

Роль бюджетного регулирования в современном обществе

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с правовым регулированием системы методов распределения и перераспределения части национального продукта между различными бюджетами бюджетной системы РФ — бюджетного регулирования в Российской Федерации. В ходе исследования выделены особенности и признаки финансово-правовой категории «бюджетное регулирование», рассмотрены различные подходы к определению данного понятия, изучены ключевые принципы бюджетного права, на которых основана система методов бюджетного регулирования, показано значение, которое приобретает бюджетное регулирование в современном обществе. Определено, что нормы финансового права регулируют целый комплекс общественных отношений, связанных с публичной финансовой деятельностью в рассматриваемой области, включая систему первичных и вторичных правовых мер, направленных на обеспечение сбалансированности и самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ. Сделан вывод о том, что в современных условиях бюджетное регулирование в РФ направлено не только на распределение и перераспределение доходов, но и на оптимизацию и реструктуризацию расходных обязательств публично-правовых образований.

Ключевые слова: бюджет; бюджетное регулирование; бюджетная система РФ; доходы и расходы бюджетов; бюджетный федерализм; сбалансированность бюджета; методы бюджетного регулирования; межбюджетные трансферты; финансовое право; бюджетные правоотношения.

Для цитирования: Ткаченко Р. В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 11. — С. 122–132. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.122-132.

The Role of Budgetary Regulation in Modern Society

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

Abstract. The paper is devoted to the consideration of issues related to the legal regulation of the system of methods of distribution and redistribution of a part of the national product between different budgets of the RF budget—budgetary regulation in the Russian Federation. The author focuses on the peculiarities and features of the financial and legal category “budgetary regulation”, examines various approaches to the definition of this concept, studies the key principles of budgetary law, on which the system of methods of budgetary regulation is based, shows the significance that budgetary regulation acquires in the modern society. It is determined that

© Ткаченко Р. В., 2020

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

the rules of financial law regulate a whole set of public relations related to public financial activity in the area, including the system of primary and secondary legal measures aimed at ensuring the balance and autonomy of budgets of the budget system of the Russian Federation. The author concludes that in modern conditions the budgetary regulation in the Russian Federation is aimed not only at distribution and redistribution of income, but also at optimization and restructuring of expenditure obligations of public legal entities.

Keywords: budget; budgetary regulation; budgetary system of the Russian Federation; income and expenditure of budgets; budgetary federalism; budget balance; methods of budgetary regulation; interbudgetary transfers; financial law; budgetary relations.

Cite as: Tkachenko R.V. Rol byudzhethnogo regulirovaniya v sovremennom obshchestve [The Role of Budgetary Regulation in Modern Society]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(11):122-132. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.122-132. (In Russ., abstract in Eng.).

Значение бюджетного регулирования в современных условиях

Государство, реализуя свои публичные функции в целях развития общества, аккумулирует, перераспределяет и использует централизованные фонды денежных средств, образующих его бюджетную систему, а также осуществляет финансовый контроль на всех стадиях финансовой деятельности.

По мнению О. Н. Горбуновой, «бюджет — это основной фонд денежных средств государства, который все время находится в динамике и развитии... За счет денег бюджета государство выполняет свои задачи и функции»¹. Бюджетная система является одним из инструментов государственного управления, с помощью которого публичная власть решает как повседневные (выплаты заработной платы, пенсий, стипендий и пр.), неотложные, чрезвычайные (финансирование последствий аварий, техногенных катастроф и пр.), так и перспективные (разработка новых технологий и пр.) задачи, стоящие перед обществом².

Современные национальные цели и приоритеты Российской Федерации направлены на осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития

России, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204³ Правительству РФ предписано обеспечить достижение следующих национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г.:

- а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;
- б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. — до 80 лет);
- в) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- г) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;
- д) улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;
- е) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;
- ж) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

¹ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М. : Элит, 2012. С. 133.

² См.: Бочкарева Е. А., Вершило Т. А., Мирошник С. В., Косаренко Н. Н., Крохина Ю. А., Пешкова Х. В., Прошунин М. М. Актуальные проблемы финансового права : учебник / под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. М. : Юстиция, 2019. С. 211.

³ РГ. 2018. № 97с.

- з) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;
- и) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации де-факто приняли на себя расходные обязательства по финансированию основных затрат на реализацию национальных проектов, разработанных в соответствии с вышеуказанными стратегическими целями. Согласно информационным материалам «Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты (на основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года)»⁴ бюджет расходов национальных проектов до 2024 г. составит 25,7 трлн руб. Источниками финансирования указанных расходов является федеральный бюджет (13 158,2 млрд руб.), бюджеты субъектов РФ (4 903,9 млрд руб.) и государственные внебюджетные фонды (147,8 млрд руб.), а также внебюджетные источники (7 515,3 млрд руб.).

Очевидно также, что роль государственных институтов в жизнедеятельности общества многократно повышается в кризисных или чрезвычайных ситуациях.

В условиях полномасштабного противодействия пандемии COVID-19 в марте — апреле 2020 г. полномочные органы государственной власти РФ были вынуждены скорректировать выработанную ранее бюджетную политику,

направляя значительные финансовые ресурсы на мероприятия, связанные с поддержанием здоровья нации во время пандемии. При этом объявленный режим самоизоляции и введенный продолжительный период нерабочих дней⁵ обозначил ряд общенациональных проблем: значительное снижение доходов населения, рост безработицы, прекращение деятельности подавляющего количества предприятий, особенно малого и среднего бизнеса, резкое снижение ВВП, девальвация рубля и замедление темпов роста экономики в целом. В соответствии с Указом Президента РФ от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»⁶ на субъекты Российской Федерации возлагается обязанность обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, связанных с распространением COVID-19. Соответственно, на региональные и местные бюджеты ложится дополнительная финансовая нагрузка, что в условиях выпадающих бюджетных доходов делает еще более значимой проблему сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ. А соответственно, все более актуальным для жизнедеятельности общества, выживания отдельных кластеров и отраслей экономики становится вопрос эффективной системы бюджетного регулирования в Российской Федерации.

Ряд мер по перераспределению средств бюджетов (внебюджетных фондов) бюджетной системы РФ, которые направлены на предотвращение социальных и экономических последствий распространения коронавирусной инфекции, предусмотрены в Федеральном законе от 01.04.2020 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального

⁴ URL: <http://government.ru/news/35675/> (дата обращения: 20.04.2020).

⁵ Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // РГ. 2020. № 66.

⁶ РГ. 2020. № 72.

бюджета в 2020 году»⁷. Так, все публично-правовые образования получили право без внесения изменений в закон (решение) о бюджете увеличивать и изменять структуру бюджетных расходов (вносить изменения в бюджетные росписи соответствующего уровня) в случае перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции.

Правительство РФ получило право в ходе исполнения бюджета 2020 г. использовать на вышеуказанные общенациональные чрезвычайные цели дополнительные доходы федерального бюджета от поступлений в бюджет доходов ЦБ РФ от продажи обыкновенных акций ПАО «Сбербанк РФ»⁸ (п. 3 ст. 2.1 Закона № 103-ФЗ). Начиная с 1 апреля 2020 г. Правительство РФ при определенных условиях, которые фактически изменяют существующее бюджетное правило (ст. 96.6, 96.10 БК РФ), вправе использовать денежные средства Фонда национального благосостояния для финансирования выпадающих дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета (п. 14 ст. 2.1 Закона № 103-ФЗ). Правительство РФ получило право направлять дополнительные целевые и иные межбюджетные трансферты в нижестоящие бюджеты для финансирования соответствующих региональных мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции.

Уровень верхнего предела заимствований публично-правовых образований (государственного и муниципального долга), предусмотренный Федеральным законом от 02.12.2019

№ 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»⁹, законами субъектов РФ, а также решениями представительных органов местного самоуправления, может быть превышен на общую сумму ассигнований, направленных на финансирование вышеуказанных чрезвычайных мероприятий.

Таким образом, не подлежит сомнению, что роль государственных финансов в современном обществе качественно возросла¹⁰ и становится ключевой при решении общенациональных крупномасштабных проблем фактически чрезвычайного характера. При этом особо актуальны гибкие правовые механизмы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между различными централизованными фондами денежных средств, то есть методы бюджетного регулирования.

Понятие бюджетного регулирования в Российской Федерации

Согласно ст. 10 БК РФ, в Российской Федерации существует трехуровневая структура бюджетной системы — это федеральный, региональный и местный уровень. Соответственно, российская бюджетная система построена на имеющем конституционный фундамент¹¹ основополагающем императиве федерализма, который в финансовом праве трансформируется в бюджетный федерализм — принцип, имеющий ключевое значение в бюджетной и налоговой сферах.

Следует отметить, что по состоянию на сегодняшний день принцип бюджетного федерализма законодательно не определен. Нормы финансового права не содержат четкой дефиниции данного основного принципа бюджет-

⁷ РГ. 2020. № 72.

⁸ Федеральный закон от 18.03.2020 № 49-ФЗ «О перечислении части доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от продажи обыкновенных акций публичного акционерного общества «Сбербанк России»» // РГ. 2020. № 60.

⁹ РГ. 2019. № 276.

¹⁰ Подробнее см.: Ткаченко Р. В. Проекты класса «мегасайенс» как одно из основных направлений реализации бюджетной политики России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 43.

¹¹ Ст. 1, 5, 71, 72, 132 Конституции РФ.

ной деятельности государства. В науке финансового права вопросы федерализма также не получили единого разрешения, а разные ученые используют различные термины и дефиниции для данной категории, наполняя их различным содержанием.

Так, в частности, Ю. А. Крохина определяет принцип федерализма в бюджетном праве как исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами¹². По выражению Г. В. Петровой, бюджетный федерализм помогает органично согласовывать между собой фискальные интересы Российской Федерации с фискальными интересами субъектов РФ и местного самоуправления¹³.

По мнению Н. И. Химичевой, принцип федерализма в бюджетном праве означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов субъектов РФ как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, общими задачами и целями государства, реализовывать которые призван федеральный бюджет¹⁴.

В. Н. Лексин и А. Н. Швецов подчеркивают, что бюджетный федерализм можно рассматривать как многоаспектный и сложный правовой механизм установления и регулирования федеративных отношений на основе специально организованных бюджетно-налоговых связей¹⁵.

Следует обозначить, что ключевыми признаками бюджетного федерализма в Российской Федерации являются: 1) наличие трех бюджетных уровней, наделенных самостоятельной компетенцией и функциями; 2) равенство

бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований; 3) сочетание федеральных и региональных публичных интересов, выражающееся в распределении и закреплении за всеми уровнями бюджетной системы РФ доходов и определения структуры расходов соответствующего бюджета; 4) самостоятельность региональных субъектов в сфере бюджетных отношений.

Необходимо специально подчеркнуть ниже следующие правовые аспекты бюджетного федерализма в Российской Федерации. В первую очередь бюджетный федерализм в РФ основан на единстве бюджетной системы и системы бюджетных отношений, которое обеспечивает единство и целостность всей страны¹⁶.

Невозможно не согласиться с мнением О. И. Немкиной, которая утверждает, что бюджетный (финансовый) федерализм заключается в распределении полномочий в области планирования, осуществления и финансирования общественных задач, а его основой является финансовое выравнивание¹⁷.

Таким образом, одной из главных задач основанной на принципе бюджетного федерализма бюджетной деятельности полномочных органов государственной власти и местного самоуправления является обеспечение сбалансированности бюджетов, входящих в состав бюджетной системы РФ.

Принцип сбалансированности бюджета в качестве одного из ключевых принципов бюджетной системы РФ и бюджетного права сформулирован в ст. 33 БК РФ. Его значение для реализации управленческого и информационного потенциала государственных финансов сложно переоценить, поскольку фактический уровень сбалансированности бюджета является реальным показателем социально-экономического

¹² Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М. : Норма, 2001. С. 40.

¹³ Петрова Г. В. Налоговые правоотношения: теория и практика правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 51.

¹⁴ Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М. : Юрист, 2003. С. 167–168.

¹⁵ Лексин В. Н., Швецов А. Н. Бюджетный федерализм — гарант устойчивости государственного устройства страны // Юридический вестник. 1997. № 16. С. 5.

¹⁶ Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта РФ. М. : Норма, 2017. С. 45.

¹⁷ Немкина О. И. Финансовый федерализм: опыт ФРГ // Финансы. 2000. № 10. С. 65.

развития соответствующего публично-правового образования¹⁸.

В широком смысле этого слова бюджет является сбалансированным, если объем запланированных в бюджете расходов соответствует объему прогнозируемых доходов бюджета. Представляется, что указанная идеальная ситуация на практике недостижима по крайней мере по нескольким объективным причинам: а) если бюджетные расходы планируются исходя из относительно объективных актуальных данных о текущих потребностях публично-правовых образований, распределителей, получателей бюджетных средств и иных участников бюджетного процесса, то доходные источники и их объемы могут быть только спрогнозированы и обладают гораздо большей степенью волатильности; б) согласно экономическому закону Вагнера, государственные расходы постоянно возрастают, как постоянно возрастают и потребности в финансах на всех уровнях финансовой системы государства¹⁹; в) бюджет, согласно ст. 6 БК РФ, исполняется в течение текущего финансового года, что объективно сопровождается высокими рисками количественных и качественных изменений в экономической, политической или общественной ситуации в стране, что вызывает необходимость перманентной ревизии и динамического изменения бюджетных показателей.

Следует предположить, что на стадии составления, утверждения и исполнения бюджета полномочные государственные и муниципальные органы должны исходить из образования дефицита бюджета и предусматривать источники его финансирования, а также рассматривать и применять механизмы минимизации такого дефицита. Прежде всего, к таким мерам относятся способы увеличения «гарантируемых» прогнозируемых доходов — источники регулирующих доходов бюджета соответствующего уровня. Для минимизации дисбаланса между доходами и расходами может быть использован также

пересмотр расходных статей, однако наличие объективных расходных обязательств придает самостоятельному бюджету гораздо меньший уровень гибкости в части урезания или перераспределения расходов.

Утвержденный дефицит бюджета финансируется за счет иных источников. Поступления из источников финансирования дефицита бюджета не включаются в доходы бюджета, имеют строго целевой характер и не могут расходоваться на иные цели.

Соответственно, принцип сбалансированности бюджета означает обязанность полномочных государственных органов обеспечить тождество объема расходов бюджета суммарному объему бюджета и объему поступлений источников финансирования его дефицита. Указанные объемы финансирования дефицита бюджета уменьшаются на суммы выплат из бюджета, связанные с возвратом источников финансирования дефицита бюджета, а также с уменьшением остатков на счетах по учету средств бюджетов (ст. 33 БК РФ).

Исходя из законодательной трактовки принципа сбалансированности и принимая во внимание положения ст. 31, 91, 91.2. БК РФ, следует сделать следующие выводы: а) органы государственной власти и местного самоуправления обязаны самостоятельно обеспечить наличие у себя сбалансированных бюджетов, при этом на уровне Российской Федерации уровень бюджетного дефицита не ограничен; б) закрепленных на постоянной основе собственных источников доходов недостаточно для обеспечения самостоятельного сбалансированного бюджета; в) для минимизации дефицита бюджета уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления обязаны использовать временные регулирующие источники доходов бюджета; г) обеспечение сбалансированности бюджетов в текущей законодательной конструкции ставит под сомнение эффективное

¹⁸ Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.07.2013 № 12-АПГ13-1 // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=153882861209101876544767377&cacheid=58670D0D0DC4A0974D2D0F19A9098145&mode=splus&base=ARB&n=350238&rnd=0.6083345635787548#2c9bat9ibij>.

¹⁹ Годме П. М. Финансовое право. М. : Прогресс, 1978. С. 86.

обеспечение самостоятельности нижестоящих бюджетов бюджетной системы РФ; д) самостоятельность бюджетов бюджетной системы РФ обеспечивается системой распределения (закрепления) и перераспределения доходов между бюджетами разных уровней, которая далека от оптимальной.

Следовательно, сегодня законодателю предстоит четко закрепить в соответствующих нормах финансового права основания и пределы бюджетного регулирования в рамках бюджетной системы РФ.

Бюджетное регулирование в Российской Федерации объективно исходит из распределительной и регулирующей функции государственных финансов. Через методы бюджетного регулирования государство воздействует на экономические и социальные процессы в обществе и перераспределяет национальный доход в зависимости от потребностей и задач, стоящих перед публично-правовыми образованиями.

Легальное определение категории «бюджетное регулирование» отсутствует. Действовавшая до 2005 г. редакция ст. 49 БК РФ содержала положения, касающиеся регулирующих доходов бюджета: под ними понимались федеральные и региональные налоги и иные обязательные платежи, в отношении которых установлены на долгосрочной основе (до трех лет) процентные нормативы отчислений по разным видам таких налогов в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты. Регулирующие доходы нижестоящих бюджетов не зачислялись в доход федерального бюджета, а напрямую следовали в доходные части соответствующих нижестоящих бюджетов.

Обратимся к доктринальному толкованию категории «бюджетное регулирование».

Некоторые авторы определяют бюджетное регулирование как дополнительный порядок распределения доходов, частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами, осуществляемое в том числе посредством утверждаемых нормативов отчислений²⁰.

По мнению Ю. А. Крохиной, бюджетное регулирование означает предоставление конкретным бюджетам вышестоящими государственными органами дополнительно к твердо закрепленным за ними средствам регулирующих доходов и их распределение между различными бюджетами в целях сбалансирования каждого из них²¹.

Большинство ученых отождествляют бюджетное регулирование с межбюджетными отношениями. Например, А. Г. Игудин утверждает, что бюджетное регулирование, которое он именует «межбюджетным», является правовой надстройкой над фундаментом межбюджетных отношений²².

Н. В. Васильева отмечает, что, поскольку основная часть налоговых полномочий в Российской Федерации закреплена за федеральным уровнем, методы бюджетного регулирования возникают на вторичном уровне межбюджетных отношений посредством отчислений от федеральных и региональных доходов или оказания прямой финансовой поддержки²³.

Согласно другому подходу в доктрине финансового права, межбюджетные отношения рассматриваются как один из блоков механизма бюджетного регулирования²⁴.

По мнению Р. Ю. Рыбаковой, следует различать термины «межбюджетное регулирование» и «бюджетное регулирование». Автор указывает, что межбюджетное регулирование осуществляется органами государственной вла-

²⁰ См.: Додонов В. Н., Крылов М. А., Шестаков А. В. Финансовое и банковское право: словарь-справочник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1997. С. 31.

²¹ Крохина Ю. А. Финансовое право России. М., 2004. С. 230.

²² Игудин А. П. Использование в России совместных налогов для межбюджетного регулирования. М., 2003. С. 2014.

²³ Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. М.: Норма, 2017. С. 212.

²⁴ Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2000. С. 150.

сти вышестоящего уровня путем вертикального или горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, в то время как бюджетное регулирование может иметь расширительное толкование, учитывая регулирующее воздействие государства на экономику и социальные процессы через бюджетную систему²⁵. Г. В. Петрова отмечает, что исходя из конституционного разделения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, согласно действующему бюджетному законодательству межбюджетное регулирование является частью бюджетного регулирования²⁶.

Очевидно, что в условиях современной бюджетной политики РФ, когда государство является системным регулятором на всех уровнях и подсистемах общества, методология бюджетного регулирования значительно расширилась и не ограничивается сегментом межбюджетных отношений. Следует обратить внимание на признаки, характерные для бюджетного регулирования как финансово-правовой категории:

1. Исходя из положений ст. 71, 72, 132 Конституции РФ, бюджетное регулирование относится к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В этом контексте бюджетное регулирование представляет собой деятельность компетентных органов государственной власти и местного самоуправления на всех этапах бюджетного процесса, направленную на реализацию их полномочий в бюджетной сфере для обеспечения функционирования единой бюджетной системы РФ.

2. Бюджетное регулирование основано на финансово-правовых принципах бюджетного федерализма и самостоятельности бюджетов и означает прежде всего обеспечение бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ (включая государственные внебюджетные фонды) источниками прогнозируемых доходов в количестве, достаточном для финансирования потребностей

соответствующего публично-правового образования.

3. Ключевой задачей бюджетного регулирования является формирование и дальнейшее расходование сбалансированных бюджетов и государственных внебюджетных фондов, входящих в бюджетную систему РФ. Прогнозируемые доходы бюджета должны максимально соответствовать запланированным бюджетным расходам, а соответственно, способы бюджетного регулирования воздействуют на общественные отношения как в сфере публичных доходов, так и во взаимосвязанной с ней области публичных расходов.

4. Основной целью бюджетного регулирования является планомерное и единообразное социально-экономическое развитие на всей территории государства, улучшение качества жизни и благосостояния граждан РФ. Подчеркиваем, что в правовом феномене бюджетного регулирования проявляется экономическая распределительная и перераспределительная функция финансов. Закрепляя постоянные источники доходов за бюджетами бюджетной системы, государство распределяет, а направляя межбюджетные трансферты, частично изменяя структуру расходов бюджетов — перераспределяет финансовые ресурсы для реализации вышеуказанной цели, тем самым осуществляя региональное экономическое «выравнивание».

5. Соотношение собственных и регулирующих источников доходов бюджетов зависит от множества факторов, связанных с текущим социально-экономическим положением региона. Это означает, что конкретные меры в рамках механизма бюджетного регулирования устанавливаются не только Бюджетным кодексом РФ (там установлены базовые регулирующие решения), но и соответствующим законом (решением) о бюджете на финансовый год и плановый период.

6. Бюджетное регулирование является оформленным в нормах права практическим

²⁵ Рыбакова Р. Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 9. С. 20–21.

²⁶ Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / под ред. Г. В. Петровой. СПб. : Юрид. центр-Пресс, 2003. С. 14.

выражением краткосрочной и долгосрочной бюджетной политики РФ.

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

Содержанием вышеуказанной деятельности являются ее методы. Методы бюджетного регулирования представляют собой урегулированные нормами финансового права общественные отношения, содержащие правовые формы обеспечения сбалансированности бюджетов. Методы бюджетного регулирования закрепляются в положениях БК РФ, а также в законах (решениях) о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

По мнению Ю. А. Крохиной, в российской практике бюджетной деятельности применяются два основных метода бюджетного регулирования: 1) метод отчислений от федеральных регулирующих налогов и иных платежей; 2) метод оказания прямой финансовой поддержки²⁷.

Представляется, что все методы бюджетного регулирования можно разделить на две большие группы: первичные (стратегические) и вторичные (текущие). Субъектами данных правоотношений являются полномочные органы государственной власти и местного самоуправления, составляющие, утверждающие и исполняющие соответствующий бюджет на очередной финансовый год и плановый период. Содержанием правоотношений выступают права и обязанности указанных субъектов, включая бюджетные полномочия, право на самостоятельный сбалансированный бюджет,

расходные обязательства публично-правового образования и пр.

Первичные методы состоят в распределении (закреплении) собственных источников доходов бюджетов на постоянной или временной основе между уровнями бюджетной системы РФ, в определении их значения для соответствующего публичного образования, а также в консолидации доходов и оптимизации отдельных расходов бюджета в целях их сбалансированности. В группу данных методов включаются: закрепление нормативов зачисления от налогов и сборов, входящих в систему налогов и сборов РФ (ст. 50, 56, 61 БК РФ); бюджетное правило (ст. 96.6 БК РФ); использование резервных бюджетных фондов, например Фонда национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ), резервного фонда Президента РФ (ст. 82 БК РФ), резервных фондов исполнительных органов государственной власти и местных администраций (ст. 81 БК РФ); оптимизация дополнительных источников или сокращение расходов для исполнения новых видов расходных обязательств, изначально не предусмотренных бюджетом (ст. 83 БК РФ), и пр.

Вторичные методы направлены на перераспределение доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в форме различных межбюджетных трансфертов и в иных формах в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, а также в других целях для максимального финансового покрытия расходов бюджетов в рамках текущего бюджетного цикла (бюджетного периода). Данный набор методов бюджетного регулирования основан на межбюджетных отношениях и включает в себя различные формы межбюджетных трансфертов (гл. 16 БК РФ).

Дискуссионным является вопрос включения в состав вторичных методов бюджетного регулирования механизмов финансирования дефицита бюджета за счет источников из бюджета другого уровня бюджетной системы РФ. К таким правовым способам относится бюджетный кредит (бюджетная ссуда), предоставляемый за счет средств одного бюджета для целей финансирования дефицита другого бюджета того же или другого уровня бюджетной систе-

²⁷ Карасева М. В., Крохина Ю. А. Финансовое право : краткий учебный курс. М. : Норма, 2002. С. 131.

мы РФ. Полагаем, что данный вопрос должен быть рассмотрен в рамках отдельного исследования, посвященного анализу всех источников финансирования дефицита бюджета как инструментов покрытия расходных обязательств фондов денежных средств, входящих в бюджетную систему РФ.

Следует отдельно подчеркнуть, что исходя из положений ст. 6 и 69 БК РФ бюджетные ассигнования в форме предоставления межбюджетных трансфертов включаются в расходную часть бюджета, предоставляющего трансферты публично-правового образования на соответствующий финансовый год. Для бюджета бюджетной системы РФ, в который зачисляется соответствующий межбюджетный трансферт, он является доходом (ст. 41 БК РФ).

Можно прийти к выводу, что бюджетное регулирование на всех стадиях финансовой деятельности государства является правовой

формой распределения и перераспределения не только части доходов, но и части расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Таким образом, нормы финансового права, регулирующие комплекс вышеуказанных общественных отношений в сфере бюджетного регулирования в целях обеспечения социально-экономического развития общества, образуют отдельный институт финансового права, который в современных условиях приобретает особую актуальность. Динамичное развитие этого финансово-правового института обусловлено ростом значения государственных финансов для современного общества. Многие актуальные дискуссионные вопросы и финансово-правовые аспекты бюджетного регулирования в Российской Федерации, обсуждаемые на доктринальном уровне, должны быть разрешены и урегулированы в нормах финансового права в самое ближайшее время.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бочкарева Е. А., Вершило Т. А., Мирошник С. В., Косаренко Н. Н., Крохина Ю. А., Пешкова Х. В., Прошунин М. М. Актуальные проблемы финансового права : учебник / под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. — М. : Юстиция, 2019.
2. Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. — М. : Норма, 2017.
3. Годме П. М. Финансовое право. — М. : Прогресс, 1978.
4. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М. : Элит, 2012.
5. Додонов В. Н., Крылов М. А., Шестаков А. В. Финансовое и банковское право : словарь-справочник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М., 1997.
6. Игудин А. П. Использование в России совместных налогов для межбюджетного регулирования. — М., 2003.
7. Карасева М. В., Крохина Ю. А. Финансовое право : краткий учебный курс. — М. : Норма, 2002.
8. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. — М. : Норма, 2001.
9. Крохина Ю. А. Финансовое право России. — М., 2004.
10. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М., 2000.
11. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Бюджетный федерализм — гарант устойчивости государственного устройства страны // Юридический вестник. — 1997. — № 16.
12. Немкина О. И. Финансовый федерализм: опыт ФРГ // Финансы. — 2000. — № 10.
13. Петрова Г. В. Налоговые правоотношения: теория и практика правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2003.
14. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / под ред. Г. В. Петровой. — СПб. : Юрид. центр-Пресс, 2003.

15. Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта РФ. — М. : Норма, 2017.
16. Рыбакова Р. Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2007. — № 9.
17. Ткаченко Р. В. Проекты класса «мегасайенс» как одно из основных направлений реализации бюджетной политики России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 7.
18. Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. — М. : Юрист, 2003.

Материал поступил в редакцию 20 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bochkareva E. A., Vershilo T. A., Miroshnik S. V., Kosarenko N. N., Krohina Yu. A., Peshkova H. V., Proshunin M. M. Aktual'nye problemy finansovogo prava : uchebnik / pod red. A. D. Selyukova, I. A. Cindeliiani. — M. : Yusticiya, 2019.
2. Vasil'eva N. V. Publichnye dohody v Rossijskoj Federacii: finansovo-pravovoj aspekt. — M. : Norma, 2017.
3. Godme P. M. Finansovoe pravo. — M. : Progress, 1978.
4. Gorbunova O. N. Finansovoe pravo i finansovyj monitoring v sovremennoj Rossii. — M. : Elit, 2012.
5. Dodonov V. N., Krylov M. A., Shestakov A. V. Finansovoe i bankovskoe pravo : slovar'-spravochnik / pod red. O. N. Gorbunovoj. — M., 1997.
6. Igudin A. P. Ispol'zovanie v Rossii sovmestnyh nalogov dlya mezhbyudzhethnogo regulirovaniya. — M., 2003.
7. Karaseva M. V., Krohina Yu. A. Finansovoe pravo : kratkij uchebnyj kurs. — M. : Norma, 2002.
8. Krohina Yu. A. Byudzhethnoe pravo i rossijskij federalizm. — M. : Norma, 2001.
9. Krohina Yu. A. Finansovoe pravo Rossii. — M., 2004.
10. Leksin V. N., Shvecov A. N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya. — M., 2000.
11. Leksin V. N., Shvecov A. N. Byudzhethnyj federalizm — garant ustojchivosti gosudarstvennogo ustrojstva strany // Yuridicheskij vestnik. — 1997. — № 16.
12. Nemkina O. I. Finansovyj federalizm: opyt FRG // Finansy. — 2000. — № 10.
13. Petrova G. V. Nalogovyje pravootnosheniya: teoriya i praktika pravovogo regulirovaniya : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2003.
14. Pravovoe regulirovanie mezhbyudzhethnyh otnoshenij v Rossijskoj Federacii / pod red. G. V. Petrovoj. — SPb. : Yurid. centr-Press, 2003.
15. Pyatkovskaya Yu. V. Pravovoe regulirovanie raskhodov byudzheta sub"ekta RF. — M. : Norma, 2017.
16. Rybakova R. Yu. Teoreticheskie osnovy postroeniya mezhbyudzhethnyh otnoshenij // Buhgalterskij uchët v byudzhethnyh i nekommercheskih organizacijah. — 2007. — № 9.
17. Tkachenko R. V. Proekty klassa «megasajens» kak jedno iz osnovnyh napravlenij realizacii byudzhethnoj politiki Rossii // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kутафина (MGYuA). — 2019. — № 7.
18. Finansovoe pravo : uchebnik / pod red. N. I. Himichevoj. — M. : Yurist", 2003.