

Научная статья

УДК: 336.2; 347.73

DOI:10.17323/2072-8166.2023.2.92.113

Распределенное единство: к вопросу о самостоятельности бюджетов в России



Дмитрий Львович Комягин

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики,
Россия 101000, Москва, Мясницкая ул., 20, dkomygin@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7962-2974>



Аннотация

Статья посвящена проблеме соотношения начал единства и самостоятельности при построении бюджетной системы. Есть мнение, что единство является доминирующим и что это соответствует конституционному принципу единства государства. Другая позиция заключается в том, что первична самостоятельность бюджетов. Автор подробно разбирает аргументы в пользу и против названных позиций и формулирует точку зрения о том, что данные принципы не противоположны, а дополняют друг друга. Ввиду широты и многоаспектности проблемы приводятся различные аргументы, в числе которых положения теории систем, связанные с выделением моноцентричных и распределенных систем и понятием масштабируемости системы. Рассматривается также исторический опыт регулирования бюджетной системы в советский период российской истории. В данное время возникли модель «социалистического федерализма» и принцип «демократического централизма». В статье также затрагивается вопрос о связи оптимального регулирования бюджетной самостоятельности регионов и проблемы предотвращения сецессии в федеративном государстве, что всегда актуально для России. В качестве общего вывода формулируется идея, что принципы единства и самостоятельности бюджетной системы связаны в единое целое и являют собой отражение вечной в сложносоставном государстве проблемы поиска баланса при распределении финансовых полномочий между центром, региональным и местным уровнями власти. В связи с этим следует отказаться от упрощенного понимания данного вопроса. Более подходящим для описания сочетания единства и самостоятельности при построении бюджетной системы России автор полагает выражение «распределенное единство», когда базовым свойством является единство бюджетной системы, но необходима автономия ее элементов в целях достижения максимальной эффективности финансовой деятельности государства. Возможно, тогда потребуется «достройка» бюджетной системы. По сути, следует исправить

сложившееся де-факто положение, при котором федеральный бюджет, выступающий центром и основой бюджетной системы, остается ее рядовым элементом.



Ключевые слова

бюджет; бюджетное устройство; бюджетная система; единство бюджетной системы; самостоятельность бюджетов; бюджетный федерализм; демократический централизм; сецессия.

Благодарности: статья подготовлена с использованием материалов справочно-поисковой системы «Консультант Плюс».

Для цитирования: Комягин Д.Л. Распределенное единство: к вопросу о самостоятельности бюджетов в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. Т. 16. № 2. С.92–113. DOI:10.17323/2072-8166.2023.2.92.113.

Research article

The Distributed Unity: Issue of Independent Budgets in Russia



Dmitry L. Komyagin

National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 100100, Russia, dkomyagin@hse.ru



Abstract

The article is devoted to the relationship between principles of unity and independence in the construction of a budgetary system. The first of the points of view is that unity is dominant because it corresponds to the constitutional principle of unity of the state. Another position is that the primary is the independence of budgets. The author details the existing arguments in favor and against these positions and formulates a different point of view that these principles are actually not opposite, but complement each other. In this regard, various arguments are made, including the provisions of system theory related to the isolation of monocentric and distributed systems and the concept of system scalability. The historical experience of regulating the budgetary system in the USSR is analyzed. At this time there were a model of “socialist federalism” and principle of “democratic centralism”. The article also addresses the issue of the connection of optimal regulation of the budgetary independence of the regions and the problem of preventing secession in a federal state, which is always relevant for Russia. As a general conclusion, the idea is formulated that the principles of unity and independence of the budgetary system are connected into a single whole. It is an eternal problem for a complex state to find a balance in the distribution of financial powers between the federal centre, regional and local levels of government, in connection with which a simplified understanding of this issue should be abandoned. More suitable to describe the combination of unity and independence in the construction of the budgetary system

of Russia, the author believes the expression “distributed unity,” when the basic property is the unity of the budgetary system, but autonomy is needed for its elements in order to achieve maximum efficiency of the financial activity of the state. Perhaps in this case it will be necessary to complete the budget system. In fact, current “de facto” state of affairs, when the federal budget, acting as the center and basis for the budget system, remains its ordinary element, should be corrected.



Keywords

budget; structure; system; unity of budget system; independent budgets; budgetary federalism; democratic centralism; secession.

Acknowledgements: the paper is prepared with using materials of system Consultant Plus.

For citation: Komyagin D.L. (2023) The Distributed Unity: Issue of Independent Budgets in Russia. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 16, no. 2, pp. 92–113 (in Russ.). DOI:10.17323/2072-8166.2023.2.92.113.

Введение. Постановка проблемы

В науке финансового права можно выделить два обобщенных подхода к вопросу о соотношении принципов единства и самостоятельности бюджетной системы. Первый из них заключается в том, что единство доминирует над самостоятельностью принципом построения бюджетной системы потому, что определяет существование этой системы и соответствует конституционному принципу единства государства. Вторая точка зрения противоположна, и заключается в том, что приоритет имеет самостоятельность бюджетов. Следует также обозначить и комплексную точку зрения, согласно которой принципы единства и самостоятельности бюджетной системы дополняют друг друга, связаны в единую систему.

Первые два подхода характерны тем, что априори предполагается антагонизм двух указанных принципов [Ильин И.М., 2021: 55]¹. Но это вовсе не очевидно и является следствием прямолинейного семантического толкования понятия «самостоятельность» без анализа его содержания. Бюджеты бюджетной системы в любом случае не изолированы друг от друга. Поэтому, если заменить термин «самостоятельность» на иной, например, «обособленность», «автономность», впечатление противоречия уходит. Отражает положение вещей также советский термин «демократический централизм», несмотря на его идеологическое происхождение.

В связи с этим имеет смысл разобраться, откуда возникла дихотомия «единство — самостоятельность бюджетов». Пристальный взгляд на

¹ Вплоть до прямого утверждения, что “единство бюджетной системы” и “самостоятельность бюджетов” — противоречащие друг другу принципы.

вопрос позволяет увидеть широкую, многоаспектную проблему, которая не уместается в рамках института бюджетного устройства, изучаемого финансовым правом. Единство и самостоятельность можно воспринимать и как общие начала, а не только нормы позитивного права [Цинделиани И.А., 2019: 4–6].

В свое время отечественные философы заметили, что «...значительное расширение масштабов человеческой деятельности сопровождается появлением принципиально новых видов технологий, развитие которых ... требует отказа от традиционных представлений об относительной автономности различных сфер производства и отраслей научного знания» [Блауберг И.В., Юдин Э.Г., 1973: 8]. Данное замечание вполне можно применить и к бюджетной системе, где ни один элемент не может функционировать независимо.

А.А. Богданов еще в 1920-х годах справедливо указывал, что соблюдение принципа моноцентричности необходимо для устойчивости системы [Богданов А.А., 1989: 208–209]. В то же время развитие теории систем привело к выделению различных типов систем, не все из которых являются «моноцентричными». Говоря современным языком, речь идет о распределенных системах. Такие системы в информатике опосредуют процессы, которые выполняются параллельно на различных узлах, при этом каждый из процессов имеет собственное состояние. Разумеется, все процессы выполняются в рамках единой системы и для единой цели. Распределенные системы стали востребованы прежде всего для повышения производительности (эффективности), что вполне актуально и для государственных финансов².

Однако с уменьшением моноцентричности возрастают риски, связанные с нестабильностью системы, в связи с чем в информатике используется понятие масштабируемости системы (scalability), т.е. способности системы расти без потери производительности и (или) решения максимального количества задач без сбоев (конфликтов). Чем крупнее распределенная система, тем труднее ее масштабировать. При переносе этих идей на бюджетную систему легко увидеть, что соблюдение принципа единства обеспечивает ее стабильность, а для увеличения производительности бюджетной системы необходимо распределение функций, введение ограниченной автономности бюджетов.

В целом проблема сочетания единства и самостоятельности в бюджетной системе непосредственно связана с постоянным дискурсом о балансе во взаимоотношениях центра и мест, который проявлялся в

² В моду в последние годы вошло упоминание технологий блокчейна, или peer-to-peer, которая часто используется в распределенных системах.

российской истории под разными именами (коллективизм и единоначалие, бюрократизм и анархизм, совнархозы и местничество, федерализм и унитарность). Разумеется, проблема баланса между централизацией и децентрализацией публичных финансов известна в экономической науке и экономической социологии, где она связывается с вопросами экономического выравнивания, справедливого распределения полномочий и доходных источников. В социологии оптимальной можно назвать такую централизацию/децентрализацию, при которой изменение структуры частных коллективов более не может привести к улучшению положения отдельных граждан без дополнительных издержек³. Для решения возможных коллизий применяется также принцип субсидиарности, одним из определений которого можно назвать правило: никогда не следует поручать более крупной единице того, что может быть сделано более мелкой [Кашкин С.Ю., 1997: 80].

Проблеме справедливого распределения налоговых доходов между местным и федеральным уровнем посвящено колоссальное количество исследований, которые в рамках финансовой науки и финансового права маркируются понятиями налогового (фискального) или бюджетного федерализма. Ведь принцип единства, по сути, связан с бюджетной системой целиком, как объединяющей централизованные финансы, а принцип самостоятельности вводится в отношении бюджетов как частей этой системы. Действующее законодательство, к сожалению, игнорируют традиционную формулировку принципов единства и самостоятельности бюджетной системы, которая была ранее зафиксирована в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса»⁴. Там речь шла о принципах построения бюджетной системы. В таком звучании содержание принципов единства и самостоятельности бюджетов совершенно иное. Речь здесь идет не о бюджетах как изолированных единицах, а о бюджетной системе единого государства, и о бюджетах как элементах этой системы.

Иллюстрацией к сказанному выше является сопоставление государственного бюджета как максимально централизованной и потому стабильной и надежной модели бюджетной системы, с одной стороны, и современной федеративной модели, в которой бюджеты гибко связаны между собой, с другой стороны. Современная популярность федеративной модели объясняется необходимостью повышения эффективности бюджетной системы, на которую возлагаются все более сложные и раз-

³ Одна из формулировок (или следствий) «закона Парето».

⁴ Ст. 3 Закона РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 46. Ст. 1543.

нообразные задачи. Однако увеличение децентрализации (масштабируемости) приводит к внутрисистемным конфликтам, выражающимся, например, в появлении судебных споров между публично-правовыми образованиями или между федеральными и региональными или местными органами власти из-за бюджетных полномочий, что было немислимо в рамках Государственного бюджета.

В России одновременно с децентрализацией бюджетной системы происходит и ее централизация. Фактором децентрализации, например, выступает появление новых субъектов Российской Федерации, а примером централизации может служить недавнее слияние Пенсионного фонда и Фонда социального страхования в единый Социальный фонд России⁵, ранее произошедшее объединение субъектов федерации⁶, что подчеркивает актуальность проблемы.

Следует упомянуть, что оптимальное регулирование бюджетной самостоятельности регионов связано с проблемой предотвращения сецессии в федеративном государстве, что всегда актуально для России.

1. Единство и самостоятельность: pro et contra

Приведем аргументы в пользу единства бюджетной системы, количество которых значительно. Прежде всего единство выступает доминирующим принципом построения любой системы уже потому, что определяет существование этой системы. Отмена единства системы приводит к ее распаду. Будет ли такое утверждение верным по отношению к бюджетной системе?

Есть множество определений понятия «система» в работах в области кибернетики, системного анализа или теории систем. За базовое можно принять определение, введенное Л. фон Берталанфи, что система — это совокупность элементов, находящихся в определенных отношениях друг с другом и со средой⁷. Здесь можно сослаться также на труды Н. Винера [Винер Н., 1968], А.И. Умова [Умов А.И., Сараева И., Цофнас А., 2001], Р. Акоффа и Ф. Эмери [Акофф Р., Эмери Ф., 1974]. Так или иначе, понятие «система» всегда тесно связано с понятиями «структура», «организация», «связь», «отношение», «элемент», «управление» и т.д. Вторым важным моментом является то, что «исходным пунктом всякого системного исследования является представление о целостности изучаемой систе-

⁵ Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5203.

⁶ В 2004–2007 годах.

⁷ Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. М., 1973. С. 29.

мы», а «совокупность связей и их типологическая характеристика приводят к понятиям структуры и организации системы» [Блауберг И.В., Юдин Э.Г., 1973: 57, 61–62].

Иначе говоря, система состоит из элементов⁸, которые имеют связи между собой, а такое их взаимное расположение порождает структуру системы. Понятию элемента как относительно обособленной части системы противопоставляется понятие целостности самой системы. Управление как способ регулирования системы, ставит вопрос о цели управления, т.е. цели функционирования системы. Также отмечается, что изучать любую систему следует как с точки зрения соотношения ее элементов, так и соотношений ее как целого со средой, т.е. с внешними системами.

Бюджетная система вполне укладывается во все возможные определения систем: бюджеты выполняют роль элементов бюджетной системы, между бюджетами существуют межбюджетные отношения, а управление системой осуществляется правительством для достижения установленных социально-экономических целей. Таким образом, можно ответить отрицательно на поставленный выше вопрос о возможности существования бюджетной системы без соблюдения принципа ее единства. К тому же централизация управления объективно диктуется самим характером крупного хозяйства. Бюджетная система является частью финансовой системы государства, т.е. крупнейшего хозяйства⁹.

Уместно привести в связи с этим позицию С.Д. Цыпкина, что правильным является определение финансовой системы как совокупности различных звеньев, однородных по формам мобилизации и использования денежных средств групп общественных экономических отношений. При этом «каждое звено единой финансовой системы выступает как самостоятельный финансовый институт, имеющий, помимо общего назначения и специальные задачи» [дано по: Соколова Э.Д., 2019: 12–15]. В этом определении обозначены границы самостоятельности как самой бюджетной системы относительно финансовой системы, так и ее элементов (бюджетов) относительно друг друга.

Другим, уже чисто юридическим аргументом в пользу единства бюджетной системы выступает адресация к основополагающему конституционному принципу единства государства. Согласно Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов

⁸ Части системы могут состоять из нескольких элементов, которые представляют собой уже неделимые объекты.

⁹ При этом в силу масштаба объекта востребованы единые перспективные планы, как признаки единства такого хозяйства. Для России первым из таких официально утвержденных планов стал ГОЭЛРО, за которым последовала череда советских пятилеток.

федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Федерации (ст. 5). Здесь же указано, что федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти.

С точки зрения конституционного права вопрос построения бюджетной системы тесно связан с проблемой предотвращения сепаратизма в федеративном государстве [Андреева Г.Н., Гинзбург Ю.В., 2020: 4–5]. При этом правильное регулирование финансовых полномочий центральной и местной власти может выступать действенным правовым инструментом выполнения данной задачи. Целью такого регулирования, по мнению автора, будет являться не наделение регионов с сепаратистскими тенденциями дополнительными финансовыми полномочиями либо источниками доходов, а наоборот, их максимальная вовлеченность в общегосударственные финансово-хозяйственные связи.

Можно вспомнить, что право союзных республик на свободный выход из союза, которое конституционно закрепили в 1920-х годах и сохранили в конституциях 1936 и 1977 годов, в 1990-х годах сослужило самую скверную службу и имело колоссальные катастрофические последствия. В то же время, несмотря на упомянутое открытое право на сепаратизм, было установлено требование о пятилетнем переходном периоде урегулирования финансово-кредитных расчетов с Союзом ССР и иными республиками. Это условие, к сожалению, выполнено не было¹⁰. Более того, ситуация была «опрокинута» — уже не через союзный бюджет распределялись средства бюджетной системы, а из бюджета РСФСР предусматривались взносы на содержание союзных органов. Такое решение, по сути, превращало федерацию в конфедерацию, которая существовала считанные месяцы.

Принцип единства государства воплощается сразу в нескольких принципах финансового права, в числе которых и принцип единства бюджетной системы. Согласно ст. 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) единство бюджетной системы реализуется по составляющим, которые можно разделить на две группы. В первой из них будут такие базовые основы единства, как единство бюджетного законодательства; единые принципы построения и организации бюджетной системы и бюджетного процесса; единые формы бюджетного учета, документации и отчетности; единая бюджетная классификация. Ко второй группе можно отнести составляющие единства, возникшие

¹⁰ Ст. 14 Закона Союза Советских Социалистических Республик от 03.04.1990 № 1409-1 «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» // СЗ СССР. 1990. Т. 1. С. 44-16.

относительно недавно и, по мнению автора, не отвечающие критерию фундаментальности. В их числе единые санкции за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, единый порядок формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, единый порядок исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов. За рамками указанных составляющих публично-правовые образования автономно осуществляют бюджетную деятельность.

Э.Д. Соколова отмечала, что практика подтвердила необходимость иметь общие показатели (данные) о доходах и расходах всех бюджетов, действующих на территории России в течение определенного периода [Соколова Э.Д., 2019: 180–190]. То есть можно опять говорить о полном единстве публичного учета и отчетности, что выражается в существовании консолидированного федерального бюджета, объединяющего региональные и местные консолидированные бюджеты. В какой-то мере консолидированный бюджет — это воспоминание о едином государственном бюджете.

Следует обратить внимание на историю регулирования коллизии, связанной с расхождением конституционных норм и норм Бюджетного кодекса. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Другими словами, местное самоуправление, являясь публичной властью, не является властью государственной. Тем не менее, согласно БК РФ, единая бюджетная система, будучи основанной на государственном устройстве, включает и местные бюджеты. Иначе говоря, фактически местные бюджеты включены в систему государственного управления.

Толкование данной коллизии давно дал Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ), указавший на ключевое значение принципа единства государственной власти и целостности государства. Позиция КС РФ заключается в том, что бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты не существуют изолированно, а являются частью федеральной финансовой системы. При этом бюджетная самостоятельность субъектов федерации реализуется ими во взаимосвязи с конституционными принципами функционирования бюджетной системы России как единой системы, имеющей своим предназначением распределение и перераспределение финансовых ресурсов, посредством которого происходит финансовое обеспечение функций, возложенных на каждый из уровней публичной власти¹¹.

¹¹ См., напр.: Определение КС РФ от 13.06.2006 № 194-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Сахалинской области о проверке конституци-

Указанная позиция КС РФ и судебная практика скорректировали закрепленное в ст. 31 Бюджетного кодекса правило о недопустимости установления расходных обязательств без определения бюджета, за счет которого они исполняются, а также о недопустимости установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет нескольких бюджетов. Согласно этой практике установленное нормативным актом расходное обязательство в любом случае должно быть исполнено, невзирая на частичное или абсолютное отсутствие средств местного бюджета или бюджета субъекта федерации.

Позиция КС РФ нашла подтверждение по итогам референдума об изменении Конституции в 2020 году. В итоге в России появилось понятие единой системы публичной власти, под которой понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации, иные государственные органы и органы местного самоуправления в их совокупности. Органы публичной власти согласованно осуществляют в числе прочего финансово-бюджетное взаимодействие¹².

Очевидно, что исключение, например, местных бюджетов из единой бюджетной системы привело бы к ситуации, при которой в государстве одновременно функционировало бы несколько десятков тысяч бюджетных систем¹³, что означало бы угрозу экономической безопасности России и разрушение устоявшегося на протяжении десятилетий порядка.

Нельзя также не заметить, что единство выступает в качестве сквозного принципа регулирования самого широкого спектра правоотношений, связанных с публичными финансами, чего нельзя сказать о самостоятельности бюджетов. Прежде всего существует принцип единства кассы, который реализуется в рамках бюджетного процесса и также прошел проверку в КС РФ на соответствие Конституции. Законодательно закреплены принципы единства и целостности стратегического планирования, единства контрактной системы¹⁴. Такое «пронизывающее»

онности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2006. № 5; Постановление КС РФ от 17.06. 2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

¹² Ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹³ По количеству муниципальных образований

¹⁴ Ст. 38.2 БК РФ, ст. 11 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и му-

все публичные правоотношения единство также является весомым аргументом в пользу его первичности.

Значимость принципа единства в финансовых правоотношениях подчеркивается также возможностью ограничения самостоятельности бюджетов при низком качестве управления региональными и местными финансами. Речь идет об оценке качества финансового менеджмента каждого публично-правового образования и, по итогам оценки, их ранжировании с присвоением определенного рейтинга¹⁵. Низкий рейтинг выражается в наборе финансово-бюджетных ограничений полномочий органов публичной власти субъектов федерации или муниципальных образований вплоть до введения временной финансовой администрации¹⁶. То есть самостоятельность бюджетов может быть ограничена даже на основании ведомственных правовых актов.

Специалисты в области частного права высказывают серьезные сомнения в реальном действии принципа самостоятельности бюджетов даже в связи с выделением бюджетных кредитов российскими публично-правовыми образованиями друг другу. Указывается, что здесь невозможно применить положения гражданского законодательства об имущественной обособленности субъектов гражданского права¹⁷.

Следует согласиться, что «реальная основа самостоятельности бюджетов органов местного самоуправления, *а также и субъектов федерации* (курсив мой. — Д.К.) обеспечивается прежде всего наличием собственных источников доходов» [Селюков А.Д., 2003: 41]. Однако можно ли говорить о собственных в действительном смысле доходных источниках субфедеральных и местных бюджетов, если компетенцией в распределении и закреплении доходных источников обладает исключительно федерация, что составляет суть вертикального межбюджетного выравнивания?

Наконец, принцип единства бюджетной системы, исходя из анализа бюджетного законодательства, усилен принципом равенства бюджет-

ниципальных нужд», ст. 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹⁵ См.: Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, утвержденный приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶ Указанные ограничения выражаются, например, в запрете принятия новых расходных обязательств, повышения окладов служащим, ограничение права заимствования и иные разнообразные меры. Порядок введения временной финансовой администрации в публично-правовом образовании установлен гл. 19.1 БК РФ.

¹⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации. Финансовые сделки. Постатейный комментарий к главам 42 — 46 и 47.1. М., 2018. Комментарий к ст. 817.

ных прав субъектов федерации, муниципальных образований¹⁸. Данный принцип уравнивает полномочия субъектов федерации и муниципальных образований, несмотря на их принципиально различающийся удельный вес. Равенство провозглашено в части установления расходных обязательств, формирования бюджетных доходов, определения объема, форм и порядка межбюджетных трансфертов. При этом равенство априори предполагается по отношению к единому государству, т.е. к Российской Федерации. Иначе говоря, все части бюджетной системы занимают подчиненное положение по отношению к центру (центральному правительству), что также объединяет их в одно целое.

Какие существуют аргументы в пользу приоритета принципа самостоятельности бюджетов? Самостоятельность бюджетов согласно БК РФ (ст. 31) существует в следующих пределах: как право и обязанность органов публичной власти самостоятельно обеспечивать сбалансированность своих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; как право и обязанность органов публичной власти самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; как право органов публичной власти вводить в рамках законодательства на своей территории налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты; как право органов публичной власти самостоятельно определять направления расходования средств своих бюджетов (за исключением расходов, обеспеченных за счет помощи из других бюджетов).

Нельзя не заметить, что все права, вытекающие из самостоятельности бюджетов, одновременно представляют собой обязанности соответствующих органов власти, и все они так или иначе связаны с правом самостоятельного осуществления бюджетного процесса, которое можно назвать центральным из числа составляющих принципа самостоятельности бюджетов. Защита принципа самостоятельности бюджетов, как и противоположная позиция (в защиту единства бюджетной системы) также опирается на положения Конституции¹⁹ и указанные выше позиции КС РФ²⁰.

В частности, в доктрине можно найти мнение, что принцип единства бюджетов прямо допускает ограничение свободы субъектов федерации потому, что самостоятельность регионов является их первичным, органическим свойством или, иначе, самостоятельность является общей, а единство — исключительной нормой. Отмечается, что ограничения

¹⁸ Ст. 31.1 БК РФ.

¹⁹ Ст. 1, 5, 11, 12, 71–77, 130, 132 Конституции Российской Федерации.

²⁰ Приводится та часть Постановления КС РФ от 17.06.2004 № 12-П, которая гласит, что нормы Конституции о государственном единстве и государственной целостности обязывают федерального законодателя осуществлять такое правовое регулирование, которое “способствовало бы поддержанию единства бюджетной системы”.

самостоятельности считаются необходимыми для нормального функционирования государства, и следует постановка вопроса о частичной несовместимости принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы. Этот конфликт разрешается таким образом: приоритет имеет самостоятельность бюджетов [Братко Т.Д., 2017: 23–25].

Аргументом в пользу самостоятельности бюджетов является законодательный запрет финансового контроля федеральных органов власти за расходованием средств бюджета субъекта федерации (муниципального образования)²¹. Отмечается, что принципы разграничения доходов, расходов и источников финансирования бюджетов, равенства бюджетных прав субъектов одного уровня бюджетной системы и самостоятельности бюджетов имеют целью исключить противоречия между интересами различных публично-правовых образований [Омелехина Н.В., 2022: 117].

Наконец, в защиту бюджетной самостоятельности муниципальных образований можно рассматривать постановку действительно важных вопросов о том, будет ли усеченной самостоятельность муниципалитетов *после конституционной реформы 2020 года* (курсив мой. — Д.К.) для реализации их собственных полномочий по вопросам местного значения? И способен ли принцип бюджетно-финансового единства публичной власти обеспечить финансовые гарантии для всех возложенных на муниципалитеты полномочий [Гриценко Е.В., 2022: 50–57]?

Проблема финансового обеспечения функций местного самоуправления является объективной и составляет предмет заботы не только в России, но и в Западной Европе, где процесс урбанизации начался раньше и зашел дальше, чем в России. Можно утверждать, что западноевропейское понятие самостоятельности бюджетов прежде всего связано с обеспечением независимости местных союзов и местного самоуправления. В России такой подход в основном коррелируется с использованием термина «бюджетный федерализм».

2. Бюджетный федерализм и демократический централизм

Концепция бюджетного федерализма, несмотря на длительность ее существования, не имеет однозначной доктринальной трактовки²². С одной стороны, федерализм определяется как свойство бюджетной сис-

²¹ Не распространяется на межбюджетные трансферты.

²² В Российской государственной библиотеке хранится около сотни защищенных по юридическим, политическим, экономическим и историческим наукам диссертаций по темам федерализма, в том числе бюджетным, фискальным, налоговым. Available at: URL: <https://www.rsl.ru/ru/4readers/catalogues/> (дата обращения: 20.01.2023)

темы, воплощающее сложные отношения центра и регионов с большей долей независимости регионов. В этом случае он противопоставляется унитаризму как свойству, характерному для иерархически выстроенной, централизованной бюджетной системы. Указанные свойства в определенной степени детерминируются существованием бюджетной системы как части более общей системы (финансовой системы и системы стратегического планирования). Такой подход однозначно связывает принцип самостоятельности бюджетов и свойство федерализма бюджетной системы в одно целое. Иначе говоря, федерализм выступает оценкой объема самостоятельности регионов в бюджетной системе. В доктрине имеется аргументированное мнение о том, что определяющим для бюджетной системы России свойством является все-таки ее унитаризм [Шевелева Н.А., 2004: 198].

С другой стороны, бюджетный федерализм является выражением конституционного федерализма, который характеризует государственное устройство России как федеративного государства. Модель «социалистического федерализма» была закреплена уже в Конституции РСФСР 1918 года. Это явилось вынужденным решением проблем политического сепаратизма и естественного стремления к децентрализации, связанного с национальным, конфессиональным, культурным, экономическим разнообразием России. Ранее эти факторы сдерживались императорской властью, но после большевистского переворота, который сопровождался эгалитарными лозунгами, требовалась иная идея, которая, с одной стороны, соответствовала бы программе правящей партии, а, с другой стороны, позволяла бы сохранить целостность государства. Период после 1918 года был для захвативших власть большевиков временем экспериментов и «ситуативных» решений в области государственного строительства, в связи с чем провозглашение «начал федерации» в области национальных отношений тогда не получило развития в области финансовых и бюджетных отношений. Следует, однако, признать, что правовое регулирование межбюджетных отношений (распределение источников бюджетных доходов и расходных полномочий между центром, региональным и местным уровнями государственного механизма) и сама бюджетная система впервые возникли в России именно в советский период. В последующий период (до конца 1950-х годов) в области бюджетного устройства финансовые отношения центра и регионов опосредовались понятием «бюджетных прав» республик, краев, областей и иных территориальных образований в составе СССР²³.

²³ Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик, утвержденное ЦИК и СНК 25.05.1927 // СЗ СССР. 1927. № 27. Ст. 286; Положение о бюджетных правах ав-

К особенностям социалистического федерализма принято относить принцип демократического централизма [Морозова Л.А., 2018: 104, 111], происхождение которого, в отличие от социалистического федерализма, относится к рубежу XIX–XX вв. и связано со спорами о партийном управлении, или о «внутрипартийной демократии» в РСДРП²⁴. До настоящего времени у многих в памяти остается действовавшая вплоть до развала СССР норма о демократическом централизме Устава ВЛКСМ. Он означал «выборность всех руководящих органов комсомола снизу доверху; периодическую отчетность комсомольских органов перед своими организациями и перед вышестоящими органами; строгую комсомольскую дисциплину и подчинение меньшинства большинству...»²⁵.

Принято считать, что принцип демократического централизма узаконила Таммерфорсская большевистская конференция 1905 года, а затем IV съезд РСДРП 1906 года, принявший положение, что «все организации партии строятся на началах демократического централизма». Этот принцип был сформулирован В.И. Ульяновым (Лениным) в ряде его статей. После прихода большевиков к власти VIII Всероссийская конференция РКП(б) (1919) признала демократический централизм «руководящим принципом организационного строения партии».

Развернутое определение демократического централизма было дано в Уставе, принятом XVII съездом ВКП(б) (1934) в следующих положениях: выборность всех руководящих органов партии; периодическая отчетность партийных органов перед своими партийными организациями и перед вышестоящими органами; строгая партийная дисциплина и подчинение меньшинства большинству; безусловная обязательность решений высших органов для низших.

С этого же времени идею демократического централизма стали использовать и в государственном механизме. В этой области демократический централизм определялся также через его антиподов — анархизм и бюрократический централизм. В первом варианте отрицалась роль государства, порядка и дисциплины, что приводило к разрозненности действий, необоснованной хозяйственной обособленности («местни-

тономных советских социалистических республик РСФСР, утвержденное ВЦИК 29.11.1928 // СУ РСФСР. 1930. № 19. Ст. 245–247; № 48. Ст. 588; № 52. Ст. 635. Позже были приняты Закон СССР от 30.10.1959 «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» (Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221) и соответствующие ему законы союзных республик, в частности, Закон РСФСР от 15.12.1961 «О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической республики, автономных советских социалистических республик и местных советов народных депутатов РСФСР» (Свод законов РСФСР. 1988. Т. 5. С. 213).

²⁴ Большая советская энциклопедия. 1952. Т. 13. С. 660.

²⁵ Устав Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи. М., 1981.

честву»). Во втором варианте игнорировались местные условия, национальная специфика, особенности экономического уклада и быта, скопывалась творческая инициатива, исчезала возможность выявления резервов хозяйственного развития, возникала «шаблонизация».

Таким образом, идея демократического централизма олицетворяла динамический баланс между коллективизмом и единоначалием. От партийного руководства требовалось постоянно проверять, насколько больше или меньше централизма нужно в данной области и в данный момент. Указанная выше формулировка и сам принцип демократического централизма были признаны проверенными в организации коммунистической партии. В государственном и хозяйственном строительстве принцип был скорректирован: выборность заменили единоначалием, при этом в резолюциях партийных конференций о советском строительстве было также признано соответствующим демократическому централизму двойное подчинение местных советских учреждений: областным исполнительным комитетам и народным комиссариатам.

В русле избранной темы важно, что принцип демократического централизма сначала был распространен на федеративное устройство²⁶, а затем — и на построение бюджетной системы государства. В целом именно принцип демократического централизма (в сравнении с социалистическим федерализмом) получил в советский период наибольшее предметное содержание как принцип построения бюджетной системы.

Связь социалистического федерализма, демократического централизма и бюджетного устройства была установлена Законом о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик от 30.10.1959 (ст. 2–3). В нем были общими фразами закреплено, что бюджетное устройство СССР определяется его национально-государственным устройством, основанным на принципе социалистического федерализма. В этих рамках финансировались мероприятия, предусматриваемые Государственным планом экономического и социального развития СССР, участие союзных республик в мероприятиях, имеющих общесоюзное значение, а также их взаимная помощь.

Содержание принципа демократического централизма было изложено конкретнее. На его основе осуществлялось составление, утверждение и исполнение Государственного бюджета СССР и разграничение его доходов и расходов между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик, а также соблюдение прав союзных и автономных республик, местных советов и единство бюджетной системы и финансовой политики государства.

²⁶ Это послужило основанием для введения автономии и федерации в рамках единого и централизованного государства и непосредственно связано с образованием СССР.

По сути, советский принцип демократического централизма заменял оба основных современных принципа единства и самостоятельности построения бюджетной системы. Его смыслом было соблюдение относительной децентрализации в рамках общегосударственного единства. Весьма важной была также первоначальная идея о том, что демократический централизм не означал незыблемого положения вещей, а требовал постоянного поиска баланса полномочий центра и регионов для достижения наилучшего результата.

3. Межбюджетные отношения после 1991 года и сегодня

Принцип демократического централизма был предан забвению вместе с упразднением СССР. Для регулирования бюджетных отношений в обновленном государстве был принят Закон об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса²⁷, в котором почти в современном виде появились понятия бюджетной системы и принципов единства и самостоятельности бюджетов (ст. 2, 8, 9). В 1993 году в дополнение к нему приняли Закон о бюджетных правах региональных и местных властей, в котором имела статья «Принцип самостоятельности бюджетов и регулирование финансовых отношений»²⁸, где вновь было сказано, что самостоятельность бюджетов обеспечивается их утверждением и исполнением на соответствующем уровне власти, а также наличием собственных (закрепленных) источников доходов. Оба указанных закона утратили силу вместе с вступлением в силу в 2000 году БК РФ, в который они были частично имплементированы. Таким образом, принцип демократического централизма был трансформирован в принципы единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов.

Очевидно, что правовое регулирование межбюджетных отношений после 1991 года не привело к установлению оптимального динамического баланса между единоначалием и децентрализацией. Об этом говорит факт неоднократного принятия временных государственных программ совершенствования межбюджетных отношений. В частности, в

²⁷ Закон РСФСР от 10.10. 1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

²⁸ Ст. 4 Закона Российской Федерации от 15.04. 1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

1999–2001 гг. действовала Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах²⁹, нацеленная на переход к единым правилам распределения финансовой помощи субъектам федерации. В 2002–2005 гг. действовала Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года³⁰, в ходе которой было завершено разграничение расходных полномочий между федеральной властью, регионами и местными органами власти. В 2006–2008 гг. действовала Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах³¹, которая завершает период реформирования межбюджетных отношений на федеральном уровне. В 2010–2013 гг. реализовывалась Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года³², в которой реформирование «спустилось» на субфедеральный уровень.

Согласно действующей Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах³³, в области межбюджетных отношений (раздел X), несмотря на успехи, сохранился ряд проблем, в том числе в части финансовой дисциплины и государственного (муниципального долга). Также отмечена значительная дифференциация бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Для этого запланировано решение все тех же задач: это очередное перераспределение бюджетных полномочий (теперь в обратном направлении — с регионального на федеральный уровень); корректировка методологии финансовой помощи; изменения бюджетного законодательства.

Параллельно с периодическим реформированием бюджетной системы все годы шел процесс реформирования кассового устройства, который завершился в 2021 году после включения в БК РФ глав о системе казначейских платежей, казначейском обслуживании и казначейском сопровождении³⁴. Вероятно, после воплощения единства кассы настало время «достройки» бюджетной системы.

²⁹ Утверждена постановлением Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3905.

³⁰ Утверждена постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 // СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

³¹ Одобрена распоряжением Правительства РФ от 3.04.2006 № 467-р // СЗ РФ. 2006, № 15. Ст. 1640.

³² Одобрена распоряжением Правительства РФ от 8.08. 2009 № 1123-р // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

³³ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.01 2019 № 117-р // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542

³⁴ Главы 24.2, 24.3, 24.4 БК РФ.

Можно предположить, что именуемая реформированием межбюджетных отношений (развитием бюджетного федерализма) деятельность в действительности является рутинной работой, направленной на выравнивание уровня благосостояния регионов и муниципалитетов, что достигается при поисках оптимального баланса между централизацией и децентрализацией публичных финансов. В этом случае правильным будет не принятие временных программ, а установление постоянных выравнивающих процедур и, возможно, переформатирование элементов бюджетной системы для ее сбалансирования³⁵. В целом эта идея кажется автору очевидной, так как после распада СССР с исчезновением Государственного бюджета, который выполнял балансирующую роль, эта функция по умолчанию легла на федеральный (бывший республиканский) бюджет, для этого не предназначенный.

Заключение

Принципы единства и самостоятельности бюджетной системы не противоречат друг другу, а связаны в единое целое и отражают вечную в сложносоставном государстве проблему распределения финансовых полномочий между центром, региональным и местным уровнями власти. Эту проблему можно рассматривать с точки зрения теории систем, в которой сложились понятия распределенной системы и предела масштабируемости системы.

В связи с этим следует отказаться от упрощенного понимания принципов единства и самостоятельности бюджетной системы. Возможно, более подходящим для описания сочетания единства и самостоятельности при построении бюджетной системы России как федеративного государства являются выражения «распределенное единство». С одной стороны, базовым свойством российской бюджетной системы является единство, а с другой стороны, необходима автономность ее элементов (не нарушающая единства) для оптимизации системы.

При совершенствовании формулировок принципов построения бюджетной системы может быть рассмотрен советский опыт, когда при построении финансовой системы государства идея социалистического федерализма была совмещена с принципом демократического централизма, который по сути заменял оба современных принципа единства и самостоятельности бюджетной системы.

Так как установление разумного предела децентрализации в публичных финансах непосредственно связано с задачей предотвращения се-

³⁵ Примером (началом) такой деятельности можно назвать указанное выше слияние Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ.

цессии, целесообразно отказаться от периодического реформирования межбюджетных отношений (или развития бюджетного федерализма) и поставить данную работу на перманентную основу, выработав комплекс процедур, фрагментом которой может выступать, например, действующий ныне механизм мониторинга качества финансового менеджмента. Технологическая основа решения такой задачи создана вместе с созданием системы казначейских платежей и процедур казначейского обслуживания и казначейского сопровождения, воплотивших идею единства кассы бюджета.

Возможно, тогда потребуется перестройка или «достройка» бюджетной системы с целью создания балансирующего элемента, в качестве которого ранее выступал Государственный бюджет. По сути, следует наконец скорректировать каким-либо образом сложившееся «де-факто» положение вещей, когда федеральный бюджет, выступая центром и основой бюджетной системы, является ее рядовым элементом.



Список источников

1. Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах. М.: Советское радио. 1974. 272 с.
2. Андреева Г.Н. Эволюция конституционно-правового регулирования государственных органов как инструмента предотвращения сецессии // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2022. № 4. С. 137–151.
3. Андреева Г.Н., Гинзбург Ю.В. Проблемы правового регулирования финансовых вопросов предотвращения сецессии в контексте территориального устройства // Финансовое право. 2020. № 12. С. 3–6.
4. Анненкова В.Г. Право на сецессию и обеспечение единства Российского государства // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 5–7.
5. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М.: Наука, 1973. 271 с.
6. Богданов А.А. Тектология: всеобщая организационная наука. М.: Экономика, 1989. 302 с.
7. Братко Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы // Финансовое право. 2017. № 1. С. 23–26.
8. Брюммерхов Д. Теория государственных финансов. М.: Пионер пресс, 2002. 458 с.
9. Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. М.: Советское радио, 1968. 328 с.
10. Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50–57.
11. Кашкин С.Ю. (ред.) Основы права Европейского союза. М.: Белые альвы, 1997. 368 с.

12. Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 55–58.
13. Морозова Л.А. Идеи социалистического федерализма в Конституции РСФСР 1918 года (к 100-летию Конституции) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2018. № 3. С. 105–117.
14. Омелехина Н.В. Концепт интереса в финансовом праве и структуре финансовых правоотношений // Журнал российского права. 2022. № 7. С. 115–124.
15. Селюков А.Д. Понятие и порядок формирования собственных доходов местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С. 41–44.
16. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2019. 272 с.
17. Уемов А., Сараева И., Цофнас А. Общая теория систем для гуманитариев. Варшава: Universitas Rediviva, 2001. 276 с.
18. Цинделиани И. А. Принципы финансового права. Финансовое право. 2019. № 4. С. 3–9.
19. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблема правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Университетское, 2004. 280 с.
20. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32–44.



References

1. Acoff R., Emery F. (1974) *On purposeful systems*. Moscow: Sovetskoye radio, 272 p. (in Russ.)
2. Andreeva G.N. (2022) Evolution of constitutional regulation of state bodies as a tool for preventing secession. *Istoriko-pravovyye problemy: novyi rakurs*=Historical-Legal Issues: New Angle, no. 4, pp. 137–151 (in Russ.)
3. Andreeva G.N., Ginzburg Yu. V. (2020) Legal regulation of financial issues of secession prevention in context of territorial structure. *Finansovoye pravo*=Financial Law, no. 12, pp. 3–6 (in Russ.)
4. Annenkova V.G. (2006) Right to secession and guarding unity of the Russian state. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*=Constitutional and Municipal Law, no. 3, pp. 5–7 (in Russ.)
5. Blauberg I.V., Yudin E.G. (1973) *Formation and essence of systemic approach*. Moscow: Nauka, 271 p. (in Russ.)
6. Bogdanov A.A. (1989) *Tectology: general organizational science*. Moscow: Economics, 302 p. (in Russ.)
7. Bratko T.D. (2017) Ratio of principles of budget independence and budgetary system unity. *Finansovoye pravo*=Financial Law, no. 1, pp. 23–26 (in Russ.)
8. Brummerchow D. (2002) *Public finance theory*. Moscow: Pioneer Press, 458 p. (in Russ.)
9. Gritsenko E.V. (2022) What will remain of local self-government in the unified system of public power? Legislative interpretation of constitutional amendments. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*=Constitutional and Municipal Law, no. 5, pp. 50–57 (in Russ.)

10. Ilyin I.M. (2021) Constitutional model of budgetary federalism of Russia: features, issues and prospect of modernization. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*=Constitutional and Municipal Law, no. 9, pp. 55–58 (in Russ.)
11. Kashkin S.Yu. et al. (1997) Fundamentals of European Union Law. Moscow: Belye alvy, 368 p. (in Russ.)
12. Morozova L.A. (2018) Ideas of socialist federalism in the RSFSR Constitution of 1918 (to 100th anniversary of the Constitution). *Istoriko-pravovyye problemy: novyi rakurs*=Historical-Legal Issues: New Angle, no. 3, pp. 105–117 (in Russ.)
13. Omelekhina N.V. (2022) Concept of interest in financial law and the structure of financial relations. *Zhurnal rossiyskogo prava*=Journal of Russian Law, no. 7, pp. 115–124 (in Russ.)
14. Selyukov A.D. (2003) Concept and procedure of forming local budgets own revenues. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*=Constitutional and Municipal Law, no. 1, pp. 41–44 (in Russ.)
15. Sheveleva N.A. (2004) *The budget system of Russia: regulation in the period of social-economic reforms*. Saint Petersburg: University Press, 280 p. (in Russ.)
16. Sheveleva N.A. (2015) Budgetary alignment in Russia as a way to harmonize interbudgetary relations (2000–2015). *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*=Comparative Constitutional Review, no. 2, pp. 32–44 (in Russ.)
17. Sokolova E.D. (2019) *Legal regulation of financial activities of the state and municipalities*. Moscow: Jurisprudencia, 272 p. (in Russ.)
18. Tcindeliani I.A. (2019) Principles of financial law. *Finansovoye pravo*=Financial Law, no. 4, pp. 3–9 (in Russ.)
19. Uemov A., Saraeva I., Zofnas A. (2001) General theory of systems for humanitarians: tutorial. Warsaw: Uniwersitas Rediviva, 276 p. (in Russ.)
20. Wiener N. (1968) *Cybernetics, or management and communication in animal and machine*. Moscow: Sovetskoye radio, 328 p. (in Russ.)

Информация об авторе:

Д.Л. Комягин — доктор юридических наук, профессор.

Information about the author:

D.L. Komyagin — Doctor of Sciences (Law), Professor.

Статья поступила в редакцию 31.01.2023; одобрена после рецензирования 28.02.2023; принята к публикации 04.04.2023.

The article was submitted to editorial office 31.01.2023; approved after reviewing 28.02.2023; accepted for publication 04.04.2023.