005. С. 519 (автор главы – М. Н. Марченко).

²⁰ Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. – М.: Статут, 2006. – 269 с.

²¹ Кузнецова О. А. Указ. соч. С. 14.

²² Дмитриева И. К. Принципы российского трудового права. Монография. – М.: РПА МЮ РФ, Издательство ООО «Цифровичок», 2004. – 334 с.

²³ Дмитриева И. К. Указ. соч. С. 5.

²⁴ Дмитриева И. К. Указ. соч. С. 25.

Принимая во внимание отраженные в правовой доктрине точки зрения, можно прийти к выводу о том, что правовые принципы выступают направляющими началами, определяющими дух и материю всего нормативного регулирования; это ДНК правовой системы, зеркало правовой культуры общества, олицетворение его представлений о добром и справедливом. Роль правовых принципов заключается в формировании правового контура для деятельности органов государственной власти на годы вперед. Правовые принципы невероятно устойчивы и не изменяются под влиянием временных течений – даже при исключении того или иного принципа из текста закона, сам принцип не исчезает, а продолжает существовать в образе идей и доктрин, в самом духе национального права.

Применительно к бюджетному праву принципы выступают ведущими положениями, определяющими порядок построения и функционирования всей бюджетной системы и в целом бюджетных отношений²⁵. Принцип сбалансированности назван законодателем в числе принципов бюджетной системы, что означает наделение его высшей императивностью, а также подчеркивает его ключевое значение для построения и нормального функционирования бюджетной системы.

Как справедливо отмечает Воронцов О.Г., тот или иной принцип (группа принципов) будут более или менее значимы для конкретного института бюджетного права (не отрицая действие остальных принципов и не выделяя среди них какой-либо приоритетности)²⁶. В связи с этим логично заключить, что принцип сбалансированности будет играть наибольшую роль применительно к институту бюджетных доходов и расходов, а также институту межбюджетных трансфертов, выступая при этом системообразующим принципом для бюджетной системы в целом. В Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрен Раздел IV «Сбалансированность бюджетов», в котором урегулированы вопросы бюджетного

²⁵ Комягин Д. Л., Пешкова, Х. В., Запольский С. В. и др. ; под общ. ред. Запольского С. В. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы) : монография / под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С. В.; руководитель авторского коллектива, д.ю.н. Пешкова Х. В. – М.: Прометей, 2017. С. 290.

²⁶ Воронцов О. Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Воронцов Олег Григорьевич. – Москва, 2019. С. 54.

дефицита, профицита, использования нефтегазовых доходов федерального бюджета и пр. Не каждому правовому принципу уделено такое внимание со стороны законодателя.

Вместе с тем, как справедливо отмечается в литературе, в Бюджетном кодексе РФ оказались не урегулированы вопросы сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов²⁷, которые представляют из себя публичные денежные фонды с максимально высоким уровнем централизации и выступают частью бюджетной системы Российской Федерации. В этом видится значительная законодательная недоработка, которая может быть устранена как внесением соответствующих изменений в федеральные законы о внебюджетных фондах, так и посредством интеграции законодательства о государственных внебюджетных фондах непосредственно в текст Бюджетного кодекса Российской Федерации, что, однако, потребует проведения полномасштабной реформы.

Бюджетный метод, положенный в основу всей модели ведения государственного хозяйства, предполагает первостепенную роль бюджета как организационно-юридического и экономического центра бюджетной системы²⁸. Однако бюджет – это прежде всего доходы и расходы, все остальное существует ради них и подчинено им, поэтому крайне важно установить, каким образом на сегодняшний день определяется состояние бюджета через соотношение этих двух базовых составляющих.

Очевидно, что баланс – это математическое равенство сумм поступлений в бюджет и изъятий из него. Техническая сторона сбалансированного бюджета такова, что вопрос ограниченности ресурсов для покрытия публичных нужд успешно разрешается. Баланс бюджета свидетельствует о том, что ресурсов достаточно для того, чтобы удовлетворить растущие потребности государства и общества. Сама идея баланса в таком случае отождествляется с благополучием и процветанием.

²⁷ На это указывается, в частности, в учебнике Финансовое право : учебник / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. – Москва : Проспект, 2024. С. 136.

²⁸ *Комягин Д. Л., Пешкова Х. В., Запольский С. В. и др.* ; под общ. ред. Запольского С. В. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы). С. 36.

Правовая сторона бюджета намного сложнее и порождает вопросы: как в бюджете отражать заимствования, если конструкция займа предполагает одновременное формирование кредиторской задолженности с обязательством по выплате процентов за обслуживание долга; или стоит ли признавать в составе доходов бюджета суммы от переоценки активов в государственной собственности, курсовые разницы; и пр. Иными словами, для достижения реальной сбалансированности требуется установить правовое наполнение категорий доходов и расходов бюджета и при этом определить их оптимальное соотношение.

С юридической точки зрения правовой принцип сбалансированности бюджета противопоставляется эмпирическому принципу приоритета расходов над доходами²⁹ и одновременно дополняется им. Неоднократно в литературе по финансовому праву подчеркивалось, что для публичного субъекта не подходит обывательское представление о пользе накопительства³⁰. Правовой принцип сбалансированности, безусловно, должен соблюдаться, но процесс балансирования начинается с формирования расходной составляющей, которая предопределяет собой доходную. Это объясняется тем, что расходные обязательства публично-правового образования первичны и напрямую вытекают из природы государства как института, призванного обеспечить достойную жизнь своим гражданам. Собственно, «деятельность в целях концентрации в руках государства денежных

²⁹ Ивлиева М. Ф. применительно к приоритетности публичных расходов со ссылкой на П. М. Годме (*Годме П. М. Финансовое право*. М., 1978. С. 42) указывает, что «между государственными и частными финансами существует фундаментальное различие, заключающееся в том, что государственные финансы ориентированы на удовлетворение общественных потребностей, а не на получение прибыли, государство не руководствуется принципом доходности» (*Ивлиева М. Ф. Категории «финансы», «финансовая деятельность» в науке финансового права // Государство и право*. 2004. № 7. С. 22).

³⁰ К примеру, И.Х. Озеров, рассуждая об отличиях частного хозяйства от хозяйства публичного субъекта, указывает, что «в частном хозяйстве расходы играют второстепенное значение и задача частного хозяйства – получить как можно больше дохода, а в хозяйстве публичных союзов доминирующее значение имеет объем необходимых расходов, и потому раз есть необходимость в известных расходах государство даже за неимением дохода должно удовлетворять их, нередко прибегая для этого к займам, иначе такое неудовлетворение потребностей может неблагоприятно воздействовать на народное благосостояние. Приобретение дохода в частном хозяйстве является само по себе целью, но сводить к этому цель финансового хозяйства было бы крайне неразумно: здесь накопление средств является только средством удовлетворения потребностей союзов публичного характера. В прежнее время теория и практика склонялись в пользу накопления крупных фондов на случай непредвиденных затруднений, но в настоящее время, хотя некоторые теоретики еще одобряют это (Вагнер), в практике предпочитают держать этот запасной фонд не в казначейских ящиках, а в карманах народа, так как при этих условиях такой фонд употребляется более производительнее» (*Озеров И. Х. Основы финансовой науки : Курс лекций, чит. в Моск. ун-те : (Изд. исключительно для слушателей)*. Вып. 1-2 / Проф. И.Х. Озеров. Учение об обыкновенных доходах / 2 т.; 25. — Москва : типо-лит. Г.И. Простакова, 1905. С. 36—37. — Текст : электронный // URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003979772/ (дата обращения: 01.09.2024)).

ресурсов и их расходование в общегосударственных интересах и образует финансовую деятельность государства»³¹, под которой традиционно понимаются «действия государства по формированию, распределению и организации использования своих денежных фондов, а также по созданию денежной системы и обеспечению ее нормального функционирования»³².

Баланс бюджета также можно рассматривать как баланс интересов публично-правового образования в отношении формирования доходной части бюджета (в первую очередь через установление норм налогового законодательства и последующее администрирование налоговых платежей) и интересов частного субъекта (выраженных в должном исполнении публичным субъектом своих расходных обязательств)³³. Приоритет расходов при бюджетном планировании во многом является проявлением частного интереса (в его социальном аспекте) и обусловлен определенным уровнем демократического развития общества, когда человек, его права и свободы признаются высшей ценностью. При этом императивный характер финансово-экономических отношений предопределен прежде всего наличием у государства властных полномочий, которые необходимы для реализации распределительной и контрольной функций. Таким образом, как указывал А.И. Худяков, государство в финансово-правовых отношениях выступает и как собственник, и как политический субъект³⁴.

Людам в принципе свойственно стремиться к балансу во всех его проявлениях. Данная философская категория, как правило, используется для

³¹ *Ивлиева М.Ф.* Категории «финансы», «финансовая деятельность» в науке финансового права // Государство и право. 2004. № 7. С. 23;

³² *Худяков А.И.* Избранные труды по финансовому праву / Сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. – СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. С. 79.

³³ В юриспруденции как науке о добром и справедливом категория баланса приобретает особое значение, поскольку в первую очередь характеризует собой нормальное соотношение публичных и частных интересов. Д.М. Щекин отмечает: «если же баланс между публичными и частными интересами нарушается, то в зависимости от меры такого нарушения в общественных отношениях начинают накапливаться негативные тенденции, которые в предельных случаях могут привести к полной дезорганизации общественной жизни, распаду государства, радикальному ухудшению жизни почти всех членов общества» (*Щекин Д.М.* Баланс публичных и частных интересов в налоговом праве : дис. на соиск. учен. степ. доктора юридических наук : 5.1.2 / Щекин Д.М. – Москва, 2023. – С. 4).

³⁴ «Действуя в качестве собственника, государство, во-первых, не должно забывать, что оно в то же время является политическим субъектом, предназначенным действовать в интересах всего общества, и во-вторых, оно не должно брать на себя полномочия последнего, преследуя при этом свои узкокорыстные цели» (*Худяков А. И.* Указ. соч. С. 59).

обозначения чего-то гармоничного, априори правильного и в некотором смысле образцового³⁵. В этом отношении нельзя не согласиться с тем, что «во все времена чувство справедливости, свойственное человеческой природе, побуждало общество к поиску баланса между государственными и общественными интересами»³⁶. Другими словами, баланс – это состояние, раскрывающееся через эмоциональный комфорт и безопасность тех, кто в нем пребывает. И психологический фактор нельзя недооценивать, ведь государство – это в первую очередь люди; а люди – носители определенной ментальности, подсознательных установок. Отметим при этом, что статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации сформулирована таким образом, что сама по себе ориентирует на бюджетный дефицит – это полностью укладывается в логику приоритета расходов и избегания тенденций чрезмерного накопительства.

В общем виде сбалансированность бюджета можно представить через формулу баланса: $P = D \pm \text{ИФД}$, где D – доходы бюджета, P – расходы бюджета, а ИФД – источники финансирования дефицита бюджета³⁷. Наибольшие вопросы традиционно вызывает категория источников финансирования дефицитов бюджетов, которая является относительно новой для российской правовой действительности. В частности, в Советском Союзе ее не выделяли, а все поступления или изъятия из бюджета квалифицировались в качестве доходов и расходов соответственно.

На первый взгляд существование института источников финансирования дефицитов бюджетов и учет данного показателя в формуле сбалансированности неочевидны. С точки зрения экономической логики под вопрос ставится обоснованность выделения данной категории в целом, поскольку любое

³⁵ К примеру, в античной философии категорией «баланса», как правило, не оперировали, однако подразумевали, говоря о «мере» или «добродетели». Так, еще Аристотель (384–322 до н. э.) приходит к выводу о том, что «добродетель есть известного рода середина, поскольку она стремится к среднему» (*Аристотель. Никомахова этика.* – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2020. – 222 с. – Текст электронный // URL: [https://publ.lib.ru/ARCHIVES/A/ARISTOTEL%27/%C0%F0%E8%F1%F2%EE%F2%E5%EB%FC.%20%CD%E8%EAE%E%EC%E0%F5%EE%E2%E0%20%FD%F2%E8%EA%E0.\(2020\).pdf](https://publ.lib.ru/ARCHIVES/A/ARISTOTEL%27/%C0%F0%E8%F1%F2%EE%F2%E5%EB%FC.%20%CD%E8%EAE%E%EC%E0%F5%EE%E2%E0%20%FD%F2%E8%EA%E0.(2020).pdf) (дата обращения: 06.01.2026).

³⁶ *Ишеев К. А., Попов П. В.* Общественный и государственный контроль как разновидности социального контроля: проблемы соотношения // *Правовая культура.* 2023. № 2. С. 9–14.

³⁷ *Комягин Д. Л.* Бюджетное право : учебник для вузов / Д. Л. Комягин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — (Учебники Высшей школы экономики). — с. 72–73.

поступление или изъятие может быть отнесено к доходам или расходам. Если же рассматривать проблему с точки зрения права, то сложность заключается в том, что в данную категорию попадают средства, полученные под условие возврата (к примеру, средства, поступившие от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации). Отражение соответствующих сумм в формуле сбалансированности не учитывает содержание правоотношения, которое легло в основу такого кассового прихода, что приводит к искажению результата.

Вместе с тем необходимо принимать во внимание цель и мотивы законодателя при закреплении принципа сбалансированности на уровне Бюджетного кодекса Российской Федерации. Сбалансированность бюджета, по существу, означает, что государство в состоянии исполнить принятые на себя расходные обязательства за счет имеющихся ресурсов. При этом исполнение обязательств находится в приоритете (именно этим объясняется то, что расходы бюджета в формуле сбалансированности помещены на первое место), в связи с чем допускается балансирование за счет привлечения средств из дополнительных источников, преимущественно – заемных средств. Таким образом, отражение источников финансирования дефицитов бюджетов в формуле оправдано с точки зрения задач государства. При этом справедливо замечание А.Г. Пауля о том, что «в Бюджетном кодексе РФ отсутствуют препятствия для привлечения источников финансирования дефицита бюджетов при отсутствии самого дефицита. Такие источники финансирования дефицита при его отсутствии могут применяться, например, для реструктуризации государственных (муниципальных) долгов»³⁸, в связи с чем корректнее было бы именовать их «источниками финансирования бюджетов», как это предлагалось в проекте нового Бюджетного кодекса Российской Федерации³⁹.

Источники финансирования дефицитов бюджетов на практике служат правовой оболочкой для обозначения ряда методов бюджетной сбалансированности (подробнее о них речь пойдет далее). С одной стороны, их

³⁸ Пауль А. Г. Бюджетное право : учебник. – Москва : Проспект, 2021. С. 93.

³⁹ Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.02.2018) // Текст : электронный (СПС Консультант Плюс. Коммерческая версия).

отражение в бюджете изначально (*a priori*) порождает необоснованные иллюзии, которые могут пагубно сказываться на бюджетной политике страны в целом; однако, руководствуясь приоритетом бюджетных расходов, отказ от учета источников финансирования дефицита на этапе разработки проекта бюджета привел бы к значительному снижению эффективности публичных финансов, ведь на практике они используются для покрытия расходных обязательств аналогично бюджетным доходам. Различие данных институтов сокрыто не в их назначении, а в правовой сути, их происхождении. Экстраординарный характер источников финансирования дефицитов бюджетов обусловлен прежде всего тем, что их извлечение сопряжено с сокращением национального богатства и/или возложением на население обязательств на будущее, т. е. это доход истощающий, требующий восполнения в долгосрочной перспективе.

Оптимальным решением для получения объективной картины видится определение «*нетто*» («чистого») баланса бюджета, отражающего соотношение исключительно доходных и расходных статей, и «*брутто*» баланса, включающего в оценку дополнительно источники финансирования дефицитов бюджетов (рис. 2).



Рис. 2

Корректность данного подхода подтверждается и тем, что, если сбалансированность определена законодателем через призму правового содержания принципа (ст. 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации), то понятие бюджетного дефицита сформулировано в экономической парадигме «*нетто*» – баланса и не предполагает учет ИФД (ст. 6 Бюджетного кодекса

Российской Федерации). Логичным выводом из этого будет следующее утверждение: бездефицитный бюджет это не то же самое, что бюджет сбалансированный, т. е. дефицитный бюджет все равно будет признан сбалансированным, если возникший дефицит можно покрыть за счет имеющихся в распоряжении публично-правового образования ресурсов (в контексте ст. 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации – за счет источников финансирования дефицитов бюджетов). Таким образом, цель государства в условиях дефицита – сбалансировать бюджет за счет ИФД.

Отметим, что применительно к принципу сбалансированности существует точка зрения о том, что «сбалансированность бюджетной системы и сбалансированность бюджета являются содержательно отличными друг от друга понятиями»⁴⁰. При этом под сбалансированностью бюджетной системы предлагается понимать «совокупность законодательно урегулированных экономических отношений, возникающих между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов, с целью достижения оптимального соотношения основных характеристик бюджета, а также проведения взвешенной государственной политики, направленной на поддержание финансовой стабильности и устойчивого макроэкономического развития Российской Федерации»⁴¹.

Признавая роль, а также теоретическое и практическое значение приведенного выше определения, в то же время не стоит отождествлять принцип сбалансированности с предметом регулирования бюджетного права в целом⁴². Межбюджетные правоотношения, безусловно, важны, однако они вполне укладываются в законодательно установленную парадигму «доходно-расходного» понимания данного принципа, в связи с чем искусственное расширительное

⁴⁰ Кузнецова Ж. С. Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кузнецова Ж.С. – Ростов-на-Дону, 2010. С. 54. Данный подход поддержан Бочкаревой Е. А. (Бочкарева Е. А. Правовая модель сбалансированности бюджетной системы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Бочкарева Е.А. – Москва, 2014. С. 68).

⁴¹ Кузнецова Ж. С. Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кузнецова Жанна Сергеевна. – Ростов-на-Дону, 2010. С. 8.

⁴² Комягин Д. Л., Пешкова Х. В., Запольский С. В. и др. ; под общ. ред. Запольского С. В. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы). С. 291.

толкование ст. 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации едва ли имеет под собой основание. Вопросы сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации будут рассмотрены в рамках настоящего исследования дополнительно (глава 3).

Состояние бюджета, при котором достигается перевес в пользу доходных или, наоборот, расходных статей, именуется бюджетным дисбалансом. Дисбаланс может быть ситуационным и систематическим.

Ситуационный дисбаланс носит временный характер и обусловлен чрезвычайными обстоятельствами, наступление которых нельзя было предугадать на стадии разработки проекта бюджета. Так, например, доходы могут неожиданно увеличиться за счет роста цен на углеводороды, а расходы – возрасти в связи с необходимостью ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (к примеру, наводнений или пожаров в отдельных регионах). Ситуационный дисбаланс не может дать достоверное представление о состоянии экономики государства, поскольку является следствием экстраординарных обстоятельств, и может быть отнесен к категории «неординарных процессов в системе финансовых отношений» для которых должно предусматриваться особое финансово-правовое регулирование⁴³.

Такое регулирование осуществляется в рамках специальных публично-правовых режимов, основное отличие которых от общих состоит в применении неординарных специальных мер, которые допускают отдельные ограничения прав физических и юридических лиц и при этом вводят не характерные для общих правовых режимов правила поведения, запреты⁴⁴. Применительно к выравниванию ситуационных бюджетных дисбалансов специальный публично-правовой режим в отдельных случаях предполагает сокращение ассигнований на те или иные направления с целью перераспределения имеющихся в распоряжении ресурсов или же допускает привлечение средств из частных денежных фондов посредством

⁴³ О финансово-правовом регулировании в чрезвычайных ситуациях см. *Омелехина Н. В.* Финансово-правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях: общеправовые и отраслевые дилеммы / Н. В. Омелехина // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 82–94.

⁴⁴ Публичное право : учебник / В. А. Виноградов, А. О. Гаджиева, А. А. Ларичев и др. ; под ред. В. А. Виноградова. – Москва : Проспект, 2025. С. 420–421.

принудительных заимствований публично-правового образования и иных подобных мер.

Что касается систематического дисбаланса, то здесь ситуация обстоит несколько сложнее. Если в бюджете длительное время наблюдается перекося в сторону доходной или, напротив, расходной составляющей, то налицо осознанная политика, социально-экономический курс, который подобное предполагает или допускает.

Профицит, хотя и свидетельствует косвенно о нерациональном хозяйствовании и чрезмерном изъятии капитала из частных рук, все же сам по себе воспринимается в более позитивном ключе, нежели дефицит. Вероятно, именно этим обусловлено то, что на сегодняшний день – как указывает А.Г. Пауль – «бюджетное законодательство практически не содержит норм, которые бы определяли правовой режим профицита бюджета в целом»⁴⁵. Ранее в Бюджетном кодексе Российской Федерации была глава 12, которая предусматривала порядок избавления от профицита бюджета, однако в дальнейшем она была исключена.

Стоит признать, что в ряде случаев профицит необходим государству. В частности, это актуально для тех стран, доходная составляющая бюджета которых зависит от высоковолатильных факторов, будь то цены на углеводороды, урожайность и пр. На это указывал в своей работе политический деятель Российской Империи Сергей Юльевич Витте⁴⁶, по мнению которого для аграрной России конца XIX – начала XX вв. профицит выступал своего рода гарантией экономической стабильности.

С.Ю. Витте отмечал, что популярное мнение о том, что бюджетных избытков нужно избегать, применимо далеко не к каждой стране. По мнению С.Ю. Витте, «в странах с развитой хозяйственной жизнью и с равномерным распределением народного труда по различным отраслям производительной деятельности, устойчивость, регулярность государственного доходного бюджета обеспечивается

⁴⁵ Пауль А.Г. Бюджетное право : учебник. – Москва : Проспект, 2021. С. 91.

⁴⁶ Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. / С.Ю. Витте. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : скл. изд.: АО «Брокгауз-Ефрон», 1912. С. 459–460. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003789184/ (дата обращения: 25.02.2024).

своего рода взаимным страхованием многообразных статей поступления, покоящихся на столь же разнообразных источниках национального дохода. В таких странах, как бы застрахованных в бюджетном отношении, быть может, и нет особой нужды в запасных фондах»⁴⁷. Однако в странах, где население живет преимущественно доходами, к примеру, от аграрного сектора, а значит, доходная составляющая бюджета напрямую вытекает из урожайности года, необходимо откладывать средства «на черный день». Такие резервы выступают «существенным условием для поддержания бездефицитного государственного хозяйства»⁴⁸ в периоды кризиса.

Схожей точки зрения на профицит придерживался и другой дореволюционный ученый – С.И. Иловайский, по замечанию которого «бюджетные избытки большею частью свидетельствуют о процветании финансов государства». Именно такие «бюджетные избытки» С.И. Иловайский видел в качестве источника для погашения значительных долгов, обусловленных бюджетным дефицитом⁴⁹.

Нужно признать, что Россия сегодня по-прежнему остается зависима от мировых цен на углеводороды, в связи с чем высказывание С.Ю. Витте не утратило своей актуальности. Формирование финансовых «подушек безопасности» в виде резервных фондов при профиците – мера актуальная и действенная, способная в значительной степени сгладить негативные последствия кризисов. На сегодняшний день данная практика воспринята рядом стран, где создаются стабилизационные фонды для покрытия расходных обязательств в моменты бюджетного дефицита⁵⁰.

⁴⁷ *Витте С. Ю.* Указ соч. С. 459.

⁴⁸ *Витте С. Ю.* Указ соч. С. 460.

⁴⁹ *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса. 1904. С. 62 // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=129020- (дата обращения: 13.09.2025).

⁵⁰ Считается, что старейшим фондом национального благосостояния в мире является Инвестиционное управление Кувейта // URL: <https://www.kia.gov.kw> (дата обращения: 15.10.2025). Аналогичные фонды созданы в ОАЭ (Инвестиционный совет Абу-Даби // URL: <https://www.adia.ae> (дата обращения: 15.10.2025)) и в Саудовской Аравии (суверенный фонд Саудовской Аравии // URL: <https://www.pif.gov.sa/en/> (дата обращения: 15.10.2025)). Одним из самых ярких примеров служит также Государственный пенсионный фонд Норвегии // URL: <https://www.nbim.no/en/about-us/about-the-fund/> (дата обращения: 15.10.2025). Отметим, что порядок формирования и расходования фонда в каждом случае не одинаков, однако сам по себе факт создания обособленного от основных бюджетных средств «запаса» свидетельствует о стремлении правительств указанных стран с одной стороны обезопасить национальную экономику от перепадов на мировых рынках, а с другой – максимизировать эффект накоплений за счет инвестирования в различные финансовые инструменты или реальный сектор).

Таким образом, бюджетный профицит – это не проблема, а следствие позитивных тенденций в экономике. При этом действия участников бюджетного процесса в отношении образующихся избытков должны в обязательном порядке учитывать особенности хозяйствования государства и объективные возможности экономики противостоять кризисам на текущем этапе.

В то же время устойчивый бюджетный дефицит публично-правового образования большинством ученых воспринимается в качестве негативной тенденции, которая может быть следствием целого ряда факторов. С.И. Иловайский указывал на то, что «если дефицит появился в виде исключительного случая, т. е. является острым кризисом в государственной хозяйстве, то последствия такового обыкновенно могут быть заглажены скоро после его минования. Гораздо опаснее хронический дефицит, т. е. повторяющийся из года в год. Такой дефицит грозит расстроить окончательно государственное хозяйство, а вместе с тем подорвать политическое могущество государства и экономическое благосостояние страны»⁵¹.

В качестве примера можно привести бюджет Соединенных Штатов Америки (США), который в последние два десятилетия является устойчиво дефицитным⁵². Такая тенденция во многом стала следствием влияния кейнсианства, которое исходит из того, что бюджетный дефицит – это нормальное явление, обусловленное цикличностью экономики. Его не нужно бояться и избегать, а нужно «перетерпеть», поскольку за экономическим спадом и кризисом неизбежно следует подъем. Правительству в таком случае отводится роль регулятора, который призван найти эффективное средство борьбы с экономическими циклами за счет искусственного поддержания состояния квазибума⁵³. Другими словами, правительство чаще всего не может предотвратить экономический спад и

⁵¹ Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса. 1904. С. 62 // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=129020 (дата обращения: 13.09.2025).

⁵² Так, Бюджет США на 2023 финансовый год был составлен с дефицитом в 1,154 трлн долл., что составляет 4,5% годового ВВП. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/03/budget_fy2023.pdf (дата обращения: 11.03.2023). При этом бюджет на 2024 год отражает тенденцию по увеличению государственных расходов при незначительном росте доходной составляющей, что ведет лишь к углублению дефицита. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/budget_fy2024.pdf (дата обращения: 11.03.2023).

⁵³ Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег [перевод с английского Н. Любимова] / Дж. Кейнс // Москва : Издательство АСТ, 2023. С. 454–455.

следующий за ним бюджетный дефицит, однако в его силах сгладить последствия и позволить экономике преодолеть их с минимальными потерями посредством увеличения бюджетных расходов⁵⁴ и снижения налогов с целью оживления экономики и обеспечения ее скорейшего восстановления⁵⁵. Прямыми следствиями такой политики становятся экономический рост при возрастающем бюджетном дефиците. Однако с позиции кейнсианства рост экономики и ее возрождение после спада позволят повысить налоговую нагрузку и без труда погасить долговые обязательства.

В России, принимая во внимание советское прошлое и приверженность марксистской идеологии, кейнсианство не получило развития, что скорее стоит считать преимуществом отечественной экономической модели, нежели ее недостатком. Примечательно, что бюджет Российской Федерации в последние годы демонстрировал относительно позитивную динамику⁵⁶ (за исключением отдельных периодов, когда дефицит был обусловлен непредвиденными обстоятельствами или вынужденными расходами, обусловленными внешнеполитической обстановкой), в связи с чем нельзя говорить о том, что федеральный бюджет Российской Федерации является систематически дефицитным или, напротив, профицитным. Он естественным образом испытывает на себе влияние внешних факторов, которые находят отражение в отдельных бюджетных показателях, а потому справедливым стоит считать выражение Боголепова Д.П. о том, что цифры государственных расходов «без помощи

⁵⁴ Дж. Кейнс допускал финансирование расходов посредством заимствований (Алехин Б. И. Государственный долг / Б. И. Алехин // М., 2007. С. 31–39. URL: <https://library.asue.am/open/2878.pdf> (дата обращения: 11.03.2023). Такой подход кардинальным образом отличался от воззрений на государственный долг сторонников классической экономической теории, в частности, ее основоположника Адама Смита, который, напротив, критиковал государственный долг, указывая на то, что громадные долги «гнетут и в конечном счете, вероятно, разорят все великие нации Европы», а также подчеркивая, что «не было (...) еще почти ни одного примера того, чтобы национальные долги, накопившиеся до известных пределов, были потом полностью и честно выплачены» (Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит // Москва : Издательство АСТ, 2022. С. 1024, 1046).

⁵⁵ Подробнее см. *Game D. Preventing State Budget Crises: Managing the Fiscal Volatility Problem* / David Game // *California Law Review*, Vol. 98, p. 777, 2010; UC Berkeley Public Law Research Paper №. 1505283. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1505283 (дата обращения: 04.04.2023).

⁵⁶ Краткая ежегодная информация об исполнении федерального бюджета (млрд. руб.) // Официальный сайт Минфина России // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=80041-kratkaya_ezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_mlrd._rub&ysclid=mhdm8twcrj5755524 (дата обращения: 12.09.2025).

учебников истории вскроют перед нами содержание политической и экономической жизни»⁵⁷.

Таким образом, сбалансированность бюджета – это исторически утвердившееся в качестве идеала соотношение бюджетных показателей и принятое большинством стран правило, которым неизменно руководствуются на этапе бюджетного планирования. Данное правило находит свое выражение в правовом принципе сбалансированности бюджета и бюджетно-правовом механизме сбалансированности, обеспечивающем реализацию принципа на практике.

Несмотря на существование теорий и экономических школ, обосновывающих допустимость бюджетного дефицита в краткосрочной перспективе, возрастающий дефицит чаще всего свидетельствует о декларативном характере нормы и низкой эффективности механизма бюджетной сбалансированности. Правительство Российской Федерации неизменно руководствуется правовым принципом сбалансированности при планировании доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период⁵⁸. Отступление от принципа сбалансированности допускается единственно с целью достижения публичного интереса.

⁵⁷ Боголепов Д. П. Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. — [Харьков] : Пролетарий, 1925. С. 34.

⁵⁸ Так, в 2026 году «предусматривается завершение выхода на структурный первичный баланс бюджета. В этих целях предусматриваются как меры по повышению устойчивости доходной базы федерального бюджета с сохранением ключевых принципов справедливости и эффективности налоговой системы, так и меры по приоритезации расходов с концентрацией на трех ключевых приоритетах». При этом отмечается, что «проведение бюджетной политики в 2026–2028 гг. будет осуществляться в полном соответствии с бюджетными правилами, т.е. будет обеспечен структурный первичный баланс бюджета при базовых доходах» // Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=314027-osnovnye_napravleniya_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoj_politiki_rossijskoj_federatsii_na_2026_god_i_na_planovyj_period_2027_i_2028_godov&ysclid=migeqsvjhw903319527 (дата обращения: 26.10.2025).

§ 2. Соотношение принципа сбалансированности с другими принципами бюджетной системы Российской Федерации⁵⁹

Принцип сбалансированности является одним из основополагающих правовых принципов бюджетной системы Российской Федерации, однако его реализация возможна только в совокупности с другими принципами бюджетного законодательства. Баланс бюджета только тогда можно считать истинным и реально отражающим положение дел, когда он представляет из себя достоверное отражение ситуации в публичных финансах при максимальной эффективности деятельности государственных органов.

Анализ имеющихся на сегодняшний день материалов приводит к выводу о наиболее тесной связи принципа сбалансированности со следующими принципами бюджетной системы: полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, достоверности бюджета и эффективности использования бюджетных средств. Все три принципа закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации наравне с принципом сбалансированности, что демонстрирует понимание законодателем их значимости.

Наглядно представить соотношение обозначенных принципов между собой позволяет «пирамида сбалансированности», на «вершине» которой располагается принцип сбалансированности, а в основании – три принципа, обеспечивающих реализацию сбалансированности на практике как в юридическом смысле, так и фактически (рис. 3).

⁵⁹ При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: *Шевлякова А. Н.* О соотношении принципа сбалансированности бюджета с другими принципами бюджетной системы // Евразийская адвокатура. 2024. № 6 (71). – с. 170–174.

Принцип сбалансированности бюджета



Рис. 3

Несмотря на то, что приведенная модель иллюстрирует соотношение принципа сбалансированности только с тремя обозначенными принципами, не опровергается также его связь с иными принципами бюджетной системы – все принципы так или иначе взаимосвязаны. Однако правовой принцип сбалансированности реализуется за счет правовых инструментов, обеспечивающих воздействие на бюджетные показатели, влияние на которые трех анализируемых принципов выше, чем остальных, что обосновывается далее.

Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов. Данный принцип закреплен в ст. 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации и означает, что «все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах». Какие именно показатели следует включать при расчете доходной и расходной составляющих, а какие – нет, определяется методикой учета и тем, что лежит в основе бюджетного планирования: правовая модель приоритета расходов или же экономическая модель бездефицитности.

В качестве примера можно вспомнить советский опыт. Коммунистическая идеология обосновывала торжество социалистического хозяйствования над капитализмом, а потому предполагала бездефицитность государственного бюджета СССР⁶⁰. Руководствуясь обозначенной установкой, бюджет старались составлять таким образом, чтобы доходы превышали расходы, что не всегда соответствовало объективным экономическим показателям. Так, в составе доходов бюджета, среди прочего, учитывались поступления, которые не могут признаваться таковыми в строгом смысле слова – к примеру, займы, реализуемые среди населения по подписке; государственный внутренний выигрышный заем; займы, приобретаемые учреждениями и организациями⁶¹. Указанные «доходы» характеризуются возвратностью и платностью, что для публичных доходов в целом не характерно. Можно предположить, что если бы расчет производился по более корректной методике, учитывающей правовую природу отдельных статей, то финансовый результат оказался бы несколько иным. Именно поэтому некоторые авторы указывают на наличие в СССР скрытого дефицита⁶².

Таким образом, несмотря на то что сегодня статья Бюджетного кодекса Российской Федерации сформулирована как требование «полноты отражения» бюджетных показателей, все же на практике «полнота» зависит от правового наполнения категорий бюджетного дохода, расхода и ИФД соответственно. Трудности возникают, когда поступления или изъятия из бюджета учитываются

⁶⁰ «Важнейшей особенностью бюджета социалистического государства является систематическое превышение доходов над расходами, реальное обеспечение финансирования запланированных потребностей достаточными доходными поступлениями» (Ровинский Е. А. Советское финансовое право. Советское финансовое право : Учеб. пособие для студентов ВЮЗИ / М-во высш. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. Кафедра гос. права. – Москва : [б. и.], 1957. С. 77–78).

⁶¹ См., в частности, Государственный бюджет СССР. Статистический сборник. Часть II. 1938–1950 гг. М., 1955 // Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=131949-gosudarstvennyi_byudzhets_ssr.statisticheskii_sbornik_chast_ii.1938-1950_gg.m.1955 (дата обращения: 21.04.2024).

⁶² На это указывает, в частности, Сеницын Н. А.: «В Советском Союзе был скрытый дефицит бюджета, так как вопреки международной практике в составе доходов Государственного бюджета СССР учитывались поступления, не являющиеся доходами бюджетов: прирост стабильных остатков вкладов населения в Сберегательном банке СССР; займы среди населения; заимствования из ссудного фонда Государственного банка СССР. Кроме того, ежегодно на каждом уровне управления при составлении соответствующих бюджетов устанавливались задания: по ускорению оборачиваемости оборотных средств, что приводило к недофинансированию прироста нормативов оборотных средств; по сокращению расходов на управление; по мобилизации внутренних ресурсов, когда в доходной части указывалась определенная сумма, не связанная с каким-либо доходным источником» (Сеницын Н.А. Особенности организации бюджетного процесса в Советском Союзе и Российской Федерации / Н.А. Сеницын / Финансы и кредит. 2013. № 47 (575). С. 42).

при формировании бюджетных составляющих в силу прямого указания законодателя, однако при этом содержательно не являются таковыми (как в приведенном примере с СССР). Верно и обратное: неотражение статей в силу их искусственного исключения из состава доходов (расходов, ИФД) приводит к искажению информации о бюджете в целом.

Сложности с реализацией данного принципа возникали и в современной России. В нескольких делах Верховный суд Российской Федерации рассматривал вопрос о правомерности отражения в составе доходов бюджета субъекта РФ доходов бюджетных учреждений от оказания ими платных услуг⁶³. Это пример того, как недостаточное внимание к экономической сути дохода бюджетного учреждения привело к нарушению сразу нескольких принципов бюджетной системы (разумеется, не формально, а сущностно). Так, согласно п. 2 ст. 42 БК РФ (в редакции Федерального закона от 29.05.2002 № 57-ФЗ) доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доходы, после уплаты налогов и сборов, должны были в полном объеме учитываться в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и параллельно отражаться в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Приведенное выше регулирование вступало в противоречие с природой таких доходов, поскольку в соответствии с положениями ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации доходы, полученные бюджетным учреждением от деятельности по оказанию платных услуг, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения⁶⁴, в связи с чем не могут служить дополнительным источником дохода регионального бюджета и распределяться другим бюджетополучателям. Возникал вопрос о

⁶³ См., например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.07.2007 № 59-Г07-9, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2007 № 87-Г07-6, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2005 № 72-Г05-14 и др. // Документы не опубликованы. Доступно в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

⁶⁴ Бойко Н. Н. Некоторые вопросы правового режима доходов бюджетных учреждений / Н. Н. Бойко // Финансовое право. 2007. № 3. С. 16–19. Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

корректности такого подхода, а именно – отражения спорных доходов бюджетных учреждений в составе доходов бюджета публично-правового образования⁶⁵. Необходимо было ответить на вопрос о том, насколько с правовой точки зрения обосновано включение в состав бюджетных доходов соответствующих сумм с учетом их последующего направления на финансирование нужд того же бюджетного учреждения, которым доходы первоначально были получены.

Примечательно, что при рассмотрении судами таких споров особое внимание уделялось соблюдению принципа сбалансированности. В частности, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2005 № 72-Г05-14⁶⁶ приводится комментарий представителей Контрольно-счетной палаты Читинской области, которые настаивали на том, что в силу федерального закона указанные доходы все же должны быть отражены в областном бюджете, «при этом принцип сбалансированности бюджета нарушен не будет, т.к. указанные доходы будут отражены как в доходной, так и в расходной части бюджета, а сложности технического оформления, осложнения при зачислении и возврате сумм, на что ссылались представители Читинской областной Думы и администрации области, не могут служить основанием к тому, чтобы не исполнять требования федерального законодательства об отражении указанных доходов в бюджетах субъектов».

Вместе с тем едва ли можно согласиться с тем, что сложности ограничивались сугубо технической стороной. Представляется, что вопрос глубже и напрямую связан с содержанием правовой категории бюджетных доходов в условиях реализации принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 Бюджетного кодекса РФ), а также отчасти принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (ст. 35 Бюджетного кодекса РФ).

⁶⁵ Отметим, что текущая редакция статей 41 и 42 БК РФ данную проблему нивелировала. Так, законодатель пошел по пути сближения правового регулирования бюджетных и автономных учреждений, оставив особняком казенные учреждения (абз. 4 п. 3 ст. 41 БК РФ).

⁶⁶ Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2005 № 72-Г05-14 // Источник: Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (Коммерческая версия).

Таким образом, полнота отражения бюджетных показателей – это основа объективности при бюджетном планировании, пренебрежение которой приводит к соблюдению принципа сбалансированности исключительно формально, но не сущностно.

Принцип достоверности бюджета. В соответствии со ст. 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип достоверности бюджета означает «надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета». Другими словами, соблюдение данного принципа обусловлено не тем, какие именно доходы и расходы составляют бюджет, а тем, насколько эффективно работает в публично-правовом образовании прогностическая функция. При составлении бюджета крайне важно рассчитать, какой объем финансирования необходим для выполнения принятых бюджетных обязательств и какой объем доходов бюджета может быть реально получен.

Планирование бюджетных показателей осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития (ст. 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации), а также ряда иных документов, поименованных в ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законодатель уделяет значительное внимание достоверности бюджетного планирования, в связи с чем в 2014 году перечень документов был дополнен государственными программами, а в 2021 г. – документами, определяющими цели национального развития Российской Федерации и направления деятельности органов публичной власти по их достижению, т. е. национальными проектами. Как отмечает по данному вопросу Болтинова О.В., «введение национальных проектов в рассматриваемый перечень позволило более точно определить основные показатели, которые должны быть достигнуты в процессе бюджетной деятельности, связать разные государственные

программы едиными целями, а также добиться концентрации бюджетных ресурсов на соответствующих приоритетных направлениях»⁶⁷.

Вместе с тем в ситуации с принципом достоверности необходимо помнить об объективных факторах, спрогнозировать которые возможно далеко не всегда – это пандемии, природные катаклизмы и пр. Тем не менее их можно предвидеть: так, разливы рек или природные пожары, как правило, происходят в одно и то же время года и затрагивают одни и те же территории. Расходы на мероприятия по ликвидации их последствий стоит закладывать при составлении проекта бюджета, в противном случае есть риск получить недостоверный бюджет на этапе исполнения.

С целью резервирования бюджетных средств для целей финансового обеспечения непредвиденных расходов формируются специальные резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций), а также резервный фонд Президента Российской Федерации. Такие фонды являются частью бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволяет учитывать их в составе бюджетных расходов, закрепляя порядок и условия расходования⁶⁸.

Необходимость формирования бюджетных фондов в значительной степени обусловлена требованиями оперативного реагирования на непредвиденные ситуации, поскольку процедура внесения изменений в закон о бюджете представляет из себя сложный многоступенчатый процесс и не всегда позволяет своевременно санкционировать перенаправление бюджетных средств. Средства

⁶⁷ Болтинова О. В. Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 11. С. 65–72. Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

⁶⁸ См., в частности: постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2019 № 1846 «Об утверждении Положения об использовании в 2020 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201912300084>, 30.12.2019 (дата обращения: 03.02.2026); Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202512300095>, 30.2.2025 (дата обращения: 03.02.2026); постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201402210003>, 21.02.2014 (дата обращения: 03.02.2026); Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201806050027>, 05.06.2018 (дата обращения: 03.02.2026).

резервного фонда Правительства РФ изначально «замораживаются» (т. е. предусматриваются в составе расходов еще на этапе разработки проекта бюджета), в связи с чем у Правительства РФ появляется право использовать их по своему усмотрению, которое, хотя и ограничено целями, поименованными в п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2019 № 1846, тем не менее толкуется расширительно с учетом то, что ассигнования резервного фонда могут быть использованы в т. ч. на «реализацию мероприятий по решениям Председателя Правительства Российской Федерации». Таким образом, какие-либо жесткие рамки при выделении средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации де-факто отсутствуют. То же самое можно сказать о резервном фонде Президента РФ, средства которого могут использоваться «на финансовое обеспечение непредвиденных расходов» с единственным условием: запрещено их расходование на проведение выборов, референдумов и освещение деятельности Президента РФ (ст. 82 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Отметим также, что аналогичные резервные фонды для финансирования непредвиденных расходов могут создаваться органами исполнительной власти субъектов РФ, а также местными администрациями (ст. 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации). При этом на уровне субъекта Российской Федерации дополнительно допускается функционирование резервного фонда с целью обеспечения исполнения расходных обязательств в случае недостаточности доходов бюджета (ст. 81.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Порядок формирования и использования средств такого резервного фонда устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Существование резервных фондов позволяет в значительной степени обеспечить достоверность бюджетного планирования за счет «резервирования» средств на этапе составления проекта бюджета с целью сглаживания последствий непредвиденных расходов. Без должного бюджетного планирования принцип сбалансированности бюджета не может быть реализован, поскольку результат исполнения бюджета публично-правового образования в таком случае будет существенно отличаться от первоначального финансового плана, что делает

разрабатываемый проект бюджета недостоверным, т.е. не соответствующим действительности.

Принцип эффективности использования бюджетных средств. В соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации данный принцип означает, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)». Обеспечение результативности и целевого характера использования предусмотренных бюджетных ассигнований является бюджетным полномочием главного распорядителя бюджетных средств (пп. 1 п. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и получателя бюджетных средств (пп. 3 п. 1 ст. 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Можно сказать, что данный принцип выступает универсальным требованием, которое предъявляется к участникам бюджетного процесса и во многом предопределяет достоверность и сбалансированность бюджета как на стадии планирования, так и на стадии исполнения бюджета. При этом «результативность» и «целевой характер» – это во многом оценочные категории, которые подлежат конкретизации в рамках анализируемого правоотношения.

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации», развивая логику законодателя, сделал вывод о том, что «конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы

достигнуть лучшего результата»⁶⁹. Таким образом, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день действует презумпция эффективности расходования бюджетных средств.

Эффективность применительно к публичным финансам необходимо рассматривать не только применительно к расходам, но также и по доходам, которая, в свою очередь – подлежит оценке в контексте деятельности уполномоченных участников бюджетного процесса по привлечению в бюджет средств, запланированных на соответствующий финансовый год. Самым ярким примером реализации эффективности по доходам выступает деятельность Федеральной налоговой службы РФ, благодаря которой только за 10 месяцев 2024 года бюджетная система России пополнилась на 46 трлн рублей, что почти на 20 процентов, или 8 трлн рублей, больше, чем за аналогичный период предыдущего года⁷⁰. Тенденция продолжилась и в 2025 году: за 10 месяцев 2025 года в бюджетную систему поступило 49 трлн рублей, что на 8 процентов, или 3,5 трлн рублей, больше, чем за аналогичный период прошлого года⁷¹.

Важно при этом указать, что эффективность по доходам, к сожалению, может также приводить к злоупотреблениям с целью выполнения плана, в результате чего страдают те самые налогоплательщики, в интересах которых публичный субъект и должен действовать. Здесь уместно вспомнить знаменитую кривую Артура Лаффера, которая демонстрирует зависимость доходов бюджета от уровня налоговой нагрузки. Его концепция подразумевает, что при достижении определенного уровня налогового бремени экономическая активность снижается, а налоговая база – сужается, вследствие чего, несмотря на рост ставок, доходы бюджета начинают сокращаться⁷².

⁶⁹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // «Вестник ВАС РФ», № 8, август, 2006; «Российская газета», № 123, 07.06.2019.

⁷⁰ Федеральная налоговая служба. Официальный сайт. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/15426130/ (дата обращения: 25.12.2024)

⁷¹ Федеральная налоговая служба. Официальный сайт. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/16583181/?ysclid=mone9gwg7i540950473 (дата обращения: 25.01.2026).

⁷² О кривой Лаффера см. Налоговое право : учебник для вузов / ред. С. Г. Пепеляев. — Москва : Альпина Паблишер, 2017. С. 97–98.

В таком случае «перегибы» снижают эффективность по доходам, то есть важно руководствоваться не просто стремлением собрать больше, но и принимать во внимание сдерживающие факторы, которые обеспечивают баланс публичных и частных интересов в публичных финансах за счет справедливого⁷³ налогового администрирования, учитывающего цели законодателя при установлении правового регулирования, а также права и обязанности сторон правоотношения.

Безусловно, налогами доходная составляющая бюджета не ограничивается, поэтому важно, чтобы эффективность стала руководящим началом деятельности всех участников бюджетного процесса. К примеру, мероприятия по приватизации предприятий или сдаче в аренду земель, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, также должны осуществляться с соблюдением всех законодательно установленных процедур, поскольку «эффективное управление собственностью государства невозможно без обеспечения законности в данной сфере»⁷⁴.

Тем не менее сам по себе факт собираемости средств в бюджет еще не означает, что у публичного субъекта получится исполнить все принятые на себя бюджетные обязательства должным образом. Неэффективное расходование выделенных средств – это, вероятно, наиболее значительная на сегодняшний день проблема отечественных публичных финансов, которая нивелирует эффективность по доходам и ведет к несбалансированности показателей на практике, несмотря на формальное исполнение бюджета⁷⁵.

Ярким примером служит федеральный проект «Оздоровление Волги»⁷⁶, запланированный на период с 2018 по 2024 год в рамках национального проекта «Экология». Несмотря на то, что средства, выделенные на финансирование

⁷³ Д. И. Дедов, рассуждая о справедливости в праве, указывал на то, что «справедливость как сущность права воплощена в каждом принципе права в отдельности и во всех принципах вместе взятых», даже если справедливость как правовой принцип не закреплена формально (Дедов Д. И. Юридический метод: Научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008. 160 с. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия)).

⁷⁴ Игнатова М. С. Эффективность управления государственным имуществом в России // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2017. №1. С. 92.

⁷⁵ В данном случае важно помнить о не закреплённом в законе принципе приоритетности публичных расходов над доходами (подробнее см. Комягин Д. Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31).

⁷⁶ Национальные проекты России. URL: https://национальныепроекты.рф/projects/ekologiya/ozdorovlenie_volgi/ (дата обращения: 25.12.2024).

проекта, были освоены почти полностью, фактически проект оказался сорван, поскольку, как было установлено по результатам парламентской проверки, из 121 объекта только 6 очистных сооружений достигают уровня нормативной очистки⁷⁷.

Это характерный пример того, как выделенные из бюджета средства, запланированные под реализацию социально значимых проектов, фактически были потрачены впустую, т. е. эффективность по расходам в данном случае стремится к нулю, в связи с чем с целью реализации поставленных задач в будущем потребуются дополнительные бюджетные средства. Последствием выступает формально сбалансированный бюджет при крайне низкой эффективности публичных финансов, в связи с чем не достигается реальный общественно-полезный результат, на который в конечном счете и направлена деятельность публично-правового образования. Бюджет в такой ситуации перестает выполнять роль обязательного финансового плана, а низводится до абстрактного ориентира, что недопустимо.

Таким образом, принцип эффективности использования бюджетных средств выступает основополагающим принципом, реализация которого как в доходном, так и в расходном аспекте способствует реализации принципа сбалансированности бюджета на практике.

⁷⁷ Парламентская газета. Статья «Кто провалил федеральный проект «Оздоровление Волги»». URL: <https://www.pnp.ru/politics/kto-provalil-federalnyy-proekt-ozdorovlenie-volgi.html> (дата обращения: 25.12.2025)

ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ БЮДЖЕТНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ: ПОНЯТИЕ, МЕТОДЫ⁷⁸

§ 1. Концепция механизма бюджетной сбалансированности

Рассмотрение вопроса о механизме бюджетной сбалансированности стоит начать с анализа такого понятия как «механизм» в целом.

Долгое время данная категория оставалась исключительной прерогативой наук технических⁷⁹, однако впоследствии Гегель⁸⁰, а за ним и ряд других философов пришли к пониманию того, что при описании «механизма» можно допускать абстракции, что наполняет термин новым значением, не искажая при этом его первоначальной сути. Тогда механизм в широком смысле стали рассматривать как систему из множества элементов, функционирующую с целью получения желаемого результата. При этом результат выступает тем исходным, от чего зависит структура механизма, его наполнение⁸¹. В таком контексте применение категории «механизм» к социальным и гуманитарным наукам становится более чем оправданным⁸².

⁷⁸ При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: *Шевлякова А. Н.* Механизм обеспечения сбалансированности бюджета: правовой анализ // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. — 2025. — Т. 66, № 2. — С. 129–147.

⁷⁹ Изначально эта категория использовалась для описания тех или иных систем в технических науках. Этот подход встречается до сих пор. Так, Большой энциклопедический словарь определяет механизм как «систему тел, предназначенную для преобразования движения одного или нескольких тел в требуемые движения других твердых тел» // Большой энциклопедический словарь. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/%20enc3p/196842> (дата обращения: 13.05.2024).

⁸⁰ *Гегель Г.В.Ф.* Наука логики / Георг Вильгельм Фридрих Гегель // СПб, 1997. С. 673–675.

⁸¹ Латфуллин Г. Р. и Райченко А. В. определяют механизм как «целенаправленно функционирующую систему» // *Латфуллин Г. Р., Райченко А. В.* Теория организации : учебник для вузов. СПб., 2004. С. 236 // URL: <https://go.11klasov.net/17030-teorija-organizacii-latfullin-gr-rajchenko-av.html> (дата обращения: 10.03.2024).

⁸² Чтобы понять значимость данной категории для социальных наук, стоит указать, что в 2007 году была вручена нобелевская премия по экономике за «основополагающий вклад в теорию экономических механизмов». Ее обладателями стали Лео Гурвиц, Роджер Майерсон и Эрис Маскин, которые пришли к выводу, что механизм – это своего рода стратегическая игра, а точнее – описание того, как могут действовать игроки (экономические субъекты)

Применительно к юридической науке понятие «механизм» в основном рассматривается в контексте анализа механизмов правового регулирования; и это лишь подтверждает изложенные выше выводы о многогранности и многоаспектности данной категории.

Основоположник советской концепции механизма правового регулирования С.С. Алексеев определял механизм как «взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое результативное воздействие на общественные отношения»⁸³. При этом он исходил из того, что посредством механизма правового регулирования могут быть урегулированы не все общественные отношения, а только те, которые носят волевой характер (или во всяком случае имеют «волевою сторону») и которые могут быть опосредованы при помощи правовых средств (т. е. подлежащие внешнему контролю и, таким образом, потенциально регулируемые правом). Таким образом, пределы правового регулирования общественных отношений ограничены объективными свойствами этих отношений. В формулировке С.С. Алексеева, они «материально обусловлены»⁸⁴. Автор делает вывод о том, что «правовое регулирование отношений, имеющих материальное содержание, поставлено в более жесткие объективные рамки»⁸⁵, но право тем не менее регулирует экономические отношения через их волевою сторону.

Подход С.С. Алексеева позволяет разрешить противоречие, которое неизбежно возникает при попытке урегулировать правом экономические процессы. Экономика изначально объективна, поскольку подчинена общим законам и закономерностям, исследованием которых непосредственно занимаются экономисты. Но если экономические процессы объективны и подчинены единым экономическим законам, то обоснован вопрос о возможностях права и его роли, т. е. существует ли в принципе смысл в правовом регулировании. С.С. Алексеев

и к чему приведет любой набор действий // Теория экономических механизмов (Нобелевская премия по экономике 2007 г. URL: <https://instituciones.com/theories/259--2007-1.html> (дата обращения: 10.03.2024)).

⁸³ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – Москва : Юрид. лит., 1966. С. 30.

⁸⁴ Там же. С. 53-55.

⁸⁵ Там же. С. 56.

приходит к выводу, что смысл есть, и он обусловлен волевым характером решений, принимаемых субъектами в рамках экономических отношений. Таким образом, право регулирует субъективный (волевой) элемент в экономических отношениях.

С.С. Алексеев в работе «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве» (1966 г.) выделяет пять основных элементов механизма правового регулирования, а именно: юридические нормы, правоотношения, индивидуальные акты (или акты реализации прав и обязанностей), нормативные юридические акты, правосознание и правовая культура⁸⁶. Это классическая структура механизма правового регулирования, которая впоследствии с некоторыми видоизменениями находила отражение в работах С.С. Алексеева⁸⁷. Выделенные элементы выступают «правовыми средствами», за счет которых обеспечивается воздействие на общественные отношения.

В контексте настоящей работы механизм бюджетной сбалансированности выступает примером механизма правового регулирования и – соответственно – его структуру можно проанализировать, разложив по обозначенным выше элементам. Однако для целей настоящего исследования между уровнем элементов и уровнем единого механизма бюджетной сбалансированности предлагается ввести промежуточный уровень обобщения, а именно – категорию «метода» как обособленного правового инструмента (см. рис. 4).

⁸⁶ Там же. С. 34–35.

⁸⁷ Так, впоследствии в качестве основных элементов механизма правового регулирования С. С. Алексеев выделял нормы права, индивидуальные предписания применения права (факультативный элемент), правоотношения и акты реализации прав и обязанностей. При этом С. С. Алексеев, анализируя воззрения В. М. Горшенева, признавал обоснованность выделения еще одного элемента, а именно – способа правового регулирования: «...если сосредоточить анализ на дозволениях и запретах и держать в поле зрения третий способ правового регулирования – обязывание, то, надо полагать, может быть найден конструктивный путь освещения МПР с данной стороны. Дозволения и запреты, а также обязывания – наиболее глубокий слой МПР. Превращаясь в процессе правового регулирования в реализацию права, они как бы проникают во все звенья МПР – юридические нормы, правоотношения, акты реализации, во многом предопределяя их черты и особенности» (Алексеев С. С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. С. 270, 282). А. П. Шергин также указывает на необходимость отнесения способов правового регулирования (дозволение, разрешение, запрет) к числу элементов механизма правового регулирования (*Шергин А. П.* Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. №1. С. 5).

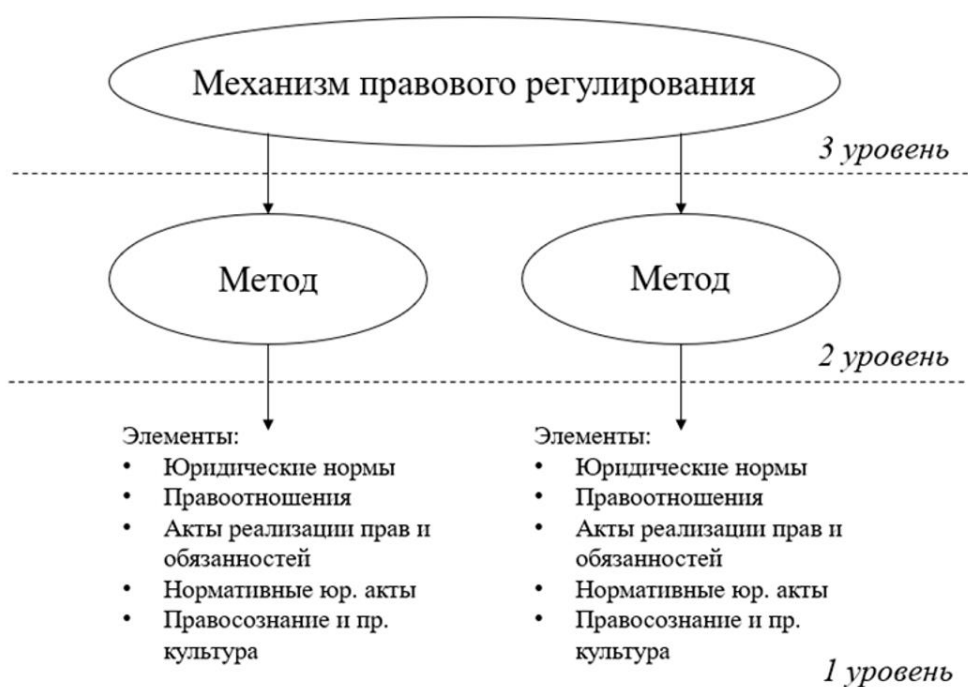


Рис. 4

Тогда пять обозначенных элементов механизма правового регулирования преломляются через призму конкретного метода обеспечения (поддержания) сбалансированности бюджета и раскрываются в соответствующем ключе, что будет показано далее.

Таким образом, механизм бюджетной сбалансированности может быть определен как система организационно-правовых методов, которыми обеспечивается целевое воздействие на общественные отношения в сфере публичных финансов для исполнения публично-правовым образованием принятых на себя расходных обязательств.

В общем значении «метод» определяется как способ действий, прием, способ реализации⁸⁸. Применительно к анализируемой правовой проблематике метод – это способ управления бюджетными потоками за счет установления такого нормативного регулирования, которое позволяет при достижении бюджетного дисбаланса автоматически включать тот или иной «рычаг» и запускать процесс выравнивания. Притом важно, чтобы механизм предполагал возможность выбора методов в зависимости от вводных данных, т. е. должен присутствовать элемент

⁸⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=14335> (дата обращения: 01.05.2023).

альтернативности⁸⁹. Эффективность механизма в целом предопределена эффективностью составляющих его методов. Для удобства и большей последовательности в изложении представим применимые методы системно и в порядке приоритетности. Методы условно можно разделить 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 (к примеру, планирование, прогнозирование, повышение эффективности расходов, институт политической ответственности, пересмотр структуры доходов и пр.) (рис. 5).



Рис. 5

Далее каждый из обозначенных методов будет рассмотрен более подробно с точки зрения отдельных составляющих его элементов.

⁸⁹ «Методы достижения сбалансированности бюджета являются методами управления бюджетными потоками. Методы управления бюджетом отвечают на вопрос, как, каким способом реализуется поставленная задача. Для понимания методов сбалансированности бюджета важно подчеркнуть, что метод — это возможные способы фактической деятельности. Понятие «метод» должно обязательно включать момент альтернативности, предполагая возможность выбора способа действий» (Гришанова О. А. Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации: теория и методы : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Гришанова О.А. – Иваново, 2005. С. 185).

§ 2. Прямые методы обеспечения сбалансированности бюджета

Прямые методы наиболее распространены, и их интеграция – это во многом тактический ход, позволяющий сработать экстренно в ситуации возникновения непредвиденных расходов (доходов)⁹⁰. Отметим, что заранее перечислить все возможные методы не представляется возможным, поскольку их использование – это необходимость, порожденная самой жизнью, а не лабораторный эксперимент, т. е. нельзя исключить в будущем появление иных, более совершенных опций.

Прямые методы, как было отмечено ранее, воздействуют на бюджетные показатели напрямую, позволяя осуществить выравнивание по возможности оперативно. Они, как правило, выполняют роль «скорой помощи» для бюджета, реанимируя его в кризисные моменты.

Совокупность имеющихся на сегодняшний день прямых методов может быть условно разделена 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;

⁹⁰ Преимущественно в настоящей работе уделено внимание именно дефицитному бюджету, поскольку профицит как явление, хоть и нарушает бюджетный баланс, все же заведомо несет в себе меньше рисков и воспринимается в более позитивном ключе, как было показано ранее.

– бюджетный секвестр.

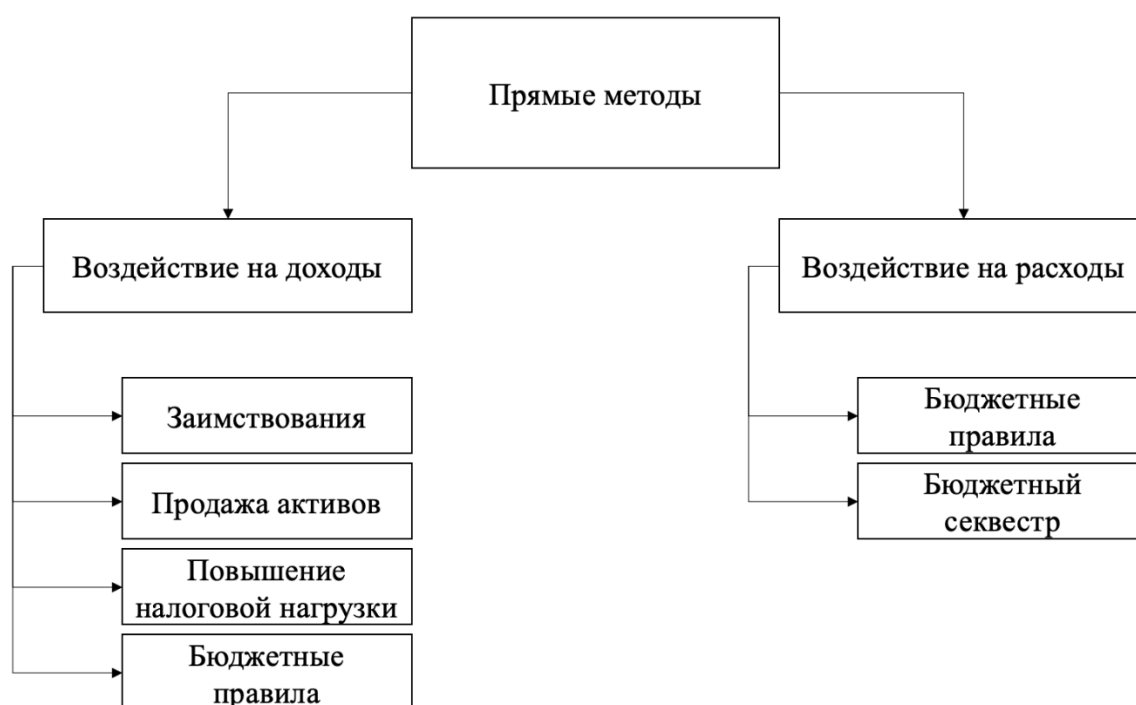


Рис. 6

В России дефицит федерального бюджета финансируется за счет определенных источников, перечень которых закреплен в статье 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации. За весьма сложной для восприятия формулировкой нормы скрываются, в сущности, те самые прямые методы, которые мы обозначили ранее – в частности, заимствования и продажа активов. В данной статье поименованы и иные источники (к примеру, курсовые разницы), однако едва ли их можно считать достаточным источником для покрытия возникающих разрывов, в связи с чем они не выделяются в отдельную группу для целей исследования. Аналогичным образом не рассматривается в качестве самостоятельного метода денежная эмиссия, поскольку прямым следствием эмиссии выступает инфляция, которая не обеспечивает балансирование бюджета в долгосрочной перспективе.

Российский финансово-правовой механизм бюджетной сбалансированности строго формально не предполагает методов, допускающих ограничение бюджетных расходов. Такой подход выражает готовность публично-правового образования исполнять принятые на себя расходные обязательства. Однако

отсутствие закрепленных в законодательстве институтов бюджетного секвестра или бюджетного правила по расходам не означает невозможность их применения на практике, что будет показано далее.

Остановимся на приведенных методах подробнее и постараемся раскрыть их сущность с правовой точки зрения, анализируя отдельные элементы правового механизма бюджетной сбалансированности.

Заимствования

Для начала необходимо определиться с понятиями, которыми оперирует законодатель применительно к заемным отношениям с участием публичного субъекта. Подход, при котором под публичным кредитом понимают сам по себе факт участия государства в заемных отношениях (независимо от того, на какой стороне выступает публичный субъект) принято именовать симметричным подходом. Напротив, подход, при котором к отношениям государственного кредита относят только те, в которых государство выступает заемщиком, называют ассиметричным. Отметим, что в доктрине до сих пор не установилось единство относительно того, какой подход считать оптимальным для финансово-правовых целей – все зависит от воззрений конкретного ученого или даже научной школы⁹¹.

Российский законодатель пошел по пути разграничения сущностно различных категорий. Так, под «кредитом», «бюджетным кредитом» в контексте Бюджетного кодекса Российской Федерации понимаются отношения, в которых публичный субъект выступает кредитором. При этом привлечение заимствований

⁹¹ Так, И. В. Хаменушко является сторонником ассиметричного подхода (Финансовое право : учебник / под ред. И. В. Хаменушко, Е. В. Овчаровой, С. Г. Пепеляева. – Москва : Статут, 2024. С. 335–337). В то же время в учебнике по финансовому праву под редакцией Е. Ю. Грачевой скорее прослеживается приверженность симметричному подходу (Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Проспект, 2017. С. 381). Как указывает Покачалова Е. В., «публичный государственный кредит традиционно рассматривался в экономической науке, а также в науке финансового права в качестве отношений между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами – с другой, при которых государство выступает в роли заемщика временно свободных денежных средств указанных субъектов. (...) При этом как экономической теорией, так и теорией финансового права не исключалась возможность участия государства в сфере международных кредитных отношений не только в качестве заемщика, но и в качестве кредитора» (Покачалова Е. В. Публичный долг: Теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Покачалова Елена Вячеславовна. – Саратов, 2007. С. 65–66).

и, как результат, формирование долгового обязательства на стороне публичного субъекта в данную категорию не попадает, а именуется «государственным долгом». Для целей настоящей работы мы, следуя законодательной логике, будем различать два обозначенных выше типа правоотношений.

Рассуждая о причинах, обуславливающих необходимость привлечения заимствований, Покачалова Е.В. со ссылкой на экономистов К.Р. Макконелла и Л.С. Брю указывает на нехватку доходов бюджета для покрытия государственных и муниципальных расходов⁹². Данное утверждение не вызывает сомнений – заимствования выступают наиболее очевидным и естественным методом бюджетного балансирования в ситуации, когда собственных доходов бюджету недостает. Вместе с тем долговые обязательства, как правило, предполагают начисление по ним процентов, что снижает потенциал бюджета, возлагая дополнительное бремя на будущие поколения налогоплательщиков.

Заимствования формируют долговые обязательства (в рублях – внутренний долг, в иностранной валюте – внешний), которые особым образом отображаются в законе о бюджете. Это объясняется тем, что заемные средства, строго говоря, нельзя отнести к доходам, поскольку это не актив в бухгалтерском смысле, а обязательство, порождающее кредиторскую задолженность. То есть с кассовой точки зрения это действительно «приход», но с точки зрения права – это приращение средств, обремененное долговым обязательством, которое подлежит учету по отдельным строкам для формирования объективной картины соотношения доходов и расходов в бюджете и соблюдения, таким образом, принципов полноты отражения бюджетных показателей и достоверности бюджета.

Применяя рассмотренную ранее модель механизма правового регулирования С.С. Алексеева, дополненную уровнем в виде метода как правового инструмента, состоящего в свою очередь из пяти элементов, получим анализ государственного кредита как составляющей части механизма бюджетной сбалансированности.

⁹² Покачалова Е. В. Публичный долг: Теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Покачалова Елена Вячеславовна. – Саратов, 2007. С. 71.

Первый и ключевой элемент (юридические нормы) представлен обширным пластом законодательства в сфере публичного долга. Юридические нормы направлены на регламентацию конкретной области общественных отношений и являются общими предписаниями. Наиболее тесным образом с юридическими нормами связаны нормативные юридические акты, которые «выступают в качестве способа изменения нормативной основы механизма правового регулирования (и прежде всего способа введения в правовую систему новых норм) и, следовательно, формы существования юридических норм. В указанном смысле они являются актами, которые содержат нормы права, т. е. юридическими источниками права»⁹³. Общие начала, закрепленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, находят свое продолжение в иных федеральных законах (в первую очередь в законе о бюджете на очередной финансовый год и плановый период); подзаконном регулировании Правительства РФ, отдельных министерств (прежде всего Минфина России) и иных органов исполнительной власти. Аналогичным образом на региональном уровне и уровне муниципалитетов, помимо собственно ежегодных бюджетов на финансовый год и плановый период, принимаются правовые акты, направленные на управление государственным (муниципальным) долгом, обеспечение реализации бюджетного процесса в соответствующей части, повышение эффективности расходования бюджетных средств и пр. Необходимо заранее оговориться, что для целей настоящего исследования анализируются в первую очередь правоотношения в сфере публичных заимствований, складывающиеся на федеральном уровне, однако большая часть выводов применима также и к иным уровням бюджетной системы Российской Федерации.

Специфика юридических норм в сфере публичного долга предопределена естественным сочетанием динамического (порядок и условия заимствований) и статического (собственно государственный долг как результат) начал. Анализ имеющегося на сегодняшний день нормативного регулирования позволяет прийти к выводу о том, что публичные заимствования на федеральном уровне — это преимущественно сфера предметной компетенции Минфина России как ведомства,

⁹³ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 121.

ответственного за управление государственным долгом; это часть его правового статуса.

Управление государственным долгом⁹⁴, равно как и ведение государственной долговой книги⁹⁵, отнесено к исключительным полномочиям Министерства финансов РФ, что само по себе выступает естественным продолжением компетенции ведомства в области бюджетной политики (в частности, именно Минфин России непосредственно занимается подготовкой проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период⁹⁶, представляет в Правительство РФ отчетность об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации⁹⁷, отвечает за предоставление бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств⁹⁸, ведет переговоры и подписывает от имени Правительства РФ многосторонние соглашения с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба⁹⁹). Таким образом, государственный долг Российской Федерации – исключительная прерогатива Минфина России как профильного ведомства; ни один другой орган государственной власти федерального уровня не имеет сопоставимых полномочий в данной области (ни качественно, ни количественно).

Собственно «управление» государственным долгом заключается в бюджетном балансировании, т. е. в принятии публичным субъектом на себя заемных обязательств и их своевременном погашении с целью поддержания бюджетной устойчивости (возможности бюджетной системы страны противостоять рискам, сопряженным с бюджетным дефицитом). Однако очевидно, что Минфин в своих действиях опирается прежде всего на экономические показатели, на что ориентирует Бюджетный кодекс Российской Федерации, закрепляя в п. 1 ст. 199, что прогнозируемый объем валового внутреннего продукта

⁹⁴ См., в частности п. 5.3.14 постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (с изм. и доп.) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 162; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507030030>, 03.07.2025 (дата обращения: 05.09.2025).

⁹⁵ См. там же п. п. 5.3.15.

⁹⁶ См. там же п. 5.3.1.

⁹⁷ См. там же п. 5.3.4.

⁹⁸ См. там же п. 5.3.18.

⁹⁹ См. там же п. 5.3.19.

и уровень инфляции ложатся «в основу формирования основных характеристик федерального бюджета».

Принимая во внимание, что мониторинг и анализ социально-экономических процессов в нашей стране осуществляет иное ведомство, а именно – Минэкономразвития¹⁰⁰, на этапе разработки и впоследствии при исполнении уже принятого бюджета необходимо осуществлять эффективное межведомственное взаимодействие, призванное обеспечить слаженность органов власти в области бюджетной политики. Собственно, именно Минэкономразвития России занимается разработкой государственных прогнозов социально-экономического развития, которые подлежат внесению в законодательный орган вместе с проектом бюджета, разработанными Минфином основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики и иными документами, обозначенными в статьях 199 и 205 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Статика государственного кредита (государственный долг) находится в ведении законодательной ветви власти, поскольку верхний предел государственного долга относится к одной из основных характеристик бюджета, который утверждается Государственной Думой РФ при рассмотрении проекта бюджета уже в первом чтении (статьи 199, 201 Бюджетного кодекса РФ). Смысл утверждения и закрепления основных бюджетных показателей в форме закона заключается в необходимости их опосредованного санкционирования со стороны населения, представителями которого выступают избранные депутаты. Это характерный пример реализации принципа разделения властей на практике, поскольку вопросы публичных финансов являются основополагающими для нормального функционирования государства. Органы власти обязаны соотносить свои действия с утвержденными цифрами – любое отклонение от плана должно быть обосновано, что будет впоследствии проверено и подтверждено либо опровергнуто в рамках бюджетного контроля.

¹⁰⁰ См., в частности, п. 5.3.1 и 5.3.2 постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 24.04.2025) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №24. Ст. 2867; Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. №17. Ст. 2149.

Правоотношения в области публичных заимствований – это урегулированные правом общественные отношения, правовой моделью которых являются юридические нормы, а содержанием которых являются субъективные права и юридические обязанности конкретных лиц, т. е. участников такого правоотношения (заемщика и кредитора). Особый характер прав и обязанностей, выраженный прежде всего в «верховенстве заемщика», предопределен наличием у заемщика публичной власти, вследствие чего отношения из плоскости частных финансов переходят в плоскость финансов публичных. Характерной особенностью таких правоотношений выступает потенциальная возможность односторонних действий со стороны заемщика (изменение условий кредитования, отсрочка выплат и пр.).

Дореволюционный исследователь М.Ф. Орлов в своей работе «О государственном кредите», сопоставляя кредит частный и кредит государственный, указывал: «при первом взгляде кажется, что Правительство, приступающее к займу, должно пользоваться тою же и еще большею доверенностью, нежели какую пользуется каждый частный заниматель; но подобное исследование сего вопроса дает совсем противное решение»¹⁰¹. Среди причин, вызывающих недоверие граждан к заимствованиям со стороны публичного субъекта, автор выделял, в частности, «недейственность» законов в отношении самого Правительства¹⁰²; негативный исторический опыт¹⁰³ и непроизводительный характер правительственных заимствований¹⁰⁴. С

¹⁰¹ Орлов М. Ф. О государственном кредите : Сочинение, напис. в нач. 1832 г. Москва : тип. Августа Семена, при Медико-хирург. акад., 1833. С. 6.

¹⁰² «Законы, сколько бы они ни были строги против безответственных частных занимателей, теряют всю свою силу в отношении к Правительству; и тогда как вексель частного человека в руках займодавца есть истинный залог на его имущество и даже на самое его лицо, обязательство несостоятельного Правительства есть ничто иное, как простая расписка» (Орлов М. Ф. Указ. соч. С. 6).

¹⁰³ «Мнение займодавца, уже потрясенное сим недостатком законного удовлетворения, еще более делается неверчивым, когда оно обращается к Истории. Тут открывается обширное поле опасностей и сомнений. Займодавец почти на каждой странице находит несоблюденные выгоды и нарушенные права своих предшественников; и сюда принадлежат не только явные и истинные банкротства, ком некогда, почти периодически, бесчестили некоторые Государства, но также все перемены в ценности монет, понижение и падение курса ассигнаций, род несостоятельности, испытанный самыми благонамеренными Правительствами, имеющими искреннее желание, но находящимися в невозможности исполнить свои обязательства» (Орлов М. Ф. Указ. соч. С. 6–7).

¹⁰⁴ «Наконец употребление капиталов, занимаемых Правительством, также не ободриительно для займодавца. Известно, что сии займы редко делаются для какого-либо предприятия, вознаграждающего издержки: они обычно назначены или для войны, или для бесприбыточной постройки, или для удовлетворения пышности и великолепия,

приведенными доводами трудно не согласиться, особенно принимая во внимание опыт девяностых годов прошлого столетия. Тем не менее на сегодняшний день публичный субъект (государство, субъект РФ, муниципальное образование) воспринимается в качестве относительно надежного должника, поскольку общепризнано, что обязательство по возврату долга обеспечено всем имуществом публично-правового образования, а его банкротство в гражданско-правовом смысле невозможно.

Заимствования – универсальный метод бюджетной сбалансированности, применяемый в том или ином виде повсеместно. Российский законодатель непосредственно в ст. 98 Бюджетного кодекса РФ предусмотрел три базовые классификации долговых обязательств: по срокам, по правовой форме и по валюте обязательства. Обоснованным видится дополнительно выделение также четвертой классификации по критерию кредитора, поскольку для бюджета важна не только правовая форма, в которой предоставлен заем, но и то, перед кем и на каких условиях возникают обязательства. Значительный государственный долг перед внешними кредиторами (иностранными правительствами, международными организациями), как правило, ведет к утрате государством своего суверенитета, снижает потенциал экономики на будущее и порождает дополнительные бюджетные риски и потому не может рассматриваться как допустимое состояние¹⁰⁵.

Россия придерживается курса на минимизацию заимствований от внешних кредиторов. После распада СССР именно Россия взяла на себя долги Советского Союза (в том числе и по обязательствам в рамках военного ленд-лиза) и выплачивала их вплоть до середины «нулевых» параллельно с долгами Российской

таким образом, что заемный капитал при самом заключении условия всегда уже определен на безвозвратный расход» (Орлов М. Ф. Указ. соч. С. 7–8).

¹⁰⁵ Так, по данным Всемирного банка, только в 2023 году развивающиеся страны выплатили в счет погашения внешнего долга рекордную сумму в размере 1,4 трлн долларов США, что привело к значительному сокращению бюджетных ассигнований на образование и здравоохранение (Группа Всемирного Банка. Доклад о состоянии мировой задолженности (International Debt Report 2024) // URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/idr/products> (дата обращения: 10.05.2025)).

Федерации. На сегодняшний день внешний долг нашей страны минимален¹⁰⁶. При этом, как справедливо указывает Д.В. Винницкий, основные точки соприкосновения внутригосударственного и международного правопорядка применительно к бюджетным вопросам видятся именно в сфере осуществления внешних заимствований и управления внешним долгом¹⁰⁷, поскольку в целом бюджет – сфера суверенного действия публичной власти, вмешательство в которую извне недопустимо.

В некоторой степени проще обстоит дело с займами у собственного населения¹⁰⁸. Особое место среди заимствований занимают облигации федерального займа (ОФЗ), выпуск которых обеспечивает бюджету регулярные поступления. Так, выручка от размещения ОФЗ в 2026 году по состоянию на 28.05.2026 составила 2 636 374,5 млн рублей¹⁰⁹. Притом Россия отдает приоритет внутреннему долгу, т. е. выпуску ОФЗ с номиналом в рублях, а не в иностранной валюте¹¹⁰.

ОФЗ – это ценная бумага, эмитентом которой выступает Российская Федерация в лице Минфина России. Лицо, приобретающее ОФЗ, становится кредитором государства и может рассчитывать на получение купонного дохода по такой ценной бумаге, т. е. «облигация выражает отношения займа между лицом, выпустившим облигацию, и их владельцем»¹¹¹. Стоит указать, что ОФЗ – далеко не первый опыт выпуска государственных облигаций в современной России. Так, в соответствии со ст. 25 Закона РСФСР «О государственной бюджетной системе в

¹⁰⁶ Государственный внешний долг Российской Федерации (2011-2026 гг.) // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/external/structure?id_65=69444-gosudarstvennyi_vneshnii_dolg_rossiiskoi_federatsii_2011-2025_gg (дата обращения: 01.11.2025).

¹⁰⁷ Винницкий Д. В. Влияние международной договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП на применение норм российского бюджетного права // Ленинградский юридический журнал. 2013. №3 (33). С. 49–50.

¹⁰⁸ «Простота» в данном случае – разумеется – крайне условна и выражается в том, что распространение ценных бумаг среди своих же граждан исключает какие-либо риски для суверенитета и потенциально допускает отсрочки выплат по ним.

¹⁰⁹ Результаты проведенных аукционов по размещению государственных ценных бумаг в 2026 году на 28.05.2026 // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/operations/ofz/auction?id_66=315131-rezultaty_provedennykh_auksionov_po_razmeshcheniyu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_v_2026_godu_na_28.05.2026 (дата обращения: 02.06.2026).

¹¹⁰ Так, по состоянию на 1 мая 2026 года объем государственного внутреннего долга Российской Федерации составляет 32 404 649,1 млн рублей, в то время как внешний долг оценивается в 56 884,9 млн долларов США // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/?ysclid=mpwsi4a6t6354829320 (дата обращения: 02.06.2026).

¹¹¹ Белов В. А. Государственное регулирование рынка ценных бумаг/Учеб. Пособие. – М.: Высш. Шк., 2005. С. 106.

1991 г.»¹¹², выпускались облигации достоинством по 100 000 рублей каждая сроком на 30 лет с 1 июля 1991 года по 30 июня 2021 года. В 1993 году были выпущены облигации внутреннего валютного займа¹¹³ с номиналом 1000, 10 000 и 100 000 долл. США. Стоит также упомянуть печально известные государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО)¹¹⁴, которые выпускались в безбумажной форме и стоили дешевле номинала. В августе 1998 г. выплаты по ГКО достигли 40% бюджета России и их выпуски были приостановлены, а в ноябре ГКО были реструктуризированы в другие ценные бумаги с длительным периодом погашения¹¹⁵, что было воспринято как технический дефолт. Негативный опыт прошлого был учтен при выработке программы заимствований в дальнейшем, и современные ОФЗ оцениваются уже как надежный инвестиционный инструмент.

Кредиторами по ОФЗ могут выступать как физические, так и юридические лица, однако необходимо отметить, что доля граждан, проводящих активные операции на отечественном финансовом рынке, остается крайне незначительной¹¹⁶. Это объясняется целым рядом факторов: начиная от низкой финансовой грамотности населения и страха перед инвестиционными рисками и заканчивая тем, что доходность государственных облигаций на сегодняшний день в целом ниже доходности депозитов в коммерческих банках, что при условии страхования депозитов со стороны Агентства по страхованию вкладов существенно снижает привлекательность ОФЗ¹¹⁷. Операции на финансовом рынке требуют определенного уровня знаний и квалификации, в то время как коммерческие банки

¹¹² Закон РСФСР от 26.12.1990 «О Государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 году» // «Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР», 1990, № 30, ст. 423.

¹¹³ Постановление Правительства РФ от 15.03.1993 № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 22.03.1993, № 12, ст. 1002.

¹¹⁴ Постановление Правительства РФ от 08.02.1993 № 107 «О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 15.02.1993, № 7, ст. 567.

¹¹⁵ Белов В. А. Указ. соч. С. 109–110.

¹¹⁶ Отметим, что в СССР облигации государственных займов активно применялись для привлечения средств населения в бюджет. Так, Цыпкин С. Д. приводит следующие данные: только за 1941–1945 гг. от населения в фонд обороны и фонд Красной Армии поступило на 4,5 млрд руб. от облигаций государственных займов (см. *Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. – Избранные труды по финансовому праву : [монография] / С. Д. Цыпкин ; [сост. М. Ф. Ивлиева] ; Моск. Гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, Юрид. ф-т, Каф. фин. права. – Москва : Статут, 2021. С. 231).*

¹¹⁷ Андросова Л. Д. Дефицит федерального бюджета РФ и проблемы его финансирования // *Инновационная наука*. 2016. №9 (21). С. 113.

привлекают средства на единых и понятных для большинства граждан условиях, что также играет в пользу классического инструмента депозита.

В целом поведение кредиторов при покупке ОФЗ можно считать проявлением особой правовой культуры, правосознания, сложившегося в нашем обществе вследствие экономических потрясений конца прошлого столетия. На значительный консерватизм правовых чувств также указывал С.С. Алексеев, отмечая при этом их постепенную трансформацию за счет прогрессивных правовых представлений¹¹⁸.

Помимо ОФЗ, номинальная стоимость которых выражена в рублях, Минфином России ранее также активно размещались еврооблигации, т. е. государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых выражена не в рублях, а в иностранной валюте¹¹⁹. Значимая особенность этих ценных бумаг – не только номинал в иностранной валюте, но и место размещения: внешние рынки капитала, зарубежные биржи¹²⁰. Однако в 2023 году в связи с введением в отношении нашей страны многочисленных экономических санкций Президент Российской Федерации подписал указ¹²¹, согласно которому российские корпоративные эмитенты еврооблигаций обязаны были обеспечить исполнение обязательств перед их держателями путем размещения до 1 января 2024 г. «замещающих» облигаций, оплата которых предполагалась либо самими еврооблигациями (потому они и называются «замещающими»), либо денежными

¹¹⁸ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – Москва : Юрид. лит., 1966. С. 173–174.

¹¹⁹ Под еврооблигациями Минфина России понимаются государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте // см., например, Указ Президента РФ от 08.08.2024 № 677 «О дополнительных мерах по исполнению перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202408080022> (дата обращения: 04.12.2025).

¹²⁰ Как указывает Белов В. А., еврооблигации выпускаются «Правительством РФ для размещения на Западе в целях привлечения денег в бюджет России» (Белов В. А. Указ. соч. С. 110). При этом важно учитывать, что еврооблигации (несмотря на свое название) могут размещаться не только в Европе. Так, Белов В. А. приводит следующую информацию: «первый транш был размещен в ноябре 1996 г. Его объем – 1 млрд. долл., срок обращения – 5 лет, (...). Облигации размещены: в США – 41 %, в Южной Корее – 29 %, в Европе – 30 %. В 1997 г. в Германии успешно размещен второй транш» (Белов В. А. Указ. соч. С. 110–111).

¹²¹ Указ Президента РФ от 22.05.2023 № 364 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 5 июля 2022 г. № 430 «О репатриации резидентами - участниками внешнеэкономической деятельности иностранной валюты и валюты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 22. Ст. 3917.

средствами с целевым использованием привлеченных денежных средств для приобретения еврооблигаций. Смысл таких «замещающих» облигаций в том, чтобы осуществлять выплату дохода в адрес инвесторов без посредничества иностранных компаний, которые пока не могут работать с российскими эмитентами из-за санкций. Впоследствии процесс замещения начал также Минфин России в отношении государственных еврооблигаций¹²².

Что касается государственных облигаций с номиналом в иностранной валюте, то в 2025 году их выпуск был возобновлен – были размещены выпуски ОФЗ, номинированные в юанях¹²³. В отличие от прежних еврооблигаций, они размещаются на внутреннем рынке капитала. Однако из-за валюты обязательства эти заимствования учитываются как внешние заимствования, а государственный долг по таким бумагам – это внешний долг.

Характерным примером акта реализации прав и обязанностей в рамках отношений в области государственного кредита выступает непосредственно договор займа (договор на приобретение ОФЗ). Решение о проведении эмиссии также потенциально может быть отнесено к данному элементу механизма правового регулирования, поскольку, несмотря на оформление такого решения приказом Минфина России, оно не направлено на установление, изменение или отмену юридических норм, т. е. решение о проведении эмиссии нельзя считать актом правотворчества, нормативная база после его принятия не изменяется¹²⁴.

¹²² См. Приказ Минфина России от 05.09.2024 № 388 «О замещении в 2024 году государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте», принятый во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 08.08.2024 № 677 «О дополнительных мерах по исполнению перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 22.08.2024 № 2261-р» // Официальный сайт Минфина России URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/npa/external?id_57=308553-prikaz_minfina_rossii_ot_05.09.2024_388_o_zameshchenii_v_2024_godu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_rossiisk_oi_federatsii_nominalnaya_stoimost_kotorykh_ukazana_v_inostrannoi_valyute (дата обращения: 10.09.2025).

¹²³ Приказ Минфина России от 03.12.2025 № 473 «Об эмиссии номинированных в китайских юанях облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом выпуска № 12156120V» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/413098089/?ysclid=mnsra35urb634176777> (дата обращения: 10.04.2026). Также см. официальный сайт Минфина России: «О дебютном размещении облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, номинированных в китайских юанях» // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=40099-o_debyutnom_razmeshchenii_obligatsii_federalnogo_zaima_s_postoyannym_kuponnym_dokhodom_nominirovannykh_v_kitaiskikh_yuanayakh (дата обращения: 10.04.2026).

¹²⁴ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 120.

Эмиссию облигаций от имени Российской Федерации осуществляет Минфин в соответствии с утвержденными условиями¹²⁵. Решение о выпуске оформляется приказом эмитента, т. е. приказом Минфина. Эмиссия осуществляется отдельными выпусками, при этом объем каждого выпуска определяется ведомством исходя из предельного объема эмиссии государственных ценных бумаг РФ, установленного Правительством РФ на соответствующий год. Соответствующие полномочия закреплены за Минфином России постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»¹²⁶ (п.п. 5.2.15 – 5.2.18, п. 5.3.17).

Необходимо отметить, что на сегодняшний день для публично-правового субъекта не установлено ограничений на привлечение заемного финансирования в условиях минимального бюджетного дефицита (или даже профицита), в связи с чем требуется совершенствование нормативного правового регулирования в части дополнительной регламентации процессов перераспределения полученных «излишков». В частности, возможно установление на уровне Бюджетного кодекса РФ требования о направлении средств, полученных от размещения ОФЗ в условиях бюджетного профицита, на финансирование социальной сферы (образования, здравоохранения и пр.).

В целом правовая природа ОФЗ мало чем отличается от облигаций частных эмитентов, если не брать в расчет правовой статус самого эмитента, который, однако, тоже подлежит определению только в контексте конкретного правоотношения. Тем не менее важно учитывать, что государство, привлекая таким образом финансирование, действует не в собственных интересах, а в интересах

¹²⁵ См., в частности, постановление Правительства РФ от 15.05.1995 № 458 «О Генеральных условиях выпуска и обращения облигаций федеральных займов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1967; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201612200061>, 20.12.2016 (дата обращения: 15.05.2025); Приказ Минфина России от 15.03.2017 № 38н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа для физических лиц» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201704130027>, 13.04.2017; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201906210010>, 21.06.2019 (дата обращения: 15.05.2025); Приказ Минфина РФ от 23.12.2010 № 180н «Об утверждении условий эмиссии и обращения бескупонных облигаций федерального займа» // Российская газета. 2011. № 12 и др. документы.

¹²⁶ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 162; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507030030>, 03.07.2025 (дата обращения: 15.12.2025).

всего общества. Строго говоря, интересы публично-правового образования в принципе должны совпадать с интересами его граждан, в противном случае существует высокий риск социальных конфликтов. Поэтому можно с уверенностью сказать, что, привлекая средства путем размещения облигаций, государство выполняет одну из важнейших своих функций – перераспределительную, и таким образом, направляет полученные средства на финансирование сформировавшегося дефицита. При этом государство, условно признавая дефицит следствием недостатков экономической политики собственного правительства, несет дополнительное бремя в виде процентов по долговым обязательствам, что с правовой точки зрения справедливо и обосновано.

Бюджетные правила¹²⁷

Бюджетные правила – еще один прямой метод, который применяется для воздействия на бюджетные показатели. Понятие бюджетного правила законодательно не установлено, вместе с тем в мировой практике¹²⁸ сложилось представление о данном институте как о правовом инструменте, направленном на стабилизацию экономических показателей публично-правового образования посредством воздействия на отдельные параметры бюджета. Бюджетное правило является общим понятием для всех подобных «ограничителей» и выполняет одновременно несколько значимых функций:

– во-первых, бюджетное правило в прямом смысле выступает сдерживающим фактором для законодательной и исполнительной ветвей власти при принятии и исполнении бюджета;

¹²⁷ При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: *Шевлякова А. Н.* Бюджетное правило как метод обеспечения сбалансированности бюджета // *Законодательство*. 2025. № 5. С. 63–68.

¹²⁸ См., к примеру, *Аблаев Э. Ю., Магжанов Т. Р.* Бюджетные правила и контрциклическая бюджетная политика в России // *Проблемы прогнозирования*. 2024. №3. С. 30–42; *R. G. Penner, E. Steuerle.* Budget Rules / *National Tax Journal* 57(3) // URL: https://www.researchgate.net/publication/242742560_Budget_Rules (дата обращения: 09.09.2025). В российском правовом поле концепция бюджетного правила в широком смысле нашла свое отражение в Распоряжении Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2019. № 6. Ст. 542.

– во-вторых, оно обеспечивает поддержание доверия к власти со стороны населения и финансовых институтов, обеспечивающих приток инвестиций.

Бюджетное правило – это одновременно и метод в рамках единого механизма бюджетной сбалансированности (в широком смысле), и собственно юридическая норма как отдельный элемент метода (в узком смысле). Бюджетные правила могут быть закреплены в различных нормативных юридических актах, даже в конституциях стран, что будет показано далее на конкретных примерах. При этом эффективность бюджетного правила во многом предопределена его правовой конструкцией, что в свою очередь является следствием тех целей и задач, которые ставит перед собой государство.

Бюджетное правило в самом простом виде необходимо для предотвращения бюджетного дефицита – это отличает данный метод от рассмотренного ранее, поскольку заимствования, как правило, направлены на устранение дефицита, который уже сложился. Таким образом, бюджетные правила в механизме бюджетной сбалансированности выполняют превентивную функцию, в то время как заимствования, как правило, закрывают возникшие разрывы постфактум. Бюджетные правила – это возложенная на себя руководством страны обязанность поддерживать определенный уровень бюджетной обеспеченности.

В начале двухтысячных годов в связи с возвратом к крупным бюджетным дефицитам проблема места и роли бюджетных правил получила новый виток осмысления со стороны специалистов. В частности, дискуссии идут относительно трех основных вопросов: действительно ли бюджетные правила необходимы; на какие бюджетные параметры они должны воздействовать для достижения наибольшей эффективности; и насколько строгими бюджетные правила должны быть.

Остановимся на каждом из вопросов чуть подробнее и попытаемся ответить на них, опираясь на результаты исследования, подкрепленные эмпирическим опытом стран мира.

Сторонники бюджетных правил исходят из довольно простой и понятной логики: ничем не ограниченный бюджетный дефицит побудит осуществлять

заимствования, которые будут постепенно наращивать государственный долг, что в итоге приведет к дестабилизации экономической ситуации в целом за счет срабатывания целого ряда факторов: обесценивания валюты страны-должника, роста ключевых ставок и, как следствие, сокращения финансируемых инвестиций, а значит, и будущих доходов¹²⁹. Поэтому цель всех бюджетных правил сводится к поддержанию суверенитета и обеспечению стабильного экономического развития страны, что невозможно в условиях накопления долга и роста расходов на его обслуживание, которые ложатся на плечи будущих поколений.

Отказ от бюджетных правил, как правило, объясняется приверженностью к реализму, доведенному до абсурда: экономика циклична, и что-либо сделать в ситуации спада и тем более кризиса для недопущения проявления негативных явлений в принципе не представляется возможным – кризис можно только пережить. Бюджетные правила на практике становятся не реализуемыми, превращаясь в декларативные правила по примеру принципов, не обеспеченных действенным механизмом, что в целом подрывает доверие населения и финансовых институтов к правительству.

Можно выделить четыре модели построения бюджетного правила как юридической нормы (первого и главного элемента механизма правового регулирования в рамках анализируемого метода): ограничение непосредственно государственного долга, ограничение дефицита, ограничение бюджетных расходов, а также перераспределение средств между бюджетными периодами посредством резервных фондов.

Первая из приведенных моделей (попытка ограничить объем государственного долга определенным показателем) кажется наименее удачной и малоэффективной. Это объясняется тем, что заимствования – это лишь средство, один из методов бюджетной сбалансированности, в то время как потребность в заимствованиях стала следствием иных причин. Воздействуя на государственный долг, мы не устраняем причину, не корректируем политику для выравнивания

¹²⁹ Anderson B., Minarik J. Design Choices for Fiscal Policy Rules / Barry Anderson and Joseph J. Minarik // OECD Journal on Budgeting, vol. 5/4. 2006. P.p. 160–161. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art25-en> (дата обращения: 06.11.2024).

экономических показателей, а лишь устанавливаем некую «границу», переход за которую недопустим и сигнализирует об угрозе экономической устойчивости страны. Однако функции бюджетного правила не должны ограничиваться функциями простого индикатора – они намного шире. Тем не менее такая модель распространена.

Характерным примером служит Конституция Польши, ограничивающая публичный долг 3/5 валового национального продукта (п. 5 ст. 216)¹³⁰; или Основной закон Венгрии, согласно которому государственный долг не должен превышать 50% валового внутреннего продукта (п. 3 ст. 37)¹³¹. Страны, избравшие для себя модель бюджетного правила, ограничивающего государственный долг, демонстрируют хорошие показатели: так, к примеру, Венгрии за период с 2008 г. по 2019 г. удалось сократить величину совокупного внешнего долга на 34,1%, что является лучшей динамикой среди стран Европейского Союза (ЕС) за указанный период¹³². Польша же в целом никогда не была в числе лидеров по размеру внешней задолженности.

Стоит признать, что по экономическому содержанию ограничение заимствований мало чем отличается от ограничения дефицита, поскольку одно неразрывно связано с другим. Однако с позиции популизма бюджетное правило, ограничивающее государственный долг, более привлекательно, поскольку демонстрирует ориентированность правительства на поддержание суверенитета и недопущение формирования устойчивой финансовой зависимости страны от других государств и международных организаций¹³³.

¹³⁰ Конституция Польши. – Текст : электронный // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=112> (дата обращения: 06.11.2024).

¹³¹ Конституция Венгрии. – Текст : электронный // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=298> (дата обращения: 06.11.2024).

¹³² *Балюк И. А., Балюк М. А.* Проблема внешнего долга стран Европейского союза // Мир новой экономики. 2021. №2. С. 47–61.

¹³³ Венгрия, Польша, Словакия и Чехия вместе составляют Вишеградскую группу стран (или иначе Вишеградскую «четверку», В4), для которой характерен приоритет национальных интересов в политике над интересами Европейского союза. Стоит отметить, что «большинство ведущих политических сил всех государств В4 выступает с позиций социального популизма, будь то консервативные партии (как ПиС в Польше и «Фидес» в Венгрии) или социал-демократические (как «Курс» в Словакии). Такое внимание к социальной проблематике со стороны подавляющего большинства политических партий стран В4 объясняется неким общим характером их евроскептицизма, характерными чертами которого являются популизм, сокращение брюссельской бюрократии и преодоление демократического дефицита ЕС, а следовательно, межправительственный подход в Евросоюзе и сохранение значения национального государства, отстаивание экономических интересов В4 в Евросоюзе, поддержка

Таким образом, между ограничением дефицита и ограничением размера государственного долга нет существенной разницы ни с правовой, ни с экономической точек зрения – заимствования являются следствием дефицита, а потому, ограничив предельно допустимый дефицит определенным показателем, мы автоматически ограничиваем и долг. Более того, оба правила направлены на недопущение существенного перекоса между доходной и расходной составляющими бюджета еще на стадии планирования, поскольку, как правило, показатель государственного долга также утверждается при принятии закона о бюджете на очередной финансовый период. Однако в этом и заключается основная проблема: неопределенность в отношении будущего приводит к неточности прогнозирования дефицита даже в текущем году, что в результате сказывается на некорректной оценке соотношения показателей доходов и расходов. К примеру, наблюдавшийся на протяжении нескольких лет в США в конце 90-х – начале нулевых годов профицит бюджета, ставший в т. ч. следствием успешного применения закона Грэмма-Рудмана-Холлинкса¹³⁴, был сведен на нет за очень короткий промежуток времени. Притом среди факторов, способствовавших этому, эксперты называют также и чрезмерный оптимизм политиков в отношении бюджетных показателей, что позволило им впоследствии сослаться на непредвиденные изменения экономической конъюнктуры, а также отдельные технические сложности, ставшие причиной дефицита при неизменности политического курса¹³⁵.

Возможной альтернативой классического «правила дефицита» стоит считать модель, при которой лимит дефицита подлежит корректировке в зависимости от состояния экономики – к примеру, установление предельного дефицита в

европейской интеграции в духе «сначала понять, что выгодно»» (см. *Басов Ф.А.* Вишеградская четверка и развитие европейской интеграции // *Мировая экономика и международные отношения.* 2020. т. 64, № 12. С. 87–95).

¹³⁴ Закон Грэмма-Рудмана-Холлинкса – акт, принятый Конгрессом США в 1985 году и подписанный президентом Рейганом в целях уменьшения стремительно растущего дефицита федерального бюджета США. Закон, с одной стороны, предписывал постепенное сокращение дефицита бюджета по годам; а с другой – предусматривал автоматическое всеобъемлющее урезание расходной части бюджета в случае, если Конгрессу США не удалось добиться намеченных показателей уровня дефицита. Применялся вплоть до 1990 года.

¹³⁵ *Anderson B., Minarik J.* Design Choices for Fiscal Policy Rules / Barry Anderson and Joseph J. Minarik // *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5/4. 2006. P. 168–169. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art25-en> (дата обращения: 06.11.2024).

процентах от потенциального, а не фактического ВВП. Такая модель может показаться более совершенной, поскольку позволяет не привязываться к показателям прошлого года, а оперировать теми сведениями, которые получены применительно к текущему финансовому периоду с учетом последних актуальных оценок. Вместе с тем в такой ситуации возрастает соблазн при прогнозировании уровня ВВП завысить показатели, позволив законодательному органу принять бюджет со значительным дефицитом, который в то же время будет соответствовать бюджетному правилу на момент принятия закона о бюджете, однако перестанет соответствовать ему в процессе исполнения. Данная проблема тесно связана с принципом достоверности бюджета и, в сущности, является отдельной темой для исследования, поскольку затрагивает не только проблему бюджетного дефицита, но и экономического суверенитета страны в целом.

Таким образом, ограничение дефицита – это действенный метод, который может применяться в рамках механизма бюджетной сбалансированности, однако важно учитывать, что само по себе бюджетное правило не способно предотвратить дефицит, если при этом не применяются иные правовые методы для сокращения бюджетных разрывов (уменьшение расходов, привлечение средств посредством заимствований, продажа активов и пр.).

Примечательно, что многие страны не ограничиваются одним правилом, а совмещают несколько бюджетных правил, направленных на ограничение разных бюджетных показателей¹³⁶. Целесообразность данного подхода по-прежнему неочевидна, однако порой такое совмещение обусловлено объективными факторами: к примеру, Венгрия и Польша состоят в Евросоюзе, страны-участницы которого должны следовать положениям основополагающих документов объединения, в числе которых Пакт стабильности и роста (далее – ПСР), ограничивающий бюджетный дефицит стран-участниц показателем 3%, а

¹³⁶ См. также по данному вопросу *Лазарян С.С., Никонов И.В., Вотинов А.И., Губкова Е.А.* Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций // Финансовый журнал. 2019. №2 (48). С. 65–80.

публичный долг – 60% от годового ВВП¹³⁷. Аналогичные требования ранее были закреплены в Протоколе о процедуре в отношении чрезмерных дефицитов к Маастрихтскому договору (Протокол №12)¹³⁸. Складывается система «двухступенчатых» бюджетных правил, когда государство, с одной стороны, должно выполнять требования национального законодательства, а с другой – удовлетворять критериям, установленным для стран-участниц наднационального объединения. Притом даже для тех стран ЕС, которые никак не ограничили свои бюджетные показатели посредством внутреннего законодательства, предусмотрена комбинация из двух бюджетных правил: «правила государственного долга» и «правила дефицита».

Стоит признать, что бюджетные правила Евросоюза оцениваются неоднозначно. Как отмечает по данному вопросу доктор экономических наук, профессор МГИМО МИД России А.В. Холопов: «логика функционирования интеграционных объединений требует на определенном этапе их развития, чтобы макроэкономическая политика в странах-членах не просто координировалась, но и основывалась на некоторых общих принципах»¹³⁹. Вместе с тем со ссылкой на иностранных авторов А.В. Холопов указывает на то, что в Евросоюзе нарушение правил было скорее нормой, чем исключением; и несмотря на несколько попыток реформирования, правила не достигли своей основной цели, а именно – сохранения финансовой устойчивости и предотвращения долговых кризисов¹⁴⁰. Очередной пересмотр бюджетных правил в ЕС был осуществлен в 2024 году, когда при сохранении прежних количественных порогов был интегрирован дифференцированный подход, который предполагает разработку индивидуальной бюджетной траектории для каждой страны-участницы ЕС (*national medium-term fiscal-structural plan*, или иначе – национальный среднесрочный бюджетно-

¹³⁷ Право Европейского союза. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union // URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)) (дата обращения: 07.11.2024).

¹³⁸ Право Европейского союза. Protocol (No 12) on the Excessive Deficit Procedure // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F12> (дата обращения: 07.11.2024).

¹³⁹ Холопов А. В. Бюджетные правила в Евросоюзе: цели, эволюция, результаты // Современная Европа. 2025. №1 (129). С. 97.

¹⁴⁰ Там же. С. 102.

структурный план). Ожидается, что это позволит обеспечивать достижение бюджетных целей за счет учета особенностей темпов экономического развития стран-участниц¹⁴¹.

Третьей вариацией бюджетного правила выступает «правило расходов», из названия которого следует, что правила подобного типа направлены на ограничение роста бюджетных расходов, а не на дефицит как результат соотношения бюджетных показателей. Примером такой модели служит правило PAYGO, применявшееся в США с 1991 по 2002 год в рамках Закона об исполнении бюджета (*Budgetary Enforcement Act*). Содержание правила сводится к тому, что новые законодательные инициативы должны быть нейтральными по отношению к бюджету, то есть не должны порождать дополнительных бюджетных расходов или должны финансироваться за счет сокращения других расходов¹⁴².

Потенциально все три модели применимы, более того, как было показано выше, используются их комбинации как на национальном, так и на наднациональном уровнях. Вместе с тем важно принимать во внимание, что какую бы модель законодатель ни избрал для применения в стране, все упирается не только и не столько в формулировку юридической нормы, сколько в наличие эффективного механизма ее реализации, а также поведение уполномоченных лиц, т. е. правоотношения, складывающиеся в рамках исполнения бюджетного правила. Реалии таковы, что за нарушение бюджетных правил никакая ответственность, кроме политической, не предусмотрена. При этом оценка деятельности должностных лиц и правительства в целом во многом зависит от сложившейся в обществе правовой культуры и вектора правосознания. Кроме того, в условиях выборности власти правительство может по логике «отложенного эффекта» нести ответственность за непродуманные действия предшественников, что противоречит всем правовым принципам и при этом никак не решает проблему.

¹⁴¹ Право Европейского союза. Regulation (EU) 2024/1263 Of The European Parliament And Of The Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263 (дата обращения: 09.04.2026).

¹⁴² Fiscal Rules at a Glance. International Monetary Fund. P. 76. // URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal%20rules%20at%20a%20glance%20-%20background%20paper.pdf> (дата обращения: 07.11.2024).

Российское законодательство не предусматривает конкретных законодательных ограничений на отдельные параметры федерального бюджета по примеру рассмотренных выше, хотя Минфин России ориентирован на сохранение соотношения государственного долга Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту до 2030 года на уровне, не превышающем 20%¹⁴³. Однако в отношении региональных и местных бюджетов такие ограничения прямо предусмотрены бюджетным законодательством. Так, в соответствии с п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ «дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений». Аналогичное требование установлено в отношении местного бюджета: «дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений» (п. 3 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ).

Практике известны ситуации, когда приведенные показатели дефицита были превышены. Так, в декабре 2020 года Верховный совет Республики Хакасия принял закон «О республиканском бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», который предусматривал бюджетный дефицит на уровне 19% от годовых доходов бюджета¹⁴⁴. С учетом того, что дефицит превысил максимально допускаемый Бюджетным кодексом РФ уровень, региональная прокуратура обратилась в суд с требованием признать принятый закон недействующим. В марте

¹⁴³ См., в частности, План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2022–2027 годы // Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=300680&ysclid=mpemveil3t54214191 (дата обращения: 21.05.2025).

¹⁴⁴ Закон Республики Хакасия от 17.12.2020 № 88-ЗРХ «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1900202012180001?index=1> (дата обращения: 11.09.2025).

2021 года Верховный суд Хакасии удовлетворил требования прокурора¹⁴⁵. Позднее (в июле 2021 года) решение подтвердила апелляция¹⁴⁶.

Для подобных ситуаций Бюджетный кодекс РФ предусматривает процедуру восстановления платежеспособности субъекта (муниципалитета) посредством введения временной финансовой администрации. Однако на практике обращение с ходатайством о введении временной финансовой администрации – это право, но не обязанность управомоченных лиц.

Так, в постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.05.2025 № 08АП-1389/2025 по делу № А46-18858/2024 было отказано в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным бездействия, выразившегося в непринятии мер по обращению в арбитражный суд с ходатайством о введении временной финансовой администрации в Черлакском муниципальном районе Омской области. Апелляционный суд, оставляя в силе решение суда первой инстанции, подчеркнул, что «правовое регулирование в рассматриваемой сфере правоотношений не содержит императивно определенной законодателем нормы, предусматривающей обязанность обращения главы муниципального образования в суд с ходатайством о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании при наличии условий, предусмотренных пунктом 3 статьи 168.2 БК РФ»¹⁴⁷. Таким образом, суд сделал вывод о том, что «положений, позволяющих констатировать обязательность инициирования главой муниципального образования процедуры введения обозначенного института восстановления платежеспособности муниципального образования, не содержат ни БК РФ, ни Федеральный закон № 131-ФЗ»¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Решение Верховного суда Республики Хакасия от 29.03.2021 по делу № 3а-33/2021 // URL: https://vs--hak.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=9469875&case_uid=adf8d7b8-ea52-4867-b470-1658214dafb5&delo_id=41 (дата обращения: 11.09.2025).

¹⁴⁶ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции по делу № 66а-697/2021 // URL: https://5ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=3275437&case_uid=be9daf67-5cc8-4996-a968-0d34cddb5683&result=1&delo_id=42 (дата обращения: 11.09.2025).

¹⁴⁷ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.05.2025 № 08АП-1389/2025 по делу № А46-18858/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a88d1a26-c0d1-4624-a05e-5136508b3a33/0c49174b-d97a-4dcd-8049-423e1c755389/A46-18858-2024_20250507_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.09.2025).

¹⁴⁸ См. там же.

Данный подход судов видится спорным, принимая во внимание, что у должностных лиц нет как таковой свободы усмотрения: на них возложены определенные обязанности, для реализации которых предоставлены соответствующие права.

С.С. Алексеев применительно к анализу типов правового регулирования приходит к выводу о том, что для субъекта, наделенного публичной властью, устанавливается не общедозволительный, а разрешительный порядок (*«РР-порядок»*) с целью минимизировать усмотрение, т. е. «исключить возможность произвольных действий и тем самым юридически надежно защитить права граждан»¹⁴⁹. Е. В. Овчарова в своей диссертации также указывает на то, что «публичная власть должна быть реализована только в пределах конкретно определенной и тем самым ограниченной законом компетенции субъекта публичной власти на основе разрешительного типа правового регулирования правового статуса субъектов публичной администрации, определяемого по принципу «разрешено только то, что прямо предписано»¹⁵⁰.

Безусловно, некоторое усмотрение в прямо предусмотренных законом случаях допустимо, однако толкование норм Бюджетного кодекса РФ и применимых федеральных законов в ключе «права» соответствующих должностных лиц или органов власти, вероятно, противоречит логике законодателя и приводит к значительному снижению эффективности предусмотренных им методов восстановления финансового положения публично-правового образования.

В России на федеральном уровне действует четвертая модель бюджетного правила, предполагающая перераспределение средств между бюджетными периодами посредством резервных фондов. Так, «при высокой зависимости федерального бюджета от цен на нефть требовалось реализовать принципы контрциклического бюджета путем создания автоматического механизма, в рамках

¹⁴⁹ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. С. 119.

¹⁵⁰ Овчарова Е. В. Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов: дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук: 12.00.14 / Е. В. Овчарова. — Москва, 2021. — С. 56.

которого, с одной стороны, формировались бы государственные сбережения, а с другой – они использовались бы для приобретения валютной выручки от экспорта нефти»¹⁵¹. В рамках реализации данной идеи было поэтапно предпринято несколько шагов, позволивших нашей стране сформировать «финансовую подушку» в виде сверхдоходов от продажи нефти и с наименьшими потерями пережить мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. При этом значительное преимущество бюджетных правил, применяемых в Российской Федерации, заключается в том, что они обладают достаточной гибкостью и могут быть адаптированы к любой макроэкономической ситуации.

Модель бюджетного правила в России претерпевала определенные изменения, но всегда оставалась моделью, свойственной в первую очередь сырьевым странам с вытекающими из этого преимуществами и рисками. Такую модель можно условно считать комплексной, т. е. сочетающей в себе юридические нормы, регламентирующие не только ограничение бюджетных показателей (в данном случае – доходов), но и также направленные на формирование резервных фондов.

Российское бюджетное правило и порядок использования средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) закреплены непосредственно в Бюджетном кодексе РФ (ст. ст. 96.6–96.12). Так, в соответствии с п. 1 ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ, государственной поддержки формирования долгосрочных сбережений, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ в части обязательного пенсионного страхования.

ФНБ формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами ФНБ. Иные источники

¹⁵¹ Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32 // URL: <https://www.csr.ru/ru/news/byudzhetnye-pravila-kak-instrument-sbalansirovannoj-byudzhetnoj-politiki/> (дата обращения: 07.11.2024).

формирования ФНБ законодательством не предусмотрены¹⁵². Однако с учетом особого регулирования, предусмотренного Федеральным законом от 03.11.2015 № 301-ФЗ¹⁵³, вплоть до 01.02.2028 все доходы от управления средствами ФНБ направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета, т. е. используются в качестве средства сокращения бюджетного дефицита.

Как было указано ранее, ФНБ – это бюджетный фонд, т. е. его средства учитываются в составе бюджета, хотя и являются при этом условно обособленными. Такая обособленность предопределена целями создания и функционирования ФНБ, в то время как бюджетный характер обусловлен порядком его формирования и расходования. Так, в ФНБ зачисляются не все нефтегазовые доходы, а лишь «дополнительные», которыми по смыслу п. 3 ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ признается положительная разница между прогнозируемыми нефтегазовыми доходами федерального бюджета за финансовый год и базовыми нефтегазовыми доходами федерального бюджета за тот же период. Порядок расчета таких базовых доходов закреплен в пункте 4 той же статьи.

Широко распространенный среди журналистов термин «цена отсечения» в законодательстве не упоминается, однако отождествляется с базовой ценой, которую принимают за основу, осуществляя расчет величины нефтегазовых доходов за период. Положительное значение (разница) формирует дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета, которые зачисляются в ФНБ. Отрицательное значение рассматривается в качестве недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета и подлежит компенсации за счет накопленных ранее средств ФНБ.

На сегодняшний день можно говорить о том, что ФНБ утратил преимущественно социальную направленность, на которую был ориентирован в

¹⁵² Так, к примеру, в Апелляционном определении Московского городского суда от 29.07.2025 по делу № 33а-4404/2025 (УИД 77RS0027-02-2023-007513-68) было подчеркнуто, что «внесение в Фонд пожертвований от физических и юридических лиц действующим законодательством не предусмотрено» // URL: <https://xn--90afdbaa0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/90838409?ysclid=mfo4s8mzlw998226355> (дата обращения: 17.09.2025).

¹⁵³ Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» // Российская газета. 2015. №251; Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. №45. Ст. 6698.

момент создания (о чем свидетельствует само название фонда). В противовес ему ранее существовал Резервный фонд, который отличали сугубо фискальные цели¹⁵⁴. После его присоединения к ФНБ в 2018 году Резервный фонд де-факто и де-юре прекратил свое существование, а ФНБ вобрал в себя все многообразие функций: от финансирования инфраструктурных проектов до покрытия дефицита бюджета.

Стоит признать, что существование в стране бюджетного фонда, выполняющего функции «резерва», более удобно с точки зрения эффективности управления публичными финансами, нежели формирование его внебюджетного аналога. Как отмечает по этому поводу Пономарева К.А., анализируя опыт противостояния экономическим последствиям пандемии Covid-19: «в России, в отличие от государств ЕС, средства суверенного фонда являются частью государственного бюджета и подлежат обособленному учету, что позволило более оперативно использовать его ресурсы в условиях кризиса, не делая дополнительных финансовых затрат на управление средствами обособленного фонда и его обслуживание»¹⁵⁵. Централизация публичных финансов на уровне бюджета в значительной степени повышает эффективность их использования и обеспечивает выполнение поставленных задач в максимально сжатые сроки.

Необходимо учитывать, что правоотношения, складывающиеся в рамках применения бюджетного правила, непосредственно не затрагивают население (как это происходит, например, в случае с заимствованиями посредством размещения ОФЗ). Можно выделить несколько групп правоотношений, которые имеют значение, когда речь заходит о ФНБ.

Во-первых, это правоотношения, возникающие в рамках бюджетного процесса (бюджетно-процессуальные отношения). ФНБ – это бюджетный фонд, а потому в законе о бюджете как основном финансовом плане государства и пояснительной записке к нему отражается информация об ожидаемых изменениях

¹⁵⁴ Законодательные основы для формирования и функционирования Резервного фонда были заложены в ст. 96.7 – 96.9 БК РФ, которые на сегодняшний день утратили силу.

¹⁵⁵ Пономарева К.А. Налоговые механизмы снижения экономических последствий пандемии COVID-19 в Российской Федерации и Европейском союзе // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 74.

остатков средств ФНБ, доходах от управления средствами фонда, поступлениях и изъятиях из него.

Во-вторых, это отношения, складывающиеся непосредственно в процессе управления средствами ФНБ. «Управление» в данном случае заключается в распоряжении средствами фонда с целью их преумножения, поскольку процесс формирования и расходования ФНБ законодательно урегулирован и предполагает минимальное усмотрение.

Как и в случае с заимствованиями, данный метод бюджетной сбалансированности находится в руках Минфина России¹⁵⁶, что делает данное ведомство фактически полномочным органом в области бюджетной политики и в вопросах бюджетной сбалансированности. Минфин России утверждает нормативную структуру средств ФНБ в разрешенной иностранной валюте и золоте; перечень иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства; нормативы минимального и максимального сроков размещения средств фонда на депозитах в банках и кредитных организациях, а также иные значимые показатели.

Отдельные полномочия в рамках управления средствами ФНБ могут также осуществляться Федеральным казначейством (территориальными органами) и Центральным банком РФ. Примером индивидуального акта выступает договор банковского счета, который предписывается заключить Федеральному казначейству (территориальному органу Федерального казначейства) с Центральным банком РФ с целью осуществления казначейского обслуживания

¹⁵⁶ См., в частности: постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» (вместе с «Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния») // Российская газета. 2008. № 13; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202508140012>, 14.08.2025 (дата обращения: 15.12.2025); постановление Правительства РФ от 05.11.2013 № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов» (вместе с «Правилами размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов») // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201311060009>, 06.11.2013 (дата обращения: 15.12.2024); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202409120019>, 12.09.2024 (дата обращения: 15.12.2024); и др.

операций со средствами ФНБ¹⁵⁷. Усмотрение в рамках таких договорных отношений отсутствует, однако это обусловлено спецификой метода регулирования в области публичных финансов.

В целом анализ российской модели бюджетного правила позволяет заключить, что она 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.

Бюджетный секвестр (секвестр расходов)¹⁵⁸

Секвестр (от лат. *sequestro* – «отдавать на хранение», «передавать третьему лицу»¹⁵⁹) – сложное и многогранное понятие, используемое специалистами самых разных отраслей. Данный термин широко применяется и в правовых дисциплинах: так, гражданское право под секвестром понимает передачу спорного имущества на хранение доверенному лицу (хранителю) до разрешения спора о праве на это имущество (ст. 926 Гражданского кодекса Российской Федерации); в международном праве секвестр – это способ обеспечения имущественной ответственности государств за совершенные международные правонарушения.

Что касается содержания данной категории для целей бюджетного права, то законодательно понятие секвестра на сегодняшний день не установлено, однако общепринято под бюджетным секвестром понимать пропорциональное

¹⁵⁷ П. 5 постановления Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» (вместе с «Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния») // Российская газета. 2008. № 13; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202508140012>, 14.08.2025 (дата обращения: 15.12.2025).

¹⁵⁸ При подготовке данного раздела диссертации использованы следующие публикации, выполненные автором лично, в которых, согласно Положению о присуждении ученых степеней в МГУ, отражены основные результаты, положения и выводы исследования: *Шевлякова А. Н.* Бюджетный секвестр как метод поддержания бюджетной сбалансированности. Правовой анализ // Финансовое право. 2025. № 3. С. 30–32.

¹⁵⁹ Большая российская энциклопедия // URL: <https://bigenc.ru/c/sekvestr-5ec995> (дата обращения: 14.11.2024).

сокращение расходной составляющей бюджета с целью достижения бюджетного баланса и поддержания бюджетной стабильности в долгосрочной перспективе. При этом перенаправление финансирования с одних расходных статей на другие секвестром в строгом смысле слова признаваться не должно, поскольку математически никакого влияния на показатель дефицита такая рокировка не оказывает. Аналогичным образом необходимо принимать во внимание объемы сокращения расходов – незначительное уменьшение предельных объемов ассигнований по отдельным статьям еще не свидетельствует о секвестре, а может быть всего лишь корректировкой политики с учетом изменившейся конъюнктуры.

Таким образом, не каждое сокращение расходов является секвестром, а лишь существенное и пропорциональное, т. е. предполагающее сокращение расходов по целому ряду статей в одинаковой степени (процентном отношении к общему объему расходов).

Как правило, юридические нормы, предусматривающие возможность проведения секвестра, а также содержащие конкретные условия его проведения, закрепляются в бюджетном законодательстве – так, ранее данному институту были посвящены статьи 258 – 259 Бюджетного кодекса РФ¹⁶⁰, а до введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации основные положения о секвестре содержались в ст. 13 Закона РСФСР от 10.10.1991 № 1734–1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹⁶¹.

На сегодняшний день ни Бюджетный кодекс Российской Федерации, ни иные нормативные правовые акты не содержат регулирования на случай необходимости

¹⁶⁰ Глава 25 БК РФ утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 26.04.2007 № 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» // «Российская газета», № 91, 28.04.2007; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308040030>, 04.08.2023 (дата обращения: 15.12.2025);

¹⁶¹ В частности, было установлено, что «в целях сбалансированности бюджета (...) могут устанавливаться предельные размеры дефицита бюджета. Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то вводится механизм секвестра расходов». При этом под секвестром понималось пропорциональное снижение государственных расходов (на 5, 10, 15 и так далее процентов) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Дополнительно оговаривалось, что секвестированию не подлежат защищенные статьи // Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 14.11.1991, № 46, ст. 1543.

сокращения расходов федерального бюджета. Однако сам по себе тот факт, что институт секвестра расходов не закреплён законодательно, не означает, что его проведение невозможно: как было указано ранее, секвестр – это пропорциональное сокращение расходов бюджета по определенным статьям, т. е. ничто не препятствует при разработке проекта бюджета на очередной финансовый год или уже в процессе его исполнения сократить расходы, обосновав это должным образом. Такое «экстраординарное» секвестирование может потребовать самостоятельного нормативного регулирования, однако его отсутствие вовсе не исключает проведение секвестра на основании имеющейся нормативной базы.

Таким образом, правоотношения, возникающие в связи с необходимостью секвестирования, на практике могут возникать в отсутствие специального нормативного регулирования, поскольку сокращение расходов может реализовываться уполномоченными субъектами посредством классической процедуры внесения изменений в закон о бюджете (ст. 212 Бюджетного кодекса РФ). Это отличает секвестирование от иных методов бюджетной сбалансированности, поскольку – по общему правилу – нормативные правовые акты (или отдельные юридические нормы) опосредуют существование правового института, в данном же случае секвестирование возможно посредством имеющегося инструментария в рамках бюджетного процесса. Вместе с тем элемент усмотрения значительно снижает эффективность метода.

Субъектами правоотношений, которые складываются в рамках процедуры секвестирования, выступают органы исполнительной и законодательной ветвей власти: первые инициируют секвестр на основании имеющихся сведений о ходе исполнения бюджета, а также прогнозных показателей; вторые – утверждают измененные показатели. В том случае, если положения о секвестре закреплены законодательно, у правительства есть прямая обязанность подготовить секвестированный бюджет при наступлении условий и внести его на рассмотрение законодательного органа, т. е. усмотрение в таком случае сводится к минимуму. На практике, однако, может возникнуть конфликт, обусловленный несогласием законодательной власти с обновленными бюджетными показателями.

Так, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1997 год»¹⁶² (ст. 76)¹⁶³ предусматривалось, что «секвестр расходов производится Правительством Российской Федерации по итогам квартала при снижении объемов поступлений доходов федерального бюджета или источников покрытия дефицита федерального бюджета по сравнению с утвержденными настоящим Федеральным законом от 5 до 10 процентов». При этом дополнительно оговаривалось, что «в случае снижения объемов поступлений доходов федерального бюджета или источников покрытия дефицита федерального бюджета по сравнению с утвержденными настоящим Федеральным законом более чем на 10 процентов Правительство Российской Федерации не позднее 20-го числа месяца, следующего за кварталом, в котором произошло фактическое снижение объемов поступлений доходов или источников покрытия дефицита федерального бюджета, вносит в Государственную Думу проект Федерального закона «О секвестре расходов федерального бюджета на 1997 год».

Уже в феврале 1997 года в связи с крайне сложной экономической ситуацией и значительным сокращением бюджетных поступлений по сравнению с планом указанные нормы вступили в действие и «сразу выявили законодательные недоработки, которые могут быть обобщены и учтены при конструировании фактического состава секвестра (...). В противном случае возможно свободное усмотрение правоприменителя там, где законодатель изначально его не допускал. Данный вывод породил прецедент, сложившийся с секвестром в 1997 году»¹⁶⁴.

Так, Правительство РФ разработало и внесло в Госдуму проект Федерального закона «О секвестре расходов федерального бюджета на 1997 год», как того

¹⁶² Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год» от 26.02.1997 № 29-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.03.1997, № 9, ст. 1012.

¹⁶³ Впоследствии группа депутатов направляла запрос относительно конституционности данной нормы – см. подробнее Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.1998 № 46-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статьи 76 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» и принятых в соответствии с ним распоряжений Правительства Российской Федерации». В частности, заявители указывали, что «федеральный законодатель, возложив на Правительство Российской Федерации осуществление секвестра расходов бюджета, нарушил статью 10 Конституции Российской Федерации» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision31436.pdf> (дата обращения: 10.11.2024).

¹⁶⁴ Подробнее об этом см. *Карасева М. В.* Некоторые проблемы современного финансового законодательства // «Хозяйство и право». № 7. 1998. С. 58–61. – Текст : электронный. – Доступен по ссылке URL: <https://www.lawmix.ru/comm/8004> (дата обращения: 15.10.2024).

требовал закон о бюджете. Однако Госдума не стала его принимать, в связи с чем сложилась трудноразрешимая ситуация, законодательно никак не урегулированная: Правительство РФ исполнило свою обязанность, однако Госдума блокировала возможность введения механизма секвестра в действие. Принимая во внимание, что реальные показатели бюджета уже сильно отклонялись от запланированных, Правительству РФ де-факто пришлось исполнять секвестированный бюджет, не получив на это санкции Госдумы.

Несмотря на то, что в целом нормативная природа закона о бюджете ставится под сомнение¹⁶⁵, все же процесс рассмотрения и принятия такого финансового плана в форме закона «базируется на законодательном нормотворческом процессе, что с практической точки зрения удобно и понятно всем его участникам»¹⁶⁶. Закон о секвестре предполагает корректировку финансового плана, а значит, его нормативность (в отличие от общих положений о секвестре, регулирующих порядок и условия его проведения) также неочевидна. Напротив, в случае с законом о секвестре уместнее было бы говорить об индивидуальном акте (т. е. распространяющемся только на данный конкретный индивидуальный случай), акте реализации права на секвестр.

С точки зрения правосознания и правовой культуры интеграция положений о секвестре в законодательство порождает неоднозначные правовые чувства у населения. Возможность значительного сокращения бюджетных расходов в ситуации экономического «тупика» свидетельствует о готовности правительства отказаться от исполнения части принятых на себя бюджетных обязательств, притом парадокс заключается в том, что в ряде случаев сама необходимость проведения секвестра обусловлена непродуманной экономической политикой и неэффективно работающей прогностической функцией. Характерным примером может служить ситуация, сложившаяся в Соединенных Штатах Америки (США) в 2013 году, когда в результате отказа Конгресса санкционировать повышение

¹⁶⁵ «... формальное, процедурное сходство закона о бюджете и закона, создающего правовые нормы, не должно вводить в заблуждение. Закон о бюджете, фиксируя финансовый план публичной власти, в этой части не создает абстрактных правил поведения» // Финансовое право : учебник / под ред. И. В. Хаменушко, Е. В. Овчаровой, С. Г. Пепеляева. – Москва : Статут, 2024. С. 125.

¹⁶⁶ См. там же.

потолка государственного долга и последовавших за этим событий существенно были сокращены расходы на оборону и социальные выплаты¹⁶⁷.

Если экономика в целом развивается стабильно, секвестирование не проводят, поскольку стараются применять менее агрессивные и не менее действенные методы бюджетной сбалансированности, такие как приватизация, заимствования и пр. Применение секвестра должно быть обосновано, а польза должна перевешивать потенциальные риски, которые неизбежно возникают. Один из таких рисков сопряжен с вопросом о том, какие статьи расходов могут подлежать секвестированию, а какие должны в любом случае исполняться в запланированных размерах, т. е. быть «защищенными» от урезания. Стоит отметить, что, если законодательство в принципе предусматривает возможность проведения секвестра, то нормативное закрепление перечня таких «защищенных статей»¹⁶⁸ более чем оправдано, поскольку сокращение расходов не просто предполагает математические действия с числами, но и напрямую влияет на те лимиты ассигнований, которые доводятся до распорядителей бюджетных средств. Как правило, к категории таких защищенных статей относят расходы на социальную сферу (пособия, пенсии), а также расходы на оборону, поскольку от них напрямую зависит благополучие государства и общества¹⁶⁹. В целом, оформление института защищенных статей позволяет преодолеть негативные

¹⁶⁷ См. подробнее о секвестре в США *Hu Ruiyang and Zarazaga C. Fiscal Stabilization and the Credibility of the U.S. Budget Sequestration Spending Austerity / Ruiyang Hu, Carlos E.J.M. Zarazaga // FRB of Dallas Working Paper No. 1616. Available at SSRN: URL: <https://ssrn.com/abstract=2896640> (дата обращения: 10.11.2024).*

¹⁶⁸ Категория «защищенных статей» бюджета перекликается с распространенным ранее в странах Европы делением бюджета на (1) консолидированную и (2) меняющуюся части, о чем писал И. Х. Озеров. Так, он указывал на то, что консолидированная часть является постоянной и практически не подлежит пересмотру из года в год, в связи с чем при возникновении какого-либо конфликта между органами власти, все равно должна быть исполнена как необходимый минимум (и по доходам, и по расходам). Меняющаяся часть, как это следует из названия, напротив, может пересматриваться из года в год, а также обсуждаться в случае возникновения политического кризиса (*Озеров И. Х. Основы финансовой науки : Курс лекций, чит. в С.-Петерб. и Моск. ун-те / Проф. И.Х. Озеров. Бюджет; Формы взимания; Местные финансы; Государственный кредит / 2 т.; 27. — Москва : тип. т-ва И.Д. Сытина, 1909-1910, 1910. С. 9–12. — Текст : электронный // URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003993787/ (дата обращения: 20.08.2024)).*

¹⁶⁹ Так, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1997 год» в статье 76 указывалось, что «при секвестре ассигнования на защищенные статьи расходов федерального бюджета на 1997 год не сокращаются. Сокращение ассигнований на незащищенные статьи расходов федерального бюджета на 1997 год осуществляется в одной и той же пропорции для всех разделов, подразделов, видов расходов и предметных статей, а также на объекты, включенные в Федеральную инвестиционную программу на 1997 год». К таким расходам относились, в частности, стипендии, пособия, расходы на образование, расходы на фундаментальные исследования и содействие научно – техническому прогрессу, финансирование особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и пр. // ст. 75 Федерального закона от 26.02.1997 № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1012; 1998. № 2. Ст. 228.

правовые чувства населения, связанные с сокращением бюджетных расходов и неисполнением обязательств перед населением, поскольку ориентирует на поддержание статуса правового и социального государства.

Закрепление «защищенных статей» в законе о бюджете – это важный и продуманный шаг. Как уже указывалось выше, секвестр предполагает значительное и пропорциональное сокращение расходов, при этом «значительность» – это оценочный критерий, который позволяет не называть секвестром то, что таковым в сущности является. В такой ситуации отсутствие положения о защищенных статьях потенциально позволяет сокращать расходы в том числе и на социальную сферу без каких-либо правовых последствий. В связи с этим можно сказать, что институт защищенных статей – это самостоятельный правовой институт, существование которого не должно быть обусловлено интеграцией в правовую систему механизма секвестра. Притом для целей наибольшей правовой устойчивости стоит закрепить институт не просто в законе о бюджете на очередной финансовый год (в таком случае статьи будут считаться «защищенными» лишь условно), а непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации для того, чтобы их перечень не подлежал ежегодному пересмотру и был относительно стабилен.

Необходимо учитывать, что проведение секвестра негативно сказывается на оценке деятельности правительства, которое де-факто признает, что не смогло корректно спланировать расходы на очередной финансовый год (если секвестр проводится уже в процессе исполнения бюджета); или и вовсе соглашается с неудовлетворительными результатами собственной политики, если секвестр стал следствием постоянно возрастающего бюджетного дефицита и такая тенденция наблюдалась на протяжении нескольких лет, предшествующих году, когда расходы еще на стадии разработки проекта бюджета были значительно урезаны. Однако секвестр можно результативно применять «в период нестабильных, кризисных ситуаций»¹⁷⁰, когда анализ бюджетных показателей свидетельствует об отсутствии

¹⁷⁰ *Страмнова А. А.* Правовые изъятия из иммунитета бюджета // Финансовое право. 2017. № 9. С. 33–37. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

иных действенных методов. В такой ситуации крайне важно облачить экономический институт в корректную правовую оболочку, минимизировав риски и обеспечив его действенность за счет «включения» условных правовых «рычагов», не допуская политического кризиса по примеру того, как это произошло в 1997 году.

К таким «рычагам» можно отнести: интеграцию на уровне Бюджетного кодекса РФ института «защищенных статей бюджета», расходы по которым ни при каких обстоятельствах не могут быть сокращены; проработку непосредственно процедуры секвестирования, которая должна включать прозрачный механизм расчета показателя (в процентах от общего размера расходов), на который расходы могут быть сокращены; обязательность получения санкции законодательного органа для проведения процедуры секвестра, а также разработка потенциального сценария на случай отказа законодательного органа утвердить закон о секвестре.

В любом случае бюджетная сбалансированность как одна из составляющих бюджетной устойчивости государства требует грамотного всестороннего подхода к подобным институтам; в противном случае существует высокий риск значительно снизить его эффективность или – в худшем случае – усугубить негативные тенденции.

Доход от продажи активов

В числе прямых методов можно также указать доходы от продажи активов, к которым в первую очередь относится и приватизация. С правовой точки зрения приватизация – это смена собственника имущества посредством заключения договора купли-продажи. В результате такой сделки государственный (муниципальный) бюджет получает доход, а покупатель – контроль над приобретенным таким образом имуществом.

Экономическая эффективность приватизации как метода бюджетной сбалансированности многими экспертами ставится под сомнение: «с точки зрения бюджета, оптимальный состав и структура собственности должны

максимизировать его доходы»¹⁷¹, однако приватизация имеет как минимум два неоднозначных последствия. Во-первых, государство утрачивает возможность получения ежегодных дивидендов, фактически делая выбор в пользу единовременного пополнения бюджета, порой по цене ниже рыночной. Во-вторых, целесообразность приватизации как способа повышения эффективности управления предприятием крайне спорна, принимая во внимание, что индекс акций компаний с государственным участием (MOEX SCI) на конец 2024 года демонстрировал положительную динамику (+98,70%), а в 2025 году показал незначительное снижение (-5,86%)¹⁷².

Правовая конструкция российской модели приватизации изначально была характерна для постсоциалистических стран, которые проводили приватизацию в ускоренном режиме, руководствуясь в большей степени политическими, нежели экономическими мотивами. Именно этим в том числе обусловлены значительные нарушения, которые впоследствии были выявлены в ходе экспертно-аналитических мероприятий¹⁷³ и которые на уровне правовых чувств сформировали у населения негативное представление о данном институте. Достаточно вспомнить эпизод с залоговыми аукционами, в результате проведения которых государство утратило контроль над высокодоходными и стратегически значимыми предприятиями, не получив при этом должного встречного представления¹⁷⁴.

С.А. Авакьян в своей статье, посвященной роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России, указывает на то, что «изъятые из государственной собственности – как явно мошенническими, так и специально придуманными и внешне вроде «законными»

¹⁷¹ *Верешко С. С.* Приватизация государственных компаний как инструмент управления доходами государственного бюджета // StudArctic forum. № 1 (5), 2017. С. 117.

¹⁷² Московская биржа. URL: <https://www.moex.com/ru/index/publicsector/?ysclid=m0v39xrcqb587791169> (дата обращения: 03.06.2026).

¹⁷³ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. — М.: Издательство «Олита», 2004. URL: https://www.lifeofpeople.info/LibraryOwnData/Conspect/17_3_20_s2_1.pdf (дата обращения: 10.08.2024).

¹⁷⁴ Подробнее о залоговых аукционах см. *Мусиенко И. М.* Залоговые аукционы как фактор становления российской олигархии // Проблемы современной экономики (Новосибирск). 2013. №11. С. 53.

средствами – должно быть возвращено государству»¹⁷⁵. В качестве допустимых приемов исправления сложившейся ситуации профессор рассматривает экспроприацию, при этом С.А. Авакьян для осуществления эффективного управления такими значительными ресурсами предлагает использовать опыт госкорпораций и создать специализированный орган по образу и подобию Госплана.

Мы в настоящей работе не ставим себе цели оценить эффективность проводимой в России приватизации. Кроме того, как справедливо указал Алан Н. Миллер в своей статье, посвященной анализу последствий приватизации в Великобритании, на оценку приватизации значительное влияние оказывает идеологическая составляющая (т. е. с позиции какой идеологии мы оцениваем достигнутые результаты)¹⁷⁶, а также объективные факторы, не зависящие непосредственно от действий правительства, проводившего приватизацию (к примеру, рецессия в экономике). Вместе с тем необходимо усовершенствовать имеющийся на сегодняшний день правовой механизм, дабы обеспечить проведение данного процесса с минимальными потерями и максимальными гарантиями в первую очередь для самого государства как собственника, интересы которого представляют собой совокупность интересов его граждан.

Действующие порядок и правила приватизации государственного и муниципального имущества закреплены в Федеральном законе от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Отметим, что вопросы приватизации жилищного фонда регулируются отдельным законом¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Авакьян С.А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. №1. С. 6.

¹⁷⁶ В качестве примера Алан Н. Миллер приводит следующий довод: например, партия Тори может считать определенный результат приватизации (например, ликвидацию избыточных рабочих мест в недавно приватизированной отрасли) положительным результатом, в то время как лейбористы могут считать тот же результат отрицательным (Alan N. Miller. British privatization: Evaluating the results // The Columbia Journal of World Business, Volume 30, Issue 4, Winter 1995, P. 88 // Available URL: [https://www.sci-hub.ru/10.1016/0022-5428\(95\)90007-1?ysclid=mhjc82jor5612491899](https://www.sci-hub.ru/10.1016/0022-5428(95)90007-1?ysclid=mhjc82jor5612491899) (дата обращения: 01.08.2025).

¹⁷⁷ Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 04.07.1991 № 1541-1 // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 11.07.1991, № 28, ст. 959; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202106110025>, 11.06.2021 (дата обращения: 13.08.2025).

По общему правилу приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется в соответствии с прогнозными планами, за непосредственное составление которых на федеральном уровне отвечает Федеральное агентство по управлению государственным имуществом¹⁷⁸, утверждает план Правительство РФ. Включение того или иного объекта в план осуществляется с учетом предложений, поступивших от федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и органов публичной власти федеральной территории, федеральных государственных унитарных предприятий, а также акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, и обществ с ограниченной ответственностью, доля в уставных капиталах которых находится в федеральной собственности, иных юридических лиц и граждан¹⁷⁹.

После внесения изменений Федеральным законом от 14.07.2022 № 320-ФЗ¹⁸⁰ стало возможным проведение приватизации федерального имущества (за исключением акций и долей в уставных капиталах хозяйственных обществ, а также имущества, подлежащего внесению в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ) без включения в прогнозный план (программу) приватизации. Минфин России указывал на то, что инициатива направлена на ускорение темпов вовлечения в хозяйственный оборот имущества Российской Федерации, не востребованного государством для исполнения своих функций и не

¹⁷⁸ Так, в соответствии с п. 11 постановления Правительства РФ от 26.12.2005 № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества», Министерство финансов Российской Федерации не позднее 1 апреля дает Федеральному агентству по управлению государственным имуществом задание на разработку проекта программы приватизации федерального имущества на плановый период, подготовленное с учетом итогов приватизации федерального имущества за отчетный год, а также основных направлений приватизации федерального имущества на плановый период // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.01.2006, № 1, ст. 150; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502080010>, 08.02.2025 (дата обращения: 15.12.2025).

¹⁷⁹ См. там же п. 12.

¹⁸⁰ Федеральный закон от 14.07.2022 № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», отдельные законодательные акты Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования имущественных отношений» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140087>, 14.07.2022 (дата обращения: 06.01.2026).

приносящего ему доход¹⁸¹. Предполагается сосуществование двух перечней такого имущества: один утверждается Росимуществом (в случае если рыночная стоимость имущества не превышает 50 миллионов рублей), а другой – Минфином России (если рыночная стоимость имущества превышает 50 миллионов рублей)¹⁸².

Имеющаяся на сегодняшний день правовая база, представленная как нормативными правовыми актами в форме федеральных законов, так и подзаконным нормативным регулированием, хотя и имеет некоторые направления доработки¹⁸³, тем не менее удовлетворяет целям данного института и позволяет в полной мере реализовывать права как публичному собственнику, так и частному приобретателю за счет согласования интересов на этапе участия в конкурсных процедурах и заключения соглашения.

Возможные пути совершенствования усматриваются в повышении ответственности нового собственника (покупателя) за приобретенный объект. В частности, стоит на законодательном уровне возложить на него обязанность сохранения назначения (профиля) приобретаемого предприятия на протяжении не менее определенного срока, а также обязать обеспечить рост 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. Мониторинг деятельности предприятия после его передачи в частную собственность и регулярные контрольно-аналитические мероприятия позволят отслеживать ситуацию, а их результаты при необходимости станут отправной точкой для применения санкций (от штрафов до расторжения соглашения с применением реституции). Такой подход позитивно

¹⁸¹ Официальный сайт Минфина России // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38300-minfin_rossii_utverdil_perechen_imushchestva_podlezhashchego_privatizatsii_vne_prognoznogo_plana&ysclid=mkntblreud447042779 (дата обращения: 21.01.2025).

¹⁸² П. 1.1 ст. 7 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ в редакции Федерального закона от 20.03.2025 № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200004>, 20.03.2025 (дата обращения: 13.12.2025).

¹⁸³ Так, среди прочего, предлагалось исключить такой способ приватизации, как продажа акций акционерных обществ на специализированном аукционе, однако в итоговой редакции законопроекта от этой инициативы отказались (см., в частности, проект федерального закона № 611774-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования порядка приватизации государственного и муниципального имущества)» // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/611774-8#bh_note (дата обращения: 06.01.2026)).

скажется на достижении целей проводимой приватизации, поскольку позволит исключить из числа потенциальных приобретателей лиц, которые априори не намерены брать на себя ответственность за дальнейшую судьбу такого предприятия и его сотрудников, т. е. ограничить круг потенциальных участников такого правоотношения.

На сегодняшний день требование о сохранении профиля закреплено на законодательном уровне только в отношении объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения¹⁸⁴, что видится недостаточной гарантией для объектов иных отраслей. Установление таких гарантий возможно как на законодательном уровне посредством внесения изменений в законодательство о приватизации, так и на уровне актов Правительства РФ. При этом, учитывая разнообразие приватизируемых объектов, оптимальным видится разработка типовых соглашений с приобретателями на основании категоризации объектов (т. е. распределения их по группам). Такие соглашения будут выступать примером индивидуальных актов, направленных на реализацию частными субъектами своего права на приватизацию.

Отметим, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁸⁵, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400, среди стратегических национальных приоритетов поименована «экономическая безопасность», которая – среди прочего – включает в себя (32) повышение эффективности использования бюджетных средств и управления принадлежащими государству активами, сохранение в собственности РФ имущества предприятий и других организаций, имеющих стратегическое значение, в том числе пакетов акций, а также (33) усиление контроля за иностранными инвестициями в стратегически значимые сектора российской экономики. Приведенные положения свидетельствуют о том, что на сегодняшний день среди тенденций выделяется не

¹⁸⁴ Ст. 30 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // «Парламентская газета», № 19, 26.01.2002; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202512150036>, 15.12.2025 (дата обращения: 02.01.2026).

¹⁸⁵ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107030001>, 03.07.2021 (дата обращения: 13.08.2025).

столько приватизация, сколько совершенствование процессов управления активами при их сохранении в ведении государства.

Сам по себе институт приватизации в отечественной правовой культуре не воспринимается как самостоятельный метод в рамках реализации механизма бюджетной сбалансированности. Объективная причина заключается в том, что изначально проведение приватизации не связывалось с целью увеличения доходной составляющей бюджета, в связи с чем в правосознании населения закрепились идея смены собственника единственно в целях повышения эффективности управления. Субъективная причина сопряжена со значительными нарушениями, допускавшимися на этапе реализации прав и наслоившимися на негативный исторический контекст девяностых годов прошлого столетия.

С учетом того, что в последнее время инициативы проведения новой волны масштабной приватизации на фоне бюджетного дефицита звучат все громче, едва ли стоит ожидать отказа от данного метода. Вместе с тем его применение должно осуществляться в строгом соответствии с положениями законодательства, которое может быть усовершенствовано с учетом изложенных выше предложений.

Повышение налоговой нагрузки

Основной источник доходов современного бюджета – это налоги¹⁸⁶. Базовая классификация доходов бюджета состоит в их распределении на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления (ст. 41 Бюджетного кодекса РФ). Данное обстоятельство делает налоги самостоятельным и весьма эффективным методом бюджетной сбалансированности, поскольку они – с одной стороны – обладают свойством регулярности (т. е. их поступление в бюджет осуществляется на регулярной основе и в целом может быть предсказуемо еще на стадии планирования бюджета), а с другой – являются средством реализации перераспределительной функции бюджета как публичного денежного фонда, что в

¹⁸⁶ Гуркин А. С. Налоговые поступления как основной источник доходов бюджета: правовые аспекты квалификации доходов // Финансовое право. 2021. № 11. С. 3–6.

значительной степени обосновывает рост налоговой нагрузки в отношении тех или иных налогоплательщиков.

Вместе с тем специфика налоговых правоотношений заключается в том, что в ней ключевое значение приобретает поиск баланса публичных и частных интересов, реализуемого в рамках налоговой политики государства¹⁸⁷. Иллюстрацией нарушения такого баланса выступает принцип, сформулированный еще Артуром Лаффером: при чрезмерном налоговом бремени экономика начинает уходить «в тень», что при формальном росте ставок в итоге ведет к снижению реальных поступлений в бюджет, т. е. цель налоговой политики не достигается.

Правоотношения – это всегда взаимодействие участников. В налоговых правоотношениях одной из сторон выступает публичный субъект, что означает превалирование императивности и вынужденное принятие частным субъектом воли публичного субъекта, выраженной в нормативных правовых актах. Конфликтность, изначально заложенная в налоговых правоотношениях, обусловлена укоренившимся в национальном правосознании восприятием налогов как способа изъятия частной собственности; при этом отечественная правовая культура пока еще не сформировала представление о налогах как о естественном и – по существу – основном способе финансирования деятельности публичного субъекта, в рамках которой осуществляется, в т. ч., оплата общественных благ. Полагаем, что это лишь вопрос времени.

И.В. Хаменушко по данному вопросу обращает внимание на то, что «налогоплательщик не может быть застрахован от резкого ухудшения условий налогообложения в будущем. Налоги нельзя зафиксировать раз и навсегда, необходима их постоянная донастройка применительно к меняющимся условиям общественной жизни. Тем не менее нужно сочетать донастройку налогообложения и стратегическое планирование, требующее стабильных условий, тем более что в

¹⁸⁷ Как отмечает сам Минфин России, «налоговая политика является важным фактором регулирования деловой активности и формирования инвестиционно привлекательной среды. Основным критерием, определяющим конкурентоспособность налоговой системы, является совокупная налоговая нагрузка на хозяйствующие субъекты, складывающаяся из номинального налогового бремени и издержек налогоплательщиков, связанных с исполнением обязанности по уплате налогов и сборов» // Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/tax_relations/ (дата обращения: 05.05.2025).

данной части условия зависят от актов самого субъекта, осуществляющего планирование, – от государства»¹⁸⁸.

Для нивелирования неравенства участников налогового правоотношения применяются различные инструменты сглаживания – гарантии, главными из которых для налогоплательщика выступают особенности законодательной процедуры регламентирования (т. е. установления или изменения юридических норм в налоговом праве).

Так, в Российской Федерации нормативные правовые акты законодательства о налогах по общему правилу вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее первого числа очередного налогового периода по соответствующему налогу (ст. 5 Налогового кодекса РФ). Такой подход позволяет налогоплательщикам подготовиться к предстоящим нововведениям и при этом сдерживает законодателя от принятия импульсивных решений, обусловленных выявленным бюджетным дефицитом, поскольку обеспечить прирост налоговых доходов в бюджет за счет резкого поднятия налоговых ставок в периоде выявления дефицита не представляется возможным (и тем более данный метод не позволит обеспечить бездефицитность в ситуации формирования дефицита уже на стадии исполнения бюджета).

В ряде случаев государство может пойти на введение разового налога на фоне значительного увеличения бюджетных расходов. Примером может служить недавний Федеральный закон «О налоге на сверхприбыль» от 04.08.2023 № 414-ФЗ¹⁸⁹. Преобладание фискальной функции указанного налога было отражено в сопроводительных документах к законопроекту¹⁹⁰, в связи с чем правительство де-факто признало, что использует метод для частичного покрытия бюджетного дефицита. При этом, принимая во внимание непростую ситуацию в экономике, налог был преподнесен как социально обусловленный и направленный на

¹⁸⁸ Хаменушко И. В. Правовая стабильность условий налогообложения: сочетание с интересами бюджета в условиях стратегического планирования // Законодательство. 2026. № 2. С. 30–35 (доступ через СПС «Гарант»).

¹⁸⁹ Федеральный закон от 04.08.2023 № 414-ФЗ «О налоге на сверхприбыль» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308040036>, 04.08.2023 (дата обращения: 07.09.2024); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202408080089>, 08.08.2024 (дата обращения: 07.09.2024).

¹⁹⁰ Сбежнев В. А. Специфика налога на сверхприбыль // Налоги. 2024. № 1. С. 6–9.

обложение исключительно сверхприбыли крупных компаний за определенный период времени, т. е. не затрагивающий подавляющее большинство граждан и хозяйствующих субъектов в нашей стране¹⁹¹. Согласно официальным данным, такой разовый налог принес федеральному бюджету 318,8 млрд рублей¹⁹².

Безусловно, разовые налоги не могут и не должны служить панацеей, поскольку в некотором смысле они нарушают базовые начала налогообложения: в частности, принципы равенства и определенности¹⁹³ (плательщики были «отобраны» постфактум, и сам налог имел ретроспективный характер, что формально противоречит п. 2 ст. 5 НК РФ). Кроме того, введение разового налога противоречит также вытекающему из базовых начал принципу полной кодификации налогового законодательства, который заключается в том, что вводимые налоги подлежат включению в Налоговый кодекс РФ. Дополнение статьи 1 Налогового кодекса РФ соответствующим пунктом проблемы не решает, поскольку также было осуществлено под определенный налог и, в сущности, сделано для формального нивелирования обозначенных выше противоречий.

В этом отношении примечательна позиция Конституционного суда, который в постановлениях от 31.03.2022 № 13-П и от 12.11.2020 № 46-П указал, что «дискреция, принадлежащая государству в установлении и прекращении налоговых обязанностей, не позволяет ему вводить несправедливые, дискриминационные различия среди налогоплательщиков и действовать вопреки критериям формальной определенности закона, принципам поддержания доверия к действиям властей, законного и справедливого налогообложения»¹⁹⁴. Таким

¹⁹¹ Стоит учитывать, что Россия не единственная страна, использующая данный метод бюджетного балансирования: так, в 1997 году в Великобритании по инициативе правительства лейбористов был введен налог на сверхприбыль (windfall tax) для недавно приватизированных предприятий коммунального сектора (Павлова О. Ю. Бюджетная политика Великобритании при первом Правительстве Э. Блэра (1997–2001 годы) // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. 2008. №35 (136). С. 147).

¹⁹² Официальный сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38838-byudzhet-poluchil-3188-mlrd-rublei-ot-naloga-na-sverkhpribyl (дата обращения: 04.05.2025).

¹⁹³ С. Г. Пепеляевым выделяется два аспекта принципа стабильности (или иначе – определенности): с одной стороны, «налогоплательщик должен точно знать не только условия взимания того или иного налога, но и быть уверенным, что эти условия останутся неизменными в течение определенного периода времени»; но вместе с тем такая определенность не является абсолютной, поскольку налоговая система должна сохранять способность адаптироваться к меняющимся обстоятельствам (Налоговое право: Учебник для вузов / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 94–95).

¹⁹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 № 13-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 2 статьи 256 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом

образом, разовые налоги сами по себе вполне могут служить методом бюджетной сбалансированности, однако при их установлении не должны нарушаться основополагающие принципы налогообложения, формирующие правовой контур для всей налоговой системы.

Оптимальным видится подход, предложенный И. В. Хаменушко в своей работе, посвященной теме правовой стабильности условий налогообложения: необходимо установить верхние пределы роста налоговых ставок непосредственно в налоговых законах на периоды, соотносимые с периодами государственного стратегического планирования (6–12 лет), а также предусмотреть продленный период адаптации для новых налогов и сборов¹⁹⁵.

Стремление сбалансировать бюджет посредством налогового метода может выражаться не только в корректировке налоговой политики и внесении изменений в нормативные юридические акты, но также и посредством совершенствования правоприменения как формы реализации права. Однако в таком случае рост эффективности достигается, как правило, за счет ужесточения налогового администрирования, которое может сопровождаться злоупотреблениями со стороны проверяющих, изменением подходов к толкованию отдельных «пробельных» положений законодательства и учащением контрольных мероприятий. Совокупность обозначенных факторов, осложненная недостаточными гарантиями налогоплательщика в рамках налоговых правоотношений, в условиях кризиса может негативно сказываться на инвестиционном климате, что на практике приводит к сворачиванию бизнеса и его уходу «в тень». В таком случае эффект соответствует логике А. Лаффера с той лишь оговоркой, что формального повышения налогового бремени не происходит, а для

Правительства Санкт-Петербурга и жалобой государственного унитарного предприятия «Топливо-энергетический комплекс Санкт-Петербурга» // URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision597260.pdf> (дата обращения: 21.10.2025); постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2020 № 46-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 4 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Московская шерстопрядильная фабрика» // URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision499849.pdf> (дата обращения: 21.10.2025).

¹⁹⁵ Хаменушко И. В. Правовая стабильность условий налогообложения: сочетание с интересами бюджета в условиях стратегического планирования // Законодательство. 2026. № 2. С. 30–35 (доступ через СПС «Гарант»).

роста поступлений используется правоприменение как более действенный и оперативный способ воздействия на общественные отношения.

Из приведенного можно сделать вывод о том, что повышение налоговой нагрузки с единственной целью бюджетного балансирования даже в условиях высокой эффективности деятельности налоговых органов (обеспечивающих собираемость налогов в условиях неизменного стремления налогоплательщиков к размыванию налоговой базы и сокрытию доходов) едва ли приведет к ожидаемым результатам по причине зависимости налоговых поступлений от общего состояния экономики. В периоды кризиса, когда ресурсов и так недостаточно, а спрос продолжает сокращаться, рост издержек приведет к еще большему «охлаждению», усиливая проявления кризисных явлений, что в свою очередь также способствует снижению объема поступлений в бюджет, и цель не может быть достигнута по объективным причинам. Тем не менее налоговый метод можно признать действенным вариантом в условиях не ситуационного, но систематического (перманентного) бюджетного дисбаланса, который свидетельствует о том, что налоговая политика не удовлетворяет текущим реалиям и в целом требует пересмотра.

Изменение налоговой политики в пользу увеличения либо – наоборот – сокращения налогового бремени должно осуществляться на основании прогнозов социально-экономического развития и находить отражение в основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, что позволяет налогоплательщикам еще на стадии разработки проекта федерального бюджета и задолго до момента внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство оценить общий вектор развития. С учетом того, что подготовкой обозначенных документов занимаются разные ведомства, крайне важно обеспечивать согласованное межведомственное взаимодействие с целью реализации принципа достоверности бюджета (ст. 37 БК РФ).

Таким образом, налогообложение может использоваться в качестве одного из методов бюджетного балансирования, однако при этом не стоит допускать

правового волюнтаризма, принижающего значение основных начал законодательства о налогах и сборах.

§ 3. Косвенные методы обеспечения сбалансированности бюджета

Ни один прямой метод не в состоянии кардинальным образом исправить ситуацию в текущем финансовом году – правовое регулирование на такое попросту не способно. Развивая логику К. Маркса¹⁹⁶, можно прийти к выводу о том, что экономика – это объективно существующий базис, а право – лишь надстройка, которая зависима от базиса. Таким образом, нормы права, с одной стороны, выступают источником права для сторон правоотношения, а с другой – закрепляют то, что де-факто уже предопределено сложившейся моделью хозяйствования, т. е. являются формой права. Правовые механизмы могут выстраивать экономику в стране, создавая для нее наиболее благоприятное правовое поле, однако право ничего не может поделать с объективными экономическими законами, действие которых неумолимо приводит к заранее известному результату.

В такой ситуации телеологический подход, т. е. попытка оценить эффективность деятельности правительства с позиции соотношения поставленных целей и достигнутых результатов, не всегда эффективна. На это указывает И.А. Игнатьева, признавая в то же время, что «при известных ограничениях эффективности объективного свойства постановка целей правового регулирования представляет собой ключевую стадию процесса выявления его эффективности, на которой задается «высота планки» — те рубежи, к которым максимально возможно приблизиться посредством правового регулирования. В этом смысле особенно

¹⁹⁶ «В общественном производстве своей жизни люди вступают в определенные, необходимые, от их воли не зависящие отношения — производственные отношения, которые соответствуют определенной ступени развития их материальных производительных сил. Совокупность этих производственных отношений составляет экономическую структуру общества, реальный базис, на котором возвышается юридическая и политическая надстройка и которому соответствуют определенные формы общественного сознания. Способ производства материальной жизни обуславливает социальный, политический и духовный процессы жизни вообще. Не сознание людей определяет их бытие, а, наоборот, их общественное бытие определяет их сознание» (*Маркс К.* К критике политической экономии, М., Госполитиздат, 1949. С. 7).

важна формальная определенность целей, буквальное их закрепление в нормативных правовых актах, и прежде всего — законодательных»¹⁹⁷.

Все это обуславливает необходимость включения в механизм также косвенных методов, которые можно назвать «мягкой силой», поскольку они воздействуют на бюджет через другие институты и работают с проблемой опосредованно, предотвращая возникновение бюджетного дефицита.

Косвенные методы также очень разнообразны, поскольку так или иначе на состояние бюджета оказывают влияние множество факторов. Наиболее очевидными методами выступают *бюджетное прогнозирование*, а также *планирование*. Различие этих очень похожих на первый взгляд методов заключается в следующем: прогнозирование объективно и предполагает всестороннюю оценку обстановки в конкретный момент (период) времени, в то время как планирование заключается в субъективных действиях лица в условиях спрогнозированной обстановки, т. е. логично заключить, что прогнозирование является хронологически первым методом.

Всевозможные стратегии, программы, которые предшествуют разработке и принятию бюджета – все это направлено на то, чтобы бюджет был достоверным. Ранее при анализе вопроса соотношения принципа сбалансированности с иными принципами бюджетной системы РФ, было установлено, что принцип достоверности – это один из трех столпов, обеспечивающих формирование корректного представления о реальном соотношении бюджетных показателей. Без кропотливой и тщательной прогностической работы не получится обеспечить поддержание бюджетной сбалансированности уже в силу де-факто утраты контроля над ситуацией, что в области публичных финансов недопустимо.

Стоит признать, что на сегодняшний день в нашей стране оба обозначенных метода реализуются в полной мере, хотя порой эффективность их может быть поставлена под сомнение, принимая во внимание значительную волатильность

¹⁹⁷ *Игнатьева А. А.* Соответствие экологическим интересам и транспарентность целей как необходимые условия определения эффективности эколого-правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. № 6. С. 6.

показателей мировой экономики, неотъемлемым звеном (элементом) которой является национальная экономика Российской Федерации.

Примером реализации прогностической функции выступают полномочия Минэкономразвития России по разработке государственных прогнозов социально-экономического развития, а также отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, прогнозных расчетов общеэкономических показателей системы национальных счетов¹⁹⁸. В то же время разработка Минфином России Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, а также собственно работа над проектом бюджета на финансовый год и плановый период – это характерный пример планирования.

Важно принимать во внимание, что в условиях реализации обозначенных косвенных методов особое значение приобретают правоотношения как элемент механизма правового регулирования. При этом субъектами правоотношения в таком случае выступают властные субъекты, а содержание правоотношения предопределено характером межведомственного взаимодействия. Если прогнозирование, как отмечалось выше, объективно, то планирование – субъективно и предполагает учет реальных возможностей выполнить план, не допуская при этом истощения внутренних ресурсов. В этом плане правосознание и правовая культура общества – это те элементы, которые предопределяют собой направления развития государства, т. е. выступают отправной точкой и в то же время формируют цели и задачи деятельности публичной власти.

Еще одним значимым косвенным методом выступает *повышение эффективности государственных расходов* – столь очевидный в теории и при этом с большим трудом реализуемый на практике постулат, который даже закреплён в качестве одного из принципов бюджетной системы (его роль для бюджетной устойчивости была рассмотрена ранее). В реализации данного метода принимают участие все без исключения органы государственной власти, при этом особая роль

¹⁹⁸ П. 5.3.2 постановления Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, № 24, ст. 2867; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202511140052>, 14.11.2025 (дата обращения: 06.01.2026)

отводится контролирующим органам, которые осуществляют аудит эффективности, экономности и результативности использования публичных финансов посредством реализации функций финансового контроля. Принимая во внимание обозначенную специфику, вполне логично установить, что ключевую роль в рамках данного косвенного метода играют акты реализации права, в особенности правоприменение как одна из его форм.

Основное содержание данного косвенного метода заключается в выявлении и устранении дефектов государственного управления при удовлетворительном уровне юридической техники нормативных правовых актов. Недостаточная эффективность публичных финансов может быть связана с «пробелами» законодательства, недостаточной квалификацией кадров, коррупциогенными факторами и пр. Важно помнить о том, что правоотношения в области публичных финансов предполагают не только наличие соответствующего нормативного базиса как первичного фактора, но также и определенный вектор правосознания у должностных лиц, который предполагает личную ответственность и заинтересованность в общем деле, восприятие своих должностных обязанностей как долга перед обществом.

Наилучшим образом с обозначенным выше методом связан *институт политической ответственности*, который стимулирует должностных лиц выполнять свои обязанности в соответствии с высокими стандартами, предъявляемыми к государственным служащим. Государственное управление неразрывно связано с деятельностью в области публичных финансов, а потому эффективность их расходования должна выступать одним из критериев оценки деятельности должностного лица. Если должность выборная, то население посредством участия в голосовании оценивает того или иного кандидата, принимая во внимание его достижения на предыдущих постах. Если же должность назначаемая, то такую оценку осуществляет государство в лице уполномоченных лиц на основании выработанных критериев.

Говоря об институте политической ответственности, стоит принять во внимание, что оценка должна производиться во взаимосвязи с объективными, т. е.

экономическими факторами. Так, определенную роль играет продолжительность экономических циклов, которая может не совпадать с длительностью полномочий конкретного должностного лица, в связи с чем непопулярные экономические меры могут быть необходимы для смягчения кризисных явлений, однако вовсе не свидетельствуют о том, что кризис стал следствием действий данного должностного лица. Напротив, тот факт, что он занял пост в период рецессии и обеспечил формирование предпосылок для экономического роста в дальнейшем, может иметь куда большее значение, чем деятельность его преемника, занявшего должность на этапе экономического подъема, когда рост оказался обеспечен объективными тенденциями.

Отметим, что юридическая ответственность на властных субъектов в ситуации необеспечения сбалансированности бюджета не возлагается, что обусловлено как правовой природой нормы-принципа, так и учетом ряда объективных факторов, влияние которых порой не позволяет достигать желаемых показателей даже в условиях грамотно выстроенной экономической политики. Данное обстоятельство стоит оценивать скорее позитивно, поскольку оно полностью укладывается в общую логику гуманизации мер публичного принуждения в политико-правовых реалиях современной России¹⁹⁹. Однако вместе с тем необходима разработка и интеграция прозрачной системы регулярной оценки деятельности должностных лиц с публикацией результатов в сети Интернет и предоставлением к ним доступа граждан. Это повысит их ответственность как перед населением, так и перед вышестоящими должностными лицами, а также обеспечит объективизацию оценки и снижение коррупциогенных проявлений.

В качестве еще одного косвенного метода стоит обозначить фундаментальную по своему характеру и значимости меру, а именно – *пересмотр структуры доходов бюджета*. Очевидно, что это требует времени и значительной предварительной работы по планированию и прогнозированию, однако именно

¹⁹⁹ О гуманизации в публичном принуждении см. Аганов А. Б. Гуманизация, или Апология публичного принуждения // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 11–17.

данный метод в результате можно считать одним из наиболее эффективных в долгосрочной перспективе.

Примеры его реализации на практике можно найти на Аравийском полуострове: хорошо известно, что Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) и Саудовская Аравия – страны-экспортеры нефти. Доходы от продажи углеводородов позволили им совершить значительный скачок в развитии, однако из года в год, сознавая ненадежность нефтегазовых доходов как источника формирования бюджета, указанные страны пересматривают свой подход к структуре бюджетных доходов, осуществляя инвестиции в иные отрасли, способные впоследствии приносить не меньшие поступления даже в случае реализации отдельных бюджетных рисков. Так, ОАЭ уже активно движутся по пути диверсификации структуры своей экономики, уделяя значительное внимание развитию инноваций и информационных технологий; и, хотя доля доходов от экспорта нефти по-прежнему остается значительной, в этом отношении наблюдается позитивная динамика²⁰⁰. По тому же пути идет Саудовская Аравия, принявшая план по ежегодному сокращению доли доходов от экспорта нефти в общем объеме²⁰¹. Отметим, что такой подход к планомерному переходу от сырьевой экономики к развитому центру инноваций во многом обеспечивает для стран арабского мира приток инвестиций, что дополнительно способствует бюджетной устойчивости стран региона.

Стоит указать, что для обозначенного косвенного метода наибольшее значение приобретают такие элементы механизма правового регулирования, как юридические нормы и, как следствие, нормативные юридические акты, а также правосознание. Изменения в правовой культуре, обусловленные повышением качества жизни населения, приводят к росту экономической и правовой грамотности, что в результате стимулирует развитие высокотехнологичных

²⁰⁰ Crupi A., Schilirò D. The UAE Economy and the Path to Diversification and Innovation // International Journal of Business Management and Economic Research(IJBMER), Vol 14(5), 2023, 2286-2300 / Antonio Crupi and Daniele Schilirò // URL: <https://ijbmer.com/docs/volumes/vol14issue5/ijbmer2023140507.pdf> (дата обращения: 04.05.2025).

²⁰¹ Euchì J., Omri A., Ahmad Adnan Al-Tit. The pillars of economic diversification in Saudi Arabia / Jalel Euchì, Anis Omri, Ahmad Adnan Al-Tit // World Review of Science Technology and Sustainable Development // URL: https://www.researchgate.net/publication/328386947_The_pillars_of_economic_diversification_in_Saudi_Arabia (дата обращения: 04.05.2025).

отраслей, для которых информация и знания становятся основным ресурсом, а нефтегазовые доходы – всего лишь основой для инвестиций. Законодательная база в таком случае должна успевать за изменениями и формировать для правоотношений нормативные рамки, в противном случае законодательные пробелы создадут поле для злоупотреблений и снизят темпы трансформации экономики, а значит, и эффективность метода в целом.

Обозначенные косвенные методы выступают неотъемлемой составляющей правового механизма бюджетной сбалансированности и должны применяться в совокупности с прямыми методами в целях повышения их действенности. В то же время «в рамках системной парадигмы, рассматривая общество как сложную социальную систему, включающую государственную (под)систему публичного управления и регулирования, необходимо учитывать существование ряда объективных закономерностей и принципиальных ограничений на используемые стратегические и тактические инструменты, на формы и силу управленческих и регулятивных воздействий, призванных обеспечить жизнеспособность и долгосрочную устойчивость государства к динамическим социальным изменениям и деструктивным кризисным явлениям»²⁰².

Таким образом, механизм бюджетной сбалансированности должен быть выстроен по принципу приоритетности того или иного метода и/или их альтернативности, в связи с чем необходимо ввести еще два понятия, имеющих важное значение для настоящего исследования, а именно: бюджетный риск и бюджетная устойчивость.

Согласно позиции Минфина России, «бюджетный риск – возможное событие, негативно влияющее на результат выполнения бюджетной процедуры, в том числе на операцию (действие) по выполнению бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента главного администратора (администратора) бюджетных средств»²⁰³. Приведенное определение весьма удачно, поскольку

²⁰² Кокурина О. Ю. Проблема устойчивости современного государства: системные закономерности публично-правового управления и регулирования // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 22–28 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

²⁰³ Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» // Официальный

говорит не об абстрактном бюджетном риске, а о конкретном событии, у которого есть свои причины и следствия. Тем не менее анализ положений данного приказа, а также положений Приказа Минфина России от 19.10.2011 № 383²⁰⁴, в котором не только раскрывалось содержание категории бюджетного риска, но также обозначались примеры таких событий, позволяет сделать вывод об относительно узком понимании законодателем анализируемого термина.

Так, среди событий, негативно влияющих на выполнение бюджетной процедуры, обозначались: неэффективность бюджетных расходов (несвоевременное и (или) неполное принятие и исполнение контрактных обязательств, низкое качество среднесрочного финансового планирования, низкая степень реализации отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов); низкое качество управления доходами (низкое качество планирования налоговых доходов федерального бюджета и таможенных пошлин, низкое качество планирования прочих доходов федерального бюджета, недопоступление доходов федерального бюджета); неэффективное управление ликвидностью счета по учету средств федерального бюджета (низкое качество кассового прогнозирования по межбюджетным трансфертам, иным субсидиям и инвестициям, низкое качество кассового прогнозирования по прочим расходам).

Несмотря на то, что данные бюджетные риски именуются «событиями», они являются следствием действий конкретных лиц, т. е. субъективны по своей природе. Это вполне объяснимо, если принимать во внимание цели анализируемых приказов – в частности, они направлены на регулирование процедур внутреннего финансового аудита и оперативного мониторинга качества финансового менеджмента, т. е. цель регулирования в данном случае – оценка деятельности. Вместе с тем бюджетные риски не обязательно должны быть связаны с волей и

интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201912190054>, 19.12.2019 (дата обращения: 23.01.2025); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202309060006>, 06.09.2023 (дата обращения: 23.01.2025).

²⁰⁴ Приказ Минфина России от 19.10.2011 № 383 «О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента» (документ утратил силу) // Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

сознанием человека – в ряде случаев они носят объективный характер. Яркими примерами таких бюджетных рисков выступают инфляция и экономический кризис²⁰⁵.

С учетом изложенного бюджетный риск предлагается понимать шире и определять как 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*, важнейшими факторами которой выступают бюджетная сбалансированность и бюджетная стабильность. Значение финансовой устойчивости (элементом которой выступает бюджетная устойчивость) емко определено в работе Н.А. Поветкиной: «обеспечить выполнение всех бюджетных обязательств Российской Федерации перед соответствующими субъектами; удовлетворить все потребности общества как минимум в среднесрочной перспективе; предупредить или нейтрализовать последствия возможных угроз и рисков; обеспечить финансовые интересы государства»²⁰⁶. Подробнее сбалансированность бюджета как элемент финансовой устойчивости государства будет рассмотрена далее.

Приведенное выше многообразие применимых методов бюджетной сбалансированности позволяет сделать вывод, что косвенные методы – это перманентная систематическая и согласованная работа уполномоченных лиц по нивелированию бюджетных рисков, приводящих к бюджетному дефициту. Прямые методы – это конкретные правовые институты, позволяющие по возможности оперативно исправить ситуацию в моменте, когда дефицит уже возник. Их применение в рамках механизма бюджетной сбалансированности должно носить характер согласованных действий органов власти в зависимости от конкретных

²⁰⁵ Подробнее о бюджетных рисках см., например, *Гамукин В.В.* Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику / В.В. Гамукин // *Пространство экономики*. 2013. №3. С. 57-59.

²⁰⁶ *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография (под ред. И.И. Кучерова). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

бюджетных рисков, а также характера дефицита (ситуационный или систематический)²⁰⁷.

²⁰⁷ Стоит дополнительно учитывать, что набор правовых инструментов (методов), которые могут быть использованы в рамках единого механизма бюджетной сбалансированности, должен быть актуальным, т. е. удовлетворять требованиям времени. В этом отношении справедливо замечание Васяниной Е.Л., которая указывает, что «в период экономических преобразований, произошедших в России в 90-е гг. XX в., применявшиеся в условиях планового хозяйства правовые средства утратили силу, а развитие финансово-кредитного механизма не получило нового регулирования, которое могло бы обеспечить сбалансированное управление бюджетной и кредитной сферами» (Васянина Е. Л. Финансово-кредитный механизм России в эпоху глобальных перемен // Российский юридический журнал. 2024. № 4. С. 154–163 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия)).

ГЛАВА 3. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА КАК УСЛОВИЕ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

§ 1. Принцип сбалансированности в условиях федерализма.

Сбалансированность бюджетной системы и методы ее обеспечения

Сбалансированность бюджета и сбалансированность бюджетной системы – это не идентичные по содержанию понятия, что становится наиболее очевидным, когда речь заходит о федеративных государствах, где бюджетное устройство предполагает несколько уровней. Характерный пример – Российская Федерация, где самостоятельно существуют федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Принцип самостоятельности бюджетов закреплён в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ.

В федеративном государстве достичь сбалансированности бюджетов на всех уровнях одновременно не всегда возможно, поскольку исторически формирование федерации обусловлено не только политическими причинами, но также и особенностями социально-экономического развития конкретной территории. К примеру, наша страна в силу своей масштабности никогда не развивалась равномерно: регионы центральной части России, Кавказа, Сибири, Урала, Дальнего Востока, сохраняя и преумножая то великое, что свойственно нашей общей культуре, в то же время отличаются по укладу жизни, климату, численности населения, концентрации полезных ископаемых и пр., т. е. – по экономическому потенциалу.

В такой ситуации обоснован вопрос о наличии у федерации юридической обязанности поддержания сбалансированности входящих в нее субъектов (муниципалитетов) и бюджетной системы в целом. Полагаем, что ответ на него

заложен в конституционных положениях о равенстве прав и свобод человека и гражданина «независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации). Государство призвано обеспечить равенство прав граждан на всей территории страны, независимо от места жительства, что и выводит вопрос о сбалансированности бюджетной системы на принципиально новый уровень.

Межбюджетное регулирование в федеративных государствах со сложным многоуровневым бюджетным устройством, к которым относится Российская Федерация, направлено на реализацию приведенных гарантий на практике за счет обеспечения равного доступа жителей страны к объектам инфраструктуры, публичным услугам в сфере образования и здравоохранения, что невозможно в условиях неравномерной бюджетной обеспеченности.

Сбалансированность бюджетной системы можно рассматривать в двух плоскостях: как счетный баланс консолидированного бюджета, или же как результат финансовой деятельности уполномоченных органов власти по обеспечению равномерной финансовой обеспеченности территорий. С учетом того, что право – это в первую очередь наука о добром и справедливом, кажется правильным отдавать приоритет именно второму подходу, поскольку первый не учитывает ситуацию с бюджетом в конкретном регионе, а опирается исключительно на цифры. Отметим, что законодательно сбалансированность бюджетной системы никак не определена, что в значительной степени дезориентирует как теоретиков финансового права, так и правоприменителей.

Требование сбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации закреплено на законодательном уровне. Так, п. 5 ст. 58 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²⁰⁸ устанавливает, что органы государственной

²⁰⁸ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202112210031>, 21.12.2021 (дата обращения: 15.12.2025); Официальный

власти субъекта Российской Федерации обеспечивают сбалансированность бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации и соблюдение установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации требований к регулированию бюджетных отношений.

Верховный Суд РФ в Определении от 10.07.2013 № 12-АПГ13-1 подчеркнул, что «важным показателем социально-экономического положения региона также является уровень сбалансированности его бюджета, исходя из которого осуществляется отнесение бюджетов к категориям дефицитных или профицитных». Верховный суд указал, что «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий, (...) должна отвечать принципу сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета, для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов (статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации)». Из этого Верховный суд сделал следующий вывод: «при недостаточности собственных средств бюджета введение (...) новых расходных обязательств, означает, что надлежащее их исполнение будет осуществляться, в том числе и за счет средств федерального бюджета, что не согласуется с положениями бюджетного законодательства и противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

На сегодняшний день устоялось понимание «регионов-доноров», генерирующих значительные бюджетные доходы, не нуждающихся в поддержке федерального центра и готовых при необходимости оказать поддержку как другим нуждающимся регионам, так и самой федерации; а также «регионов-реципиентов» или иначе – дотационных регионов, которые формируют бюджеты с дефицитом, покрываемым за счет трансфертов из федерального бюджета. Федеративное устройство позволяет сглаживать возникающие вследствие этого противоречия и

при необходимости перераспределять средства с целью обеспечения соблюдения принципа равенства прав граждан на всей территории Российской Федерации.

Такое перераспределение средств внутри бюджетной системы в целях обеспечения доходами запланированных расходов называется бюджетным (или межбюджетным) регулированием²⁰⁹. Встречаются и иные терминологические вариации – так, Арлашкин И.Ю. применительно к обозначенным процессам употребляет термин «фискальная децентрализация»²¹⁰.

Как справедливо отмечает Ю.А. Крохина, «бюджетная система любого федеративного государства функционирует в условиях несбалансированности и недостаточной эффективности региональных и муниципальных уровней бюджетов. Нормальное функционирование такой системы связано с необходимостью рационального перераспределения бюджетных ресурсов с использованием четких финансово-правовых механизмов»²¹¹.

Перераспределение – это одна из функций бюджета. Она приобретает особое значение в федеративных государствах. На это указал Конституционный суд РФ в постановлении от 15.12.2006 № 10-П: «в условиях федеративного государства, в котором бюджеты соответствующих уровней, будучи самостоятельными, составляют единую бюджетную систему, особое значение приобретают вопросы координации деятельности органов публичной власти, вовлеченных в бюджетный процесс, и взаимодействие между ними»²¹².

²⁰⁹ Отметим, что исторически отечественной финансово-правовой мысли скорее свойственен термин «бюджетное регулирование». В частности, Е. Ровинский в своей работе (*Ровинский Е. А. Советское финансовое право. Советское финансовое право [Текст] : Учеб. пособие для студентов ВЮЗИ / М-во высш. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. Кафедра гос. права. – Москва : [б. и.], 1957. С. 78) определял бюджетное регулирование следующим образом: «Бюджетное регулирование представляет собой перераспределение в дополнение к закрепленным доходам средств внутри бюджетной системы в целях обеспечения доходами запланированных расходов». Вместе с тем, принимая во внимание терминологию Бюджетного кодекса РФ, а также руководствуясь целью отграничить методы поддержания конкретного («изолированного») бюджета от методов обеспечения сбалансированности бюджетной системы в целом (т. е. работающих внутри системы взаимосвязанных бюджетов) здесь и далее предлагается использовать термин «межбюджетное регулирование».*

²¹⁰ Стоит признать, что использование термина «фискальная децентрализация» – вероятно – обусловлено многочисленными ссылками обозначенного автора на иностранную (в частности, англоязычную) литературу, поскольку его нельзя считать характерным для отечественной науки (*Арлашкин И.Ю. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 54–68*).

²¹¹ *Крохина Ю. А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. С. 24–28 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).*

²¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision19692.pdf> (дата обращения: 10.09.2025).

Таким образом, взаимоотношения центра и регионов – это один из ключевых аспектов построения многонационального и многоконфессионального государства, в связи с чем по-прежнему обоснованным и актуальным остается вопрос относительно оптимальной модели межбюджетного регулирования как одного из инструментов региональной политики. Межбюджетное регулирование направлено на развитие государства и его экономический рост. Однако оно выступает лишь отражением бюджетной политики, т. е. межбюджетное регулирование во многом обусловлено моделью взаимодействия центра и регионов.

Так, исторически в Советском Союзе преследовалась цель относительно равномерного экономического развития территорий, что обеспечивалось в том числе посредством повышения роли союзных республик в руководстве народным хозяйством. В союзно-республиканское и республиканское подчинение передавались большинство промышленных предприятий и целых отраслей промышленности²¹³. И это при том, что, как отмечает Колюшин Е.И., «исторически федерация – не типичная форма государственного устройства России. В.И. Ленин до 1917 г. был сторонником централизованного государства и активным противником федерации в России. Начавшийся после отречения в марте 1917 г. императора от престола распад империи на множество государственных образований не оставил шансов на сохранение унитарного государства в уникальных, не известных ни одному из других государств условиях проживания большого количества народов и наций на огромной территории»²¹⁴.

Государственная политика СССР в области финансов была направлена на формирование достаточной бюджетной обеспеченности республик²¹⁵ и, как следствие, на выравнивание потенциальных бюджетных дисбалансов посредством

²¹³ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права // Госюриздат. 1960. С. 28.

²¹⁴ Колюшин Е. И. Ценности правды в государственном (конституционном) праве России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 8–14 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

²¹⁵ Стоит признать, что в начале XX века советская власть в целом уделяла значительное внимание национальному вопросу. Подробнее см., в частности, Кряжков В. А., Суханов К. А. Национальные меньшинства и коренные малочисленные народы в России: правовые проблемы идентификации // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6. С. 90–115.

повышения доходных составляющих бюджетов, формирующих добавленную стоимость, т. е. так или иначе способствующих экономическому росту отдельных республик. При этом роль межбюджетных трансфертов оценивалась как вторичная, т. е. как мера, необходимая исключительно в переходный период объективной отсталости отдельных национальных республик в развитии производственных сил²¹⁶.

Стоит отметить, что несмотря на признанное наличие в СССР скрытого дефицита, бюджеты старались составлять формально сбалансированными, а сам Государственный бюджет СССР, как правило, был профицитным, поскольку провозглашалось, что «важнейшей особенностью бюджета социалистического государства является систематическое превышение доходов над расходами, реальное обеспечение финансирования запланированных потребностей достаточными доходными поступлениями»²¹⁷.

Отметим, что законодательно необходимость обеспечения бюджетного баланса никак не закреплялась. Собственно, в СССР не было даже бюджетного кодекса – его заменял достаточно общий по своим формулировкам Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»²¹⁸, а все детали устанавливались уже в законе о бюджете на конкретный финансовый год.

В целом, вопросу межбюджетного регулирования в СССР уделено значительное внимание в работах теоретиков финансового права, среди которых Е.А. Ровинский, М.А. Гурвич, М.И. Пискотин. «Бюджетное законодательство как совокупность правовых норм не существует независимо и обособленно от системы законодательства в целом»²¹⁹. Фактором, оказывающим на него значительное влияние, выступает, в частности, административно-территориальное устройство государства, которое предопределяет структуру бюджетной системы и режим

²¹⁶ Ровинский Е. А. Советское финансовое право. Советское финансовое право : Учеб. пособие для студентов ВЮЗИ / М-во высш. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. Кафедра гос. права. – Москва : [б. и.], 1957. С. 79.

²¹⁷ Ровинский Е. А. Советское финансовое право. С. 77–78.

²¹⁸ Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» (с изм. и доп., внесенными Указами Президиума ВС СССР от 27.06.1969, 05.08.1983, 14.03.1988, 31.03.1988) // СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

²¹⁹ Андриевский К. В. Бюджетно-правовые нормы как режимные гарантии бюджетного регулирования / К. В. Андриевский // Финансовое право. 2020. № 3. С. 26–31.

движения денежных средств как на уровне конкретного бюджета, так и между бюджетами разных уровней.

Стоит признать, что советская модель имела как свои очевидные преимущества, так и весьма чувствительные недостатки, которые впоследствии стали причиной кризиса системы в целом. Так, бюджетно-правовое регулирование²²⁰ в СССР предполагало «территориальное перемещение» средств с целью наиболее эффективного их распределения между бюджетами, что обосновывалось, в том числе, принципом социалистического интернационализма и взаимопомощи союзных республик, а также их равноправия²²¹. При этом отмечалось, что распределение доходов государственного бюджета СССР (в котором концентрировалась большая часть бюджетных доходов) между отдельными звеньями бюджетной системы обеспечивает выполнение народнохозяйственного плана страны, способствует развитию производственных сил и культурного строительства в соответствии с достигнутым экономическим уровнем и перспективами развития каждой республики, края и области на основе такого плана²²².

Необходимо принимать во внимание, что федерации, как правило, формируются не только на базе национального единства (поскольку сам по себе выбор в пользу федерации становится следствием социокультурных различий), а на основе единого исторического прошлого, единой судьбы, наполненной общими победами и поражениями. Взаимное уважение и осознанная заинтересованность друг в друге становятся базой, на которой впоследствии получается создать крепкое федеративное государство, в котором все территориальные единицы объединены общими целями и стремлениями. В некоторой степени можно говорить даже о наличии у граждан страны конституционной идентичности, если понимать под этим «результат диалогового (а точнее было бы сказать –

²²⁰ Под бюджетно-правовым регулированием, в частности, принято понимать целевое воздействие с целью достижения желаемого (благоприятного или неблагоприятного) социального состояния (см. по данному вопросу *Андриевский К. В.* К вопросу о целевом воздействии на поведение участников бюджетной деятельности в условиях бюджетно-правового режима / Андриевский К. В. // *Финансовое право.* 2022. № 11. С. 18–21).

²²¹ Советское финансовое право : Учебник для вузов / Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и др.; Отв. ред. Е.А. Ровинский. — 3-е изд.. — Москва : Юридическая литература, 1978. С. 91.

²²² *Гурвич М. А.* Советское финансовое право. Учебное пособие // М.: Госюриздат. 1952. С. 127.

полилогового) процесса коммуникативного воздействия различных субъектов конституционно-правовых отношений»²²³ и опираться при этом на социологический подход к источникам конституционной идентичности, среди которых А.А. Троицкая выделяет, в частности, негативный и позитивный исторический опыт государства, структуру общества, его цели и задачи на будущее, оценку и восприятие международных стандартов, позиции конкретных политических факторов, игравших определяющую роль в процессе создания конституции.

Грамотно выстроенное межбюджетное регулирование призвано обеспечить реальное равноправие граждан страны, независимо от территории проживания за счет обеспечения равномерного развития регионов и перераспределения финансовых потоков внутри страны²²⁴. Поиск баланса интересов между регионами-донорами, регионами-реципиентами и федерацией в целом становится критически важным условием реализации бюджетной политики и оказывает влияние на процесс и применимые методы межбюджетного балансирования.

Понимание значимости данных процессов, а также осознание необходимости решения сложившейся ситуации выразились в том, что в 2016 году в России была утверждена государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»²²⁵. В постановлении Правительства приводится

²²³ В целом А.А. Троицкая скептически оценивает возможность использования термина «конституционная идентичность» в нормативном ключе, однако допускает его употребление применительно к коллективным субъектам (см. *Троицкая А. А.* Конституционная идентичность и где она обитает // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. №2. С. 12–23).

²²⁴ Ткаченко Р.В., анализируя природу бюджетного регулирования в современных реалиях, отмечает, что «бюджетное регулирование видится не только как абстрактный правовой механизм – содержащийся в нормативных правовых актах набор правовых средств (методов), но и как неотъемлемая часть бюджетной деятельности публично-правовых образований, содержанием которой выступают властные полномочия компетентных органов публичной власти по внутрисистемному распределению и перераспределению бюджетных средств» (*Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 5.1.2 / Р.В. Ткаченко. – Москва, 2022. – С. 5).

²²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201605250021>, 25.05.2016; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502190027>, 19.02.2025 (дата обращения: 16.04.2026).

оценка состояния сферы реализации программы, в соответствии с которой «система межбюджетных отношений в Российской Федерации функционирует в условиях значительной межрегиональной дифференциации по уровню социально-экономического развития, а значит и налоговой базы, которая неравномерно распределена по регионам». При этом отмечается, что основным инструментом финансового выравнивания субъектов РФ выступает предоставление дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Проблема бюджетной обеспеченности регионов также нашла отражение в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года²²⁶. Среди основных последствий системных перекосов в развитии территорий называются концентрация экономического роста на ограниченном числе территорий (в основном территорий, где расположены основные минерально-сырьевые центры) и концентрация населения в городах и городских агломерациях (что обусловлено, в частности, неравномерным развитием социальной инфраструктуры). Стратегия как довольно общий по своему содержанию документ не содержит информации о конкретных мероприятиях, направленных на сглаживание дисбалансов, однако в ней в разрезе по федеральным округам приведены приоритетные направления, за счет развития которых предполагается улучшение ситуации.

Вместе с тем Белозерова К.С. в своей диссертации²²⁷ на основании проведенного анализа 97 нормативных правовых актов 74 субъектов РФ отмечает, что в ряде случаев имеется существенное отклонение от предусмотренных Бюджетным кодексом РФ методик, принципов и механизмов, из чего справедливым будет вывод о недостаточном понимании значимости и роли сбалансированности на региональном уровне. Таким образом, на практике проблема реализации основополагающих принципов бюджетного федерализма,

²²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202501060001_06.01.2025 (дата обращения: 30.08.2025).

²²⁷ Белозерова К. С. Правовое обеспечение принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / К. С. Белозерова. – Курск, 2023. С. 118–130.

среди которых самостоятельность бюджетов, соответствие объема возложенных расходных обязательств доходным полномочиям и равномерность бюджетной обеспеченности различных территорий по-прежнему остается не решенной²²⁸.

В рамках настоящего исследования обоснованным будет приравнять *методы межбюджетного регулирования* к *методам обеспечения сбалансированности бюджетной системы*, поскольку межбюджетное регулирование, строго говоря, осуществляется с целью обеспечения сбалансированности, т. е. одно является средством достижения другого.

Среди основных методов обеспечения сбалансированности бюджетной системы можно выделить: процентные отчисления от федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты региона по определенному нормативу²²⁹, а также межбюджетные трансферты в форме дотаций, субсидий и субвенций. При этом их эффективность неодинакова: к примеру, очевидно, что дотации оказывают минимальное воздействие на развитие экономики и служат лишь для покрытия сформировавшегося бюджетного разрыва, в то время как субсидии или субвенции предполагают целевую природу предоставляемых средств и способствуют экономическому росту территории. В дополнение к обозначенным выше методам стоит обозначить бюджетные кредиты, предоставляемые на платной и возвратной основе (рис. 7).



Рис. 7

Выбор методов осуществляется исходя из целей бюджетной политики, а также исторически обусловленных особенностей взаимоотношений отдельных

²²⁸ Ахметжанова Л.Р. Теоретические подходы к эффективности межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5, № 1. С. 71 // URL: <https://1economic.ru/lib/114355> (дата обращения: 11.09.2025).

²²⁹ Наиболее ярким примером в этом отношении служит налог на прибыль, который, будучи федеральным, подлежит зачислению в федеральный (8%) и региональный (17%) бюджеты.

регионов с федеральным центром. Далее будут более подробно рассмотрены все три метода, приведены их преимущества и недостатки.

Закрепление соответствующих доходов за бюджетами субъектов Российской Федерации

Это первый и наиболее очевидный метод, который также именуется в литературе «методом процентных отчислений»²³⁰. Он закладывает предпосылки равномерного развития субъектов Российской Федерации, поскольку бюджетные права субъектов Российской Федерации в нашей стране равны, независимо от вида субъекта.

В рамках реализации данного метода сбалансированности бюджетной системы наибольшее значение приобретает законодательная база, т. е. юридические нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах. Принимая во внимание, что речь идет об установлении основ бюджетных правоотношений Российской Федерации и ее субъектов, регулирование осуществляется на уровне федеральных законов, в первую очередь – Бюджетного кодекса РФ. Решение вопроса о передаче определенной доли налоговых доходов в бюджет другого уровня не может быть предметом договоренностей и должно опираться на прозрачный механизм, лишенный элементов дискреции. Это обеспечивает соблюдение конституционных гарантий субъектов Российской Федерации, в т. ч. равенство их прав, а также устойчивость правоотношений в бюджетной сфере.

В целом, о характере федеративных отношений в стране можно судить по закрепленным за каждым уровнем власти расходным обязательствам и совокупности доходных полномочий. Доходные полномочия, как правило, выстраиваются вокруг двух основных групп доходных источников: доходы, закрепленные за конкретным бюджетом (закрепленные доходы); и доходы,

²³⁰ Пауль А. Г. Бюджетное право : учебник. – Москва : Проспект, 2021. С. 106.

распределяемые между отдельными бюджетами на ежегодной основе (регулирующие доходы)²³¹.

В главе 8 Бюджетного кодекса РФ приводится классификация доходов на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления, при этом в ст. 56 поименованы те виды налоговых доходов, которые поступают в бюджет субъекта Российской Федерации и учитываются на его счетах – среди них есть как региональные, так и федеральные налоги. Собственно, тот факт, что законодатель изначально «закрепил» указанные доходы за бюджетом регионального уровня делает их «закрепленными» или иначе «собственными» доходами регионального бюджета.

В противовес им в мировой практике допускается установление «регулирующих» налоговых доходов – их смысл в том, что бюджет вышестоящего уровня может передать бюджету нижестоящего уровня налоговые доходы в некоторой части на заранее определенный срок. Отметим, что в нашей стране на сегодняшний день такой механизм применяется только в отношениях между региональным и местным бюджетами (ст. 58 БК РФ), однако вплоть до 2005 года понятие регулирующих доходов было прямо закреплено в ст. 48 БК РФ, а в качестве регулирующих доходов использовались акцизы и налог на прибыль предприятий, поэтому в целом нашей правовой системе этот метод известен. Отметим при этом, что на сегодняшний день деление доходов на закрепленные и регулирующие утратило практическое значение в связи с определением нормативов распределения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы страны в Бюджетном кодексе РФ, т. е. усмотрение в данном вопросе сведено к минимуму. С учетом того, что институт регулирующих доходов в нашей стране не применяется, в качестве разумной и естественной альтернативы может выступить пересмотр самого подхода к «закреплению» отдельных доходов за бюджетами бюджетной системы РФ.

²³¹ Советское финансовое право : Учебник для вузов / Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и др.; Отв. ред. Е.А. Ровинский. — 3-е изд.. — Москва : Юридическая литература, 1978. С. 92.

К примеру, сглаживать горизонтальные дисбалансы может налоговая политика в отношении физических лиц. Так, для субъекта Российской Федерации поступления от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) играют немаловажную роль – к примеру, доля НДФЛ в бюджете Москвы составляет почти половину от общего объема доходов²³². При этом, как известно, на сегодняшний день очень распространена трудовая миграция, когда, фактически осуществляя трудовую функцию дистанционно из своего региона, физическое лицо при этом работает на московского работодателя из другого субъекта Российской Федерации; или же физическое лицо уезжает на какой-то период работать в другой субъект Российской Федерации, сохраняя при этом постоянную регистрацию.

Логика законодательства ориентирует нас на то, что НДФЛ оседает в субъекте Российской Федерации, где ведет свою деятельность работодатель, независимо от места регистрации работника (п. 7 ст. 226 НК РФ). Ранее такой подход можно было бы объяснить тем, что налог поступает в тот субъект Российской Федерации, где работник фактически осуществляет трудовую функцию и – следовательно – инфраструктурой которого пользуется. Уплачивая НДФЛ, он как бы вносит свой вклад в его развитие. Однако на сегодняшний день по обозначенным выше причинам факт заключения трудового договора вовсе не означает присутствие работника не только на территории и в помещениях работодателя, но и на территории данного субъекта Российской Федерации, поэтому в СМИ активно обсуждаются инициативы по изменению подхода к распределению НДФЛ. В частности, предлагается перечислять его в субъект Российской Федерации, где зарегистрирован по месту жительства на постоянной основе конкретный работник²³³. Несмотря на противоречивость данной инициативы, нельзя не признать, что с точки зрения логики горизонтального выравнивания субъектов Российской Федерации подобная мера вполне может быть

²³² Открытый бюджет города Москвы // URL: https://budget.mos.ru/budget/income?analytic_year=2025&analytic_stage=approved&version=2331&level=moscow&transfer=no&mode=diagram&chart_type=p÷rtype=b (дата обращения: 17.08.2025).

²³³ Проект федерального закона № 980247–8 «О внесении изменений в статью 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/980247-8> (дата обращения: 17.08.2025).

реализована, особенно в ситуации значительного перетока населения в крупные города.

Кроме того, «закрепление» доходов за конкретным бюджетом может происходить не только правовыми методами (хотя им – безусловно – должен отдаваться приоритет). В частности, «добровольно-принудительная» миграция бизнеса с государственным участием из одних субъектов Российской Федерации в другие субъекты Российской Федерации на практике приводит к смене регистрации такого налогоплательщика и – соответственно – к смене получателя налоговых доходов. Характерным примером такого «перевода» служит ситуация с ПАО «Газпром» и рядом его «дочерних» обществ, которые сменили место регистрации с Москвы на Санкт-Петербург.

Из всех методов поддержания сбалансированности бюджетной системы перераспределение потоков публичных финансов видится оптимальным для стимулирования развития субъектов Российской Федерации, поскольку предполагает оставление соответствующих финансовых средств в бюджете соответствующего субъекта Российской Федерации. В таком случае правоотношения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации выстраиваются по принципу взаимной поддержки, повышается интерес публичной власти субъекта Российской Федерации к привлечению капиталовложений и – как следствие – росту налоговых поступлений, позволяющих постепенно сокращать бюджетный дефицит. Эффективность данного метода возможна только в случае выработки антикризисной политики субъекта РФ, предполагающей его финансовое возрождение и последующее процветание, и в этом требуются встречные усилия Российской Федерации, всячески поддерживающей субъект РФ – к примеру, в части налаживания рынков сбыта продукции, обеспечения формирования на его территории особых условий ведения бизнеса за счет федеральных программ и налоговых преференций, с одной стороны; и самого субъекта РФ, который разрабатывает и претворяет соответствующие планы в жизнь, с другой стороны.

Так, несмотря на определение нормативов распределения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы страны непосредственно в Бюджетном кодексе РФ, субъекты РФ вправе влиять на собственную бюджетную обеспеченность посредством использования тех возможностей, которые предоставляются им федеральным законодательством. К примеру, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (УСН), по нормативу сто процентов зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации (ст. 56 Бюджетного кодекса РФ). При этом у субъекта Российской Федерации есть право устанавливать пониженные налоговые ставки для налогоплательщиков, осуществляющих определяемые Правительством РФ отдельные виды экономической деятельности и отвечающих критериям, установленным Правительством РФ (ст. 346.20 Бюджетного кодекса РФ). Такое право реализовано целым рядом субъектов, среди которых города федерального значения Москва²³⁴ и Санкт-Петербург²³⁵, Чеченская Республика²³⁶, Республика Калмыкия²³⁷, Удмуртская Республика²³⁸, Ивановская область²³⁹ и др. На первый взгляд при установлении пониженных ставок налоговые поступления в бюджет

²³⁴ Закон г. Москвы от 07.10.2009 № 41 «Об установлении налоговой ставки для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов» // газета «Тверская, 13» от 22.10.2009 № 127; Официальный сайт Московской городской Думы https://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/11754, 29.11.2016 (дата обращения: 06.01.2026).

²³⁵ Закон Санкт-Петербурга от 05.05.2009 № 185–36 «Об установлении на территории Санкт-Петербурга налоговой ставки для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 18 мая 2009 г., № 10, стр. 19; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга URL: <https://www.gov.spb.ru/law/>, 29.11.2024 (дата обращения: 06.01.2026).

²³⁶ Закон Чеченской Республики «О ставках налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения» от 27.11.2015 № 49-РЗ // Вести Республики от 01.12.2015 № 222; Официальный сайт Главы Чеченской Республики URL: <https://chechnya.gov.ru/wp-content/uploads/documents/24-rz-1-1.pdf>, 30.04.2020 (дата обращения: 06.01.2026).

²³⁷ Закон Республики Калмыкия от 11.10.2022 № 243-VI-3 «Об установлении налоговых ставок для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения» // Официальный интернет-портал правовой информации 13.10.2022 URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0800202210130009>, 13.10.2022 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0800202511270002>, 27.11.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

²³⁸ Закон Удмуртской Республики от 28.11.2025 № 72-РЗ «Об установлении налоговых ставок для налогоплательщиков при применении упрощенной системы налогообложения» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1800202512020005>, 02.12.2025 (дата обращения: 25.12.2025).

²³⁹ Закон Ивановской области от 20.12.2010 № 146-ОЗ «О налоговых ставках при упрощенной системе налогообложения» // Собрание законодательства Ивановской области от 30.12.2010, № 50 (519); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3700202512290013>, 29.12.2025 (дата обращения: 05.01.2026).

субъекта Российской Федерации должны сократиться, однако на практике льготирование стимулирует развитие малого и среднего предпринимательства на территории субъекта Российской Федерации, а в ряде случаев приводит к «налоговой миграции», т. е. к перемещению бизнеса на территорию того субъекта Российской Федерации, где ставки ниже. В перспективе такие субъекты РФ выигрывают за счет активного развития бизнеса и увеличения числа налогоплательщиков на своей территории.

Еще одним способом привлечения в субъект Российской Федерации инвестиций выступает такой элемент механизма правового регулирования как индивидуальные акты реализации права, примером которых выступают соглашения налогоплательщиков с руководством региона о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК)²⁴⁰. Несмотря на объективные сложности на этапе подготовки документации, а также длительный этап согласований, данный инструмент пользуется спросом у налогоплательщиков. При этом привлекает он в первую очередь стабильностью налоговых условий ведения деятельности. Вероятно, в случае упрощения процедуры заключения региональных СЗПК популярность данного режима вырастет и даст дополнительный стимул привлечению инвестиций для реализации крупных проектов в регионах.

При анализе роли и значения индивидуальных актов как самостоятельного элемента механизма правового регулирования необходимо указать на акты правоприменения, а именно – юрисдикционные акты. Дело в том, что на практике правоприменение в области налогообложения на сегодняшний день выглядит удручающе для налогоплательщиков – так, в 2020 году в пользу налоговых органов разрешалось порядка 80% налоговых споров о необоснованной налоговой выгоде²⁴¹. Безусловно, «цель налогового контроля заключается в том, чтобы обеспечить соблюдение налогового законодательства, а цель налогового

²⁴⁰ Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202004010030>, 01.04.2020 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202511040015>, 04.11.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

²⁴¹ Государство выиграло почти 80% дел о необоснованной налоговой выгоде // URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/12/2020/5fd33d389a79472295685f6d> (дата обращения: 06.01.2025).

администрирования – поступление налоговых доходов в бюджеты бюджетной системы РФ»²⁴². Вместе с тем, принимая во внимание, что финансовый контроль в целом призван «обеспечить необходимый обществу и государству баланс интересов субъектов публичных и частных денежных фондов»²⁴³, крайне важно обеспечить реализацию принципа законности, не допуская ущемления прав налогоплательщиков. В противном случае экономическая активность будет кратно снижаться, а поступления в бюджет – сокращаться по объективным экономическим причинам, связанным с эффектом «Кривой Лаффера».

Когда речь заходит о формальном закреплении правоотношений между Российской Федерацией и субъектом РФ, балансированием между предоставлением значительной дискреции субъекту РФ и в то же время сохранением единства бюджетной системы, значительную роль приобретает сложившаяся правовая культура и вектор правосознания на конкретной территории. В ситуации, когда публичная власть субъекта РФ стремится поддерживать достаточную бюджетную обеспеченность за счет формирования налоговой базы, население с большим энтузиазмом «инвестирует» в экономику своего субъекта РФ, поскольку ощущает последствия таких инвестиций в виде развитой социальной инфраструктуры, повышения качества жизни, экономического роста и пр. Правовые чувства как неотъемлемый элемент правосознания тесно связаны с самосознанием, переживаниями человека относительно близости единой системы публичной власти к удовлетворению его насущных потребностей, повышению уровня его жизни, государственной защите его прав и законных интересов.

На сегодняшний день отношения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации выстраиваются по принципу взаимного уважения и созидания, что подтверждается анализом положений ст. 56 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой значительный процент налоговых поступлений зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации. Это, в частности: налог на

²⁴² Овчарова Е. В. Финансовый контроль в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Зерцало-М, 2019. С. 103.

²⁴³ Там же. С. 16.

имущество организаций и транспортный налог (по нормативу 100 процентов); налог на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации (по нормативу 100 процентов); налог на доходы физических лиц (по нормативу 85 процентов); акцизы на спирт этиловый из пищевого или непищевого сырья, а также акцизы на спиртосодержащую продукцию (по нормативу 100 процентов); налог на добычу полезных ископаемых за исключением прямо поименованных полезных ископаемых (по нормативу 60 процентов) и др. Таким образом, нельзя говорить о том, что на сегодняшний день субъекты РФ вовсе лишены налоговых доходов – положения бюджетного законодательства говорят об обратном.

В то же время параллельно наблюдается высокая централизация доходов бюджетов на федеральном уровне, в связи с чем в литературе отмечается, что «бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты не получают на этом этапе распределения доходов средств, которых было бы достаточно для финансирования всех расходных обязательств»²⁴⁴. Действительно, в федеральный бюджет, согласно ст. 50 Бюджетного кодекса РФ, поступают такие налоги, как налог на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет (по нормативу 100 процентов); налог на добавленную стоимость (по нормативу 100 процентов); акцизы на табачную продукцию (по нормативу 100 процентов); акцизы на автомобили легковые и мотоциклы (по нормативу 100 процентов) и др. Однако необходимость концентрации значительных налоговых поступлений в федеральном бюджете обусловлена тем, что федеральный законодатель, принимая во внимание экономические интересы субъектов, вместе с тем реализует общегосударственную политику в интересах всего населения страны независимо от региона проживания. Речь идет в первую очередь о расходах, отнесенных к предмету исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), в числе которых расходы на национальную оборону и безопасность²⁴⁵. Дополнительно федеральный бюджет участвует в

²⁴⁴ Пауль А. Г. Бюджетное право : учебник. – Москва : Проспект, 2021. С. 109.

²⁴⁵ Так, согласно функциональной классификации, ожидается, что расходы федерального бюджета на национальную оборону будут выступать крупнейшей статьей расходов и составят: 12 121 млрд руб. в 2026 году,

софинансировании многочисленных государственных программ как по вопросам исключительного ведения Российской Федерации, так и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ). Характерным примером выступают расходы на социальную сферу (образование, здравоохранение, культуру и пр.).

Высокая степень концентрации государственно-властных полномочий у Российской Федерации делает необходимым обеспечение стабильных и достаточных доходов федерального бюджета, что гарантируется в первую очередь за счет значительных налоговых поступлений. Принимая во внимание особую важность сфер исключительного ведения Российской Федерации, такую ситуацию стоит признать обоснованной и необходимой с правовой точки зрения. Недостаточную бюджетную обеспеченность субъектов РФ при этом нельзя считать следствием централизации финансов. Напротив, при оценке достижения «вертикальной» сбалансированности, т. е. баланса между бюджетными обязательствами субъекта РФ и его бюджетной обеспеченностью, необходимо учитывать, что выводы по результатам такой оценки будут напрямую зависеть от анализируемого субъекта РФ.

Так, в уже упомянутой государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»²⁴⁶ приводится следующая статистика: «по налогу на доходы физических лиц на 10 регионов приходится 56 процентов поступлений, 60 процентов налога на прибыль организаций поступает в бюджеты 10 регионов». И налог на доходы физических лиц, и налог на прибыль

13 512,5 млрд руб. в 2027 году и 12 985,4 млрд руб. в 2028 году // Официальный сайт Минфина России. Бюджет для граждан 2026–2028 к федеральному закону о федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/process/utverzhdienie/budget_citizen?id_65=315021-byudzheth_dlya_grazhdan_k_federalnomu_zakonu_o_federalnom_byudzhete_na_2026_god_i_na_planovyi_period_2027_i_2028_godov&ysclid=mnzsg6sg1648399877 (дата обращения: 15.04.2026).

²⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201605250021>, 25.05.2016; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502190027>, 19.02.2025 (дата обращения: 16.04.2026).

относятся к прямым налогам, поступление в бюджет которых обусловлено формированием налоговой базы в виде «дохода» либо «прибыли» соответственно, т. е. для того, чтобы бюджет субъекта РФ пополнялся за счет соответствующих поступлений, необходимо обеспечить экономический рост на территории соответствующего субъекта РФ. При этом, как показывает статистика, не все субъекты РФ в этом одинаково успешны, чему множество причин: начиная от недостаточной эффективности государственного управления и заканчивая неблагоприятными климатическими, географическими и прочими имеющими значение для экономического развития факторами. Однако в любом случае текущее регулирование, предполагающее зачисление в бюджеты субъектов РФ значительных поступлений от прямых налогов, ориентирует руководство субъекта на привлечение инвестиций в регион и обеспечение реального экономического роста, что логически приведет к росту налоговых поступлений.

Внесение изменений в статью 56 Бюджетного кодекса РФ и закрепление за бюджетом субъекта РФ также доходов от некоторых иных налогов (в первую очередь косвенных – к примеру, НДС), с одной стороны, действительно может решить проблему недостаточной бюджетной обеспеченности регионов, однако не сгладит различий между субъектами РФ, т. е. не обеспечит «горизонтальное» выравнивание, которое и является на сегодняшний день основной проблемой межбюджетных отношений. Преимущество косвенных налогов заключается в том, что, будучи налогами на потребление, они участвуют в формировании доходов бюджета даже в условиях замедления темпов экономического роста и при этом на них в меньшей степени оказывают влияние кризисные явления и инфляционные процессы. Однако попытка перераспределить налоговые поступления от косвенных налогов в пользу субъектов РФ приведет к двум неоднозначным последствиям: во-первых, это ослабит стабильность федерального бюджета, что недопустимо, принимая во внимание направления финансирования и предметы ведения Российской Федерации (о чем говорилось выше); во-вторых, потребление (а значит, и косвенные налоги) естественным образом будет выше в субъектах РФ с большей бюджетной обеспеченностью (поскольку там выше оплата труда и

уровень благосостояния населения), т. е. подобная мера повысит бюджетную обеспеченность тех субъектов, в которых ситуация не вызывает опасений, и лишь незначительно повлияет на бюджетную обеспеченность «дотационных» субъектов РФ.

Таким образом, с правовой точки зрения при выработке нормативного регулирования с целью обеспечения межбюджетного выравнивания необходимо принимать во внимание не только соотношение бюджетных обязательств и закрепленных доходов на уровне бюджета конкретного субъекта РФ, но также и влияние таких инициатив на достижение интересов федерации в целом.

Правовой анализ имеющегося на сегодняшний день регулирования свидетельствует о стремлении законодателя достигнуть баланса, обеспечив субъекты РФ достаточными налоговыми поступлениями при сохранении стимулов к экономическому росту. При этом объективные различия в развитии территорий сглаживаются за счет предоставления межбюджетных трансфертов, о которых пойдет речь далее.

Межбюджетные трансферты

Вторым методом поддержания сбалансированности бюджетной системы выступают межбюджетные трансферты. Им посвящена 16 глава Бюджетного кодекса РФ, в которой обозначаются виды трансфертов, предоставляемых из бюджетов разных уровней, а также в общем виде обозначаются порядок и условия их предоставления. Статья 129 Бюджетного кодекса РФ называет четыре вида межбюджетных трансфертов, а именно: дотации, субсидии, субвенции и «иные» трансферты, которые на уровне Бюджетного кодекса РФ не раскрываются²⁴⁷.

²⁴⁷ Примером может служить постановление Правительства РФ от 21.12.2018 № 1619 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию комплекса мероприятий, связанных с эффективным использованием тренировочных площадок после проведения чемпионата мира по футболу 2018 года в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201812240014>, 24.12.2018 (дата обращения: 12.05.2025); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202205230036>, 23.05.2022 (дата обращения: 12.05.2025).

Принимая во внимание значимость данного института, правовое регулирование межбюджетных трансфертов находит свое закрепление в положениях федерального законодательства (в первую очередь – Бюджетного кодекса РФ), а также подзаконных актах уполномоченных органов. Так, предельные объемы бюджетных ассигнований на межбюджетные трансферты из федерального бюджета устанавливаются непосредственно в законе о федеральном бюджете на финансовый год и плановый период, при этом детализация порядка предоставления, а также применимые методики, учитывающие бюджетную обеспеченность субъекта Российской Федерации, закрепляются постановлениями Правительства РФ²⁴⁸.

С точки зрения характера правоотношений межбюджетные трансферты отличаются по своему характеру и могут быть как целевыми, так и не иметь целевой направленности. Последние, к которым, в частности, относятся дотации, менее предпочтительны и не обеспечивают бюджетное выравнивание в долгосрочной перспективе. Вместе с тем, как отмечается в литературе, роль трансфертов и в целом межбюджетное регулирование – это сложный экономический и политический вопрос: так, в Канаде перераспределение выступает связующим звеном, необходимым для единства федерации; в других случаях, как в Италии, межбюджетное регулирование – напротив – становится фактором раздора, когда финансово благополучные регионы, уставшие от крупных трансфертов в более бедные регионы, фактически начинают выступать за независимость²⁴⁹.

Ситуация с субъектами Российской Федерации требует отдельного анализа. На уровне Конституции РФ закреплено равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его места жительства (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ).

²⁴⁸ См., в частности, постановление Правительства РФ от 10.04.2007 № 212 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из Федерального фонда регионального развития» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 16. Ст. 1914; постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в ред. от 16.12.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 48. Ст. 4797; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202512160022>, 16.12.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

²⁴⁹ Oates Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. № 3, P. 1128 // URL: <https://www.sci-hub.st/10.1257/jel.37.3.1120> (дата обращения: 30.08.2025).

Применительно к вопросу межбюджетного регулирования это означает, что житель Москвы и, к примеру, Ивановской области может претендовать на одинаковые по объему и качеству услуги в области образования и здравоохранения; и, если складывается ситуация, при которой доходов субъекта Российской Федерации недостаточно для финансирования расходных обязательств, соответствующий бюджетный разрыв должен быть закрыт посредством трансферта.

Вместе с тем статистика свидетельствует о том, что бюджет Ивановского региона уже на протяжении длительного периода времени удается исполнять с минимальным дефицитом (а иногда даже с профицитом) исключительно за счет безвозмездных поступлений из федерального бюджета, хотя их доля незначительно снизилась за последние годы. Так, по итогам исполнения областного бюджета за 2024 год доля безвозмездных поступлений в общем объеме исполненных доходов по-прежнему остается значительной (36,7%), несмотря на общую тенденцию к снижению (41,9% в 2023 году, 47,8% в 2022 году)²⁵⁰. Приведенные цифры свидетельствуют о том, что добиться сбалансированности бюджета без финансирования из федерального бюджета, субъект Российской Федерации не в состоянии. В такой ситуации профицитный характер бюджета выглядит крайне неоднозначно, тем более что по итогам оценки за 2024 год Ивановская область располагается лишь на 47 месте по уровню жизни²⁵¹.

В бюджете Ивановской области на 2025 год²⁵² объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в пределах общего объема доходов изначально был запланирован в размере 25,5 млрд рублей (при общем объеме

²⁵⁰ Заключение Контрольно-счетной палаты Ивановской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета за 2022 год от 05.05.2023. С. 38. – Текст : электронный // Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Ивановской области (Документы). URL: <https://ksp37.ru/documents> (дата обращения: 21.01.2025); Заключение Контрольно-счетной палаты Ивановской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета за 2023 год от 10.05.2024. С. 44. – Текст : электронный // Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Ивановской области (Документы). URL: <https://ksp37.ru/documents> (дата обращения: 21.01.2025); Заключение Контрольно-счетной палаты Ивановской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета за 2024 год от 05.05.2025. С. 38. – Текст : электронный // Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Ивановской области (Документы). URL: <https://ksp37.ru/documents> (дата обращения: 15.07.2025).

²⁵¹ Рейтинг российских регионов по качеству жизни — 2024 // URL: <https://ria.ru/20250217/rejting-1999152726.html> (дата обращения: 21.01.2025).

²⁵² Закон Ивановской области от 20.12.2024 № 70-ОЗ «Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3700202412200003>, 20.12.2024 (дата обращения: 03.06.2026).

доходов бюджета субъекта РФ в размере 74,7 млрд рублей). И даже при столь значительной доле межбюджетных трансфертов (почти треть общей суммы доходов) ожидался дефицит в размере более 6 млрд рублей. В соответствии с опубликованным проектом закона Ивановской области «Об исполнении областного бюджета за 2025 год»²⁵³ финансовый год все же был завершён с профицитом бюджета в размере 1 млрд рублей.

Важно принимать во внимание исторический контекст. После распада СССР регион обладал значительными производственными мощностями в виде текстильных фабрик и швейных цехов²⁵⁴. В годы Великой Отечественной войны текстильная промышленность Ивановского края давала 2/3 общесоюзного производства хлопчатобумажных и льняных тканей²⁵⁵, в связи с чем в 2020 году город был удостоен звания Города трудовой доблести и славы²⁵⁶. Однако постепенное сворачивание производства на фоне общего кризиса 90-х годов сделало свое дело: на сегодняшний день большая часть фабрик и комбинатов закрыта, а на их месте располагаются полупустые торговые центры. Как следствие, в регионе сокращаются рабочие места, а отсутствие перспектив для карьерного роста и достойной оплаты труда приводит к оттоку молодого трудоспособного населения в другие субъекты Российской Федерации.

В этом отношении уместно вспомнить цитату Николая Карамзина, который писал: «Россия состоит не из Петербурга и не из Москвы, а из 50 или более частей, называемых губерниями; если там пойдут дела, как должно, то министры и Совет могут отдыхать на лаврах»²⁵⁷. Именно поэтому крайне важно обеспечивать

²⁵³ Проект закона Ивановской области «Об исполнении областного бюджета за 2025 год» // URL: <https://www.ivoblduma.ru/zakony/proekty-zakonov/52287/> (дата обращения: 03.06.2026).

²⁵⁴ Подробнее об истории текстильного дела в Ивановском крае см., в частности, *Бушуева М. А.* Ретроспективный анализ ивановского текстильно-промышленного кластера / М. А. Бушуева // Теория и практика общественного развития. 2011. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/retrospektivnyy-analiz-ivanovskogo-tekstilno-promyshlennogo-klastera-1> (дата обращения: 21.01.2025).

²⁵⁵ Ивановский край в истории Отечества : учебное пособие по историческому краеведению для учащихся 9 класса / К.Е. Балдин, В.Г. Барвенко, Г.В. Иваново; под ред. К.Е. Балдина; метод. обеспечение – Е.Д. Ерискина. – Иваново: ИД «Референт», 2007. С. 175.

²⁵⁶ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2020 № 444 «О присвоении почетного звания Российской Федерации «Город трудовой доблести» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202007020031>, 02.07.2020 (дата обращения: 15.07.2025).

²⁵⁷ «Записка о древней и новой России в её политическом и гражданском отношениях» — развёрнутый меморандум, составленный Н. М. Карамзиным для Александра I по просьбе его сестры Екатерины Павловны в 1811

межбюджетное регулирование на должном уровне, не допуская значительных различий в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В таких условиях вызывает обоснованные вопросы методика, в соответствии с которой делается вывод о сбалансированности бюджета субъекта РФ. Так, с точки зрения юридической нормы (т. е. «буквы закона») дотации являются собственными средствами бюджетов, в которые они зачисляются, а не федеральными средствами (ст. 47 Бюджетного кодекса РФ). Ссылаясь на данное обстоятельство, Верховный суд РФ в ряде дел указывал на сбалансированность регионального бюджета в ситуации получения им значительных сумм дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности²⁵⁸. Вместе с тем Верховный суд РФ также признавал недействующими законы субъектов РФ, которыми субъекты возлагали на себя расходные обязательства, исполнение которых возможно только в случае получения значительных дотаций из федерального бюджета. Такой подход, по мнению Верховного суда РФ, нарушает принципы самостоятельности и сбалансированности бюджетов, а также не обеспечивает баланс публичных и частных интересов²⁵⁹.

Таким образом, профицит бюджета при значительной доле межбюджетных трансфертов в составе доходов вводит в заблуждение относительно реального финансового состояния субъекта Российской Федерации. Наиболее корректно было бы производить расчет соотношения доходной и расходной составляющих бюджета без учета таких безвозмездных поступлений – как минимум, без учета

году. Вошёл в историю как первый манифест российского консерватизма // <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/karamzin.htm> (дата обращения: 13.05.2025).

²⁵⁸ Так, к примеру, в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.12.2016 № 50-АПГ16-29 было указано: «суд не учел и тот факт, что дотационный характер бюджета Омской области обусловлен не низким налоговым потенциалом Омской области, а действующей бюджетной системой (с целью обеспечения сбалансированности бюджетов федеральным законодателем предусмотрен механизм межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций, субсидий, субвенций). При этом в соответствии со статьей 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации дотации являются собственными средствами бюджетов, в которые они зачисляются, а не федеральными средствами. При таких обстоятельствах у суда нет оснований для вывода о несбалансированности бюджета Омской области».

²⁵⁹ Характерными примерами таких споров могут служить Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.07.2016 № 42-АПГ16-6, Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 02.12.2015 № 83-АПГ15-15, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.11.2015 № 74-АПГ15-26. – Тексты доступны в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

дотаций, которые (в отличие от субсидий и субвенций) не являются даже целевыми средствами и выделяются исключительно с целью покрытия бюджетных разрывов.

В данном случае теоретический вопрос о правовой природе бюджетных доходов приобретает особое практическое значение, поскольку об экономической самостоятельности субъекта Российской Федерации можно говорить только в ситуации бюджета, сбалансированного по «первичным»²⁶⁰ доходным статьям, под которыми понимаются «доходы, поступающие в соответствующий бюджет непосредственно от физических и юридических лиц, международных организаций, правительств иностранных государств. Эти доходы не являются расходами какого-либо публично-правового образования, чьи бюджеты включаются в бюджетную систему РФ, и не имеют по общему правилу целевого назначения»²⁶¹. Во всех остальных случаях картина неправдоподобна.

Стоит признать, что законодатель это предусмотрел, и при установлении бюджетного правила на уровне регионального и местного бюджетов (ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ) подчеркнул, что дефицит бюджета субъекта (или местного бюджета) не должен превышать 15% (10% для местного бюджета) утвержденного общего годового объема доходов бюджета соответствующего уровня без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. К таким безвозмездным поступлениям по смыслу Бюджетного кодекса РФ относятся межбюджетные трансферты всех видов. Таким образом, несмотря на то что межбюджетные трансферты законодательно отнесены к категории собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации (или местного бюджета) и по общему правилу участвуют в расчете показателя дефицита, для оценки реальной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации (или муниципалитета) применяется отличная от общепринятой методика, и трансферты всех видов подлежат исключению из формулы.

²⁶⁰ Пауль А. Г. именует такие доходы «первичными», в то время как под «вторичными» понимает те доходы, которые поступают в бюджет из другого бюджета, выступая при этом расходами последнего. «Вторичные» доходы, как правило, имеют целевое назначение, а их размер определяется в твердой сумме, дифференцируемой в зависимости от обеспеченности получающего бюджета и других факторов (Пауль А. Г. Доходы бюджетов : бюджетно-правовое исследование : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А. Г. Пауль. – Воронеж, 2012. – С. 18).

²⁶¹ Там же. С. 17.

Данный подход видится обоснованным, но вместе с тем вызывает вопросы изначальное отнесение законодателем межбюджетных трансфертов в форме дотаций в состав собственных доходов бюджета соответствующего уровня, принимая во внимание направленность и правовую природу таких трансфертов. С учетом ориентированности дотаций на межбюджетное выравнивание, вероятно, более корректным было бы отнести их к категории источников финансирования дефицитов бюджетов: такой подход позволил бы, с одной стороны, учитывать их при определении общей сбалансированности бюджетных показателей, а с другой – исключать из расчета при определении финансового результата без специальных оговорок.

Как бы там ни было, основной риск при использовании нецелевых межбюджетных трансфертов (дотаций) как метода бюджетной сбалансированности заключается в особом характере правоотношений, складывающихся между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации. Межбюджетная поддержка, устраняя бюджетные дисбалансы, может как заинтересовать органы публичной власти субъекта Российской Федерации в мобилизации дополнительных доходов, так и породить региональное иждивенчество – все зависит не только от нормативных правовых актов и конкретных юридических норм, но и от правосознания субъектов публичной власти и правовой культуры в целом.

В уже упомянутой работе Арлашкина И.Ю. проводится разграничение мероприятий фискальной децентрализации на «налоговую децентрализацию», которая обладает выраженным стимулирующим эффектом, и межбюджетные трансферты, которые – напротив – искажают фискальное (т. е. бюджетное) поведение региональных властей, лишая их стимулов к развитию налоговой базы и территориальной экономики, что негативно влияет на экономический рост²⁶².

Справедливость данной мысли подтверждается Ю.А. Крохиной, по мнению которой «закрепленный действующим законодательством порядок формирования

²⁶² Арлашкин И.Ю. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 54–68.

доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации посредством предоставления межбюджетных трансфертов позволяет усомниться в эффективности механизма перераспределения бюджетных доходов в форме финансовой помощи»²⁶³, поскольку «действующая система межбюджетных трансфертов предполагает предоставление бюджетных средств территориям, где ничего не производится, и не стимулирует их на поиск новых доходных источников, или увеличение имеющихся»²⁶⁴.

Приведенный вывод подтверждается также эмпирическими исследованиями, результаты которых легли в основу выводов, сделанных в работе «Региональные дисбалансы: Россия и Сибирь». Авторами затрагивается вопрос эффективности нецелевых межбюджетных трансфертов и отмечается, в частности, что «в тенденции прирост сбалансированности бюджетной обеспеченности в результате распределения трансфертов сокращается»²⁶⁵. При этом параллельно наблюдается ухудшение показателей у субъектов РФ, занимающих лидирующие позиции, что снижает их заинтересованность в развитии собственной экономики.

Российский пример в этом отношении далеко не единственный – так, хорошо известна проблема «бюджетного иждивенчества» в объединенной Германии, когда федеральному правительству пришлось прибегнуть к изъятию части средств у земель-доноров с целью последующей передачи их землям-реципиентам. Однако впоследствии стало очевидным: «финансовое выравнивание стало еще более чем до объединения значимым для земель-реципиентов и экономически невыгодным для земель-доноров»²⁶⁶. Подобные меры не раз становились предметом рассмотрения в Федеральном Конституционном Суде ФРГ по жалобам федеральных земель, однако признавались конституционными, поскольку «принцип федерализма в межбюджетных отношениях реализуется не только

²⁶³ Крохина Ю. А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. С. 24–28 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

²⁶⁴ См. там же.

²⁶⁵ Лавровский Б. Л. Региональные дисбалансы: Россия и Сибирь: монография / Б. Л. Лавровский, Е. А. Горюшкина, Е. А. Шильцин; под редакцией чл.-корр. РАН В. И. Сулова. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. С. 187.

²⁶⁶ Тоганова Н. В. Система финансового выравнивания в объединенной Германии // Вестник ТГУ. 2009. №1. С. 275.

посредством предоставления субъектам федерации определенных прав, но и наложения на них ряда обязанностей. Одной из таких обязанностей является оказание финансовой помощи землями-донорами землям с низким финансовым потенциалом»²⁶⁷.

В мире на сегодняшний день можно выделить две модели межбюджетного регулирования в условиях федерации по критерию сложившегося в правовой культуре отношения к нецелевой финансовой помощи.

Модель № 1 предполагает, что субъект условно выводится на максимальную «самоокупаемость», что на практике означает исключительно целевой характер предоставляемых извне средств, минимизацию нецелевых трансфертов и – в первую очередь – привлечение в субъекты федерации капиталовложений для усиления доходного потенциала территории, роста ее инвестиционной привлекательности для бизнеса и развития доступной инфраструктуры для населения. Примером реализации такой модели на практике выступают США, где трансферты, как правило, не применяют в качестве инструмента бюджетного выравнивания²⁶⁸. Вместе с тем целевое финансирование (в виде блочных или формульных грантов) активно используется, когда речь идет о государственных программах (к примеру, медицинская программа «Medicaid», образовательная «IDEA», гранты «TANF» и др.)²⁶⁹ и проектах развития штатов и муниципалитетов. Отметим также, что в целом уровень самостоятельности штатов в американской модели намного выше, что находит свое отражение не только в бюджетной, но также и в налоговой политике. Так, хорошо известно, что штаты конкурируют между собой за налогоплательщиков, предоставляя особые условия для бизнеса и добиваясь концентрации ресурсов на своей территории.

Модель № 2, напротив, предполагает наличие в федеративном государстве четкого и прозрачного механизма, позволяющего оказывать поддержку субъектам

²⁶⁷ Морозова О. С. Основные тенденции развития института финансового выравнивания в ФРГ // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2014. №4. С. 170.

²⁶⁸ Тюрина Ю. Г. Подходы к классификации межбюджетных трансфертов в мировой практике // Вестник экономической безопасности. 2022. №3. С. 296.

²⁶⁹ Шептура А. В. Сравнительный анализ практики межбюджетного выравнивания в Российской Федерации и США // Прогрессивная экономика. 2025. № 6. С. 161–162.

федерации в виде нецелевых поступлений. Россия не единственная страна, которая придерживается такой модели. Так, безусловные трансферты предоставляются провинциям в Канаде, ранее также был рассмотрен пример Германии. Примером успешной реализации данной модели можно считать Индию, где штаты вправе претендовать на два вида трансфертов от центрального (федерального) правительства: уставные (предоставляются исключительно нуждающимся штатам в соответствии с положениями Конституции Индии) и дискретные (их штаты могут получить дополнительно к уставным) гранты²⁷⁰. Необходимость предоставления трансфертов обусловлена в первую очередь тем, что основные налоги, приносящие наибольший доход, зачисляются в федеральный бюджет. При этом в период с 1978 по 2016 гг. доля налоговых доходов бюджетов штатов превышала долю межбюджетных трансфертов. За период с 2010 по 2022 год экономика Индии выросла в 2,5 раза, став лидером мирового рынка в сфере финансовых и технологических услуг²⁷¹.

Обе модели имеют право на существование, поскольку исторически и экономически обусловлены, однако споры вокруг эффективности дотаций как метода сбалансированности бюджетной системы продолжаются и, вероятно, достигнуть консенсуса сторонники и противники данного метода смогут не скоро. Колоссальную роль в оценке дотаций играет правосознание и правовые чувства населения – подтверждением тому служит приведенный выше пример Германии. Ориентированность законодателя на консолидацию ресурсов с целью их последующего перераспределения в пользу субъектов федерации с низкой обеспеченностью, как правило, находит поддержку у населения в периоды социальных потрясений и политических перестроек (объединение Германии вполне можно считать подобным событием), однако вызывает неприятие, когда переживания от свершившихся перемен уступают место обыденности.

Поскольку правосознание ложится в основу нормативного регулирования, применявшаяся долгое время в Германии агрессивная модель межбюджетного

²⁷⁰ Юсупова Р. А. Межбюджетные отношения в мировой практике: опыт Индии // Экономика и управление. 2023. № 3. С. 64 // URL: <https://ekam-journal.com/images/2023/3-2023/YUSUPOVA.pdf> (дата обращения: 09.09.2025).

²⁷¹ Там же. С. 63.

выравнивания нашла отражение в нормативных правовых актах, так как удовлетворяла тем правовым чувствам, которые сложились на тот момент в обществе. Однако впоследствии ожидания населения не оправдались, правовое регулирование вступило в противоречие с правовой культурой, что и привело к спорам, рассматривать которые пришлось органу конституционного контроля. Юрисдикционные акты в этом отношении стали источником консенсуса, поскольку обосновывали правомерность модели межбюджетного выравнивания, опираясь на природу федерализма.

Несмотря на крайне противоречивое отношение к дотациям как способу сбалансированности бюджетной системы в условиях федерации, споры возникают также применительно к иным формам межбюджетных трансфертов, в частности – субвенциям. В таком случае именно индивидуальные (юрисдикционные) акты становятся важнейшим элементом механизма правового регулирования, обеспечивая претворение в жизнь тех идей, которые были заложены законодателем при создании соответствующей нормативной основы.

По общему правилу, субвенции могут предоставляться как из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации (ст. 133 Бюджетного кодекса РФ), так и из бюджета субъекта Российской Федерации в местный бюджет (ст. 140 Бюджетного кодекса РФ). При этом характерной чертой субвенций выступает то, что они предоставляются бюджетом вышестоящего уровня для финансового обеспечения переданных полномочий публично-правового образования нижестоящего уровня. В практике арбитражных судов можно встретить споры, возникающие на фоне противоречий относительно источника финансирования тех или иных обязательств. Так, в 2007 году Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа рассмотрел целую череду дел²⁷², предметом иска в которых

²⁷² См., в частности, постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13.03.2007 № Ф08-7253/2006 по делу № А63-6743/2006-С3 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6cc6a010-7cd6-4feb-935d-482975285d97/f6dcd16a-6ff5-4b06-8285-20ecace35d84/A63-6743-2006_20070313_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.09.2025); постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13.03.2007 № Ф08-99/2007 по делу № А63-9441/2006-С3 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8cc4ab9d-3ab8-4f7a-af3d-069262b78621/995a5041-d96b-4b3e-b7f2-a9482111dd8f/A63-9441-2006_20070313_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.09.2025); постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 22.02.2007 № Ф08-540/2007 по делу № А63-1298/2005-С3 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a1fe9375-651d-431d-b7d0-f13e19d7a28d/63f57949-143e-4307-ba0d-6709583de35a/A63-1298->

были требования ООО «Ставропольрегионгаз» к Министерству финансов РФ, Министерству финансов Ставропольского края и еще ряду органов власти о взыскании затрат, связанных с предоставлением гражданам льгот в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» по оплате потребленного природного газа.

Между ООО «Ставропольрегионгаз» и Управлением труда и социальной защиты населения районной администрации был заключен договор о предоставлении 50% скидки по оплате природного газа инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, в соответствии с Федеральным законом. По условиям договора общество обязалось предоставить льготы по оплате газа указанной категории потребителей, а Управление – по мере поступления средств из Фонда компенсации и в пределах бюджетных ассигнований оплачивать на основании актов-сверок и счетов-фактур расходы общества, связанные с предоставлением льгот. Общество в полной мере исполнило принятые на себя обязательства, однако Управление произвело возмещение лишь частично, вследствие чего общество и обратилось в суд с иском о взыскании невыплаченной суммы возмещения.

Суды всех трех инстанций встали на сторону общества, однако спор касался не столько самого факта возмещения (данная обязанность прямо вытекала из договора и едва ли могла быть поставлена под сомнение), сколько того, за счет какого бюджета такое возмещение должно быть осуществлено. Минфин России настаивал на том, что иск необходимо удовлетворить за счет края, поскольку к компетенции органов власти субъектов РФ отнесено формирование бюджетов субъектов РФ в части расходов на социальную защиту инвалидов, а дефицит финансирования не может быть основанием для неисполнения обязанностей по возмещению льгот, тем более что Ставропольскому краю были выделены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета.

[2005_20070222_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c7cb94a7-a2e6-4085-abc3-ed968153effc/2f20a65e-75a3-4b2b-900c-95b07b2fd3c8/A63-6742-2006_20070206_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 10.09.2025); постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.02.2007 № Ф08-57/2007 по делу № А63-6742/2006-С3 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c7cb94a7-a2e6-4085-abc3-ed968153effc/2f20a65e-75a3-4b2b-900c-95b07b2fd3c8/A63-6742-2006_20070206_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.09.2025).

Однако суды с логикой Минфина России не согласились, указав на то, что вопросы социальной защиты относятся к совместному ведению РФ и субъектов Российской Федерации, при этом РФ не вправе устанавливать льготы с возложением обязанности по их финансированию на субъект РФ за счет собственных доходов последнего. Обязанность субъекта Российской Федерации по финансированию льгот установлена федеральным законодательством, а значит, должна сопровождаться передачей необходимых финансовых средств нижестоящим бюджетам в форме субвенций. Таким образом, суд со ссылкой на п. 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23²⁷³ установил, что взыскание должно осуществляться с Российской Федерации независимо от того, были ли предусмотрены соответствующие расходы в бюджете субъекта.

Приведенный пример свидетельствует – с одной стороны – о роли юрисдикционных актов в механизме правового регулирования, а с другой – о несовершенстве метода в целом, поскольку право на целевые трансферты субъекты Российской Федерации в ряде случаев вынуждены отстаивать в судебном порядке. Если в случае с дотациями вопрос заключается в их целесообразности, то необходимость субсидий и субвенций как строго целевых трансфертов под вопрос не ставится – дискуссии ведутся относительно порядка их предоставления. При этом, как указывает А.Г. Пауль, сама по себе недостаточность субвенции не должна толковаться как возможность отказа от реализации делегированных полномочий²⁷⁴. Это обусловлено приоритетом прав и законных интересов граждан, которые не должны претерпевать неудобства в связи с неурегулированностью финансовых вопросов между уровнями власти.

Прозрачность и гарантированность – это те базовые начала межбюджетного финансирования, которые ложатся в основу правоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации

²⁷³ Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // «Вестник ВАС РФ», № 8, август, 2006; «Российская газета», № 123, 07.06.2019.

²⁷⁴ Пауль А. Г. Бюджетное право : учебник. – Москва : Проспект, 2021. С. 105.

– получатели межбюджетных трансфертов должны быть уверены в том, что запланированные суммы трансфертов будут выплачены, а Российская Федерация – в том, что они будут направлены на строго определенные цели, что обуславливает необходимость усиления финансового контроля (в частности, аудита эффективности) в отношении участников бюджетного процесса.

Таким образом, такой метод бюджетной сбалансированности как межбюджетные трансферты может и должен применяться в условиях федерации. Нормативное регулирование на сегодняшний день создает предпосылки для совершенствования метода, пробелы компенсируются юрисдикционными актами, однако правосознание ориентировано не на долгосрочное развитие субъекта Российской Федерации на перспективу, а на сиюминутное «закрытие» бюджетного дефицита трансфертом, что существенно снижает эффективность публичных финансов.

Значение межбюджетных трансфертов в условиях федерации предопределяется целями общегосударственной и региональной политики, а также применимой и исторически обусловленной моделью межбюджетного регулирования. Необходимо учитывать особенности конкретного субъекта Российской Федерации, его экономический потенциал и, исходя из этого, внедрять новые механизмы привлечения инвестиций в субъект Российской Федерации, оказывая при необходимости поддержку на федеральном уровне²⁷⁵. При этом в условиях, когда на субъекты Российской Федерации возлагается значительная ответственность за реализацию мер социального характера, помощь Российской Федерации более чем оправдана для обеспечения равенства прав граждан на всей территории страны.

²⁷⁵ Подробнее на примере Дальнего Востока и Арктики см., в частности, *Варламова А. Н.* Основные направления правового регулирования экономики Дальнего Востока и Арктики / А. Н. Варламова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 4. С. 3–8.

Бюджетные кредиты

Третьим применимым методом сбалансированности бюджетной системы выступает бюджетный кредит, под которым понимаются денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ).

С точки зрения теории финансового права бюджетный кредит представляет из себя самостоятельный правовой институт²⁷⁶. На сегодняшний день он получил нормативное закрепление в Бюджетном кодексе РФ и в других принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах. Так, средства бюджетных кредитов рассматриваются законодателем в качестве источников финансирования дефицитов бюджетов (статьи 94, 95 Бюджетного кодекса РФ), в связи с чем они не участвуют в формировании доходной или расходной составляющих, но при этом учитываются при определении бюджетной сбалансированности (ст. 33 Бюджетного кодекса РФ). Таким образом, подход, нашедший отражение в Бюджетном кодексе РФ, исходит из того, что бюджетные расходы безвозвратны, тогда как бюджетные кредиты расходами не признаются симметрично тому, как государственные заимствования не признаются доходами.

В соответствии с действующим нормативным правовым регулированием, бюджетные кредиты могут предоставляться бюджету субъекта Российской Федерации как из федерального бюджета, так и из бюджета другого субъекта Российской Федерации. Цели предоставления и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете либо законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом к

²⁷⁶ Покачалова Е. В., Швецова И. В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права / Е. В. Покачалова, И. В. Швецова // Вестник СГЮА. 2021. №5 (142). С. 234–242.

правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство РФ, если иное прямо не предусмотрено Бюджетным кодексом РФ (абз. 3 п. 1 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ).

В целях предоставления бюджетного кредита заключается соглашение (дополнительное соглашение), которое носит характер индивидуального акта. Порождаемые таким соглашением правоотношения основаны на принципах возвратности и возмездности (п. 2 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ) – в этом заключается основное отличие данного метода поддержания сбалансированности бюджетной системы от рассмотренных ранее межбюджетных трансфертов, которые – напротив – являются безвозмездными и, как правило, невозвратными поступлениями.

Кроме того, в случае, если предоставленные из федерального бюджета бюджету субъекта РФ кредиты не погашаются в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ (абз. 4 п. 1 ст. 93.3 Бюджетного кодекса РФ).

Однако на практике все обстоит несколько иначе. Принимая во внимание, что действующее нормативное регулирование позволяет предоставлять бюджетные кредиты в целях частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации²⁷⁷, на сегодняшний день данный институт во многом выполняет роль скрытых межбюджетных трансфертов. Так, Распоряжением Правительства от 10.07.2025 №1853-р²⁷⁸ были списаны долги по бюджетным кредитам для 25

²⁷⁷ П. 2 Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год (утв. постановлением Правительства РФ от 26.12.2016 № 1482 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201612290080>, 29.12.2016 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202109300046>, 30.09.2021 (дата обращения: 06.01.2026).

²⁷⁸ Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2025 № 1853-р «О списании задолженности Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики,

регионов на общую сумму 42,7 млрд рублей, вследствие чего сама идея бюджетного кредитования ретроспективно подменяет собой классические межбюджетные трансферты.

Списание было осуществлено на основании постановления Правительства РФ от 01.02.2025 № 79²⁷⁹, согласно которому списанию подлежали две трети задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией, сложившейся по состоянию на 01.03.2024 (за рядом исключений). Однако списание предполагалось «целевым»: так, не менее половины высвобождаемых средств субъект обязан был направить на финансовое обеспечение мероприятий в рамках реализации инфраструктурных проектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Другая половина высвобождаемых средств могла быть направлена на финансирование иных обозначенных в постановлении сфер (переселение граждан из аварийного жилищного фонда; реализация инфраструктурных проектов, направленных на обновление подвижного состава общественного транспорта общего пользования, и др.).

В такой ситуации говорить о возмездности и возвратности не приходится, что противоречит сути анализируемого правового метода. Безусловно, необходимо принимать во внимание, что списание бюджетных кредитов происходит не в полном объеме и в строгом соответствии с положениями постановления Правительства РФ, однако вызывает вопросы правовая логика такой инициативы. В связи с этим в литературе обосновывается точка зрения о том, что бюджетные кредиты могут быть отнесены к публичным расходам, которые – в свою очередь – следует разделять на безвозвратные и возвратные (кредиты). Такой

Республики Крым, Республики Марий Эл, Республики Северная Осетия - Алания, Республики Тыва, Забайкальского края, Пермского края, Хабаровского края, Архангельской области, Брянской области, Калужской области, Курганской области, Новгородской области, Омской области, Орловской области, Псковской области, Самарской области, Свердловской области, Челябинской области, Ярославской области, Еврейской автономной области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507140024>, 14.07.2025 (дата обращения: 15.09.2025).

²⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 01.02.2025 № 79 «Об утверждении Правил списания задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по отдельным бюджетным кредитам и направления средств, высвобождаемых в результате списания задолженности субъектов Российской Федерации по указанным бюджетным кредитам» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502060027>, 06.02.2025 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202509160018>, 16.09.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

«асимметричный» подход исходит из того, что «долг перед публичной властью отличается от долга в коммерческом обороте или от потребительских кредитов. Вероятность его погашения заметно ниже в силу самой природы кредитования за публичный счет: к нему прибегают, когда кредитование в частных финансовых институтах недоступно из-за повышенного риска. Кроме того, в публичных интересах может оказаться даже добровольное прощение долга»²⁸⁰. Рассмотренный пример со списанием долгов субъектов РФ подтверждает обоснованность такого подхода.

Субъект Российской Федерации реализует свое право и подписывает дополнительное соглашение (индивидуальный акт), на основании которого правоотношения сторон по погашению задолженности претерпевают изменения, вместе с тем в отсутствие возможности погашения кредитных обязательств на момент подписания такого соглашения (т.е. в отсутствие собственно «высвобождаемых средств»), обоснованным будет вопрос относительно источника финансирования обозначенных в постановлении Правительства РФ сфер. Если средств нет в моменте, то нет уверенности, что они появятся впоследствии. Дополнительно в пользу данного вывода говорит и то обстоятельство, что финансируемые сферы имеют очевидную социальную направленность, т. е. средства не инвестируются, а направляются на удовлетворение потребностей населения субъекта Российской Федерации. В отсутствие реального экономического роста исполнить обязательства (даже с учетом изменений, внесенных дополнительным соглашением) субъект Российской Федерации в перспективе все равно не сможет.

Приведенные выше обстоятельства ставят под сомнение вопрос эффективности бюджетных кредитов как способа поддержания сбалансированности бюджетной системы. Данный метод может применяться, однако предоставление кредита на покрытие бюджетного дефицита априори ставит

²⁸⁰ Финансовое право : учебник / под. ред. И. В. Хаменушко, Е. В. Овчаровой, С. Г. Пепеляева. – Москва : Статут, 2024. С. 134.

под сомнение возможность субъекта Российской Федерации исполнить обязательство по возврату кредитных средств впоследствии.

Бюджетное законодательство не допускает «банкротства» субъекта Российской Федерации, но предусматривает возможность введения временной финансовой администрации, что прямо предусмотрено статьей 168.2 Бюджетного кодекса РФ. Однако это не означает автоматическое установление такого режима при достижении пороговых значений задолженности (подробнее данная проблема рассмотрена ранее при анализе бюджетного правила). Это обусловлено как общей логикой «невмешательства» в дела субъекта РФ, так и тем, что переложение ответственности за платежеспособность субъекта Российской Федерации не сможет кардинально изменить ситуацию в моменте, но может привести к непродуманным шагам без учета региональной специфики, что недопустимо.

Таким образом, Российская Федерация стремится поддерживать финансовую обеспеченность субъектов Российской Федерации посредством реструктуризации и списания задолженности, допуская просрочки по соглашениям в ущерб собственным финансовым интересам. При этом, вероятно, во внимание принимается то обстоятельство, что неплатежи по кредиту – это лишь следствие, а реальная причина кроется в низкой финансовой обеспеченности целого ряда субъектов Российской Федерации. В такой ситуации принудительное исполнение, т. е. возврат средств за счет межбюджетных трансфертов или отчислений от федеральных налогов и сборов, приведет к усугублению финансового положения субъекта РФ, в результате чего в первую очередь пострадает население. Принимая во внимание конституционные гарантии граждан, а также руководствуясь интересами бюджетной системы в целом, реализация приведенных положений Бюджетного кодекса РФ о принудительном возврате бюджетных кредитов на сегодняшний день не получила своего распространения²⁸¹.

²⁸¹ Единственным известным примером применения положений п. 2 ст. 93.4 БК РФ о принудительном взыскании в федеральный бюджет средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, выступает дело муниципального образования «Трехгорный городской округ». По обстоятельствам дела, Минфин РФ издал Приказ от 24.07.2012г. № 272 «Об удержании с муниципального образования «Трехгорный городской округ» Челябинской области средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет» в связи с нарушением муниципальным образованием сроков исполнения обязательств по соглашению о реструктуризации задолженности. Муниципальное образование Трехгорный городской округ Челябинской области в лице Администрации г.

Принципиально иная роль отведена бюджетным кредитам инвестиционного характера, которые на сегодняшний день могут предоставляться в форме:

– инфраструктурных бюджетных кредитов (ИБК) на цели финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов²⁸², отобранных в соответствии с постановлением Правительства РФ²⁸³ (ст. 93.3 Бюджетного кодекса РФ);

– специальных казначейских кредитов (СКК) или иначе казначейских инфраструктурных кредитов (КИК), которые предоставляются²⁸⁴ субъектам РФ Федеральным казначейством в рамках осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета при условии, что предоставление КИК предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете (ст. 93.9 Бюджетного кодекса РФ).

Инфраструктурные кредиты – это прогрессивная вариация классического института бюджетного кредита как метода сбалансированности бюджетной

Трехгорного обратился в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением о признании данного приказа недействительным. В обоснование заявленных требований заявитель указывал на отсутствие оснований для вынесения оспариваемого приказа, поскольку, соглашение о реструктуризации задолженности, ненадлежащее исполнение которого, по мнению ответчика, свидетельствует о необходимости издания оспариваемого приказа, является ничтожным, в связи с чем, правовых оснований для удержания денежных средств у ответчика не имелось. Требования заявителя были удовлетворены. Впоследствии судами апелляционной и кассационной инстанций решение было оставлено без изменения // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/9cbcf025-ca9f-465e-b26e-60866b3a2144> (дата обращения: 06.01.2026).

²⁸² Постановление Правительства РФ от 14.07.2021 № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов» (в ред. от 30.05.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107270002> от 27.07.2021; URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405310098> от 31.05.2024.

²⁸³ Постановление Правительства РФ от 14.07.2021 № 1189 «Об утверждении Правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107270021> от 27.07.2021; URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202504290013> от 29.04.2025.

²⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 25.01.2025 № 48 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета, а также их использования и возврата» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502110031> от 11.02.2025; постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2025 № 566 «Об утверждении Правил отбора (одобрения) инфраструктурных проектов (мероприятий), источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета, и изменения параметров (характеристик) отобранных (одобренных) инфраструктурных проектов (мероприятий)» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202504290013> от 29.04.2025.

системы, которая ориентирована на создание в субъекте Российской Федерации материально-производственной базы, т. е. на экономический рост. В долгосрочной перспективе данный метод повышает бюджетную обеспеченность субъекта Российской Федерации за счет притока инвестиций и роста налоговых доходов бюджета.

Нормативное регулирование осуществляется преимущественно на уровне подзаконных нормативных правовых актов, а именно – постановлений Правительства РФ. При этом Бюджетный кодекс РФ создает лишь законодательные рамки для последующей детализации. Инфраструктурные кредиты позволяют инвестировать в субъекты Российской Федерации и предоставлять им льготные условия кредитования (по сравнению с условиями коммерческих банков). При этом априори целевой характер предопределяет стратегическое значение данного института для развития субъектов Российской Федерации и совершенствования региональной политики.

Таким образом, бюджетные кредиты – это метод правового регулирования, который может и должен применяться наравне с межбюджетными трансфертами с целью повышения ответственности должностных лиц субъектов Российской Федерации за эффективное расходование бюджетных средств. Однако, принимая во внимание негативную статистику по возврату бюджетных кредитов субъектами Российской Федерации, предпочтение стоит отдавать инфраструктурным кредитам, которые не могут предоставляться на покрытие бюджетного дефицита, а направлены на искоренение причин дефицита и улучшение бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

§ 2. Сбалансированность местных бюджетов в условиях единства системы публичной власти

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Принятый недавно Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²⁸⁵ закрепил данный принцип посредством кардинального пересмотра подходов к организации местного самоуправления в сторону усиления вертикали власти и подтвердил тенденции по его планомерному огосударствлению.

Местные бюджеты – это третий уровень бюджетной системы, который обладает независимостью, в связи с чем при анализе механизма сбалансированности бюджетной системы муниципальному уровню также необходимо уделить внимание.

Динамика показывает, что на сегодняшний день сохраняется высокий уровень зависимости бюджетов муниципальных образований от межбюджетных трансфертов. «Так, если в 2015 году в объеме доходов местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов составляла 63,4%, то в 2019 году — 66%»²⁸⁶. На неблагоприятную тенденцию указывает в своей работе и С.А. Авакьян, который отмечает, что «лишь 8–10% своего бюджета местное самоуправление пополняет

²⁸⁵ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023>, 20.03.2025 (дата обращения: 15.12.2025).

²⁸⁶ Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Материалы к заседанию на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления» // <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBwYjx6dRDc3cQmcYQMVoY.pdf> (дата обращения: 31.01.2025)

собственными стараниями, остальное получает как поступления из государственного бюджета»²⁸⁷.

Из обозначенного выше с очевидностью следует, что местное самоуправление де-факто утратило свою финансовую самостоятельность, что на практике ведет к обесценению данного института и снижению его роли в политической жизни страны, несмотря на то что именно местные сообщества²⁸⁸ выступают основой для нормального функционирования института гражданского общества, который является неотъемлемой составляющей реализации демократических принципов²⁸⁹.

Как указал Конституционный суд РФ в постановлении от 17.06.2004 № 12-П, «бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять межбюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов»²⁹⁰.

Складывается довольно парадоксальная ситуация: наиболее значимый для народа институт политической жизни утрачивает свою состоятельность и не может выполнять возложенные на него функции в связи с недостаточным финансированием, что вынуждает местное самоуправление встраиваться в

²⁸⁷ Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. №1. С. 16.

²⁸⁸ Отметим, что, по мнению Баженовой О. И., применительно к населению муниципальных образований стоит использовать именно термин «местное сообщество», который является «оптимальным социологическим термином, выражающим один из ключевых аспектов сущности местного самоуправления, а именно его коллективную субъектность». Баженова О.И. определяет «местное сообщество» как социальную группу, «основанную не на обязательной психологической взаимосвязи между людьми (хотя ее наличие не отрицается), а на их соединении по месту жительства на почве совместного решения проблем жизнеобеспечения, т.е. реализации общего интереса, через демократический механизм (демократическое действие)» (Баженова О. И. Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым / О. И. Баженова // Местное право. 2024. № 4. С. 3–14).

²⁸⁹ Характерным примером здесь выступает ситуация с полномочиями органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды. По данному вопросу см. Заславская Н. М. Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды между федеральными и региональными органами исполнительной власти на современном этапе // Экологическое право. 2023. № 4. С. 21–28.

²⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 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» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision30281.pdf> (дата обращения, 12.08.2025).

систему государственной власти за счет перераспределения полномочий²⁹¹. Так, к началу 2020 года законы о перераспределении полномочий действовали в 52 субъектах Российской Федерации, что затронуло более 4 тыс. (4 231) муниципалитетов²⁹². В основном частично или полностью перераспределялись полномочия в области градостроительства и землепользования, территориального планирования – т. е. потенциально доходные полномочия. При этом ранее Конституционный суд РФ в постановлении от 02.11.2006 № 540-О отмечал, что «при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодателем соблюден принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям»²⁹³.

Передача полномочий муниципалитетам с предоставлением соответствующего финансирования в виде субвенций также не всегда осуществляется на бесконфликтной основе. Так, в практике арбитражных судов встречаются дела, свидетельствующие о спорах между местными администрациями и органами власти субъектов по вопросам финансирования тех или иных статей. К примеру, в 2022 году Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа рассматривал спор между Окружной администрацией города Якутска и Министерством образования и науки Республики Саха (Якутия)²⁹⁴. Как указывала в заявлении местная администрация, в размер субвенции, предоставленной в целях обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение

²⁹¹ Как указывает Н.Л. Пешин, «местное самоуправление все больше и больше встраивается в систему государственной власти и все больше отдаляется от местных жителей, населения муниципальных образований» (Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29).

²⁹² См. там же.

²⁹³ Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision15562.pdf> (дата обращения: 12.08.2025).

²⁹⁴ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 07.07.2022 № Ф02-2633/2022 по делу № А58-5191/2020 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/975496eb-40fa-4ca7-bbcd-c8c3ff7798ac/19371696-e402-465d-9c06-7c414962939d/A58-5191-2020_20220707_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025).

общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, не были включены расходы на оплату труда административно-хозяйственных работников, а также работников, осуществляющих финансовую и хозяйственную деятельность, охрану жизни и здоровья детей, следовательно, у местной администрации возникли убытки в виде выплаты из средств местного бюджета заработной платы перечисленным выше работникам.

Суды двух инстанций встали на сторону субъекта Российской Федерации, однако суд округа направил дело на новое рассмотрение, отметив, что спорные суммы оплаты труда должны включаться в размер субвенций, предоставляемых местным бюджетам, а также указав, что суды двух инстанций не обосновали мотивы, по которым приняли или отклонили доводы. На втором круге рассмотрения дела требования местной администрации все же были удовлетворены²⁹⁵.

Складывается ситуация, при которой местным бюджетам приходится через суд доказывать свое право на субвенции, когда на местное самоуправление перелagаются функции органов власти регионального уровня.

Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ завершил собой выстраивание единой вертикали публичной власти. Местное самоуправление де-факто встраивается и «примыкает» к власти региональной за счет перераспределения полномочий как в пользу субъекта Российской Федерации, так и – напротив – в пользу местного самоуправления, что подтверждается приведенными примерами. На практике все это приводит к нарушению принципа самостоятельности бюджетов (ст. 31 Бюджетного кодекса РФ), поскольку самостоятельность местных

²⁹⁵ Схожие по фабуле дела рассматривали по всей России: см., в частности, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.04.2021 № Ф01-1222/2021 по делу № А11-1579/2019 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/51ec0941-9dcd-4d5c-ac70-e867d70b8582/0fcf44e4-9079-4d57-afac-885f6cfce9cf/A11-1579-2019_20210421_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025); постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.11.2019 № Ф03-4392/2019 по делу № А37-59/2019 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/09085586-f4f5-4c12-8924-3d26d8d5efcd/06243581-28ed-45d2-a3da-62078e3bbf61/A37-59-2019_20191108_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025); постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.07.2019 № Ф06-48495/2019 по делу № А12-29372/2018 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d7f93512-5e99-4bc7-aae0-b9b0b35c0ac6/500c928f-5c37-4b65-af62-6b8201fb79aa/A12-29372-2018_20190710_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025).

бюджетов «растворяется» и становится практически неосязаемой в условиях всепроникающей государственной власти. Это характерный пример того, как бюджет публично-правового образования наглядно иллюстрирует складывающиеся тенденции и отражает изменения в модели управления на различных уровнях²⁹⁶.

Отметим, что конституционность института перераспределения полномочий неоднократно ставилась под сомнение, однако поступившие жалобы на нарушение прав местного самоуправления Конституционный Суд РФ не принял, «использовав для этого известные в конституционном процессе далеко не бесспорные аргументы»²⁹⁷. В статье Н. А. Шевелевой рассмотрена практика Конституционного Суда РФ в отношении бюджетных споров, заявителями по которым выступали органы местного самоуправления. По результатам исследования Н. А. Шевелева пришла к выводу о том, что «предметом обращения в Конституционный Суд РФ (...) послужили главным образом сложные для судебного рассмотрения вопросы принадлежности расходного обязательства тому или иному публично-правовому образованию, а также основания и возможности принятия муниципальными образованиями дополнительных расходных обязательств»²⁹⁸. Таким образом, органы местного самоуправления предпринимали определенные попытки по защите своих бюджетных полномочий, однако успехом они не увенчались.

Как бы там ни было для решения вопроса о применимых методах обеспечения бюджетной сбалансированности на местном уровне необходимо в первую очередь определиться с тем, действительно ли такая сбалансированность необходима в текущих условиях. Принимая во внимание, что все больше вопросов

²⁹⁶ Подробнее о различных моделях взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления см. *Троицкая А. А.* Дороги, которые мы выбираем: международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления / *А. А. Троицкая* // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 29–37. Также отмечается, что применительно к отдельным территориям представляется возможным говорить о наличии не только некоторых особенностей, но и вполне сложившихся нестандартных (т.е. отличающихся от общего правила) моделей организации публичной власти (*Ежукова О. А., Малютин Н. С.* Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 13–23).

²⁹⁷ *Баженова О. И.* Перераспределение полномочий между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации: по материалам судебной практики // Местное право. 2024. № 2. С. 59–72 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

²⁹⁸ *Шевелева Н. А.* Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2018. № 2. С. 157–171.

передается в ведение субъектов Российской Федерации, ответ не столь очевиден. Более того, применительно к местным бюджетам возникает обоснованный вопрос о реальной возможности соблюдения принципа самостоятельности бюджетов в условиях, когда доходных источников катастрофически не хватает для исполнения обязательств. В таком случае можно говорить о самостоятельности местных бюджетов *по полномочиям*, но самостоятельность *по доходам* де-факто утрачена. В силу концепции единства публичной власти и своей специфики местное самоуправление является логичным продолжением власти на местах, в связи с чем оптимальным методом балансирования выступают межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации, которые на сегодняшний день выполняют роль основного источника доходов для местных бюджетов.

Ранее в настоящей работе применительно к бюджету регионального уровня указывалось, что превалирование нецелевых трансфертов в качестве доходных источников – это тревожный сигнал, который свидетельствует о том, что не создаются условия для повышения инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации для бизнеса; т. е. субъект Российской Федерации «выживает» за счет федерального финансирования, в то время как экономический потенциал субъекта Российской Федерации остается на низком уровне, что естественным образом влияет на бюджетную обеспеченность субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, когда речь заходит о местных бюджетах, именно в трансфертах видится единственный и справедливый выход из ситуации; и причина кроется в том, что местные бюджеты лишены тех ресурсов для пополнения доходной составляющей бюджета, которые есть у субъектов Российской Федерации. Так, в местный бюджет поступают налоговые доходы, однако их поступления несопоставимы с налоговыми доходами субъектов Российской Федерации в силу установленного Бюджетным кодексом РФ порядка распределения: земельный налог, налог на имущество физических лиц в силу своей незначительности не могут обеспечить местный бюджет необходимыми финансами. Не спасает ситуацию даже тот факт, что на уровне муниципалитетов в незначительной пропорции

остаются поступления от НДФЛ (до 15% в зависимости от вида муниципального образования).

Дополнительно во внимание необходимо принимать то обстоятельство, что муниципалитеты лишены какой-либо реальной возможности влиять на выработку субъектами Российской Федерации своей экономической политики, во многом определяющей инвестиционный климат субъекта Российской Федерации. Другими словами, налоговые поступления местных бюджетов зависят от региональной власти, а потому едва ли перераспределение налоговых поступлений можно рассматривать в качестве эффективного метода сбалансированности бюджетной системы на местном уровне.

Что касается бюджетных кредитов как еще одного рассмотренного выше метода, то здесь ситуация осложняется тем, что бюджетный кредит рано или поздно необходимо возвращать и, как правило, с процентами (возвратность и платность – основные характеристики заемных правоотношений), что в условиях перманентного дефицита местного бюджета становится невозможным. В итоге задолженность, вероятнее всего, будет списана, и на выходе мы получим тот же межбюджетный трансферт.

Таким образом, межбюджетный трансферт остается единственным действенным методом для финансирования деятельности муниципалитетов в условиях перманентного дефицита местных бюджетов и отсутствия каких-либо реальных перспектив для изыскания дополнительных источников формирования бюджетных доходов местных сообществ. Относиться к этому можно по-разному, однако важно принимать во внимание правовые реалии, которые свидетельствуют о тенденции на выстраивание единой вертикали публичной власти, в которой муниципалитетам отведено строго определенное место.

§ 3. Сбалансированность бюджетной системы как элемент финансовой устойчивости государства

Сбалансированность бюджета – это в первую очередь состояние бюджета, его качественная характеристика. При этом, как отмечалось выше, целесообразность поддержания сбалансированности обусловлена целым рядом факторов, главный из которых – обеспечение бюджетной устойчивости государства как элемента его финансовой устойчивости.

Ранее указывалось, что способность бюджетной системы противостоять бюджетным рискам характеризует *бюджетную устойчивость*, важнейшими факторами которой выступают бюджетная сбалансированность и бюджетная стабильность. В литературе под бюджетной устойчивостью также предлагается понимать «состояние внутренней и внешней платежеспособности страны, ориентированной на достижение баланса доходов и расходов как государственного, так и местных бюджетов, а также максимальной эффективности расходования бюджетных средств»²⁹⁹. Действительно, возможность покрыть расходные обязательства за счет имеющихся ресурсов выступает основополагающей целью публично-правового образования и является проявлением его финансовой устойчивости. Систематический бюджетный дисбаланс демонстрирует неспособность государства гарантировать соблюдение прав граждан и выполнение перед ними своих социальных обязательств.

Н.А. Поветкина предлагает рассматривать механизм обеспечения финансовой устойчивости в двух состояниях: статическом (как совокупность элементов, объединенных для достижения определенных целей) и динамическом (как процесс, направленный на восстановление стабильного состояния в условиях

²⁹⁹ Орлов А. В. Бюджетная безопасность в системе экономической безопасности Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2020. №3. С. 299.

действия рисков, угроз)³⁰⁰. Приведенная позиция имеет большое значение при анализе механизма бюджетной сбалансированности, который органично встраивается в финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости и выступает – таким образом – его составной частью, элементом, «механизмом в механизме». В свою очередь «финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации является составным элементом более глобальной системы – механизма обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»³⁰¹.

Необходимо учитывать, что многоуровневость модели финансово-правового механизма обусловлена его объективной сложностью и множественностью правоотношений, возникающих в процессе его функционирования, и потому является вполне естественной. Данный вывод во многом подтверждается положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³⁰², в которой среди стратегических национальных приоритетов названа экономическая безопасность, включающая в себя (2) обеспечение устойчивости рубля и сбалансированности бюджетной системы; (22) сокращение дифференциации субъектов РФ по уровню и темпам социально-экономического развития, качеству жизни, стимулирование развития экономического потенциала регионов, укрепление их бюджетной обеспеченности; (25) совершенствование системы расселения и размещения производственных сил на территории РФ, преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в

³⁰⁰ «В статическом состоянии финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости как система представляет собой совокупность элементов, объединенных для достижения определенных целей, основанных на принципах социальной направленности, научности, прозрачности, плановости, прогнозирования, эффективности, ответственности управления и т. д., и тогда мы можем говорить о стабильности. В динамичном же состоянии он представляет собой процесс функционирования всех элементов на основе взаимодействия, взаимовлияния, взаимозависимости, который под действием рисков (угроз) нацелен на восстановление стабильного состояния, свойственного до действия рисков (угроз). И именно в этом случае мы можем говорить об устойчивости» (Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук: (специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право») / Поветкина Наталья Алексеевна; [Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации]. – Москва, 2016. С. 67).

³⁰¹ Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук: (специальность 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право») / Поветкина Наталья Алексеевна; [Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации]. – Москва, 2016. С. 68.

³⁰² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107030001>, 03.07.2021 (дата обращения: 13.08.2025).

столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий; (32) повышение эффективности использования бюджетных средств и управления принадлежащими государству активами, сохранение в собственности РФ имущества предприятий и других организаций, имеющих стратегическое значение, в том числе пакетов акций и др.

В свою очередь Стратегия экономической безопасности Российской Федерации в числе показателей состояния экономической безопасности называет «(20) дефицит федерального бюджета, в том числе ненефтегазовый дефицит федерального бюджета; ... 32) дефицит консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации»³⁰³. Таким образом, экономическая безопасность выступает элементом национальной безопасности, которая невозможна без финансовой устойчивости, реализуемой в том числе посредством бюджетно-правовых механизмов.

Вопрос суверенитета для государства является основным, а потому бюджетно-правовые механизмы в конечном счете направлены на его поддержание. Суверенитет – это довольно широкое понятие, охватывающее собой не только вопросы права и политики, но также экономики и даже в некотором смысле духовной сферы жизни общества. В теории права суверенитет определяется, во-первых, как верховенство государственной власти внутри страны, а во-вторых, как независимость ее на международной арене³⁰⁴. В свою очередь финансовый суверенитет представляет из себя объективную независимость государства при проведении внутренней и внешней финансовой политики, что обеспечивается в том числе наличием финансовой безопасности государства³⁰⁵. Строго говоря, финансовый суверенитет – это следствие обеспеченной на должном уровне финансовой устойчивости.

³⁰³ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201705150001>, 15.05.2017 (дата обращения: 15.12.2025).

³⁰⁴ Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2018. – 2018. С. 58.

³⁰⁵ Румянцева А. Ю., Юрченко Т. В. Устойчивое развитие территорий как фактор финансового суверенитета Российской Федерации // Экономика и управление. 2023. №7. С. 833.

В последнее время вопросу финансового суверенитета уделяется значительное внимание со стороны ученых, что обусловлено в первую очередь сложившейся ситуацией на мировой арене. Так, Е. Ю. Грачева отмечает, что «беспрецедентные санкционные меры в отношении Российской Федерации в первую очередь уже в марте 2022 г. включали замораживание российских золотовалютных резервов, размещенных на счетах зарубежных банков, а также приостановку операций по счетам наших банков в иностранной валюте, отключение всех российских банков от системы международных расчетов и многие иные меры, предпринятые коллективным Западом, что доказывает особую значимость независимости любого государства в сфере финансов для достижения своего суверенитета в целом»³⁰⁶.

На роль финансового суверенитета указывает также Ю.А. Крохина, по мнению которой «в существующих условиях одной из главных целей Российской Федерации в рамках ее внешнеэкономической деятельности является поиск новых партнеров и привлечение капитала»³⁰⁷. Характерным примером выступают взаимоотношения нашей страны с Китайской Народной Республикой³⁰⁸. При этом «сама Российская Федерация была вынуждена применить меры, которые тем или иным образом привели к ограничению доступа инвесторов из недружественных государств на российский рынок с целью защиты государственного суверенитета»³⁰⁹.

Председатель Конституционного суда РФ также обращал внимание на то, что «отказ от ключевого вестфальского принципа государственного суверенитета

³⁰⁶ Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2023. №7 (107). С. 22.

³⁰⁷ Крохина Ю. А. Правовое регулирование инвестиционного взаимодействия России и Китайской народной республики как способ нивелирования экономических санкций // Право и государство: теория и практика. 2023. №8 (224). С. 140.

³⁰⁸ Еще «в 2011 году, до введения санкций, Российская Федерация и Китайская Народная Республика подписали двустороннее валютное соглашение. Благодаря договору государства начали осуществлять платежи и торговые расчеты с использованием национальных валют, то есть без валют-посредников в виде доллара и евро. Этот шаг явился базисом для независимой внешнеэкономической деятельности и сотрудничества с дружественными государствами, что снизило риск колебаний обменного курса, а также внесло значительный вклад в глобализацию национальных валют» (Крохина Ю. А. Правовое регулирование инвестиционного взаимодействия России и Китайской народной республики как способ нивелирования экономических санкций // Право и государство: теория и практика. 2023. №8 (224). С. 139).

³⁰⁹ Крохина Ю. А. Инвестиционно-правовой механизм противодействия санкционному режиму // Право и государство: теория и практика. 2023. №9 (225). С. 124.

неизбежно приведет к тому, что международная политика, требующая механизма многосторонних согласований позиций и интересов (мультилатерализм), будет вытеснена односторонней эгоистической политикой наиболее сильных (унилатерализм). И здесь нельзя не согласиться с утверждением крупного испанского интеллектуала Мануэля Кастельса: когда мультилатеральному миру навязывают унилатеральную логику, наступает хаос»³¹⁰. Большинство конституционалистов данный тезис поддерживается и принимается во внимание, в частности, при правовой оценке тех правовых мер, которые в последние годы активно применяются отдельными государствами в отношении российских физических, юридических лиц и секторов экономики. Представляется, что их квалификация в качестве «санкций» на самом деле осуществляется с целью маскировки агрессивных действий, связанных с достижением собственных геополитических целей отдельных государств в условиях необъявленной экономической войны как разновидности современных гибридных войн³¹¹.

Анализ исторического опыта, а также текущих реалий показывает, что финансовый суверенитет, как и суверенитет в принципе, в первую очередь предполагает верховенство действующей власти, ее монополию на принятие управленческих решений в определенной сфере, в данном случае – в сфере публичных финансов. Абсолютная свобода действий в данной области невозможна, поскольку верховенство завязано на условие приоритетной реализации не личного интереса власти, а интереса всего общества, которым эта власть управляет, т. е. свободы «от» народа суверенитет не подразумевает.

Н.В. Омелёхина по данному вопросу указывает на то, что помимо каталога суверенных прав, содержание государственного суверенитета предполагает наличие также обязанностей суверенного государства, к числу которых можно отнести обеспечение финансовой безопасности, достойного уровня жизни

³¹⁰ Зорькин В. Д. Вызовы глобализации и правовая концепция мироустройства. Выступление на Международном форуме «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности». Ярославль. 9–10 сентября 2010 г. URL: <https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=37> (дата обращения: 31.01.2025).

³¹¹ На это, в частности, указывается в работе: Бондарь Н. С., Малютин Н. С., Гатауллин С. Т. Конституционные основы судебно-юрисдикционных механизмов преодоления антироссийских санкций // Юрист. 2024. № 12. С. 33–43.

населения и пр.³¹² Перечень таких обязанностей законодательно не определен, в чем видится одна из актуальных доктринальных проблем. При этом очевидно, что такой перечень (даже в отсутствие нормативного закрепления) должен коррелировать с конституционными характеристиками государства, поскольку необходим в первую очередь для обеспечения правовых гарантий граждан и сохранения основ конституционного строя.

Какие же факторы потенциально могут приводить к утрате финансового суверенитета?

Первый и наиболее очевидный – это *государственный долг*. В теории, когда у государства недостаточно собственных ресурсов для исполнения принятых на себя обязательств, оно прибегает к заимствованиям у собственных граждан (к примеру, в виде эмиссии облигаций) или у иностранных государств, организаций. Как мы отмечали выше, обосновывая предпочтительность сбалансированного бюджета, значительный долг перед иностранными кредиторами может привести к необходимости согласования решений государства с позицией таких иностранных государств, организаций по тем или иным вопросам как внешней, так и внутренней политики, что на практике свидетельствует о фактической утрате государством финансового суверенитета и, как следствие, суверенитета в целом, что выражается в вынужденной «молчаливой лояльности» и деятельной поддержке кредитора на международной арене, порой в ущерб национальным интересам.

К примеру, когда страна привлекает заем от Международного валютного фонда (далее – МВФ), органы государственной власти соглашаются скорректировать свою экономическую политику для преодоления проблем, которые явились причиной их обращения за финансовой помощью. Эти корректировки экономической политики являются условиями для предоставления кредитов МВФ и помогают обеспечить принятие страной решительных и эффективных мер. При этом за красивой формулировкой на практике скрывается вмешательство со стороны международной организации во внутренние дела

³¹² Омельхина Н.В. Финансовый суверенитет государства: проблемы актуального правового контента // Актуальные проблемы российского права. 2025. №8 (177). С. 28.

страны-заемщика – в частности, МВФ может установить требование повышения налоговой нагрузки на население, что в долгосрочной перспективе при отсутствии реального экономического роста приводит к усилению социальной напряженности. В некоторых случаях средства от международных организаций могут предоставляться под конкретные цели, прямо противоречащие национальным интересам государства.

Вместе с тем нельзя не отметить, что само по себе наличие государственного долга, даже весьма значительного, может никак не сказаться на проводимой политике в случае, если влияние государства на международной арене подкреплено и обеспечено иными факторами, как это происходит в ситуации США, Китая и ряда других стран с сильной экономикой. В целом, в последнее время именно развитые страны демонстрируют все более значительные цифры государственного долга в сравнении с развивающимися странами, которые – напротив – этот показатель сокращают. Это еще раз доказывает, что, имея ресурсы для того, чтобы продвигать свои интересы на международной арене, а также обеспечивая потребности своего населения в полной мере (пусть даже и за счет заемных средств), государство вполне может благополучно существовать «в кредит». Однако вопрос о ресурсах, которые позволяют проводить в жизнь такую политику, относится больше к сфере исследования науки политологии, поскольку предполагает зачастую нефинансовые рычаги влияния на лидеров других государств.

С точки зрения теории права сама по себе возможность привлекать заемные денежные средства рассматривается как часть суверенитета и даже как один из признаков государства, наравне с суверенитетом. В советский период в качестве основного источника доходов бюджета выступали поступления денежных доходов от социалистических предприятий и организаций, а социалистический характер бюджета выражался в первую очередь в том, что он опирался на доходы от социалистического хозяйства³¹³. При этом предполагался исключительно профицитный бюджет, в доходах которого, в частности, отражались займы от

³¹³ См. об этом *Гурвич М. А.* Советское финансовое право. Учебное пособие // М.: Госюриздат. 1952. С. 116.

населения, т. е. так или иначе, но полностью уйти от заимствований как средства пополнения бюджета не получилось даже в СССР.

Таким образом, привлечение займов – это одна из неотъемлемых составляющих финансовой деятельности государства, которая действительно может стать причиной утраты публично-правовым образованием своего финансового суверенитета; однако корректное использование данного метода бюджетного балансирования наравне с ростом национальной экономики и усилением позиций во взаимоотношениях с иностранными государствами может, напротив, без ущерба для национальных интересов стать источником ресурсов для покрытия отдельных расходных статей. Если экономика государства развита слабо и нет уверенности в его финансовой устойчивости, то инвестиции извне не приходят, и кредитование возможно только под «кабальные условия», что так или иначе, но ведет к утрате суверенитета, в связи с чем для таких экономик соблюдение принципа сбалансированности и стремление к условной «самокупаемости» жизненно необходимо. Отметим, что в данном случае мы говорим о сбалансированности бюджета как о его качественной характеристике, а не о балансе в понимании Бюджетного кодекса РФ, методика определения дефицита (профицита) которого предполагает учет в формуле источников финансирования дефицитов бюджетов, что – как отмечалось ранее – несколько противоречит экономической логике бюджетного баланса.

Второй фактор, который потенциально может способствовать утрате государством финансового суверенитета, связан с *налоговой политикой*, которая в условиях дефицита может предполагать рост ставок или появление новых платежей в бюджет в условиях замедления экономического роста. Такая политика в итоге приведет к тому, что определенная часть дохода будет уходить в «серую зону» экономики, т. е. государственная власть, оставаясь формально носителем финансового суверенитета, на практике потеряет возможность распоряжаться значительной частью публичных финансов, которые, будучи сокрыты, не смогут быть использованы в соответствии с публичными целями и задачами.

В таком случае утрата суверенитета происходит не в отношениях с иностранцами, но внутри страны, поскольку невозможность обеспечения бюджетной сбалансированности обусловлена невозможностью изъятия причитающейся государству по закону части доходов частного субъекта. Нежелание, а порой и реальная невозможность платить налоги становится причиной усиления социальной напряженности. Отметим также, что такой ситуации допускать не стоит, поскольку современные политические технологии в полной мере позволяют использовать любую социальную напряженность внутри страны для подрыва ее государственного строя.

Еще один фактор, который оказывает значительное влияние на поддержание внутреннего финансового суверенитета, а потому должен быть упомянут в данном параграфе – это *эффективность расходования бюджетных средств* (ранее он уже обозначался применительно к соотношению принципа сбалансированности с другими принципами бюджетной системы РФ). В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации среди задач для обеспечения государственной и общественной безопасности упоминаются, в частности: (13) предупреждение и пресечение преступлений коррупционной направленности, нецелевого использования и хищения бюджетных средств в органах публичной власти и организациях с государственным участием, в том числе при реализации национальных проектов (программ) и выполнении государственного оборонного заказа, а также возмещение ущерба, причиненного такими преступлениями, и повышение уровня ответственности за их совершение; (14) совершенствование института ответственности должностных лиц за действия (бездействие), повлекшие за собой неэффективное использование бюджетных средств и недостижение общественно значимых результатов национального развития. Без эффективного расходования сбалансированность бюджета в принципе не имеет смысла, поскольку формальное равенство доходной и расходной составляющих само по себе не обеспечивает исполнения принятых публичным субъектом на себя обязательств – важно обеспечить сбалансированность на практике.

Собственно, именно *государственный долг, налоги и эффективность бюджетных расходов* выступают теми факторами, которые влияют на состояние бюджетной устойчивости и, как следствие, на финансовый суверенитет государства в целом. Однако Россия – это федерация с трехуровневой бюджетной системой, в связи с чем необходимо отметить, что бюджетная устойчивость всего государства складывается из бюджетной устойчивости отдельных субъектов федерации.

Данная логика заложена законодателем при определении важнейших принципов бюджетной системы РФ, нашедших свое отражение в Бюджетном кодексе РФ, особое место среди которых занимают: принцип единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов и равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований.

Понятие финансовой устойчивости регионального бюджета может быть определено как «состояние, характеризующееся способностью региональных органов власти в полном объеме финансировать взятые расходные и долговые обязательства за счет собственных региональных бюджетных средств»³¹⁴. Принимая во внимание данное обстоятельство, список факторов, оказывающих влияние на бюджетную устойчивость, должен быть расширен. И четвертым фактором по праву стоит считать *региональную политику* в условиях бюджетного дисбаланса, которая может как способствовать выходу из кризиса и сглаживанию его последствий и проявлений, так и, напротив, усугубить кризисные явления. В частности, одной из ключевых задач для федерации остается обеспечение равномерного развития субъектов, не допуская значительных разрывов в уровне их бюджетной обеспеченности.

³¹⁴ Журавлева Т. А. Финансовая устойчивость региона как условие обеспечения экономической безопасности (на примере Рязанской области) // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 8–2. С. 127–134 // Текст электронный. – Доступен по ссылке URL: <https://vaael.ru/article/view?id=1820&ysclid=mkwz5j8v5j577338590> (дата обращения: 15.05.2025).

Приведенные выше факторы должны приниматься во внимание при выстраивании эффективного механизма бюджетной сбалансированности как в отношении отдельно взятого бюджета, так и в отношении бюджетной системы в целом. Применение того или иного метода должно быть объективно ограничено теми рисками, которые становятся следствием не столько бюджетного дисбаланса как такового, сколько недостаточной проработанности элементов, обеспечивающих реализацию таких методов (юридических норм, нормативных правовых актов и юрисдикционных актов). К примеру, стремление сбалансировать бюджет любой ценой посредством привлечения заимствований от иностранных кредиторов может привести к утрате внешнеполитического суверенитета, а чрезмерный рост налогового бремени – к подрыву суверенитета внутреннего в связи с уходом налогоплательщиков в тень. Повышение эффективности расходования бюджетных средств в целом не должно оказывать влияния на бюджетные показатели, поскольку направлено на устранение содержательного искажения расходных статей, а региональная политика, ориентированная на балансирование посредством предоставления нецелевых трансфертов из федерального бюджета, при формальном достижении сбалансированности, не сможет гарантировать бюджетную обеспеченность в долгосрочной перспективе.

Таким образом, бюджетная устойчивость выступает одним из приоритетов государственной политики и гарантией процветания государства и общества на годы вперед.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сбалансированность бюджета – это сложная, многогранная категория, всесторонняя оценка которой возможна только посредством метапредметного анализа, предполагающего учет правового, экономического, политического, социологического, психологического и иных факторов, оказывающих непосредственное влияние на публичные финансы. Право посредством механизма бюджетной сбалансированности и составляющих его методов выполняет роль основного регулятора, призванного обеспечить реализацию принципа сбалансированности на практике. При этом обязательным условием достижения бюджетной сбалансированности в юридическом смысле выступает следование принципам полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, достоверности бюджетного планирования, а также эффективного использования бюджетных средств.

Финансово-правовой механизм бюджетной сбалансированности как совокупность прямых и косвенных методов, ориентированных на реализацию правового принципа сбалансированности, обеспечивает правовое регулирование в сфере публичных финансов за счет воздействия на бюджетные показатели и призван гарантировать исполнение публично-правовым образованием принятых на себя расходных обязательств.

Правовой анализ методов, составляющих финансово-правовой механизм бюджетной сбалансированности в России, позволяет определить направления его совершенствования как посредством внесения изменений в нормативные правовые акты, так и за счет правоприменения. Стоит законодательно закрепить правовой институт секвестра и перечень защищенных статей на уровне Бюджетного кодекса Российской Федерации. Кроме того, принимая во внимание возможность привлечения заимствований посредством размещения облигаций федерального займа в условиях бюджетного профицита, стоит законодательно определить

направленность привлеченных таким образом средств (т. е. привлеченных в условиях профицита) и обеспечить их целевое использование с целью повышения эффективности публичных финансов. Особое внимание следует также уделить совершенствованию института приватизации (к примеру, за счет возложения на нового собственника (покупателя) обязанности сохранения назначения (профиля) приобретаемого объекта на протяжении определенного срока в условиях перманентного мониторинга показателей эффективности).

При этом, как было указано выше, в рамках реализации механизма бюджетной сбалансированности совершенствовать следует не только нормативное правовое регулирование, но также и правоприменение (т. е. акты реализации права), поскольку именно качество правоприменения во многом определяет эффективность механизма и восприятие того или иного правового метода на уровне правосознания и правовой культуры.

Основной проблемой в достижении долгосрочной бюджетной сбалансированности на сегодняшний день по-прежнему остается низкая эффективность использования бюджетных средств, в связи с чем даже при достижении формальной сбалансированности бюджетные обязательства остаются неисполненными или исполненными недолжным образом. Это снижает бюджетный потенциал публично-правового образования на будущее, подрывает бюджетную устойчивость и финансовый суверенитет. Низкая эффективность по расходам при высокой эффективности по доходам на практике может стать причиной необоснованного роста налогового бремени, что в итоге приведет к уходу бизнеса «в тень» и применению налогоплательщиками незаконных схем налоговой оптимизации. С целью объективизации оценки эффективности правоприменения может быть интегрирована прозрачная система регулярной оценки деятельности должностных лиц с публикацией результатов в сети Интернет. Это повысит ответственность должностных лиц как перед населением, так и перед вышестоящими должностными лицами.

Проведенное исследование подтверждает, что в условиях федерации особое значение приобретает сбалансированность бюджетной системы как

многоуровневой и неоднородной структуры, жизнеспособность которой predetermined грамотным распределением и использованием ресурсов с учетом потенциала конкретной территории. Стоит признать, что на сегодняшний день бюджетная и налоговая политика России не в полной мере ориентирована на долгосрочное горизонтальное выравнивание субъектов РФ между собой, поскольку единственный по-настоящему действенный способ лежит не в плоскости безвозмездного финансирования посредством выделения межбюджетных трансфертов или кредитования субъектов РФ (что подтверждает не только российский опыт, но также и опыт иностранных государств, в частности – ФРГ), а заключается в создании на их территории условий для роста налоговых доходов бюджетов субъектов РФ за счет развития экономики, создания рабочих мест и общего повышения качества инфраструктуры.

В рамках настоящей работы установлено, что право, выступая в качестве одного из мощнейших регуляторов общественных отношений, формирует условия для такого экономического развития за счет выстраивания грамотной налоговой политики, направленной на стимулирование развития малого и среднего предпринимательства на местах, а также на привлечение представителей крупного бизнеса в субъекты РФ. Однако это длительный процесс, который предполагает значительное изменение логистических моделей, трансформацию приоритетов бизнеса и перестройку самой структуры экономики в пользу реального (производственного) сектора. Именно поэтому в условиях переходного периода на первый план выходят также иные методы межбюджетного регулирования, призванные «в моменте» сгладить разрывы в бюджетной обеспеченности с целью достижения равенства прав граждан нашей страны, независимо от территории проживания. Такими методами выступают, в частности, межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты.

Переток финансов в условиях межбюджетного регулирования между уровнями бюджетной системы подобен движению крови по организму: обеспечивая кислородом отдельные органы, поддерживается при этом жизнеспособность всего существа. Полная обособленность уровней друг от друга

невозможна. Однако поддерживать жизнь можно лишь там, где эта жизнь есть, что применительно к финансово-правовым материям и теме настоящего исследования означает, что все уровни (и отдельно взятые элементы на каждом конкретном уровне) должны функционировать, т. е. быть относительно устойчивыми. В связи с этим особую роль приобретают механизм сбалансированности отдельно взятого бюджета (заимствования, секвестр и пр.).

Результаты исследования демонстрируют, что опыт стран мира может и должен приниматься во внимание при «настройке» российской модели бюджетной сбалансированности. Вместе с тем лишь учет социокультурных особенностей позволит обеспечить органическое встраивание механизма в систему отечественных публичных финансов.

Финансовый суверенитет, выступая одним из элементов суверенитета в целом, реализуется посредством поддержания верховенства государственной власти в сфере публичных финансов как в отношениях с субъектами международного права, т. е. иностранными государствами и международными организациями (внешний суверенитет); так и внутри страны в рамках проведения мероприятий бюджетной и налоговой политики (внутренний 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.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы как в рамках нормотворческой деятельности, так и для целей повышения эффективности правоприменения. При этом проблемы, обозначенные в настоящей работе, выступают также отправной точкой для дальнейших теоретических исследований в области финансового права.

СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА

№	Наименование (содержание)	Стр.
<i>Рис. 1</i>	Сбалансированность бюджета через призму права и экономики	19
<i>Рис. 2</i>	Модель «нетто» и «брутто» баланса	27
<i>Рис. 3</i>	«Пирамида» сбалансированности бюджета	36
<i>Рис. 4</i>	Концепция механизма правового регулирования применительно к бюджетной сбалансированности	50
<i>Рис. 5</i>	Классификация методов обеспечения бюджетной сбалансированности по способу воздействия на бюджетные показатели	51
<i>Рис. 6</i>	Классификация прямых методов обеспечения бюджетной сбалансированности по объекту воздействия	53
<i>Рис. 7</i>	Методы межбюджетного регулирования	120

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013> от 06.10.2022 (дата обращения: 05.06.2025).

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 24.06.2025) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823; 2025. № 31. Ст. 4657.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824; 2024. № 33 (часть 1). Ст. 4955.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (в ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340; 2025. № 31. Ст. 4629.

7. Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» (с изм. и доп., внесенными Указами Президиума ВС СССР от

27.06.1969, 05.08.1983, 14.03.1988, 31.03.1988) // СПС КонсультантПлюс (коммерческая версия).

8. Закон РСФСР от 26.12.1990 «О Государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 году» // «Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР», 1990, № 30, ст. 423.

9. Закон РФ от 04.07.1991 № 1541–1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 11.07.1991, № 28, ст. 959; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202106110025>, 11.06.2021 (дата обращения: 13.08.2025).

10. Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734–1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 14.11.1991, № 46, ст. 1543.

11. Федеральный закон от 26.02.1997 № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1012; 1998. № 2. Ст. 228.

12. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // «Парламентская газета», № 19, 26.01.2002; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202512150036>, 15.12.2025 (дата обращения: 02.01.2026).

13. Федеральный закон от 26.04.2007 № 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» // «Российская газета», № 91, 28.04.2007; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308040030>, 04.08.2023 (дата обращения: 15.12.2025).

14. Федеральный закон от 03.11.2015 № 301-ФЗ (ред. от 29.10.2024) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» // Российская

газета. 2015. №251; Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. №45. Ст. 6698.

15. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202004010030>, 01.04.2020 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202511040015>, 04.11.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

16. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202112210031>, 21.12.2021 (дата обращения: 15.12.2025); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202511280102>, 28.11.2025 (дата обращения: 15.12.2025).

17. Федеральный закон от 14.07.2022 № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», отдельные законодательные акты Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования имущественных отношений» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140087>, 14.07.2022 (дата обращения: 06.01.2026).

18. Федеральный закон от 04.08.2023 № 414-ФЗ «О налоге на сверхприбыль» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308040036>, 04.08.2023 (дата обращения: 07.09.2024); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202408080089>, 08.08.2024 (дата обращения: 07.09.2024).

19. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». //

Официальный интернет-портал правовой информации URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023>, 20.03.2025 (дата
обращения: 15.12.2025).

20. Федеральный закон от 20.03.2025 № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200004>, 20.03.2025 (дата обращения: 13.12.2025).

21. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201705150001>, 15.05.2017 (дата обращения: 15.12.2025).

22. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2020 № 444 «О присвоении почетного звания Российской Федерации «Город трудовой доблести» // Официальный интернет-портал правовой информации URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202007020031>, 02.07.2020 (дата обращения: 15.07.2025).

23. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107030001>, 03.07.2021 (дата обращения: 13.08.2025).

24. Указ Президента РФ от 05.07.2022 № 430 «О репатриации резидентами - участниками внешнеэкономической деятельности иностранной валюты и валюты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202207050011>, 05.07.2022 (дата обращения: 15.12.2025); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202312180046>, 18.12.2023 (дата обращения: 15.12.2025).

25. Указ Президента РФ от 22.05.2023 № 364 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 5 июля 2022 г. № 430 «О репатриации резидентами - участниками внешнеэкономической деятельности иностранной валюты и валюты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202305220009>, 22.05.2023 (дата обращения: 15.12.2025).

26. Указ Президента РФ от 08.08.2024 № 677 «О дополнительных мерах по исполнению перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202408080022>, 08.08.2024 (дата обращения: 04.12.2025).

27. Постановление Правительства РФ от 15.03.1993 № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 22.03.1993, № 12, ст. 1002.

28. Постановление Правительства РФ от 08.02.1993 № 107 «О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций» // «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 15.02.1993, № 7, ст. 567.

29. Постановление Правительства РФ от 15.05.1995 № 458 «О Генеральных условиях выпуска и обращения облигаций федеральных займов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1967; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201612200061>, 20.12.2016 (дата обращения: 06.01.2026)

30. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в ред. от 16.12.2024) // Собрание законодательства

Российской Федерации. 2004. № 48. Ст. 4797; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202512160022>, 16.12.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

31. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // «Российская газета». 2004. № 162; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507030030>, 03.07.2025 (дата обращения: 05.09.2025).

32. Постановление Правительства РФ от 26.12.2005 № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.01.2006, № 1, ст. 150; Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502080010>, 08.02.2025 (дата обращения: 15.12.2025).

33. Постановление Правительства РФ от 10.04.2007 № 212 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из Федерального фонда регионального развития» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 16. Ст. 1914.

34. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, № 24, ст. 2867; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202511140052>, 14.11.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

35. Постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» (вместе с «Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства

Фонда национального благосостояния») // Российская газета. 2008. № 13; Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202508140012>, 14.08.2025 (дата обращения: 15.12.2025).

36. Постановление Правительства РФ от 05.11.2013 № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов» (вместе с «Правилами размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов») // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201311060009>, 06.11.2013 (дата обращения: 15.12.2024); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202409120019>, 12.09.2024 (дата обращения: 15.12.2024).

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201402210003>, 21.02.2014 (дата обращения: 03.02.2026); Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201806050027>, 05.06.2018 (дата обращения: 03.02.2026).

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // Официальный интернет-портал правовой информации URL:

<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201605250021>, 25.05.2016;
Официальный интернет-портал правовой информации URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502190027>, 19.02.2025 (дата
обращения: 16.04.2026).

39. Постановление Правительства РФ от 26.12.2016 № 1482 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201612290080>, 29.12.2016 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202109300046>, 30.09.2021 (дата обращения: 06.01.2026).

40. Постановление Правительства РФ от 21.12.2018 № 1619 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию комплекса мероприятий, связанных с эффективным использованием тренировочных площадок после проведения чемпионата мира по футболу 2018 года в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201812240014>, 24.12.2018 (дата обращения: 12.05.2025); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202205230036>, 23.05.2022 (дата обращения: 12.05.2025).

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2019 № 1846 «Об утверждении Положения об использовании в 2020 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201912300084>, 30.12.2019 (дата обращения: 03.02.2026); Официальный интернет-портал правовой информации:

<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202512300095>, 30.2.2025 (дата обращения: 03.02.2026).

42. Постановление Правительства РФ от 14.07.2021 № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов» (в ред. от 30.05.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107270002>, 27.07.2021 (дата обращения: 15.05.2025); URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405310098>, 31.05.2024 (дата обращения: 15.05.2025).

43. Постановление Правительства РФ от 14.07.2021 № 1189 «Об утверждении Правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202107270021>, 27.07.2021 (дата обращения: 15.05.2025); URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202504290013>, 29.04.2025 (дата обращения: 15.05.2025).

44. Постановление Правительства РФ от 25.01.2025 № 48 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета, а также их использования и возврата» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502110031>, 11.02.2025 (дата обращения: 10.09.2025).

45. Постановление Правительства РФ от 01.02.2025 № 79 «Об утверждении Правил списания задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по отдельным бюджетным кредитам и направления субъектами Российской Федерации средств, высвобождаемых в результате списания задолженности субъектов Российской Федерации по указанным бюджетным кредитам» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502060027>, 06.02.2025 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202509160018>, 16.09.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2025 № 566 «Об утверждении Правил отбора (одобрения) инфраструктурных проектов (мероприятий), источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета, и изменения параметров (характеристик) отобранных (одобренных) инфраструктурных проектов (мероприятий)» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202504290013>, 29.04.2025 (дата обращения: 10.09.2025).

47. Приказ Минфина РФ от 23.12.2010 № 180н «Об утверждении условий эмиссии и обращения бескупонных облигаций федерального займа» // Российская газета. 2011. № 12.

48. Приказ Минфина РФ от 19.10.2011 № 383 «О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента» // Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

49. Приказ Минфина России от 15.03.2017 № 38н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа для физических лиц» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201704130027>, 13.04.2017;

Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201906210010>, 21.06.2019 (дата обращения: 15.05.2025).

50. Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201912190054>, 19.12.2019 (дата обращения: 23.01.2025); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202309060006>, 06.09.2023 (дата обращения: 23.01.2025).

51. Приказ Минфина России от 05.09.2024 № 388 «О замещении в 2024 году государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Официальный сайт Минфина России URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/npa/external?id_57=308553-prikaz_minfina_rossii_ot_05.09.2024_388_o_zameshchenii_v_2024_godu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_rossiiskoi_federatsii_nominalnaya_stoimost_kotorykh_ukazana_v_inostranno_i_valyute (дата обращения: 10.09.2025).

52. Приказ Минфина России от 03.12.2025 № 473 «Об эмиссии номинированных в китайских юанях облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом выпуска № 12156120V» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/413098089/?ysclid=mnsra35urb634176777> (дата обращения: 10.04.2026). Также см. официальный сайт Минфина России: «О дебютном размещении облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом, номинированных в китайских юанях» // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=40099-o_debyutnom_razmeshchenii_obligatsii_federalnogo_zaima_s_postoyannym_kuponnym_dokhodom_nominirovannykh_v_kitaiskikh_yuanyakh (дата обращения: 10.04.2026).

53. Закон г. Москвы от 07.10.2009 № 41 «Об установлении налоговой ставки для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов» // газета «Тверская, 13» от 22.10.2009 № 127; Официальный сайт Московской городской Думы https://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/11754, 29.11.2016 (дата обращения: 06.01.2026).

54. Закон Санкт-Петербурга от 05.05.2009 № 185–36 «Об установлении на территории Санкт-Петербурга налоговой ставки для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 18 мая 2009 г., № 10, стр. 19; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга URL: <https://www.gov.spb.ru/law/>, 29.11.2024 (дата обращения: 06.01.2026).

55. Закон Чеченской Республики «О ставках налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения» от 27.11.2015 № 49-РЗ // Вести Республики от 01.12.2015 № 222; Официальный сайт Главы Чеченской Республики URL: <https://chechnya.gov.ru/wp-content/uploads/documents/24-rz-1-1.pdf>, 30.04.2020 (дата обращения: 06.01.2026).

56. Закон Республики Калмыкия от 11.10.2022 № 243-VI-3 «Об установлении налоговых ставок для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения» // Официальный интернет-портал правовой информации 13.10.2022 URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0800202210130009>, 13.10.2022 (дата обращения: 06.01.2026); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0800202511270002>, 27.11.2025 (дата обращения: 06.01.2026).

57. Закон Удмуртской Республики от 28.11.2025 № 72-РЗ «Об установлении налоговых ставок для налогоплательщиков при применении упрощённой системы налогообложения» // Официальный интернет-портал правовой информации URL:

<http://publication.pravo.gov.ru/document/1800202512020005>, 02.12.2025 (дата обращения: 25.12.2025).

58. Закон Республики Хакасия от 17.12.2020 № 88-ЗРХ «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1900202012180001?index=1> (дата обращения: 11.09.2025).

59. Закон Ивановской области от 20.12.2010 № 146-ОЗ «О налоговых ставках при упрощенной системе налогообложения» // Собрание законодательства Ивановской области от 30.12.2010, № 50 (519); Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3700202512290013>, 29.12.2025 (дата обращения: 05.01.2026).

60. Закон Ивановской области от 20.12.2024 № 70-ОЗ «Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/3700202412200003>, 20.12.2024 (дата обращения: 03.06.2026).

Правовые акты ненормативного характера

61. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. № 6. Ст. 542.

62. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // Официальный интернет-портал правовой информации URL:

<http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202501060001> (дата обращения: 30.08.2025).

63. Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2025 №1853-р «О списании задолженности Республики Алтай, Республики Бурятия, Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Крым, Республики Марий Эл, Республики Северная Осетия - Алания, Республики Тыва, Забайкальского края, Пермского края, Хабаровского края, Архангельской области, Брянской области, Калужской области, Курганской области, Новгородской области, Омской области, Орловской области, Псковской области, Самарской области, Свердловской области, Челябинской области, Ярославской области, Еврейской автономной области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202507140024>, 14.07.2025 (дата обращения: 15.09.2025).

64. Заключение Контрольно-счетной палаты Ивановской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета за 2022 год от 05.05.2023. – Текст : электронный // Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Ивановской области (Документы). URL: <https://ksp37.ru/documents> (дата обращения: 21.01.2025).

65. Заключение Контрольно-счетной палаты Ивановской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета за 2023 год от 10.05.2024. – Текст : электронный // Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Ивановской области (Документы). URL: <https://ksp37.ru/documents> (дата обращения: 21.01.2025).

66. Заключение Контрольно-счетной палаты Ивановской области на годовой отчет об исполнении областного бюджета за 2024 год от 05.05.2025. – Текст : электронный // Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Ивановской области (Документы). URL: <https://ksp37.ru/documents> (дата обращения: 15.07.2025).

Законопроекты

67. Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.02.2018) // Текст : электронный (СПС Консультант Плюс. Коммерческая версия).

68. Проект федерального закона № 980247–8 «О внесении изменений в статью 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/980247-8> (дата обращения: 17.08.2025).

69. Проект федерального закона № 611774–8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования порядка приватизации государственного и муниципального имущества) // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/611774-8#bh_note (дата обращения: 06.01.2026).

Нормативные акты зарубежных государств, документы международных организаций

70. Конституции Венгрии. – Текст : электронный // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=298> (дата обращения: 06.11.2024).

71. Конституция Польши. – Текст : электронный // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=112> (дата обращения: 06.11.2024).

72. Regulation (EU) 2024/1263 Of The European Parliament And Of The Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263 (дата обращения: 09.04.2026).

73. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union // URL [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)) (дата обращения: 07.11.2024).

74. Protocol (No 12) on the Excessive Deficit Procedure // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F12> (дата обращения: 07.11.2024).

75. Fiscal Rules at a Glance. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal%20rules%20at%20a%20glance%20-%20background%20paper.pdf> (дата обращения: 07.11.2024).

76. Группа Всемирного Банка. Доклад о состоянии мировой задолженности (International Debt Report 2024) // URL: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/idr/products> (дата обращения: 10.05.2025).

Материалы судебной практики

77. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 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» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision30281.pdf> (дата обращения, 12.08.2025).

78. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision19692.pdf> (дата обращения: 10.09.2025).

79. Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.1998 № 46-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статьи 76 Федерального закона «О

федеральном бюджете на 1997 год» и принятых в соответствии с ним распоряжений Правительства Российской Федерации» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision31436.pdf> (дата обращения: 10.11.2024).

80. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: <https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision15562.pdf> (дата обращения: 12.08.2025).

81. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2020 № 46-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 4 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Московская шерстопрядильная фабрика» // URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision499849.pdf> (дата обращения: 21.10.2025).

82. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2022 № 13-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 2 статьи 256 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Санкт-Петербурга и жалобой государственного унитарного предприятия «Топливно-энергетический комплекс Санкт-Петербурга» // URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision597260.pdf> (дата обращения: 21.10.2025).

83. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // «Вестник ВАС РФ», № 8, август, 2006; «Российская газета», № 123, 07.06.2019.

84. Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2005 № 72-Г05-14 по делу № 72-Г05-14. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

85. Определение Верховного Суда РФ от 11.07.2007 № 59-Г07-9. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

86. Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2007 № 87-Г07-6. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс».

87. Определение Верховного Суда РФ от 10.07.2013 № 12-АПГ13-1. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс».

88. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 02.12.2015 № 83-АПГ15-15. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

89. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.11.2015 № 74-АПГ15-26. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

90. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.07.2016 № 42-АПГ16-6. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

91. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.12.2016 № 50-АПГ16-29. – Текст доступен в СПС «КонсультантПлюс» (коммерческая версия).

92. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 07.07.2022 № Ф02-2633/2022 по делу № А58-5191/2020 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/975496eb-40fa-4ca7-bbcd-c8c3ff7798ac/19371696-e402-465d-9c06-7c414962939d/A58-5191-2020_20220707_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025).

93. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.04.2021 № Ф01-1222/2021 по делу № А11-1579/2019 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/51ec0941-9dcd-4d5c-ac70-e867d70b8582/0fcf44e4-9079-4d57-afac-885f6cfce9cf/A11-1579-2019_20210421_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025).

94. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.11.2019 № Ф03-4392/2019 по делу № А37-59/2019 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/09085586-f4f5-4c12-8924-3d26d8d5efcd/06243581-28ed-45d2-a3da-62078e3bbf61/A37-59-2019_20191108_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025).

95. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.07.2019 № Ф06-48495/2019 по делу № А12-29372/2018 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d7f93512-5e99-4bc7-aae0-b9b0b35c0ac6/500c928f-5c37-4b65-af62-6b8201fb79aa/A12-29372-2018_20190710_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.08.2025).

96. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13.03.2007 № Ф08-7253/2006 по делу № А63-6743/2006-С3 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/6cc6a010-7cd6-4feb-935d-482975285d97/f6dcd16a-6ff5-4b06-8285-20ecace35d84/A63-6743-2006_20070313_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.09.2025);

97. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 13.03.2007 № Ф08-99/2007 по делу № А63-9441/2006-С3 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8cc4ab9d-3ab8-4f7a-af3d-069262b78621/995a5041-d96b-4b3e-b7f2-a9482111dd8f/A63-9441-2006_20070313_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.09.2025);

98. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 22.02.2007 № Ф08-540/2007 по делу № А63-1298/2005-С3 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a1fe9375-651d-431d-b7d0-f13e19d7a28d/63f57949-143e-4307-ba0d-6709583de35a/A63-1298-2005_20070222_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.09.2025);

99. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.02.2007 № Ф08-57/2007 по делу № А63-6742/2006-С3 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c7cb94a7-a2e6-4085-abc3-ed968153effc/2f20a65e-75a3-4b2b-900c-95b07b2fd3c8/A63-6742-2006_20070206_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 10.09.2025).

100. Решение Верховного суда Республики Хакасия от 29.03.2021 по делу № 3а-33/2021 // URL: https://vs--hak.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=9469875&case_uid=adf8d7b8-ea52-4867-b470-1658214dafb5&delo_id=41 (дата обращения: 11.09.2025).

101. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции по делу № 66а-697/2021 // URL: https://5ap.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=3275437&case_uid=be9daf67-5cc8-4996-a968-0d34cddb5683&result=1&delo_id=42 (дата обращения: 11.09.2025).

102. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.05.2025 № 08АП-1389/2025 по делу № А46-18858/2024 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a88d1a26-c0d1-4624-a05e-5136508b3a33/0c49174b-d97a-4dcd-8049-423e1c755389/A46-18858-2024_20250507_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.09.2025).

103. Апелляционное определение Московского городского суда от 29.07.2025 по делу № 33а-4404/2025 (УИД 77RS0027-02-2023-007513-68) // URL: <https://xn--90afdbaav0bd1afy6eub5d.xn--p1ai/90838409?ysclid=mfo4s8mzlw998226355> (дата обращения: 17.09.2025).

Диссертации и авторефераты диссертаций

104. *Белозерова К. С.* Правовое обеспечение принципа сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации : дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 5.1.2 / К. С. Белозерова. – Курск, 2023. – 173 с.

105. *Бочкарева Е. А.* Правовая модель сбалансированности бюджетной системы в Российской Федерации : дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук : 12.00.04 / Е. А. Бочкарева. – Москва, 2014. – 401 с.

106. *Воронцов О. Г.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации: дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.04 / О. В. Воронцов. – Москва, 2019. – 288 с.

107. *Гришанова О. А.* Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации: теория и методы : дис. на соиск. учен. степ. доктора экон. наук : 08.00.10 / О. А. Гришанова. – Иваново, 2005. – 412 с.

108. *Кузнецова Ж. С.* Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета : дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ж. С. Кузнецова. – Ростов-на-Дону, 2010. – 174 с.

109. *Овчарова Е. В.* Административное принуждение за нарушение налогового законодательства в Российской Федерации как элемент механизма правового регулирования в области налогов и сборов : дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук: 12.00.14 / Е. В. Овчарова. — Москва, 2021. – 511 с.

110. *Пауль А. Г.* Доходы бюджетов : бюджетно-правовое исследование : автореферат дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук : 12.00.14 / А. Г. Пауль. – Воронеж, 2012. – 48 с.

111. *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук: 12.00.04 / Н. А. Поветкина. – Москва, 2016. – 459 с.

112. *Покачалова Е. В.* Публичный долг: Теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук : 12.00.14 / Е. В. Покачалова. – Саратов, 2007. – 602 с.

113. *Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : автореф. дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук : 5.1.2 / Р.В. Ткаченко. – Москва, 2022. – 60 с.

114. *Щекин Д.М.* Баланс публичных и частных интересов в налоговом праве : дис. на соиск. учен. степ. доктора юридических наук : 5.1.2 / Д.М. Щекин. – Москва, 2023. – 541 с.

Монографии и научные статьи

115. *Аблаев Э. Ю., Магжанов Т. Р.* Бюджетные правила и контрциклическая бюджетная политика в России // Проблемы прогнозирования. 2024. №3. С. 30–42.

116. *Авакьян С. А.* О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. №1. С. 3–21.

117. *Агапов А. Б.* Гуманизация, или Апология публичного принуждения // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 11–17.

118. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – Москва : Юрид. лит., 1966. – 187 с.

119. *Алексеев С. С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.

120. *Алексеев С. С.* Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.

121. *Алехин Б. И.* Государственный долг. М., 2007. – 302 с.

122. *Андриевский К. В.* Бюджетно-правовые нормы как режимные гарантии бюджетного регулирования // Финансовое право. 2020. № 3. С. 26–31.

123. *Андриевский К. В.* К вопросу о целевом воздействии на поведение участников бюджетной деятельности в условиях бюджетно-правового режима // Финансовое право. 2022. № 11. С. 18–21.

124. *Андросова Л. Д.* Дефицит федерального бюджета РФ и проблемы его финансирования // Инновационная наука. 2016. №9 (21). С. 111–114.

125. *Аристотель*. Никомахова этика. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2020. – 222 с. – Текст электронный // URL: [https://publ.lib.ru/ARCHIVES/A/ARISTOTEL%27/%C0%F0%E8%F1%F2%E2%E5%EB%FC.%20%CD%E8%EA%E2%EC%E0%F5%E2%E0%20%FD%F2%E8%EA%E0.\(2020\).pdf](https://publ.lib.ru/ARCHIVES/A/ARISTOTEL%27/%C0%F0%E8%F1%F2%E2%E5%EB%FC.%20%CD%E8%EA%E2%EC%E0%F5%E2%E0%20%FD%F2%E8%EA%E0.(2020).pdf) (дата обращения: 06.01.2026).
126. *Арлашкин И.Ю.* Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 54–68.
127. *Ахметжанова Л.Р.* Теоретические подходы к эффективности межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5, № 1. С. 71 // URL: <https://1economic.ru/lib/114355> (дата обращения: 11.09.2025).
128. *Баженова О. И.* Перераспределение полномочий между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации: по материалам судебной практики // Местное право. 2024. № 2. С. 59–72.
129. *Баженова О. И.* Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым // Местное право. 2024. № 4. С. 3–14.
130. *Балюк И. А., Балюк М. А.* Проблема внешнего долга стран Европейского союза // Мир новой экономики. 2021. №2. С. 47–61.
131. *Басов Ф.А.* Вишеградская четверка и развитие европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. 2020. т. 64, № 12. С. 87–95.
132. *Белов В. А.* Государственное регулирование рынка ценных бумаг./Учеб. Пособие. – М.: Высш. Шк., 2005. – 350 с.
133. *Боголепов Д. П.* Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. — [Харьков] : Пролетарий, 1925. — 280 с.
134. *Бойко Н. Н.* Некоторые вопросы правового режима доходов бюджетных учреждений // Финансовое право. 2007. № 3. С. 16–19. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

135. *Болдырев О. Ю.* Экономический суверенитет государства: элементы и механизмы защиты // СКО. 2014. №3 (100). С. 144–155.
136. *Болтинова О. В.* Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 11. С. 65–72. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).
137. *Бондарь Н. С., Малютин Н. С., Гатауллин С. Т.* Конституционные основы судебно-юрисдикционных механизмов преодоления антироссийских санкций // Юрист. 2024. № 12. С. 33–43.
138. *Бушуева М. А.* Ретроспективный анализ ивановского текстильно-промышленного кластера // Теория и практика общественного развития. 2011. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/retrospektivnyy-analiz-ivanovskogo-tekstilno-promyshlennogo-klastera-1> (дата обращения: 21.01.2025).
139. *Варламова А. Н.* Основные направления правового регулирования экономики Дальнего Востока и Арктики // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2022. № 4. С. 3–8.
140. *Васянина Е. Л.* Финансово-кредитный механизм России в эпоху глобальных перемен // Российский юридический журнал. 2024. № 4. С. 154–163 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).
141. *Верешко С. С.* Приватизация государственных компаний как инструмент управления доходами государственного бюджета // StudArctic forum. № 1 (5), 2017. С. 112–120.
142. *Винницкий Д. В.* Влияние международной договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП на применение норм российского бюджетного права // Ленинградский юридический журнал. 2013. №3 (33). С. 48–57.
143. *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 гг. / С.Ю. Витте. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : скл. изд.: АО «Брокгауз-Ефрон», 1912. — 568 с. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003789184/ (дата обращения: 25.02.2024).

144. *Гамукин В. В.* Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику // *Пространство экономики*. 2013. №3. С. 52–61.
145. *Гегель Г.В.Ф.* Наука логики / Гегель, Георг Вильгельм Фридрих // СПб, 1997. – 799 с.
146. *Грачева Е. Ю.* Финансовый суверенитет — миф или реальность? // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина*. 2023. №7 (107). С. 19–26.
147. *Гуркин А. С.* Налоговые поступления как основной источник доходов бюджета: правовые аспекты квалификации доходов // *Финансовое право*. 2021. № 11. С. 3–6.
148. *Дедов Д. И.* Юридический метод: Научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008. 160 с. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).
149. *Дмитриева И. К.* Принципы российского трудового права. Монография. – М.: РПА МЮ РФ, Издательство ООО «Цифровичок», 2004. – 334 с.
150. *Ежукова О. А., Малютин Н. С.* Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 12. С. 13–23.
151. *Журавлёва Т. А.* Финансовая устойчивость региона как условие обеспечения экономической безопасности (на примере Рязанской области) // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2021. № 8–2. С. 127–134 // Текст электронный. – Доступен по ссылке URL: <https://vaael.ru/article/view?id=1820&ysclid=mkwz5j8v5j577338590> (дата обращения: 15.05.2025).
152. *Заславская Н. М.* Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды между федеральными и региональными органами исполнительной власти на современном этапе // *Экологическое право*. 2023. № 4. С. 21-28.
153. *Ивлиева М. Ф.* Категории «финансы», «финансовая деятельность» в науке финансового права // *Государство и право*. 2004. № 7. С. 20–26.
154. *Игнатова М. С.* Эффективность управления государственным имуществом в России // *Вестник ЮУрГУ. Серия: Право*. 2017. №1. С. 90–95.

155. *Игнатьева А. А.* Соответствие экологическим интересам и транспарентность целей как необходимые условия определения эффективности эколого-правового регулирования // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. № 6. С. 3–26.
156. *Ишеков К. А., Попов П. В.* Общественный и государственный контроль как разновидности социального контроля: проблемы соотношения // Правовая культура. 2023. № 2. С. 9–14.
157. *Карамзин Н. М.* Записка о древней и новой России в её политическом и гражданском отношениях // Текст : электронный. – Доступен по ссылке URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Text/karamzin.htm> (дата обращения: 13.05.2025).
158. *Карасева М. В.* Некоторые проблемы современного финансового законодательства // «Хозяйство и право». № 7. 1998. С. 58–61. – Доступен по ссылке URL: <https://www.lawmix.ru/comm/8004> (дата обращения: 15.10.2024).
159. *Кейнс Дж.* Общая теория занятости, процента и денег [перевод с английского Н. Любимова] / Дж. Кейнс // Москва : Издательство АСТ, 2023. 544 с.
160. *Кокурина О. Ю.* Проблема устойчивости современного государства: системные закономерности публично-правового управления и регулирования // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 22–28 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).
161. *Колюшин Е. И.* Ценности правды в государственном (конституционном) праве России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 8–14.
162. *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31.
163. *Комягин Д. Л., Пешкова Х. В., Запольский С. В. и др. ; под общ. ред. Запольского С. В.* Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы) : монография / под общей редакцией профессора, заслуженного юриста РФ Запольского С. В.; руководитель авторского коллектива, д.ю.н. Пешкова Х. В. – М.: Прометей, 2017. – 392 с.

164. Крохина Ю. А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. С. 24–28 // Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).

165. Крохина Ю. А. Правовое регулирование инвестиционного взаимодействия России и Китайской народной республики как способ нивелирования экономических санкций // Право и государство: теория и практика. 2023. №8 (224). С. 137–141.

166. Крохина Ю. А. Инвестиционно-правовой механизм противодействия санкционному режиму // Право и государство: теория и практика. 2023. №9 (225). С. 123–127.

167. Кряжков В. А., Суханов К. А. Национальные меньшинства и коренные малочисленные народы в России: правовые проблемы идентификации // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6. С. 90–115.

168. Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. – М.: Статут, 2006. – 269 с.

169. Куприянова Л. М., Сурхаев И. Д. Сбалансированность федерального бюджета // Учет. Анализ. Аудит. 2020. № 7(4). С. 52–62.

170. Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32.

171. Лавровский Б. Л. Региональные дисбалансы: Россия и Сибирь: монография / Б. Л. Лавровский, Е. А. Горюшкина, Е. А. Шильцин; под редакцией чл.-корр. РАН В. И. Сулова. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. – 306 с. (Серия «Монографии НГТУ»).

172. Лазарян С.С., Никонов И.В., Вотинов А.И., Губкова Е.А. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций // Финансовый журнал. 2019. №2 (48). С. 65–80.

173. Маркс К. К критике политической экономии. М., Госполитиздат, 1949. 272 с.

174. *Морозова О. С.* Основные тенденции развития института финансового выравнивания в ФРГ // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2014. №4. С. 168–174.

175. *Мусиенко И. М.* Залоговые аукционы как фактор становления российской олигархии // Проблемы современной экономики (Новосибирск). 2013. №11. С. 52–56.

176. *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки : Курс лекций, чит. в С.-Петерб. и Моск. ун-те / Проф. И.Х. Озеров. Бюджет; Формы взимания; Местные финансы; Государственный кредит / 2 т.; 27. — Москва : тип. т-ва И.Д. Сытина, 1909-1910, 1910. — 352, II с. // URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003993787/ (дата обращения: 20.08.2024).

177. *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки : Курс лекций, чит. в Моск. ун-те : (Изд. исключительно для слушателей). Вып. 1-2 / Проф. И.Х. Озеров. Учение об обыкновенных доходах / 2 т.; 25. — Москва : типо-лит. Г.И. Простакова, 1905. 503 с. // URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003979772/ (дата обращения: 01.09.2024).

178. *Омелёхина Н. В.* Финансово-правовое регулирование в чрезвычайных ситуациях: общеправовые и отраслевые дилеммы // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 82–94.

179. *Омелёхина Н. В.* Финансовый суверенитет государства: проблемы актуального правового контента // Актуальные проблемы российского права. 2025. №8 (177). С. 19–32.

180. *Орлов А. В.* Бюджетная безопасность в системе экономической безопасности Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2020. №3. С. 299–301.

181. *Орлов М. Ф.* О государственном кредите : Сочинение, напис. в нач. 1832 г. Москва : тип. Августа Семена, при Медико-хирург. акад., 1833. — 293 с.

182. *Павлова О. Ю.* Бюджетная политика Великобритании при первом Правительстве Э. Блэра (1997–2001 годы) // Magistra Vitae: электронный журнал по историческим наукам и археологии. 2008. №35 (136). С. 145–153.

183. *Пауль А. Г.* Бюджетное право : учебник. – Москва : Проспект, 2021. – 160 с.
184. *Пешин Н. Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.
185. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право : (Основные проблемы). М.: Юридическая литература, 1971. 312 с.
186. *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография (под ред. И.И. Кучерова). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).
187. *Покачалова Е. В., Швецова И. В.* Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник СГЮА. 2021. №5 (142). С. 234–242.
188. *Пономарева К. А.* Налоговые механизмы снижения экономических последствий пандемии COVID-19 в Российской Федерации и Европейском союзе // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 66–76.
189. *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. Госюриздат. 1960. 193 с.
190. *Румянцева А. Ю., Юрченко Т. В.* Устойчивое развитие территорий как фактор финансового суверенитета Российской Федерации // Экономика и управление. 2023. №7. С. 833–842.
191. *Сбежнев В. А.* Специфика налога на сверхприбыль // Налоги. 2024. № 1. С. 6–9.
192. *Синицин Н. А.* Особенности организации бюджетного процесса в Советском Союзе и Российской Федерации // Финансы и кредит. 2013. №47 (575). С. 41–50.
193. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит // Москва : Издательство АСТ, 2022. 1072 с.

194. *Страмнова А. А.* Правовые изъятия из иммунитета бюджета // Финансовое право. 2017. № 9. С. 33–37. Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).
195. *Тоганова Н. В.* Система финансового выравнивания в объединенной Германии // Вестник ТГУ. 2009. №1. С. 271–280.
196. *Троцкая А. А.* Конституционная идентичность и где она обитает // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. №2. С. 12–23.
197. *Троцкая А. А.* Дороги, которые мы выбираем: международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 29–37.
198. *Тюрина Ю. Г.* Подходы к классификации межбюджетных трансфертов в мировой практике // Вестник экономической безопасности. 2022. №3. С. 294–297.
199. *Хаменушко И. В.* О фискальном ядре и регуляторной периферии финансового права // Финансовое право. 2021. № 11. С. 17–22. – Текст доступен в СПС «Консультант Плюс» (коммерческая версия).
200. *Хаменушко И. В.* Правовая стабильность условий налогообложения: сочетание с интересами бюджета в условиях стратегического планирования // Законодательство. 2026. № 2. С. 30–35 (доступ через СПС «Гарант»).
201. *Худяков А. И.* Избранные труды по финансовому праву / Сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. – СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. – 472 с.
202. *Холопов А. В.* Бюджетные правила в Евросоюзе: цели, эволюция, результаты // Современная Европа. 2025. №1 (129). С. 96 – 108.
203. *Цыпкин С. Д.* Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. – Избранные труды по финансовому праву : [монография] / С. Д. Цыпкин ; [сост. М. Ф. Ивлиева] ; Моск. Гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, Юрид. ф-т, Каф. фин. права. – Москва : Статут, 2021. – 354 с.
204. *Шевелева Н. А.* Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2018. № 2. С. 157–171.

205. *Шевлякова А. Н.* Баланс бюджета – идеал или архаизм? // Финансовое право. 2024. № 10. С. 30–33.

206. *Шевлякова А. Н.* О соотношении принципа сбалансированности бюджета с другими принципами бюджетной системы // Евразийская адвокатура. 2024. №6 (71). – с. 170–174.

207. *Шевлякова А. Н.* Бюджетное правило как метод обеспечения сбалансированности бюджета // Законодательство. 2025. № 5. С. 63–68.

208. *Шевлякова А. Н.* Бюджетный секвестр как метод поддержания бюджетной сбалансированности. Правовой анализ // Финансовое право. 2025. № 3. С. 30–32.

209. *Шевлякова А. Н.* Механизм обеспечения сбалансированности бюджета: правовой анализ // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. — 2025. — Т. 66, № 2. — С. 129–147.

210. *Шентура А. В.* Сравнительный анализ практики межбюджетного выравнивания в Российской Федерации и США // Прогрессивная экономика. 2025. № 6. С. 157–166.

211. *Шергин А. П.* Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. №1. С. 3–12.

212. *Юсупова Р. А.* Межбюджетные отношения в мировой практике: опыт Индии // Экономика и управление. 2023. № 3. С. 60–65 // URL: <https://ekam-journal.com/images/2023/3-2023/YUSUPOVA.pdf> (дата обращения: 09.09.2025).

Учебники и учебные пособия

213. Бюджетное право: учебник для вузов / Д. Л. Комягин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — (Учебники Высшей школы экономики). — 590 с.

214. Гурвич М. А. Советское финансовое право. Учебное пособие. М.: Госюриздат. 1952. – 324 с.

215. Ивановский край в истории Отечества : учебное пособие по историческому краеведению для учащихся 9 класса / К.Е. Балдин, В.Г. Барвенко, Г.В. Иваново; под ред. К.Е. Балдина; метод. обеспечение – Е.Д. Ерискина. – Иваново: ИД «Референт», 2007. – 207 с.
216. Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса. 1904. 383 с. // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=129020- (дата обращения: 13.09.2025).
217. Латфуллин Г. Р., Райченко, А. В. Теория организации : учебник для вузов. – СПб., 2004. – 395 с.
218. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2018. – 2018. – 656 с.
219. Налоговое право : учебник для вузов / ред. С. Г. Пепеляев. — Москва : Альпина Паблишер, 2017. — 796 с.
220. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник / В. С. Нерсисянц. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. — 560 с.
221. Овчарова Е. В. Финансовый контроль в Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Зерцало-М, 2013. – 224 с.
222. Публичное право : учебник / В. А. Виноградов, А. О. Гаджиева, А. А. Ларичев и др. ; под ред. В. А. Виноградова. – Москва : Проспект, 2025. – 624 с.
223. Ровинский Е. А. Советское финансовое право. Советское финансовое право [Текст] : Учеб. пособие для студентов ВЮЗИ / М-во высш. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. Кафедра гос. права. – Москва : [б. и.], 1957. – 192 с.
224. Советское финансовое право : Учебник для вузов / Е.А. Ровинский, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и др.; Отв. ред. Е.А. Ровинский. — 3-е изд.. — Москва : Юридическая литература, 1978. – 343 с.
225. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Издательство «Зерцало», 2005. – 800 с. (Классический университетский учебник).
226. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Проспект, 2017. – 645 с.

227. Финансовое право : учебник / под ред. И. В. Хаменушко, Е. В. Овчаровой, С. Г. Пепеляева. – Москва : Статут, 2024. – 442 с.

228. Финансовое право : учебник / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. – Москва : Проспект, 2024. – 368 с.

Научная литература на иностранном языке

229. *Anderson B., Minarik J.* Design Choices for Fiscal Policy Rules / Barry Anderson and Joseph J. Minarik // OECD Journal on Budgeting, vol. 5/4. 2006. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art25-en> (дата обращения: 06.11.2024).

230. *Crupi A., Schilirò D.* The UAE Economy and the Path to Diversification and Innovation // International Journal of Business Management and Economic Research(IJBMER), Vol 14(5), 2023, 2286-2300 / Antonio Crupi and Daniele Schilirò // URL: <https://ijbmer.com/docs/volumes/vol14issue5/ijbmer2023140507.pdf> (дата обращения: 04.05.2025).

231. *Euchi J., Omri A., Ahmad Adnan Al-Tit.* The pillars of economic diversification in Saudi Arabia / Jalel Euchi, Anis Omri, Ahmad Adnan Al-Tit // World Review of Science Technology and Sustainable Development // URL: https://www.researchgate.net/publication/328386947_The_pillars_of_economic_diversification_in_Saudi_Arabia (дата обращения: 04.05.2025).

232. *Gamage D.* Preventing State Budget Crises: Managing the Fiscal Volatility Problem / David Gamage // California Law Review, Vol. 98, p. 749, 2010; UC Berkeley Public Law Research Paper No. 1505283.

233. *Hu Ruiyang and Zarazaga C.* Fiscal Stabilization and the Credibility of the U.S. Budget Sequestration Spending Austerity / Ruiyang Hu, Carlos E.J.M. Zarazaga // FRB of Dallas Working Paper No. 1616. Available at SSRN: URL: <https://ssrn.com/abstract=2896640> (дата обращения: 10.11.2024).

234. *Miller Alan N.* British privatization: Evaluating the results // The Columbia Journal of World Business, Volume 30, Issue 4, Winter 1995, P. 88 // Available URL: [https://www.sci-hub.ru/10.1016/0022-5428\(95\)90007-1?ysclid=mhjc82jor5612491899](https://www.sci-hub.ru/10.1016/0022-5428(95)90007-1?ysclid=mhjc82jor5612491899) (дата обращения: 01.08.2025).
235. *Oates Wallace E.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. № 3, P. 1128 // URL: <https://www.sci-hub.st/10.1257/jel.37.3.1120> (дата обращения: 30.08.2025).
236. *Penner R. G., Steuerle E.* Budget Rules / National Tax Journal 57(3) // URL: https://www.researchgate.net/publication/242742560_Budget_Rules (дата обращения: 09.09.2025).
237. *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).