

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.064-079

Р. В. Ткаченко*

Бюджетное регулирование в условиях предотвращения последствий распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с возрастающим значением бюджетного регулирования для надлежащего функционирования современного инновационного общества. Ключевая роль бюджетного регулирования в процессе финансовой деятельности государства особенно остро проявляется в условиях системных кризисов, к которым относятся социально-экономические последствия, вызванные распространением на территории России новой коронавирусной инфекции (COVID-19). В ходе исследования выделены особенности изменений государственной финансовой политики, вызванных вышеуказанными кризисными явлениями. Рассмотрены различные подходы к трактовке бюджетного регулирования как категории финансового права, изучены различные виды и правовые формы методов бюджетного регулирования, проанализированы механизмы воздействия государства на бюджетную систему при помощи существующей правовой конструкции бюджетного регулирования. Определено, что нормы финансового права, регулирующие комплекс общественных отношений по распределению и перераспределению части национального продукта между уровнями бюджетной системы РФ, образуют институт финансового права — бюджетное регулирование. Сделан вывод о том, что подход, основанный на концентрации основных полномочий в финансовой сфере на федеральном уровне, в значительной степени замедляет динамику развития хозяйственной деятельности в большинстве регионов России, в то время как необходимость прорывного инновационного развития российского общества детерминирует расширение долгосрочных налоговых источников доходов региональных бюджетов. В связи с этим предложено законодательно установить дополнительные регулирующие доходы региональных и местных бюджетов в виде целевых отчислений от федеральных налогов на долгосрочной основе.

Ключевые слова: бюджет; финансовая политика; бюджетная политика; бюджетное регулирование; бюджетная система; межбюджетные отношения; государственный и муниципальный долг; коронавирусная инфекция; государственное управление; финансирование.

Для цитирования: Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в условиях предотвращения последствий распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 2. — С. 64–79. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.064-079.

© Ткаченко Р. В., 2021

* Ткаченко Роман Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
rvtkachenko@msal.ru

Budgetary Regulation in the Context of Preventing the Consequences of the Spread of a New Coronavirus Infection in the Russian Federation

Roman V. Tkachenko, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
rvtkachenko@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the examination of issues related to the increasing importance of budgetary regulation for the proper functioning of a modern innovative society. The key role of the budgetary regulation in the financial process of the State is particularly acute in the context of systemic crises that include socio-economic consequences caused by the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) in Russia. In the course of the study, the features of changes in the state financial policy caused by the above-mentioned crisis phenomena are highlighted. The paper describes various approaches to the interpretation of the budgetary regulation as a category of financial law, explores various types and legal forms of methods of the budgetary regulation, analyses mechanisms and the impact of the State on the budget system through the existing legal structure of the budgetary regulation. It is determined that the rules of financial law governing the whole complex of public relations concerning the distribution and redistribution of the national product between the levels of the budget system of the Russian Federation constitute the institution of financial law, namely: the budgetary regulation. The author concludes that the approach based on the concentration of basic powers in the financial field at the federal level significantly slows down the dynamics of development of economic activity in the majority of regions of Russia, while the need for breakthrough innovative development of Russian society determinates the expansion of long-term tax sources of income for regional budgets. In this regard, it is proposed to consolidate additional regulation for revenues gained by regional and local budgets in the form of targeted deductions from federal taxes on a long-term basis.

Keywords: budget; financial policy; budgetary policy; budgetary regulation; budgetary system; interbudgetary relations; state and municipal debt; coronavirus infection; public administration; financing.

Cite as: Tkachenko RV. Budzhetnoe regulirovanie v usloviyakh predotvrashcheniya posledstviy rasprostraneniya novoy koronavirusnoy infektsii na territorii Rossiyskoy Federatsii [Budgetary Regulation in the Context of Preventing the Consequences of the Spread of a New Coronavirus Infection in the Russian Federation]. *Lex russica*. 2021;74(2):64-79. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.064-079 (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

В классическом понимании государство представляет собой имеющую государственный механизм политическую организацию общества, которая осуществляет управление его делами, обладает суверенной публичной властью и придает праву общеобязательное значение. Основная цель существования государства — обеспечение целостности, единства общества. Для этого государство создает различные институты, гарантирующие права, свободы граждан, законность и правопорядок в обществе.

Традиционно в науке теории государства и права выделяют четыре основных признака государства: наличие государственной власти; территориальная организация населения и осуществление публичной власти в территориаль-

ных пределах; государственный суверенитет; неразрывная связь государства и права¹.

Сущность государства состоит в универсальной, распространяющейся на всю его территорию публичной власти, которая предназначена для реализации государством его функций, обеспечивающих благополучие и рост благосостояния его граждан. Являясь ключевым атрибутом государства, его суверенитет заключается в верховенстве, самостоятельности и независимости государственной власти.

Следует учитывать, что государство как социально-политический институт вызван к жизни экономикой², потребностями общества в ее развитии и регулировании. Финансы в современном мире являются неотъемлемым элементом экономики, и именно поэтому суверенитет государства обеспечивается экономической, в

¹ См.: Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. С. С. Алексеева. М. : Норма, 2005. С. 126.

² Экономика представляет собой систему отношений по производству, распределению, обмену и потреблению материальных благ.

том числе финансовой (бюджетной), независимостью³.

Для воздействия на экономические процессы в обществе, а также для осуществления иных своих публичных функций государство образует, распределяет и использует централизованные финансовые фонды. При осуществлении финансовой деятельности государство не только перераспределяет национальный доход по различным сферам экономики и регулирует многовекторные общественные процессы, но и контролирует их, обеспечивая тем самым единство общества.

Итак, финансовая деятельность государства, осуществляемая посредством государственного механизма, направлена в первую очередь на обеспечение государственного суверенитета. Достигается данная цель посредством государственного управления социально-экономическими процессами в обществе.

Действительно, в научной литературе финансовая деятельность государства рассматривается как управленческий процесс⁴. Управление, в свою очередь, представляет собой целенаправленное нормативное воздействие на общественные отношения для их преобразования в соответствии с объективными законами для достижения заранее определенной цели⁵. Управлению как правовой категории свойственны следующие основные признаки:

- управление осуществляется для получения установленных результатов. Государственное управление направлено на реализацию функций государства, которые сегментируются в конкретные национальные цели, проекты, задачи и показатели. Управление в сфере финансовой деятельности государства осуществляется для надлежащего финансового обеспечения жизнедеятельности общества;
- по своему содержанию управление — это прежде всего взаимодействие нескольких субъектов (систем), которое выражается в управляющем воздействии управляющего субъекта на объект управления. Таким образом, устанавливается система прямых связей между субъектом управления и управляемым объектом. На уровне государ-

ственного или муниципального управления прямая связь выражается в реализации органами государственной власти и местного самоуправления своих нормативно установленных полномочий для удовлетворения публичных интересов общества. С правовой точки зрения в данном контексте управление выступает как комплекс общественных отношений, содержанием которых является деятельность различных уполномоченных управляющих и управляемых субъектов. В сфере финансовой деятельности государства участниками управленческих общественных отношений могут выступать различные субъекты финансового права: публично-правовые образования, государственные или муниципальные органы, Банк России, организации и пр.;

- управление осуществляется в условиях постоянного наблюдения и контроля за упорядоченностью управляемой системы и изменениями, преобразованиями, которые возникли в результате управляющего воздействия, то есть получения обратной связи — информации, которая используется для дальнейшей управленческой деятельности. Данный аспект фактически отражает контрольную стадию управления и представляет собой совокупность урегулированных в нормах права контрольных общественных отношений. При осуществлении финансовой деятельности государство производит финансовый контроль на всех ее стадиях;
- управление производится в установленной форме. Все процессы в рамках государственного управления регламентируются в нормах права. Финансовая сфера находится под постоянным управляющим воздействием государства, а поскольку это влияние правовое, то описанные выше общественные отношения регулируются нормами финансового права.

Таким образом, является очевидным, что финансы — основные носители информации в механизме государственного управления, очевидный критерий эффективности его функционирования. Посредством финансов осуще-

³ См.: Актуальные проблемы финансового права : учебник / под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. М. : Юстиция, 2019. С. 138.

⁴ См.: Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 126.

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. М. : Мысль, 1984. С. 9.

ставляются прямые и обратные связи в экономических и других системах и процессах⁶. Не подлежит сомнению, что различные правовые инструменты в финансовой сфере позволяют государственному механизму наиболее эффективно управлять постоянно и динамично изменяющейся конъюнктурой экономических отношений.

Распределяя и перераспределяя национальный доход, законодатель обеспечивает бесперебойное функционирование государства и жизнедеятельность общества в целях сохранения его единства и нерушимости государственного суверенитета. Существенное влияние на государственный суверенитет и суверенные права государств оказывают мировые экономические, финансовые или политические кризисы. В условиях глобальной кризисной ситуации государства вынуждены синхронизировать политику в финансовой, политической, гуманитарной и иных сферах. Например, экономический кризис на глобальном финансовом рынке в 2008–2009 гг., вызванный дефолтом нескольких системообразующих американских финансовых институтов, вызвал необходимость проведения ключевыми (в экономическом смысле) державами единой кредитно-денежной политики, направленной на оздоровление банковского сектора.

Новый мировой кризис, связанный с преодолением государствами последствий пандемии коронавируса COVID-19, изначально на территории России не воспринимался как связанный с финансовой сферой. Однако чрезвычайные государственные меры по нивелированию влияния коронавируса на социальную среду, здоровье население имели и имеют существенный негативный эффект на состояние российских государственных и частных финансов. Продолжающаяся вторая волна распространения коронавируса делает еще более актуальным использование государством правовых методов и инструментов управления государственными финансами, в частности бюджетного регулирования. Рассмотрим указанные аспекты более подробно.

I. Преодоление последствий пандемии COVID-19 как ключевое направление государственной финансовой политики РФ

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), пандемией является распространение какого-либо нового заболевания в мировых масштабах⁷. COVID-19 (коронавирусная инфекция, официальное название присвоено ВОЗ 11 февраля 2020 г.) — это инфекционное заболевание, вызываемое коронавирусом SARS-CoV-2, который является респираторным патогеном.

Особенностью новой коронавирусной инфекции является ее высокая контагиозность (способность распространяться) и чрезвычайно агрессивная патогенность (способность вызывать болезнь и осложнения). Так, информация о случаях заражения новым вирусом в городе Ухань (КНР) впервые поступила 31 декабря 2019 г., а уже 6 сентября 2020 г. показатель ежедневного прироста новых зараженных коронавирусной инфекцией в мире превысил 300 000 человек⁸. Наибольшее число заболевших фиксируется в странах Южной Америки, США и Юго-Восточной Азии. В России по состоянию на конец октября 2020 г. общее число заболевших приблизилось к 1,7 млн человек⁹.

Экспоненциальный характер роста заболеваемости коронавирусной инфекцией обуславливает специфические меры по ее сдерживанию и предупреждению новых заражений. Констатируя, что в настоящее время безопасной и эффективной вакцины для целей профилактики коронавирусной инфекции не существует, ВОЗ выпустила ряд рекомендаций, содержащих меры, направленные на предупреждение распространения заболевания: карантин, изоляция, соблюдение социальной дистанции и санитарных правил (ношение масок, следование правилам гигиены). Карантин означает отделение от окружающих или ограничение деятельности людей, которые не больны, но могли контактировать с заболевшими коронавирусной инфекцией. Люди могут находиться

⁶ См.: Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 4.

⁷ URL: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/ru / (дата обращения: 31.10.2020).

⁸ URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#!> (дата обращения: 31.10.2020).

⁹ URL: <https://coronavirus-monitor.ru/coronavirus-v-rossii> / (дата обращения: 31.10.2020).

на карантине сроком 14 дней в специально оборудованном учреждении или на дому. Изоляция же означает отделение от окружающих тех лиц, которые заболели коронавирусом и имеют симптомы инфекции или положительный результат тестирования.

Оставляя в стороне политическую составляющую описываемых явлений, отмечаем, что следование указанным рекомендациям влечет за собой необходимость внесения значительных изменений в жизнедеятельность общества, привычный жизненный уклад большого количества людей, а их применение сопряжено прежде всего с существенными негативными социальными и экономическими последствиями для всего мирового сообщества. Является бесспорным наличие в данном процессе общегосударственного, публичного интереса, обуславливающего необходимость незамедлительного принятия государствами, столкнувшимися с описываемой глобальной угрозой, комплекса управленческих решений, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции и борьбу с ее негативными эффектами.

В обращении к гражданам России от 25.03.2020¹⁰ Президент РФ В. В. Путин, основываясь на данных о санитарно-эпидемиологической обстановке в стране, объявил о начале периода нерабочих дней¹¹, правовой режим профилактических и иных мер в рамках которых в целях обеспечения здоровья, безопасности людей, а также устойчивости экономики и ключевой инфраструктуры определялся региональными органами исполнительной власти субъектов РФ в зависимости от фактической ситуации в соответствующем регионе. В соответствии с Указом Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-

эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте РФ, предписано обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий.

Так, например, в Москве был введен и в дальнейшем, с учетом санитарно-эпидемиологических факторов, постоянно модифицировался режим повышенной готовности¹²: с 28 марта 2020 г. на территории города была приостановлена деятельность большинства предприятий, объектов предпринимательства, а также запрещено проведение массовых мероприятий, большинство видов ремонтных и строительных работ, все жители города были переведены на режим самоизоляции в жилых помещениях с учетом особенностей, устанавливаемых нормативными актами органов исполнительной власти Москвы. А к примеру, в Республике Башкортостан режим повышенной готовности был введен с гораздо меньшими ограничениями, которые распространялись только на определенные категории граждан¹³.

В силу объективных обстоятельств распространение коронавирусной инфекции оказало существенное влияние на все сферы социальной и экономической деятельности в стране и в первую очередь на доходы домохозяйств — уровень доходов граждан РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государ-

¹⁰ РТ. 2020. № 65.

¹¹ Период нерабочих дней в РФ продлился до 8 мая 2020 г. (см.: Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // РГ. 2020. № 66 ; Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // РГ. 2020. № 72 ; Указ Президента РФ от 28.04.2020 № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // РГ. 2020. № 95).

¹² Указ Мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 14.

¹³ Указ Главы Республики Башкортостан от 18.03.2020 № УГ-111 «О введении режима “Повышенная готовность” на территории Республики Башкортостан в связи с угрозой распространения в Республике Башкортостан новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» // URL: <https://npa.bashkortostan.ru/27524/> (дата обращения: 31.10.2020).

ства, основываясь на Конституции РФ и федеральном законодательстве¹⁴.

В ежегодном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ в концентрированном виде содержатся положения, которые определяют государственную финансовую политику на последующие три года¹⁵ и потому должны лечь в основу федерального бюджета на текущий финансовый год и плановый период (ст. 172 БК РФ). Во исполнение и в развитие ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ Президент РФ издает указы, в которых определяются стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направления достижения указанных целей и решения важнейших задач в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В исключительных случаях глава государства выступает с обращениями к гражданам РФ, в которых формулирует особый режим государственного управления в условиях чрезвычайного характера, включая особые меры по корректировке текущей финансовой политики РФ¹⁶. На основе поручений Президента РФ общие положения, определяющие финансовую политику в Российской Федерации, материализуются в нормах финансового права в федеральных законах и подзаконных актах, особое место среди которых занимают федеральные законы о федеральном бюджете.

В указанном обращении Президента РФ от 25.03.2020 предусмотрен ряд первоочередных мер, направленных на обеспечение государством социальной защиты граждан, сохра-

нение их доходов и рабочих мест, а также на поддержку малого и среднего предпринимательства, в котором де-факто заняты миллионы людей. Указанные меры должны включать в себя следующие конкретные мероприятия, содержащиеся в обращении:

1. Устанавливается автоматическое продление на срок 6 месяцев социальных пособий и льгот для граждан (которыми они пользовались на момент публикации обращения) без каких-либо дополнительных подтверждений.

2. Устанавливаются дополнительные меры финансовой поддержки семей с детьми (выплаты семьям, имеющим право на материнский капитал, дополнительно по 5 тыс. руб. ежемесячно на каждого ребенка в возрасте до 3 лет включительно в течение 3 месяцев).

3. Устанавливаются новые нормативы выплат пособий по временной нетрудоспособности (не менее 1 МРОТ¹⁷ в месяц до конца 2020 г.), а также пособия по безработице (максимальный размер увеличен до 1 МРОТ).

4. Предусматриваются кредитные каникулы (приостановка исполнения долговых обязательств и пролонгация сроков кредита без штрафных санкций) по потребительским и ипотечным кредитам для граждан, чей ежемесячный доход сократился более чем на 30 %. Президентом РФ поручено также внести в нормативные правовые акты ряд изменений, регламентирующих либерализацию и облегчение процедуры банкротства для граждан, не имеющих возможности исполнения своих обязательств по кредитным договорам.

5. Устанавливается комплекс мер поддержки для организаций малого и среднего предпринимательства в «наиболее пострадавших отрас-

¹⁴ Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

¹⁵ Подробнее о понятии государственной финансовой политики см.: Ткаченко Р. В. Влияние цифровизации на государственную финансовую политику Российской Федерации // Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2020. С. 32–48.

¹⁶ См., например: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». Ст. 23 // РГ. 2001. № 105.

¹⁷ С 1 января 2020 г. минимальный размер оплаты труда в России установлен в сумме 12 130,0 руб. (см.: Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» // РГ. 2000. № 118).

лях»¹⁸. Субъектам малого и среднего бизнеса предоставляется отсрочка по всем налогам, за исключением НДС, на ближайшие 6 месяцев, а для микропредприятий — дополнительная отсрочка по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды на тот же период. Как и граждане, все субъекты малого и среднего предпринимательства должны иметь право на отсрочку по кредитным обязательствам на срок 6 месяцев. При этом Банку России совместно с Правительством РФ поручено принять дополнительные меры по обеспечению устойчивого кредитования реального сектора, а также по предоставлению госгарантий и субсидированию.

Для указанных организаций, оказавшихся не в состоянии выполнять свои обязательства перед кредиторами, вводится 6-месячный мораторий на подачу заявлений об их банкротстве.

6. Для организаций малого и среднего предпринимательства размер страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на ежемесячный размер оплаты труда, превышающий МРОТ, снижается до 15 %.

Таким образом, глобальная пандемия новой коронавирусной инфекции оказала и продолжает оказывать на экономику Российской Федерации существенное негативное давление, которое выразилось в нижеследующих последствиях, скорректировавших текущую государственную финансовую, и прежде всего бюджетную, политику.

Во-первых, первоочередные меры по поддержке социальной сферы, сферы малого и среднего предпринимательства, в том числе через кредитные продукты финансового рынка, *выразились в дополнительных расходах бюджетов бюджетной системы РФ*. Поскольку значительная часть чрезвычайных полномочий в условиях пандемии, согласно Указу Президента РФ от 02.04.2020, реализуются на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, расходные обязательства по всем уровням бюджетной системы были существенно скорректи-

рованы (включая бюджеты государственных внебюджетных фондов).

Так, например, только на возмещение организациям воздушного транспорта затрат, понесенных при выполнении мероприятий по вывозу граждан Российской Федерации из иностранных государств, в которых сложилась неблагоприятная ситуация с распространением новой коронавирусной инфекции, Правительство РФ из своего резервного фонда (федеральный бюджет) в 2020 г. выделяет бюджетные ассигнования в форме субсидий в размере 1,5 млрд руб.¹⁹

Недополученные доходы кредитных организаций по кредитным соглашениям, заключенным на льготных условиях с 30 марта по 1 октября 2020 г. с субъектами малого и среднего бизнеса и микропредприятиями на срок не более 12 месяцев (для финансирования их неотложных нужд для поддержки и сохранения занятости), возмещаются за счет средств федерального бюджета в соответствии с порядком, утвержденным Правительством РФ²⁰. Базовая льготная ставка на период субсидирования по таким кредитам для заемщика устанавливается в размере 0 %, а размер субсидий кредитной организации из федерального бюджета рассчитывается по указанной в постановлении формуле, исходя из процентной ставки 4 %.

Отдельного анализа заслуживают налоговые расходы бюджетов публично-правовых образований, входящих в бюджетную систему РФ. Согласно ст. 6 БК РФ, под налоговыми расходами понимаются выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с установленными публичными целями.

¹⁸ Соответствующий перечень предусмотрен постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции» // СЗ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2288.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 28.03.2020 № 767-р // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. III). Ст. 2178.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 422 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2020 году юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на неотложные нужды для поддержки и сохранения занятости» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2279.

Предусмотренные поручениями Президента РФ в указанном обращении меры были урегулированы законодателем в Федеральном законе от 01.04.2020 № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²¹, а также в Федеральном законе от 22.04.2020 № 121-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»²² в части исключения из налоговой базы при исчислении налога на прибыль организаций некоторых расходов, связанных с неблагоприятной ситуацией во время пандемии (например, целевых субсидий из федерального бюджета и пр.).

Анализируя влияние мер государственной поддержки субъектов предпринимательства, следует отметить, что доля малого и среднего бизнеса в российском ВВП составляет около 20 % (оборот всех малых предприятий, по данным Федеральной службы государственной статистики, в 2018 г. составил 53,3 трлн руб.²³). Подавляющее большинство малых и средних предприятий освобождены от уплаты основных прямых и косвенных налогов и, как правило, используют специальные налоговые режимы. Соответственно, удельный вес малого и среднего бизнеса в доходах бюджетов бюджетной системы не является материальным, за исключением их стабильно высокой доли в источниках, поступающих во внебюджетные фонды, входящие в бюджетную систему РФ.

Таким образом, налоговые расходы бюджетной системы, обусловленные применением установленных льгот и преференций к наиболее пострадавшим от пандемии отраслям экономики России, не являются значительными. В то же время для конкретных организаций или индивидуальных предпринимателей указанные меры могут стать решающим фактором в борьбе за выживание в турбулентных условиях «пандемийного» рынка.

Наметившееся по объективным причинам (из-за снижения уровня покупательской способности населения и, как следствие, деловой активности субъектов предпринимательства) *снижение доходных источников* бюджетов происходит в условиях *беспрецедентного роста бюджетных расходов*, который связан с необходимостью преодоления негативных последствий распространения новой коронавирусной инфекции на территории России. Для того чтобы продемонстрировать этот тренд на конкретном примере, приведем данные по наиболее чувствительному к изменению общегосударственных приоритетов уровню бюджетной системы — федеральному бюджету.

Федеральный бюджет²⁴ на 2020 финансовый год был утвержден с профицитом в размере 927,5 млрд руб.²⁵ Прогнозируемые доходы федерального бюджета в 2020 г. составляли 20 593 млрд руб., а в 2021 г. они должны были быть увеличены, согласно указанному Федеральному закону о федеральном бюджете, до 21 892 млрд руб. Утвержденные планируемые расходы в 2020 г. должны были составить 19 665 млрд руб.

В проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2021 г.²⁶ содержатся скорректированные параметры доходной и расходной частей, которые дают реальное представление о новой экономической действительности, в которой российскому обществу предстоит существовать в ближайшие несколько лет. Предполагается, что общий объем расходов федерального бюджета в 2021 г. увеличится почти на 2 трлн руб. до нового национального рекорда в 21 520 млрд руб.

Как здесь не вспомнить об «экономической закономерности Вагнера», которую П. Годме определял как правило постоянного возрастания государственных расходов или потребности в финансах²⁷. Однако, описывая указанную закономерность, П. Годме указал на два явления, сопутствующих росту государственных расходов: рост

²¹ РГ. 2020. № 72.

²² РГ. 2020. № 90.

²³ URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b19_47/Main.htm (дата обращения: 31.10.2020).

²⁴ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // РГ. 2019. № 276.

²⁵ По объективным причинам данные показатели не могут быть исполнены в 2020 г. Прогноз Минфина РФ свидетельствует о возможном дефиците федерального бюджета РФ в размере около 4 трлн руб.

²⁶ Принят Государственной думой РФ в первом чтении 28.10.2020 (см.: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7> (дата обращения: 31.10.2020)).

²⁷ Годме П. М. Финансовое право. М. : Прогресс, 1978. С. 86.

инфляции и увеличение национального дохода, который через налоговую систему перераспределяется в доход бюджета²⁸. В России наблюдается обратный тренд — в 2021 г. доходная часть федерального бюджета существенно снизится и составит 18 765 млрд руб. при сравнительно консервативном прогнозируемом уровне инфляции — 3,7 %. Указанные данные свидетельствуют о системном экономическом кризисе, который является основным негативным эффектом глобальной пандемии. Дефицит федерального бюджета в 2021 г. прогнозируется в сумме 2 754 млрд руб.

Рост неотложных бюджетных расходов, направленных на преодоление последствий глобального кризиса, обнаруживает одно, во многом вынужденное тактическое направление государственной финансовой политики — *изменение приоритетов в сфере государственных расходов*.

В первую очередь данный процесс выражается в оптимизации государственных расходов. Законодателем взят курс на сокращение финансирования традиционно системообразующих статей функциональной классификации расходов: оборонный комплекс, расходы на содержание аппарата публичной власти и работников бюджетной сферы. В проекте федерального бюджета на 2021 г. сокращаются запланированные ассигнования на реализацию неприоритетных национальных проектов, реализуемых по поручению Президента РФ в соответствии с положениями Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204²⁹. Общегосударственные приоритеты в сфере национальных целей стратегического развития Российской Федерации, в соответствии с которыми будет выстраиваться бюджетная политика и будут финансироваться основные национальные проекты, были вновь консолидированно обозначены Президентом РФ в Указе от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»³⁰.

Анализ норм бюджетного законодательства позволяет выявить еще один важный тренд: государство перераспределяет финансовые ресурсы, изначально закрепленные для ре-

ализации ставших не первоочередными расходных обязательств бюджетов бюджетной системы РФ, на выполнение приоритетных статей расходов, которые коррелируют с наиболее актуальными национальными задачами. Многие из данных задач стали особенно острыми в связи с глобальной пандемией новой коронавирусной инфекции. При этом в процесс реализации указанных бюджетных обязательств всё больше вовлекаются региональные и местные уровни публичной власти.

В связи с последним обстоятельством отметим еще один примечательный факт: на региональном уровне бюджетные показатели не претерпели столь существенной негативной динамики. Например, дефицит бюджета города Москвы в 2020 г. планировался на уровне 351,2 млрд руб. при общем объеме доходов в сумме 2 798 млрд руб. и расходах в сумме 3 150 млрд руб.³¹ Проектные показатели основных характеристик бюджета города Москвы на 2021 г. составляют по доходам 2 642 млрд руб., а по расходам — 3 152 млрд руб.³² Стабильность доходов региональных бюджетов достигается благодаря использованию механизма регулирующих источников их доходов — безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

Таким образом, в современных кризисных условиях *бюджетное регулирование* и межбюджетные отношения играют основополагающую роль в выполнении задач и функций, стоящих перед государством, являясь правовым инструментом государственного управления, обеспечивающим его целостность и неизбежность государственного суверенитета.

II. Бюджетное регулирование в условиях пандемии

Действующее законодательство РФ не содержит легального определения понятия бюджетного регулирования.

Вместе с тем его значение для современного общества сложно переоценить. Бюджетное

²⁸ Годме П. М. Указ. соч. С. 88–90.

²⁹ РГ. 2018. № 97с.

³⁰ РГ. 2020. № 159.

³¹ Закон г. Москвы от 27.11.2019 № 33 «О бюджете города Москвы на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов». Ст. 1 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 70.

³² URL: https://duma.mos.ru/ru/40/regulation_projects/corebofs002080000nb3mf7d2btjvc48 (дата обращения: 31.10.2020).

регулирование объективно исходит не только из распределительной, но и регулирующей функции государственных финансов, поскольку посредством его методов государство воздействует на экономические и социальные процессы в обществе, а также перераспределяет национальный доход в зависимости от потребностей и задач, стоящих перед публично-правовыми образованиями. Очевидно, что бюджетное регулирование охватывает обширную группу общественных отношений, связанных с обеспечением финансовой самостоятельности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ. Правовые нормы, регулирующие соответствующие общественные отношения, образуют финансово-правовой институт — бюджетное регулирование.

Традиционно в науке финансового права бюджетное регулирование и межбюджетные отношения признаются однопорядковыми категориями³³. Как отмечала Ю. А. Крохина, бюджетное регулирование означает предоставление вышестоящими государственными органами конкретным бюджетам дополнительно к твердо закрепленным за ними средствам регулирующих доходов и их распределение между различными бюджетами в целях сбалансирования каждого из них³⁴.

Следует признать, что в современных экономических реалиях, опосредующих формирование такого государственного механизма, в котором главенствующая роль и большая часть общегосударственных функций принадлежит «федеральному центру», институт бюджетного регулирования выходит за рамки межбюджетных отношений. Фактически он отражает объективно существующий процесс распределения государственных финансов по различным бюджетам (закрепления доходных источников) с последующим перераспределением финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней в целях финансового обеспечения выполнения всеми публично-правовыми образованиями функций и задач, стоящих перед государством (межбюджетное регулирование). Необходимость перераспределения обусловлена не только возникающими дисбалансами между доходами и расходами бюджетов различных публично-правовых образований, но

и меняющейся конъюнктурой и приоритетами национальных задач в конкретных экономических условиях.

С этой точки зрения бюджетное регулирование — это совокупность правовых инструментов государственного управления, направленного на обеспечение единообразного социально-экономического развития государства, которая реализуется в конкретных полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления, урегулированных в правовых нормах.

Итак, *бюджетное регулирование* представляет собой систему методов распределения и перераспределения части национального продукта между уровнями бюджетной системы РФ, выражающуюся в урегулированной нормами финансового права деятельности компетентных органов государственной власти и местного самоуправления по закреплению собственных доходов и определению регулирующих доходов, а также оптимизации и реструктуризации расходов самостоятельных бюджетов (государственных внебюджетных фондов) бюджетной системы РФ для обеспечения их сбалансированности в целях реализации задач и функций государства и общества.

В науке финансового права принято выделять первичные и вторичные методы бюджетного регулирования.

К *первичным методам* относятся: предусмотренное БК РФ закрепление нормативов зачисления от налогов и сборов, входящих в российскую систему налогов и сборов (ст. 50, 56, 61 БК РФ); так называемое бюджетное правило (ст. 96.6 БК РФ); использование аккумулированных ресурсов различных резервных бюджетных фондов, включая, например, средства Фонда национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ), резервного фонда Президента РФ (ст. 82 БК РФ), резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций (ст. 81 БК РФ); оптимизация дополнительных источников или сокращение расходов для исполнения новых видов расходных обязательств, изначально не предусмотренных бюджетом (ст. 83 БК РФ), и некоторые другие методы. То есть первичные методы бюджетного регулирования заключаются в распределении

³³ См., например: *Игудин А. П.* Использование в России совместных налогов для межбюджетного регулирования. М., 2003. С. 214 ; *Васильева Н. В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. М. : Норма, 2017. С. 212.

³⁴ *Крохина Ю. А.* Финансовое право России. М., 2004. С. 230.

(закреплении) *собственных* источников доходов бюджетов на постоянной или временной основе между уровнями бюджетной системы РФ, в определении их значения для соответствующего публичного образования, а также в консолидации отдельных статей доходов и оптимизации отдельных видов расходов бюджета в целях их сбалансированности между собой.

Преодоление последствий распространения новой коронавирусной инфекции, выражающееся, как отмечалось ранее, в комплексе первоочередных мер, направленных на поддержание национальной экономики и социальной сферы, а также в полномасштабных долгосрочных стратегических мерах, разработанных Правительством РФ³⁵, в бюджетной сфере выражается прежде всего в дополнительных бюджетных обязательствах. В таких условиях закрепление новых источников доходов бюджетов является фактором социальной стабильности и незыблемости государственного суверенитета.

Положениями упомянутого обращения Президента РФ от 25.03.2020 предусмотрены нижеследующие корректировки двух стабильных источников доходов:

1. Во-первых, в целях установления режима реального действия нормы права, указанной в абз. 2 п. 3 ст. 224 НК РФ, предлагается пересмотр всех соглашений об избежании двойного налогообложения, заключенных между Россией и другими странами, для унификации единой 15-процентной ставки НДФЛ в отношении доходов в виде дивидендов, выплачиваемых нерезидентам РФ³⁶.

2. Во-вторых, Президент РФ поручил предусмотреть НДФЛ по ставке 13 % для доходов от вкладов (проценты) в банках и инвестиций в ценные бумаги, если общий объем банковских вкладов или инвестиций в долговые ценные бумаги превышает 1 млн руб.

Федеральным законом от 01.04.2020 № 102-ФЗ соответствующие изменения были

внесены в налоговое законодательство РФ. В частности, приведены в соответствие с поручениями Президента РФ статьи 214.1, 214.2, 224 НК РФ, регулирующие особенности налогообложения доходов граждан по банковским вкладам и ценным бумагам.

Пунктом 1 ст. 1 Федерального закона от 15.10.2020 № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году»³⁷ законодатель внес изменения в ст. 50 БК РФ, закрепив за федеральным бюджетом следующие дополнительные доходные источники:

- от НДФЛ в отношении доходов в виде процентов, полученных по вкладам (остаткам на счетах) в банках, находящихся на территории Российской Федерации, — по нормативу 100 %;
- НДФЛ в отношении доходов в виде процента (купона, дисконта), полученных по обращающимся облигациям российских организаций, номинированным в рублях и эмитированным после 1 января 2017 г., а также доходов в виде суммы процентов по государственным казначейским обязательствам, облигациям и другим государственным ценным бумагам бывшего СССР, государств — участников Союзного государства — по нормативу 100 %;
- НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тыс. руб., относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 млн руб., — по нормативу 13 % (остальные 83 % поступлений от НДФЛ в отношении будущей повышенной 15-процентной ставки НДФЛ³⁸ закрепляются за региональными и местными бюджетами в соответствии со ст. 56, 61 БК РФ).

Эффект указанных мер, на наш взгляд, будет достаточно ощутимым и позволит оказать

³⁵ План преодоления экономических последствий коронавирусной инфекции, разработанный Правительством РФ, официально опубликован не был. См.: URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/plan_preodoleniya_ekonomicheskikh_posledstviy_novoy_koronavirusnoy_infekcii.html (дата обращения: 31.10.2020).

³⁶ В значении, предусмотренном главой 23 НК РФ.

³⁷ РГ. 2020. № 236.

³⁸ Проект федерального закона № 1022669-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период» внесен Правительством РФ и в настоящее время рассматривается в Государственной Думе РФ.

дополнительную поддержку особенно чувствительным к последствиям пандемии секторам экономики. Только увеличение ставки НДС в части доходов, превышающих 5 млн руб. в год, приведет к дополнительным поступлениям от данного налога в бюджеты бюджетной системы РФ в размере 60 млрд руб. в год. Согласно пояснительной записке к проекту федерального закона № 1022669-7, данные дополнительные поступления направляются на лечение детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями (бюджетные ассигнования по государственной программе «Развитие здравоохранения»).

Анализируя особенности применения законодателем бюджетного правила в 2021 г., следует напомнить, что Фонд национального благосостояния — это часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения: 1) софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ; 2) обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ; 3) обеспечения сбалансированности федерального бюджета (ст. 96.10 БК РФ).

В соответствии с п. 4 ст. 6 Федерального закона от 15.10.2020 № 327-ФЗ, в 2021 г. Правительству РФ впервые предоставлено право использовать средства Фонда национального благосостояния на вышеуказанные цели в размере, не превышающем 1 % объема валового внутреннего продукта. Триггером (юридическим фактом), запускающим указанный механизм использования основного бюджетного резервного фонда, является превышение базовой цены на нефть, установленной в соответствии со ст. 96.6 БК РФ, над средним за отчетный календарный месяц уровнем цен нефти марки «Юралс» (п. 3 ст. 342 НК РФ). Таким образом, при помощи правовой меры бюджетного регулирования — бюджетного правила — федеральный бюджет будет компенсировать в 2021 г. выпадающие (неполученные) нефтегазовые доходы.

Являясь по своей сути юридическим содержанием *межбюджетных отношений*, *вторичные методы* бюджетного регулирования ориентированы на перераспределение доходов между бюджетами бюджетной системы РФ для выравнивания бюджетной обеспеченности и максимального финансового покрытия расходов бюджетов в рамках текущего бюджетного

цикла (бюджетного периода). Данная группа методов включает в себя различные формы межбюджетных трансфертов, установленных в гл. 16 БК РФ, а также некоторые другие правовые формы межбюджетных отношений.

В условиях распространения на территории РФ новой коронавирусной инфекции региональные и местные бюджеты оказались под огромным финансовым давлением.

С одной стороны, на регионы было возложено большинство функций, связанных с определением правового режима противодействия пандемии. Так, согласно п. 2 Указа Президента от 02.04.2020, в полномочия руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ включается разработка и реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, учитывающего санитарно-эпидемиологическую обстановку и особенности распространения новой коронавирусной инфекции в конкретном субъекте РФ. В первую очередь главам субъектов РФ предписано определить в границах соответствующего субъекта РФ территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации, ограничения в них предпринимательской деятельности и транспортного сообщения.

С другой стороны, падение реальных доходов граждан в условиях ограничения предпринимательской деятельности негативно сказывается на доходах бюджетов субъектов РФ, основными источниками которых являются НДС и налог на прибыль организаций. Снижение уровня деловой активности, ограничения в торговле и предоставлении услуг онлайн в условиях изоляции служат причиной снижения поступлений от торгового сбора, сокращается налоговая база по налогу на игорный бизнес.

В силу объективных обстоятельств (отсутствие широкой базы доходных источников) субъекты РФ при бюджетировании последующих финансовых периодов сталкиваются с угрозой образования существенного бюджетного дефицита и нарастающего государственного (муниципального) долга. Согласно п. 3 ст. 9 Федерального закона от 15.10.2020 № 327-ФЗ, по итогам исполнения бюджета субъекта РФ или местного бюджета в 2021 г. размер дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и верхний предел государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) могут быть превышены на сумму бюджетных ассигнова-

ний, направленных на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, сумму снижения налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) по сравнению с 2019 г., а также в связи с изменением условий реструктуризации бюджетных кредитов.

Для надлежащей реализации своих полномочий и оказания публичных услуг, что становится особенно важным в текущих турбулентных условиях, субъекты РФ (муниципальные образования) должны полностью профинансировать свои расходные обязательства. При недостаточности собственных доходов действующее бюджетное законодательство наделяет публично-правовые образования несколькими опциями.

Первым вариантом нивелирования кассовых разрывов (пополнения остатка средств на счете) при исполнении бюджета с утвержденным дефицитом является наращивание государственного (муниципального) долга. Однако по

состоянию на сегодняшний день степень закредитованности публично-правовых образований уже находится на критическом уровне, многие из них имеют огромные дефолтные риски, о чем свидетельствуют, например, нижеследующие данные.

По состоянию на 1 октября 2020 г.³⁹ объем государственного долга субъектов РФ в абсолютном выражении составлял 2 178 164 728,17 тыс. руб., в том числе обслуживаемые бюджетные кредиты, преимущественно из федерального бюджета, — 1 038 650 309,58 тыс. руб. В среднем по Российской Федерации на 1 января 2020 г. размер государственного долга субъектов Российской Федерации по отношению к доходам их бюджетов составлял 22,5 %. В таблице содержатся данные о наиболее закредитованных российских регионах. Обращает на себя внимание, что доля бюджетных кредитов в совокупном государственном долге субъектов РФ составляла 41,9 %, а по отдельным регионам, например Чукотский АО, этот показатель достигал 88 %.

	Субъект РФ	Отношение госдолга субъекта РФ на 01.01.20 к налоговым и неналоговым доходам бюджета в 2019 году, %	Отношение госдолга субъекта РФ на 01.01.19 к налоговым и неналоговым доходам бюджета в 2018 году, %	Объем госдолга субъекта РФ на 1 января 2020 года, млрд. руб.	Изменение госдолга за 2019 год, %	Доля бюджетных кредитов в госдолге на 01.01.2020, %	Доля кредитов кредитных организаций в госдолге на 01.01.2020, %	Доля налоговых и неналоговых доходов в суммарном объеме доходов бюджета субъекта РФ в 2019 году, %	Изменение налоговых и неналоговых доходов в 2019 году, %
66	Кабардино-Балкарская Республика	66,8	86,3	8,05	-22,0	69,1	26,3	33	0,7
67	Саратовская область	67,8	70,9	46,54	-3,0	53,2	36,0	66	1,5
68	Республика Карелия	68,2	77,9	18,93	-8,7	43,7	42,6	54	4,4
69	Чукотский автономный округ	69,0	90,3	9,55	-8,2	88,0	0,0	25	20,1
70	Республика Марий Эл	69,6	85,5	11,99	-9,7	44,2	39,1	53	10,9
71	Республика Северная Осетия - Алания	69,8	79,5	8,42	-7,2	86,3	13,7	36	5,6
72	Забайкальский край	70,3	80,7	26,93	-2,3	49,4	50,4	49	12,1
73	Кировская область	72,2	81,3	24,28	-3,4	61,7	38,3	57	8,9
74	Республика Калмыкия	78,6	69,1	4,62	16,7	40,1	59,9	38	2,5
75	Тамбовская область	79,4	71,9	19,07	10,8	19,9	37,7	52	0,3
76	Карачаево-Черкесская Республика	79,9	84,7	5,10	-4,3	58,6	5,7	23	1,4
77	Удмуртская Республика	80,2	85,7	46,04	-2,1	42,3	41,8	71	4,7
78	Курганская область	83,4	88,3	16,59	0,0	30,3	69,7	41	5,9
79	Еврейская автономная область	85,0	89,8	5,31	1,0	50,0	50,0	47	6,7
80	Смоленская область	88,0	90,4	29,31	0,0	56,7	43,3	72	2,8
81	Орловская область	89,5	94,4	17,82	-1,7	25,7	46,3	57	3,7
82	Костромская область	90,1	115,2	18,14	-11,3	62,0	38,0	56	13,4
83	Псковская область	91,9	92,0	17,03	4,3	16,6	83,4	51	4,5
84	Республика Хакасия	98,4	90,4	20,73	-5,1	63,6	8,0	67	-12,9
85	Республика Мордовия	211,2	236,9	51,09	-9,1	51,7	39,7	58	1,9
	Российская Федерация	22,5	25,3	2 112,97	-4,2	41,9	27,2	78	7,6

Объем совокупного муниципального долга РФ по состоянию на 1 октября 2020 г. составляет 367 371 192,78 тыс. руб. В структуре долга муниципальных образований значительную роль (почти 30 %) играют также бюджетные кредиты, в абсолютном значении составляющие 109 649 505,13 тыс. руб.

Очевидно, что с учетом приведенных показателей дальнейшее наращивание долговой нагрузки региональных и местных бюджетов с использованием преобладающего метода публичного бюджетного кредита является нецелесообразным, неэффективным, а в среднесрочной перспективе — угрожающим стабильности

³⁹ Данные о долговых обязательствах бюджетов субъектов РФ приводятся по материалам, размещенным на официальном сайте Минфина РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/subbud/> (дата обращения: 31.10.2020).

бюджетной системы РФ. Необходимость реструктуризации долговых обязательств отдельных публично-правовых образований назрела еще в начале 2020 г. Увеличение государственного или муниципального долга в условиях системного экономического кризиса может повлечь за собой множественные дефолты, неплатежи и вынужденную конвертацию публичных заемных обязательств в безвозмездные формы межбюджетных трансфертов.

Вторым правовым способом поддержки финансового состояния региональных и местных бюджетов для обеспечения реализации ими функций государственной власти и местного самоуправления является межбюджетное регулирование посредством безвозмездных межбюджетных трансфертов. Указанный метод бюджетного регулирования объективируется в нормативных актах о бюджетах различных публично-правовых образований в форме расходов предоставляющего и доходов принимающего трансферты бюджета, а соответственно, он является в правовом смысле менее гибким по сравнению с долговым методом (бюджетного кредита).

На развитие ситуации с распространением коронавирусной инфекции оказывают влияние многие непрогнозируемые факторы, провоцирующие изменения в социально-экономической среде. Для немедленного реагирования на подобного рода изменения законодатель в Федеральном законе № 327-ФЗ устанавливает в 2021 г. право Правительства РФ без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на 2021 г. перераспределять объемы межбюджетных трансфертов, предоставляемых на финансовое обеспечение мероприятий индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов РФ, но только в пределах общего объема расходов федерального бюджета. Аналогичная норма, касающаяся бюджетных обязательств федерального бюджета в 2020 г., содержится в Федеральном законе от 01.04.2020 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного

кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году”»⁴⁰.

Значение безвозмездных доходов в форме межбюджетных трансфертов для финансовой обеспеченности региональных бюджетов в реалиях сегодняшнего дня сложно переоценить.

В 2019 г. совокупные доходы региональных бюджетов составляли 13,5 трлн руб. В них безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ составляли 2,4 трлн руб. (17,7 %)⁴¹. Зависимость региональных бюджетов от межбюджетного регулирования в 2020 г. значительно возросла: по предварительным данным, совокупные доходы региональных бюджетов за три квартала 2020 г. оцениваются в размере 9,9 трлн руб., включая безвозмездные поступления от других бюджетов в сумме 2,3 трлн руб. (23,9 %)⁴².

Исходя из изложенного, следует признать, что существующая правовая конструкция бюджетного регулирования опосредует концентрацию основных полномочий в финансовой сфере и, как следствие, значительной части финансовых ресурсов на федеральном уровне. При этом, несмотря на декларированный в БК РФ принцип самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ, подавляющее большинство региональных и местных бюджетов де-факто не обеспечивают исполнение своих расходных обязательств без финансовой помощи или заемных средств федерального центра. С одной стороны, указанное обуславливает эффективность государственного управления при помощи финансового рычага для обеспечения территориальной целостности и незыблемости государственного суверенитета. И данный фактор, без сомнения, крайне важен в условиях глобальных вызовов, а также для реализации общенациональных программ развития и геополитических задач. С другой стороны, централизация на федеральном уровне основных налоговых, а затем уже и бюджетных полномочий снижает экономические стимулы реального развития региональных проектов и предпринимательства, еще более сокращая источники доходов региональных и местных бюджетов⁴³. Нарастающие долговые

⁴⁰ ПГ. 2020. № 72.

⁴¹ URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/subbud/> (дата обращения: 31.10.2020).

⁴² URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/subbud/execute/?id_57=90142-yezhekvaralnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_byudzhetrov_subektov_rossiiskoi_federatsiidannye_s_1_yanvarya_2011_g (дата обращения: 31.10.2020).

⁴³ Горбунова О. Н. Избранное. М. : Российский университет правосудия, 2017. С. 332.

обязательства и финансовая зависимость регионов от федеральной власти не только ставят под сомнение базовые постулаты бюджетного федерализма, но и снижают политические возможности использования федерализма как основополагающего принципа современного государственного устройства Российской Федерации — делегирование реальных полномочий, особенно в экономической сфере, коллаборация на межрегиональном уровне и пр.

Согласовать оба указанных аспекта представляется возможным, используя имеющийся потенциал и постоянно совершенствуя институт бюджетного регулирования. Формирование дополнительных налоговых доходов региональных и местных бюджетов от консолидированных в федеральный бюджет налоговых источников на длительный период, то есть установление так называемых регулирующих доходов бюджетов, в значительной мере позволило бы решить задачи регионального социально-экономического развития. Сохранение принципа бюджетирования, ориентированного на результат⁴⁴, вкупе с динамично развивающимся в условиях перехода к цифровой модели экономики механизмом финансового контроля позволит обеспечить баланс федеральных и региональных (местных) интересов в процессе осуществления публичной финансовой деятельности.

В текущих условиях эффективность финансовой деятельности государства, основанной на учете интересов всех участников бюджетного процесса, становится ключевым условием развития современного инновационного общества.

Заключение

Проведенное исследование роли бюджетного регулирования в условиях преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции позволяет сделать ряд выводов:

1. Бюджетное регулирование — многоаспектное явление, которое может быть рассмотрено с нескольких точек зрения. Прежде всего, бюджетное регулирование является одним из наиболее эффективных правовых инструментов управления государством социально-экономи-

ческими процессами в обществе. С юридической точки зрения бюджетное регулирование представляет собой систему методов распределения и перераспределения части национального продукта между уровнями бюджетной системы РФ, выражающуюся в урегулированной нормами финансового права деятельности компетентных органов государственной власти и местного самоуправления по закреплению собственных доходов и определению регулирующих доходов, а также по оптимизации и реструктуризации расходов самостоятельных бюджетов (государственных внебюджетных фондов) бюджетной системы РФ для обеспечения их сбалансированности в целях реализации задач и функций государства и общества. Правовые нормы, регулирующие указанные общественные отношения, образуют финансово-правовой институт — бюджетное регулирование.

2. Негативное воздействие последствий распространения новой коронавирусной инфекции на российскую экономику в целом и на бюджетную сферу в частности обусловило необходимость многочисленных изменений государственной финансовой политики и существенной корректировки параметров бюджета, что выразилось в следующих урегулированных нормами финансового права процессах:

- существенное увеличение расходов бюджетов бюджетной системы РФ на соответствующие цели;
- значительное снижение доходов бюджетов и рост бюджетного дефицита на всех уровнях бюджетной системы РФ;
- перераспределение расходных обязательств бюджетов в зависимости от изменяющейся конъюнктуры чрезвычайных государственных приоритетов;
- широкое использование методов бюджетного регулирования для выравнивания бюджетной обеспеченности и минимизации бюджетного дефицита.

3. Для преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции на территории РФ законодатель использует достаточно широкий набор первичных (определение постоянных доходных источников для всех уровней бюджетной системы РФ, использование резервных фондов) и вторичных (меж-

⁴⁴ См.: Болтинова О. В., Грачева Е. Ю., Морозова О. С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии в условиях цифровой экономики // Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2020. С. 107.

бюджетное регулирование) методов бюджетного регулирования.

4. Вместе с тем существующая правовая конструкция бюджетного регулирования опосредует концентрацию основных полномочий в финансовой сфере и, как следствие, значительной части финансовых ресурсов на федеральном уровне, а большинство региональных и местных бюджетов по объективным причинам не могут обеспечить исполнение своих расход-

ных обязательств без финансовой помощи или заемных средств федерального центра. Соблести баланс интересов всех уровней бюджетной системы в текущих глобально турбулентных условиях и продолжающемся инновационном развитии российского общества позволит закрепление регулирующих доходов региональных и местных бюджетов в виде дифференцированных целевых отчислений от федеральных налогов на долгосрочной основе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2020.
2. Актуальные проблемы финансового права : учебник / под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. — М. : Юстиция, 2019.
3. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2000.
4. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. — М. : Мысль, 1984.
5. Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1996.
6. Горбунова О. Н. Избранное. — М. : Российский университет правосудия, 2017.
7. Годме П. М. Финансовое право. — М. : Прогресс, 1978.
8. Игудин А. П. Использование в России совместных налогов для межбюджетного регулирования. — М., 2003.
9. Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. — М. : Норма, 2017.
10. Крохина Ю. А. Финансовое право России. — М., 2004.

Материал поступил в редакцию 20 ноября 2020 г.

REFERENCES

1. Gracheva EYu, editor. Aktualnye problemy finansovogo prava v usloviyakh tsifrovizatsii ekonomiki : monografiya [Actual problems of financial law in the conditions of digitalization of the economy: monograph]. Moscow: Prospekt; 2020 (In Russ.).
2. Selyukov AD, Tsindeliani IA, editors. Aktualnye problemy finansovogo prava : uchebnik [Actual problems of financial law: textbook]. Moscow: Justitia Publ.; 2019 (In Russ.).
3. Gracheva EYu. Problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya : dis. ... d-ra yurid. nauk [Problems of legal regulation of state financial control: Doctoral Dissertation]. Moscow; 2000 (In Russ.).
4. Tikhomirov YuA. Upravlenie delami obshchestva [Management of the affairs of society]. Moscow: Mysl; 1984 (In Russ.).
5. Gorbunova ON. Problemy sovershenstvovaniya osnovnykh finansovo-pravovykh institutov v usloviyakh perekhoda Rossii k rynku : dis. ... d-ra yurid. nauk [Problems of improvement of the main financial and legal institutions in the conditions of transition of Russia to the market: Doctoral Dissertation]. Moscow; 1996 (In Russ.).
6. Gorbunova ON. Izbrannoe [Selected Works]. Moscow: Russian University of Justice Publishing House; 2017 (In Russ.).
7. Godme PM. Finansovoe pravo [Financial Law]. Moscow: Progress Publ.; 1978 (In Russ.).
8. Igudin AP. Ispolzovanie v Rossii sovместnykh nalogov dlya mezhbyudzhethnogo regulirovaniya [The Use of Joint Taxes in Russia for Interbudgetary Regulation]. Moscow; 2003 (In Russ.).
9. Vasilyeva NV. Publichnye dokhody v rossiyskoy federatsii: finansovo-pravovoy aspekt [Public revenues in the Russian Federation: financial and legal aspect]. Moscow: Norma Publ.; 2017 (In Russ.).
10. Krokhina YuA. Finansovoe pravo Rossii [Financial Law of Russia]. Moscow; 2004 (In Russ.).