

БЮДЖЕТНЫЙ МЕТОД ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ХОЗЯЙСТВА: НОРМОТВОРЧЕСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СВЕТЕ РАСШИРЕНИЯ СОСТАВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Х.В. Пешкова (Белогорцева)

Воронежский институт ФСИН России, г. Воронеж, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
02 августа 2023 г.
Дата принятия в печать –
04 октября 2023 г.
Дата онлайн-размещения –
20 июня 2024 г.

Ключевые слова

Бюджетный метод ведения
государственного хозяйства,
бюджетное устройство,
государственное устройство,
федерация, субъекты
Российской Федерации,
бюджетное регулирование,
доходы бюджета, расходы
бюджета

Рассмотрены процессы, происходящие в сфере бюджетного метода ведения государственного хозяйства – категории, характеризующей статус государства в сфере публичных финансов. Содержание предмета исследования раскрыто с позиции обновления состава субъектов Российской Федерации – вхождения в ее состав новых субъектов, а именно Республики Крым, города федерального значения Севастополя, Донецкой и Луганской народных республик. Обосновано, что процессы, связанные с модификацией состава территориальных образований, влияют на подходы к организации власти, нормотворчество и правоприменительную практику в сфере публичных финансов. Показано влияние военной обстановки на законодательное регулирование бюджетного метода ведения государственного хозяйства.

THE BUDGETARY METHOD OF STATE GOVERNANCE: RULE-MAKING AND LAW ENFORCEMENT IN THE LIGHT OF THE EXPANSION OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Christina V. Peshkova (Belogortseva)

Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Voronezh, Russia

Article info

Received –
2023 August 02
Accepted –
2023 October 04
Available online –
2024 June 20

Keywords

Budgetary method of state
governance, budgetary structure,
state structure, federation,
constituent entities of the Russian
Federation, budget regulation,
budget revenues, budget
expenditures

The subject of the article. In this article, the processes observed in the sphere of the budgetary method of conducting the state economy – the most important category characterizing the status of the state and territorial entities descending into its composition in the field of public finance are considered. The essence of this category is considered in relation to the budgetary structure of the state and the state structure. The budgetary method of state governance is investigated as a category corresponding to the financial and legal status of the modern Russian state – the Russian Federation. The content of the constituent entities of the study is disclosed from the position of updating the composition of the constituent entities of the Russian Federation – the entry of new constituent entities of the Federation into its composition over the last period, namely the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol, the Donetsk People's Republic, the Luhansk People's Republic.

Purpose. The influence of the military situation at the domestic and international levels on the legislative support of the modification of the budgetary method of state governance in the Russian Federation is shown, which was the main goal set by the author in this work.

The methodological basis of the article consists of general scientific (dialectics, analysis and synthesis, abstraction and concretization) and private scientific research methods (formal legal, comparative legal, concrete sociological, technical-legal, systemic-structural, historical-legal, logical, etc.).

Main results. The influence of the processes taking place in the sphere of the state structure of the Russian Federation, the administrative-territorial division of the state on the trends

and possible prospects of modification of the budgetary method of state governance – in terms of changing the approaches of rulemaking to the implementation of financial legal relations corresponding to the budget method and law enforcement practice in this area is considered. Special attention is paid to the modification of approaches to the organization of inter-budgetary relations in the renewed Russian Federation, the ways dictated by the legislator of the formation of budget revenues of new subjects of the Federation and the implementation of public expenditures.

Conclusions. The author substantiates that the processes associated with the modification of the composition of territorial entities within the Russian state have an impact not only on the approaches to the organization of power and management, the expansion of the structure of state bodies, but also on legal regulation and law enforcement practice in the field of public finance, the formation, redistribution and use of which is based on the implementation of the budgetary method of state governance.

1. Постановка проблемы и категориальный анализ

Бюджетный метод ведения государственного хозяйства, точнее, его нормативные основы и правоприменение в соответствующей сфере – явления, складывающиеся, наряду с развитием государства, постепенно, отнюдь не стихийно. Вместе с этим наблюдающиеся в российском государстве и обществе, на мировой арене процессы молниеносно внесли в финансово-правовое регулирование и практику немало новшеств. Это позволяет по-новому взглянуть на содержание категории «бюджетный метод ведения государственного хозяйства». К ее сущности автор уже обращался в своих работах [1; 2]. Однако российские и мировые реалии выступают объективным основанием не столько возвращения «обратно» к уже обоснованным выводам, сколько углубления подходов исследования названной категории вслед за последними событиями, предпринимаемая попытки прогнозировать перспективы ее модификации. Остро в современный период стоят вопросы вхождения в состав Российской Федерации территорий Украины, обуславливающие модификацию общественных отношений в сфере государственного устройства и связанных с ним сферах.

Бюджетный метод ведения государственного хозяйства («бюджетный метод») представляет собой организационно-правовой подход к реализации правоприменительной практики в области бюджета, основанный на финансово-правовом регулировании обслуживающих формирование и использование бюджета отношений. Как метод, применимый в финансовой деятельности государства, он носит комплексный характер: подразумевает ряд элементов, которым соответствуют самостоятельные, но не обособленные, а взаимосвязанные группы бюджетных и иных финансовых правоотношений (налоговых,

банковских, обслуживающих счет бюджета). Содержание бюджетного метода складывается из таких элементов, как, например, бюджеты бюджетной системы, имеющие двойкий статус – нормативно утверждаемые в режиме бюджетного процесса финансово-плановые акты и централизованные денежные фонды; формирование доходов бюджета (из налогов и иных источников) и расходы бюджета и др.

Элементы бюджетного метода связаны с пониманием бюджетного устройства государства. Оно представляет собой характеристику государства, основанную на нормативном правовом регулировании и управлении бюджетными ресурсами государства и территориальных образований в его составе, предполагающую установление их финансовой компетенции в связи с формированием доходов бюджета и использованием бюджетных средств в режиме расходов бюджета, поиском источников финансирования бюджетного дефицита, осуществлением бюджетного процесса и бюджетного контроля [2, с. 101].

В силу связанности с финансово-правовыми интересами как государства, так и территориальных образований в основу построения бюджетного устройства и подразумеваемых им требований к реализации бюджетного метода положено государственное устройство. Понятие государственного устройства связано с государственным суверенитетом, формированием органов власти с учетом административно-территориальной структуры государства [3, с. 20; 4, с. 10]. Традиционно по типу государственного устройства государства делятся на федерации и унитарные государства (выделяются и конфедерации как государства смешанного типа), различающиеся по степени самостоятельности территориальных образований, перспективами того, делит ли государство государственный суверенитет, в том

числе в области бюджета, между территориальными образованиями [5; 6, с. 20–34]. Поэтому между бюджетом как таковым и соответствующими свойствами государства имеют место взаимообратные связи. Как констатируется в литературе, любые изменения сущности государства, его характеристик, неизбежно оказывают влияние на государственный режим, форму правления и форму государственного устройства [5].

Подробно к типологии государственного устройства мы обращаться не будем, этой теме посвящено немало успешных исследований ученых разных периодов [6; 7, с. 87; 8; 9]. Обращено внимание и на тенденции и перспективы модификации конституционного статуса федеральных территорий применительно к российскому государству в связи с реалиями современных событий [10]. Автор также обратил внимание на указанную тему в исследовании становления бюджетного устройства государства [2, с. 124]. Однако уместно заметить, что от типа государственного устройства зависят правовой статус и степень свободы, усмотрения в принятии нормативных и иных юридически значимых решений территориальными образованиями; говоря в финансово-правовом ключе – бюджетная компетенция территориальных образований, развитие межбюджетных отношений между государственным «центром» и территориями, содержание принципов бюджетной системы, значимых для управления финансами. Как следствие, затрагивающие государственное устройство процессы – происходящие как внутри государства, так и на международном уровне, – неизбежно сказываются на бюджетном методе ведения государственного хозяйства, приводя к необходимости модифицировать финансово-правовое регулирование расширением системы государственных доходов и расходов (налогово-правовые нормы о новых видах обязательных платежей, усиливающие доходную базу бюджета; бюджетно-правовые нормы о новых видах расходов бюджета, перераспределении доходов и расходов между бюджетами разных уровней и т. д.), изменением подходов к бюджетному регулированию в связи с усиленной финансовой поддержкой территорий, расширением государственного финансового контроля и т. д.

В ответ на тенденции нормотворчества в сфере бюджетного метода развивается и правоприменительная практика. Иными словами, нормотворче-

ство и правоприменительная практика – явления, для которых характерны взаимообратные связи, и надо заметить, такое качество (взаимосвязи, прямые и обратные связи) присуще многим значимым для финансов понятиям и категориям, на что незамедлительно отреагировали политика, общественность, юридическая наука [11, с. 78–214]. (В данном случае мы имеем ввиду ту ситуацию, что, например, криптовалюта и электронные расчеты, получив применение в зарубежных государствах, приобретая мировое значение, в России также стали применяться, причем российское законодательство определило их правовой режим уже в ответ на тенденции и ожидаемые перспективы финансовой практики. И подобных примеров, когда национальное законодательство должно поспевать за реалиями складывающейся практики, в том числе приходящей в конкретное государство извне как полезный финансовый и организационный инструмент, немало.)

2. Влияние международной обстановки на государственное устройство России, бюджетный метод ведения государственного хозяйства: принципиальные перемены

Возвращаясь к начатым рассуждениям, что сущность бюджетного устройства государства predetermined государственным устройством, а модификация государственного устройства неизбежно влияет на нормотворчество и правоприменение в сфере бюджетного метода ведения государственного хозяйства, заметим, что российские реалии вновь подтверждают данный вывод. Начало XXI в. знаменовалось изменениями в государственном устройстве России. Принятые федеральные конституционные законы от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – ФКЗ 2014 № 6)¹, от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» (далее – ФКЗ 2022 № 5)² и от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» (далее – ФКЗ 2022

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201; 2022. № 29. Ч. I. Ст. 5200.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6930.

№ 6)³ знаменовали модификацию российского государственного устройства в контексте изменения количества субъектов Российской Федерации, расстановки приоритетов в основах государственного строя и политики.

Увеличение количества субъектов в составе Российской Федерации неизбежно привело к расширению бюджетного и иного ориентированного на финансы отраслевого законодательства, формирующего нормативные основы бюджетного метода ведения государственного хозяйства в пределах новых территорий и на территории России, оказавшейся в условиях диверсификации бюджетной и финансовой системы. Так, названными федеральными конституционными законами Правительству РФ предписано со дня принятия новых субъектов Российской Федерации отрегулировать особенности реализации в их пределах такого элемента бюджетного устройства, как бюджетный процесс – в части установления требований к разработке проектов территориальных бюджетов, исполнению бюджетов, подготовке бюджетной отчетности для обеспечения применимости инструментария государственного контроля над ними.

Возложение на Правительство РФ задачи отрегулировать, как и смещение регулятивной роли в отношении соответствующей сферы на законодательство России в целом (вместо договоров международного характера), объясняется вполне обоснованным убеждением, что «государственные финансы – это чувствительная и сложная область для вмешательства наднациональных норм или международных соглашений» [12, с. 92].

Заметим, нормативные акты, в силу прямого указания федеральных конституционных законов адресованные новым субъектам федерации, Правительством РФ, как и органами государственной власти новых субъектов Российской Федерации, принимаются постепенно – в силу необходимости провести громоздкую по времени и трудовым усилиям работу, учесть объективно значимые территориальные нюансы. При этом от степени лояльности федеральных властей и внимания к территориальным потреб-

ностям и традициям зависит качество вновь принятых нормативных актов, их исполнимость. Притом что на «ошибки» региональных органов государственной власти в законодательстве Россия реагирует уже давно, подтверждение тому – развитая практика высших судов, и прежде всего Конституционного Суда РФ, по нормоконтролю (установление им несоответствия законов субъектов Российской Федерации Конституции РФ⁴ и т. д.), подобное мгновенное реагирование, всецело легитимное, в адрес новых субъектов Российской Федерации может привести к сложностям во взаимоотношениях федерального центра и субъектов, поэтому представляется недопустимым.

3. Новшества бюджетного нормотворчества в связи с расширением состава субъектов Российской Федерации

С учетом указанных моментов Правительством РФ в отношении новых субъектов федерации принят ряд постановлений бессрочного и срочного действия, нацеленных на разрешение проблем реализации бюджетного метода. В числе названных актов, например, постановления от 10 сентября 2014 г. № 922 «Об особенностях исполнения бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015–2017 годы»⁵, от 22 декабря 2022 г. № 2377 «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области, проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов, а также исполнения указанных бюджетов и формирования бюджетной отчетности на 2023–2025 годы»⁶. В адрес субъектов Российской Федерации предусмотрены особенности бюджетно-правового регулирования в части сроков действия бюджетов «новых» республик, областей, территориальных внебюджетных фондов, а также расположенных в пределах «новых» субъектов Российской Федерации муниципальных образований. Например, проекты бюджетов Донецкой (далее – ДНР), Луганской (далее – ЛНР) народных республик, Запорожской и Хер-

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6931.

⁴ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом

Челябинского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ч. II. Ст. 4509.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 38. Ст. 5063. (Утратил юридическую силу.)

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 52. Ст. 9638.

сонской областей, проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов должны составляться и утверждаться на один год. Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2022 г. № 2377 (пп. «б» п. 1) предписано «не составлять проекты местных бюджетов», расходы же муниципальных бюджетов должны выступать в качестве «составной части в проектах бюджетов» ДНР, ЛНР, Запорожской области, Херсонской области.

Указанные вновь принятые на федеральном уровне нормативные акты содержат бюджетно-правовые нормы, которые, с одной стороны, противоречат сложившимся на данный момент «реалиям» российского бюджетного метода ведения государственного хозяйства, уже отлаженного и проверенного временем – нормативному принятию трехлетнего бюджета (однако для местных бюджетов возможно утверждение бюджета на один финансовый год – ст. 169 Бюджетного кодекса (далее – БК) РФ). Но, с другой стороны – продиктованы объективными потребностями практики формирования и использования бюджетов новых субъектов Российской Федерации и бюджетов расположенных в их пределах муниципальных образований с молниеносным реагированием на ситуацию извне, в условиях затруднительности долгосрочного планирования в нестабильной финансовой обстановке. Что немаловажно, федеральное правило России «не составлять проекты местных бюджетов», адресованное муниципальным образованиям, расположенным в пределах ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, отчасти навеяно наследием украинского государства, в состав которого ранее входили данные территориальные образования. Финансово-правовое регулирование в Украине, отвечая потребностям и реалиям Украины как унитарного государства, такой существенной бюджетной самостоятельности для территориальных образований в его составе не предполагает, и в силу внутренних политических и финансовых противоречий затрудняло ориентироваться на «качественные» и «наполненные» территориальные бюджеты.

Изменения правового статуса территориальных образований и их органов власти в разных ас-

пектах и прежде всего по линии вхождения в состав иного государства не могут пройти безболезненно. В связи с этим, говоря в ракурсе заявленной темы, нельзя не заметить, что преобразования финансово-правовой составляющей статуса новых субъектов Российской Федерации в связи с подчинением новому для них законодательству осуществляются постепенно.

Так, ФКЗ 2014 № 6 предписывает, что до 1 января 2015 г. предусмотренные нормативными актами Крыма и Севастополя бюджетные доходы, включая налоговые и неналоговые платежи, подлежат зачислению в бюджет Республики Крым, бюджет города федерального значения Севастополь и местные бюджеты (ст. 13). До этой же даты в пределах названных территорий практика реализации государственного финансового контроля (а именно его вида – налогового контроля) основывалась на законах Крыма и Севастополя. После этой предусмотренной законом даты реализация бюджетного метода в Крыму и Севастополе должна подчиняться законодательным актам России, в том числе в части установления системы доходов бюджетов, их перераспределения между бюджетами в порядке бюджетного регулирования, подходов к государственному финансовому контролю и привлечения к ответственности и т. д. Этому корреспондирует правило, что, например, законодательство России о налогах и сборах применяется на новых территориях с 1 января 2015 г. в силу прямого указания закона (ч. 1 ст. 15 ФКЗ 2014 № 6). При этом указанные территориальные образования вошли в состав Российской Федерации на основании Договора от 18 марта 2014 г.⁷, ратифицированного Федеральным законом от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ⁸, т. е. до указанной выше даты.

Тем самым имеет место временной разрыв (с марта 2014 г. до января 2015 г.) между принятием в состав Российской Федерации новых субъектов и моментом начала применения на их территории законодательства Российской Федерации о бюджете и налогообложении. Это позволяет в Крыму и Севастополе постепенно отладить ведение бюджетного метода на основании подходов, отвечающих традициям и реалиям России. И надо заметить, такой пе-

⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. Подписан 18 марта 2014 г. // Бюллетень международных договоров. 2014. № 6.

⁸ Федеральный закон от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1202.

риод снижает риск последствий быстроты принятия решений относительно модификации регионального законодательства, связанный с его возможным недостаточно высоким уровнем отлаженности, неучетом территориальных потребностей и особенностей. Заметим, что федеральное законодательство России стоит на подходах учета национальных традиций и территориальных особенностей разных территориальных образований в составе российского государства уже давно, позволяя «народам самоопределяться», на региональном уровне вносить коррективы в регулирование отраслей, но в конституционно очерченных пределах нормотворчества для субъектов Российской Федерации [13; 14].

Для сравнения, ФКЗ 2022 № 5 (ст. 15), в сравнении с ситуацией с законодательством в Крыму, не предусматривает существенных временных отсрочек в применении на территории ДНР законодательства Российской Федерации, например о налогах и сборах, налоговом контроле и налоговой ответственности, — оно подлежит применению уже с 1 января 2023 г. (названный закон вступил в силу со дня вступления в силу Договора между Российской Федерацией и ДНР о принятии в Российскую Федерацию ДНР и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, подписанного 30 сентября 2022 г.⁹ и ратифицированного Федеральным законом от 4 октября 2022 г. № 372-ФЗ¹⁰). Однако названный закон предусматривает временные особенности применения на территории ДНР законодательства России, регулирующего взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду и экологического сбора — с 1 января 2026 г. (ст. 26). Это отвечает тенденциям внимания к национальным особенностям ведения деятельности предприятиями и организациями.

Таким образом, нормотворчество в сфере финансов, бюджета и налогообложения идет по тому пути, что дается время для модификации правового регулирования в новых субъектах Российской Федерации, чтобы обеспечить соответствие практики реализации в них финансовых и иных правоотношений единству юридических подходов в реализации бюджетного метода в пределах территории Российской Федерации.

Заметим, что применительно к модификации бюджетного метода на территории ДНР в условиях

ее включения в состав России ФКЗ 2022 № 5 предписывает применение с 1 января 2023 г. на территории нового субъекта федерации бюджетного законодательства Российской Федерации в целом, без уточнения и привязки к конкретным элементам бюджетного устройства — будь то доходам бюджета, расходам бюджета и т. д. (ст. 16). Это объясняется усилением напряженности международной обстановки, требующей незамедлительных коренных преобразований в ДНР.

4. Расширение состава субъектов Российской Федерации и модификация нормативных подходов к базовым финансово-правовым категориям и практике в сфере публичных финансов

Для модификации денежного обращения на территориях новых субъектов Российской Федерации с учетом его устоявшейся российской юридической основы отведено значительно меньше времени, нежели на регламентацию бюджетных и налоговых отношений. На территориях Республики Крым и Севастополя разрешалось обращение денежной единицы Украины для осуществления расчетов лишь до 1 июня 2014 г. (ст. 16 ФКЗ 2014 № 6). В ДНР с 1 января 2023 г. расчетные отношения, денежное обращение должны быть организованы в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 19 ФКЗ 2022 № 5). Денежное обращение, не будучи в буквальном виде элементом бюджетного устройства, тем не менее имеет прямое отношение к бюджетному методу ведения государственного хозяйства, выступая гарантом платежной и финансовой дисциплины в целом.

Принятие в состав Российской Федерации новых субъектов послужило фактором развития и межбюджетных отношений в целях оказания им финансовой поддержки из федерального бюджета. Межбюджетные отношения традиционно понимаются как вид финансовых правоотношений, обеспечивающих распределение бюджетных ресурсов между территориальными образованиями, а также урегулирование формирования и использования бюджетов, бюджетного процесса с учетом интересов и потребностей территориальных образований разных уровней [15 с. 4–29; 16, с. 32; 17, с. 142; 18, с. 5–78]. Соответственно, в нормотворческой практике в сфере бюджетного метода возникла необходимость формулирования инструментария оказания финан-

⁹ Бюллетень международных договоров. 2022. № 12.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6934. (Начало применения закона — 5 октября 2022 г.)

совой поддержки Крыму и Севастополю, ДНР, ЛНР из федерального бюджета, уточнения этого инструментария при уже отлаженных за много лет подходах российского законодательства к организации межбюджетных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами (гл. 16 БК РФ). И это уточнение осуществлено не БК РФ как главным актом бюджетного законодательства, а федеральными конституционными законами о принятии новых субъектов в состав Российской Федерации (ст. 14 ФКЗ 2014 № 6; ст. 35 ФКЗ 2022 № 5; ст. 35 ФКЗ 2022 № 6). Такой подход оправдан вновь возникшими реалиями и не характерен для юридических основ бюджетного метода ведения государственного хозяйства в России: до принятия названных федеральных конституционных законов и возникновения такой, по сути, экстремальной ситуации во взаимоотношениях со странами ближнего зарубежья указанные вопросы унифицированно регулировались именно БК РФ, обезличенно, без привязки к конкретным субъектам федерации. Но реалии политики в сфере государственного устройства продиктовали свое, и России пришлось отчасти уйти от подходов унифицированной регламентации межбюджетных отношений с новыми субъектами федерации, дабы поддержать федеральными финансами новые территории и проживающее на них население.

В соответствии с потребностями нормотворческой практики финансового планирования на конкретный период, регулирование межбюджетных отношений между Российской Федерацией и Крымом, Севастополем, ДНР, ЛНР осуществляется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и двухгодичный плановый период (например, приложение 12 Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»¹¹). Закон о бюджете базируется на БК РФ и положениях федеральных конституционных законов о принятии в состав России новых субъектов. Учет в данном случае положений БК РФ в дополнение к все-таки базовым в конкретном случае положениям названных федеральных конституционных законов объясняется тем, что подходы российского законодательства к регламентации финансовых отношений отличаются единообразием и отлаженностью, допускается отступление от них в условиях ситуаций, оправданных чрезвычайными обстоятельствами, которые имеют

место в конкретный период. Более того, в ст. 14 ФКЗ 2014 № 6 закреплена, по сути, норма срочного действия о финансовой поддержке Крыма и Севастополя в 2014 г. Соответственно, за пределами данного года есть необходимость к названным субъектам федерации применять уже отлаженное законодательство России.

Что касается межбюджетных отношений Российской Федерации и ДНР, ЛНР, то ФКЗ 2022 № 5 (ст. 35) и № 6 (ст. 35) также закрепляют норму срочного действия, согласно которой Россия оказывает финансовую поддержку республикам из средств федерального бюджета до 1 января 2026 г. На наш взгляд, такие нормы носят, скорее, гарантийный характер в адрес конкретных субъектов Российской Федерации. Как показывают тенденции межбюджетных отношений между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами, подобная поддержка в режиме бюджетного регулирования оказывается ежегодно в формах и на условиях, предусмотренных БК РФ.

Возвращаясь к рассуждениям о срочном характере норм, предусматривающих финансовую поддержку новых субъектов федерации, отметим, что такие правила, хотя и идут вразрез с устоями бюджетного метода ведения государственного хозяйства России с уже стабильными подходами к организации межбюджетных отношений, тем не менее служат юридическим основанием — возможностью срочного реагирования на потребности новых территорий. И такой реалии во взаимоотношениях федерального центра и новых регионов вторит норма и о модификации бюджетного процесса на федеральном уровне: в течение переходного периода Правительство РФ вправе вносить изменения в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета без внесения изменений в закон о бюджете на текущий год в случае оказания финансовой поддержки ДНР (ч. 2 ст. 35 ФКЗ 2022 № 5). Если руководствоваться соображениями законодательной техники [19, с. 19], подобное правило было бы уместным включить в БК РФ. Но в условиях военного времени перераспределение норм между БК РФ и федеральными конституционными законами не является следствием неразберихи и хаоса в законодательстве, а служит показателем быстрого реагирования законодателя на ситуацию.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 50. Ч. I. Ст. 8760.

5. Заключение

Модификация бюджетного метода ведения государственного хозяйства и бюджетного устройства находится в прямой зависимости от процессов, происходящих в государственном устройстве. И не только по линии того неоспоримого факта, что реформирование государственного устройства, административно-территориального деления меняет структуру бюджетной системы, но и по линии пересмотра подходов государственного хозяйства к финансовым и иным отношениям. Необходимо на ближайшую перспективу урегулировать вопросы изыскания бюджетных средств для поддержки территорий, логичной и возможной экономии бюджета в ситуации неоспоримых затрат на функции государства (в условиях, когда бюджет России приобрел черты военного бюджета [20]). Проведенное исследование

подтвердило применительно к конкретной сфере – публичным финансам, – что конфликты сказываются на нормотворчестве и правоприменительной практике, требуя разрешить их в правовом поле [21].

Расширение бюджетной системы Российской Федерации включением бюджетов новых субъектов федерации поставило не только немало вопросов, требующих незамедлительного разрешения, но и открыло новые перспективы для модификации подходов бюджетного метода ведения государственного хозяйства в связи развитием межбюджетных отношений, учитывающих нюансы правового положения и сложных условий хозяйствования в новых субъектах федерации, необходимость финансовой поддержкой создать экономические и финансово-правовые гарантии защиты граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пешкова Х. В. Бюджетный метод ведения государственного хозяйства как фундаментальная категория науки финансового права / Х. В. Пешкова // Государство и право. – 2014. – № 6. – С. 44–55.
2. Пешкова Х. В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства / Х. В. Пешкова. – М. : ИНФРА-М, 2018. – 315 с.
3. Румянцев О. Р. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления / О. Р. Румянцев. – М. : Юрист, 1994. – 285 с.
4. Чертков А. Н. Территориальное устройство РФ. Правовые основы / А. Н. Чертков. – М. : ИЗиСП, 2009. – 344 с.
5. Дмитриев Ю. А. Классификация форм государственного устройства: методологический аспект / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 2011. – № 6. – С. 13–21.
6. Грачев Н. И. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук / Н. И. Грачев. – Волгоград, 2009. – 540 с.
7. Жилин А. А. Теория союзного государства / А. А. Жилин. – Киев : Тип. И.И. Чоколова, 1912. – 359 с.
8. Касаткина Н. А. Формы государственного устройства современности: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Касаткина. – Белгород, 2015. – 199 с.
9. Снетков В. Н. Факторы, влияющие на становление форм государственного устройства / В. Н. Снетков, Н. А. Фомина // Terra Linguistica. – 2011. – Вып. 4. – С. 61–65.
10. Васильева Н. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования / Н. В. Васильева, С. В. Паскова, Ю. В. Пятковская // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 124–140. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140.
11. Горбунова О. Н. Избр. / О. Н. Горбунова. – М. : РГУП, 2017. – 543 с.
12. Шохин С. О. «Институты вместо правил»: механизм проведения единой финансовой политики в Европейском Союзе / С. О. Шохин // Государство и право. – 2023. – № 1. – С. 92–99.
13. Задорин М. Ю. Базовые элементы права на самоопределение коренных народов и их отражение в международных кейсах / М. Ю. Задорин, Е. Ф. Гладун // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 121–138. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).121-138.
14. Платонов В. М. Об опережающей роли законотворчества субъектов РФ / В. М. Платонов // Современное право. – 2009. – № 9. – С. 34–36.
15. Бочкарева Е. А. Финансовая помощь субъектам РФ и муниципальным образованиям: вопросы теории и правового регулирования / Е. А. Бочкарева. – Краснодар : Перспективы образования, 2007. – 176 с.

16. Вершило Т. А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений / Т. А. Вершило. – М. : РАП, 2010. – 184 с.
17. Селюков А. Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в РФ / А. Д. Селюков. – М. : Нац. ин-т бизнеса, 2003. – 432 с.
18. Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации / Р. В. Ткаченко. – М. : НОРМА, 2022. – 400 с.
19. Керимов Д. А. Законодательная техника / Д. А. Керимов. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 122 с.
20. Комягин Д. Л. К вопросу о понятии военного бюджета / Д. Л. Комягин // Финансовое право. – 2008. – № 2. – С. 12–16.
21. Ветренко И. А. Политические конфликты и современные методы их разрешения в правовом поле: потенциал и ограничения / И. А. Ветренко, А. А. Ковалев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 33–48. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).33-48.

REFERENCES

1. Peshkova H.V. Budgetary method of conducting state economy as a fundamental category of the science of financial law. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2014, no. 6, pp. 44–55. (In Russ.).
2. Peshkova Kh.V. *Theoretical and legal foundations of the budgetary structure of the state*. Moscow, INFRA-M Publ., 2018. 315 p. (In Russ.).
3. Rumyantsev O.R. *Fundamentals of the constitutional system of Russia: the concept, content, issues of formation*. Moscow, Yurist Publ., 1994. 285 p. (In Russ.).
4. Chertkov A.N. *Territorial structure of the Russian Federation. Legal foundations*. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2009. 344 p. (In Russ.).
5. Dmitriev Yu.A. Classification of forms of government: methodological aspect. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2011, no. 6, pp. 13–21. (In Russ.).
6. Grachev N.I. *State structure and sovereignty in the modern world: issues of theory and practice*, Doct. Diss. Volgograd, 2009. 540 p. (In Russ.).
7. Zhilin A.A. *Theory of the Union state*. Kyiv, I.I. Chokolov Publ., 1912. 359 p. (In Russ.).
8. Kasatkina N.A. *Forms of the state structure of modernity: theoretical and legal research*, Cand. Diss. Belgorod, 2015. 199 p. (In Russ.).
9. Snetkov V.N., Fomina N.A. Factors influencing the formation of forms of government. *Terra Linguistica*, 2011, iss. 4, pp. 61–65. (In Russ.).
10. Vasilyeva N.V., Praskova S.V., Pyatkovskaya Yu.V. The constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 124–140. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).124-140.
11. Gorbunova O.N. *Selected*. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2017. 543 p. (In Russ.).
12. Shokhin S.O. "Institutions instead of rules" the mechanism for conducting a unified financial policy in the European Union. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2023, no. 1, pp. 92–99. (In Russ.).
13. Zadorin M.Yu., Gladun E.F. Basic elements of the right to self-determination of indigenous peoples and their reflection in international cases. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 121–138. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).121-138.
14. Platonov V.M. On the leading role of lawmaking in the subjects of the Russian Federation. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2009, no. 9, pp. 34–36. (In Russ.).
15. Bochkareva E.A. *Financial assistance to the subjects of the Russian Federation and municipalities: issues of theory and legal regulation*. Krasnodar, Perspektivy obrazovaniya Publ., 2007. 176 p. (In Russ.).
16. Vershilo T.A. *Municipal formation as subjects of inter-budgetary relations*. Moscow, Russian Academy of Justice Publ., 2010. 184 p. (In Russ.).
17. Selyukov A.D. *Legal regulation of inter-budgetary relations in Russian Federation*. Moscow, National Business Institute Publ., 2003. 432 p. (In Russ.).
18. Tkachenko R.V. *Budget regulation in the Russian Federation*. Moscow, Norma Publ., 2022. 400 p. (In Russ.).
19. Kerimov D.A. *Legislative technique*. Moscow, INFRA-M Publ., 2000. 122 p. (In Russ.).

20. Komyagin D.L. On the question of the concept of the military budget. *Finansovoe pravo = Financial law*, 2008, no. 2, pp. 12–16. (In Russ.).

21. Vetrenok I.A., Kovalev A.A. Political conflicts and modern methods of their resolution in the legal field: potential and limitations. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 33–48. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6 (3).33-48.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Пешкова (Белогорцева) Христина Вячеславовна
– доктор юридических наук, доцент, профессор
кафедры уголовно-процессуальных и администра-
тивно-правовых дисциплин

Воронежский институт ФСИН России
394072, Россия, г. Воронеж, ул. Иркутская, 1а
E-mail: peshkova1@yandex.ru
SPIN-код РИНЦ: 9250-3868; AuthorID: 664983

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Christina V. Peshkova (Belogortseva) – Doctor of Law,
Associate Professor; Professor, Department
of Criminal Procedure and Administrative Legal
Disciplines

*Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service
of Russia*
1a, Irkutskaya ul., Voronezh, 394072, Russia
E-mail: peshkova1@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 9250-3868; AuthorID: 664983

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Пешкова (Белогорцева) Х.В. Бюджетный метод ве-
дения государственного хозяйства: нормотворче-
ство и правоприменение в свете расширения со-
става субъектов Российской Федерации / Х.В. Пеш-
кова (Белогорцева) // *Правоприменение*. – 2024. –
Т. 8, № 2. – С. 63–72. – DOI: 10.52468/2542-1514.
2024.8(2).63-72.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Peshkova (Belogortseva) Ch.V. The budgetary
method of state governance: rule-making and law
enforcement in the light of the expansion of the
constituent entities of the Russian Federation.
Pravoprimerenie = Law Enforcement Review, 2024,
vol. 8, no. 2, pp. 63–72. DOI: 10.52468/2542-1514.
2024.8(2).63-72. (In Russ.).