DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.068-078

Р. В. Ткаченко*

Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных со значением правового механизма бюджетного регулирования для управления экономическими и социальными процессами в современном инновационном обществе. Концептуальной основой исследования стали закономерности распределительных финансовых отношений, имеющих объективный характер. Воздействуя при помощи норм права на финансовые отношения, федеративное государство через свой публичный аппарат, с одной стороны, регулирует данные отношения, а с другой стороны, формирует на основе данных отношений финансово-правовые регуляторные механизмы управления обществом в целом. Установлено, что финансы (финансовая система), публичная финансовая деятельность и финансовое право являются взаимосвязанными и взаимообусловленными элементами единой системы, обуславливающей распределение в государстве валового внутреннего продукта. Для публичной финансовой деятельности, направленной на распределение и перераспределение денежных средств внутри бюджетной системы РФ, ключевое значение приобретает регулируемый нормами финансового права механизм бюджетного регулирования. В ходе исследования выделены различные особенности распределительных финансовых отношений в федеративном государстве, рассмотрены различные подходы к характеристике публичной финансовой деятельности, изучены различные аспекты понятия «бюджетное регулирование», проанализировано значение данного механизма для поддержания устойчивости федеративного государства. Определено, что группировки норм финансового права, регулирующие отдельные виды однородных межбюджетных общественных отношений, связанных с распределением и перераспределением денежных средств внутри бюджетной системы РФ, формируют отдельные правовые формы (методы) бюджетного регулирования, подразделяемые на первичные и вторичные формы (методы). Сделан вывод о том, что в инновационном обществе бюджетное регулирование имеет ключевое значение в процессе публичной финансовой деятельности, де-факто выполняя роль универсального инструмента управления, обеспечивающего социально-экономическое равновесие в обществе.

Ключевые слова: федерализм; финансы; финансовая система; публичная финансовая деятельность; бюджет; бюджетная система; бюджетные средства; распределение и перераспределение денежных средств; межбюджетные отношения; бюджетное регулирование; формы (методы) бюджетного регулирования.

Для цитирования: Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 6. — С. 68–78. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.068-078.

© Ткаченко Р. В., 2021

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

Budget Regulation as a Key Area of Public Financial Activity

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

Abstract. The paper is devoted to the consideration of issues related to the value of the legal mechanism of budgetary regulation for the management of economic and social processes in a modern innovative society. The conceptual basis of the study was formed by the regularities of distributive financial relations that are objective in nature. Acting with the help of the rules of law regulating financial relations, the federal state through its public apparatus, on the one hand, regulates these relations, and on the other hand, forms, on the basis of these relations, financial and legal regulatory mechanisms for managing society as a whole. It has been established that the finance (the financial system), public financial activity and financial law constitute interrelated and interdependent elements of a uniform system that determines the distribution of gross domestic product in the state. For public financial activities aimed at distribution and redistribution of funds within the budgetary system of the Russian Federation, the mechanism of budget regulation governed by the rules of financial law is of key importance. In the course of the study, the author highlights various features of distributive financial relations in a federal state, examines approaches to the characterization of public financial activity, focuses on aspects of the concept of "budget regulation", and analyzes the significance of this mechanism for maintaining the stability of a federal state. The author concludes that groupings of financial law norms regulating certain types of homogeneous interbudgetary public relations associated with the distribution and redistribution of funds within the budgetary system of the Russian Federation constitute separate legal forms (methods) of budgetary regulation subdivided into primary and secondary forms (methods). It is concluded that in an innovative society, budget regulation is of key importance in the process of public financing, de facto performing the role of a universal management tool that ensures a socio-economic balance in the society.

Keywords: federalism; finance; financial system; public financial activities; budget; budgetary system; budget resources; distribution and redistribution of funds; inter-budgetary relations; budgetary regulation; forms (methods) of budgetary regulation.

Cite as: Tkachenko RV. Byudzhethnoe regulirovanie kak klyuchevoe napravlenie publichnoy finansovoy deyatel'nosti [Budget Regulation as a Key Area of Public Financial Activity]. *Lex russica*. 2021;74(6):68-78. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.068-078 (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Вне зависимости от сменяющих друг друга исторических эпох главным фактором в обеспечении жизнедеятельности общества, защиты и реализации его интересов оставалась эффективность управления государством на всей его территории. Российская Федерация является сложным федеративным государством¹, и для федерации традиционно ключевым элементом управленческой деятельности государственного аппарата выступает бюджетная деятельность. Бюджетное устройство России, установленное в разд. I ч. 2 БК РФ², делает возможным управление при помощи финансов всеми ее территориальными образованиями. Основой этого служит

трехуровневая бюджетная система РФ (ст. 10 БК РФ) при использовании заложенных в ней правовых механизмов, прежде всего бюджетного регулирования, гарантирующая равномерную аккумуляцию и распределение денежных средств по всем централизованным фондам.

Глобальные вызовы, захлестнувшие мир в конце второй декады XXI в., значительно ускорили и без того стремительные процессы системной трансформации современного общества. Ядром данных изменений является полномасштабная цифровизация, обуславливающая конвертацию не только национальных экономик, но и мировой экономики в ее цифровой тип, при котором большинство общественных отношений возникают и прекращаются, а,

¹ Конституция РФ. Ст. 1 // РГ. 1993. № 237.

² РГ. 1998. № 153–154.

значит, значительное число потребностей человечества удовлетворяются посредством новой цифровой реальности. Поскольку цифровая среда объективно детерминирована экспоненциальным развитием информационных технологий, основной ценностью, обращаемой в ней, является информация, которая опосредует, но не заменяет товарно-денежные отношения.

Таким образом, большие данные приобретают свойства инструмента реализации экономических отношений и активно используются для управления в экономике, обществе и государстве³.

Несмотря на ключевое влияние цифровизации на развитие экономики на современном историческом этапе, параллельным курсом разворачиваются иные тенденции и глобальные процессы, нацеленные на качественное изменение жизни человека и преодоление больших вызовов, стоящих перед мировым сообществом и национальными государствами. Их объединяет высокий уровень технологичности, фактического и потенциального прикладного использования результатов научно-технической деятельности, фундаментальных и поисковых научных исследований, в том числе в режиме международной кооперации. Например, реализация международных проектов, предметом которых является создание уникальных научных установок класса «мегасайенс», неизменно повлечет за собой получение и дальнейшее использование прорывных научных результатов и знаний, которые в значительной степени изменят наши представления о различных аспектах действительности, дополнят существующие реалии практически неисчерпаемыми источниками энергии, высокопрочными материалами и прочими инновациями.

Новое инновационное общество формируется в условиях появления новых продуктов, услуг, процессов, организационных методов, создающих факторы для прорывного улучшения качества жизни людей, эффективного использования ограниченных ресурсов для всестороннего обеспечения жизнедеятельности общества, их воссоздания и экономного использования. Такое общество обуславливает новый уровень экономических отношений,

затрагивающий все стадии общественного воспроизводства: от производства и распределения экономических благ до их обращения, обмена и потребления.

По своей сути инновационное общество представляет собой усложненную, динамическую систему, состоящую из множества взаимосвязанных подсистем, находящихся в определенной иерархии и имеющих собственные функции. Все подсистемы такого общества в их единстве и взаимосвязи оказывают влияние друг на друга и формируют прямые и обратные информационные потоки. В такой системе все связи осуществляются через информацию⁴, которая выполняет функцию универсальной, содержательной основы управления многовекторными общественными процессами. Организация результативного управления в инновационном обществе со сложной структурой, многочисленными владельцами и бенефициарами больших данных в целях реализации как частных, так и публичных интересов становится одной из самых актуальных и ключевых задач для законодателя. В этом контексте необходимость применения государством различных экономических регуляторов при управлении саморегулируемой системой общества возвращает нас к поиску наиболее эффективных и результативных способов государственного управления.

I. Финансы, финансовая деятельность, финансовое право

Известно, что в обществе с развитыми товарно-денежными отношениями деньги выступают как всеобщий эквивалент на всех стадиях общественного воспроизводства, которое характеризуется объективно вызванным потребностями общества многообразием экономических отношений. Финансы как однородная группа общественных отношений возникают при одностороннем (без встречного эквивалента) движении денежной формы стоимости, характерном для распределения общественного продукта⁵. Финансы объективно необходимы, поскольку обусловлены нуждами развития

³ Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 27.

⁴ Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 20.

⁵ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М. : Финансы и статистика, 1995. С. 8.

общества, основанного на товарно-денежном обращении⁶.

Под финансами как экономической категорией принято понимать денежные отношения, непосредственно связанные с распределением и перераспределением в обществе стоимости валового внутреннего продукта (национального дохода) в процессе аккумуляирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. К признакам финансов как специфических экономических отношений в финансовой и правовой литературе относят их денежный характер, распорядительный характер, их связанность с формированием и дальнейшим использованием денежных фондов⁷, их направленность на удовлетворение публичных потребностей различных социальных групп и общества в целом, их ограниченность (дефицит)⁸.

Объективной предпосылкой возникновения финансов в обществе является развитие товарно-денежных отношений — именно финансы выражают непрерывный циклический процесс приспособления результатов общественного производства под нужды потребления. В результате функционирования финансов создаются, распределяются и используются денежные фонды, обеспечивающие различные потребности общества и государства⁹, а значит, сами финансы объективно необходимы как условие общественного развития. Отметим, что финансы всегда выступают в денежной форме, в то время как деньги не исчерпываются финансами, имеющими фондовую, а значит, целевую основу. Будучи особым видом денежных отношений, финансовые отношения по своей экономической природе являются распределительными — они возникают в процессе распределения, а затем перераспределения стоимости национального дохода между различными субъектами, участниками специфической публичной деятельности, направленной на реали-

зацию функций государства и удовлетворение различных потребностей общества.

Указанные субъекты формируют разнообразные с точки зрения права собственности целевые фонды денежных средств. Финансами в материальном смысле принято именовать совокупность таких денежных фондов, объективированных в различных формах, сформированных и используемых для реализации различных потребностей и интересов общества. Все фонды денежных средств в обществе подразделяются на взаимно увязанные централизованные и децентрализованные фонды¹⁰. Взаимообусловленность всех денежных фондов исходит из цикличности, «круговых связей»¹¹ в экономических процессах образования валового внутреннего продукта, в которых децентрализованные фонды (не находящиеся в распоряжении публично-правовых образований) являются основным источником пополнения централизованных публичных фондов, а централизованные фонды, в свою очередь, в значительной степени используются для регулирования и стимулирования развития децентрализованных фондов.

Данные обстоятельства указывают на существующую в обществе, в частности в Российской Федерации, объективно экономически обусловленную финансовую систему, имеющую иерархическую структуру и состоящую из взаимозависимых финансовых институтов, внутренним содержанием которых являются обособленные однородные группы финансовых отношений. Следует согласиться с обобщающим мнением Е. Ю. Грачевой и Э. Д. Соколовой о том, что финансовую систему государства, Российской Федерации необходимо рассматривать как совокупность следующих звеньев: государственных финансов, местных финансов, частных финансов¹² и иных финансов¹³.

Учитывая положения Конституции РФ, измененные Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ

⁶ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция, 2019. С. 41.

⁷ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. С. 10–11.

⁸ Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. М. : Норма, 2017. С. 28.

⁹ Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 8.

¹⁰ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. М. : Проспект, 2020. С. 18.

¹¹ Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. С. 20.

¹² Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Право и закон, 2003. С. 12.

¹³ Соколова Э. Д. Указ. соч. С. 37.

«О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁴, представляется целесообразным уточнить сформулированную выше позицию, предположив, что государственные и местные финансы включаются в более крупное, корневое звено финансовой системы — публичные финансы. Считаем также возможным из звена «иные финансы» выделить еще одно самостоятельное звено — смешанные финансы, к которым, по нашему мнению, относятся фонды денежных средств государственных корпораций¹⁵ и некоторых других юридических лиц, реализующих отдельные публичные функции и законодательно наделенных полномочиями органа государственного управления в определенных нормативными правовыми актами сферах особо важной, стратегической для развития Российской Федерации деятельности, которая в силу данного обстоятельства финансируется за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Итак, объективная экономическая природа финансов, пронизывающих все стороны общественной и государственной жизни¹⁶ и финансовой системы, служит предпосылкой осуществления на постоянной основе финансовой деятельности государства и муниципальных образований¹⁷, которая в свете поправок к Конституции РФ может именоваться публичной финансовой деятельностью — специальным видом публичной деятельности, осуществляемой органами единой системы публичной власти в Российской Федерации, как правило в правовой форме. Осуществляя финансовую деятельность, публично-правовые образования в лице органов публичной власти аккумулируют, распределяют и используют обозначенные выше денежные фонды, а также осуществляют финансовый контроль на всех описанных стадиях для обеспечения функционирования государства и жизнедеятельности общества. Публичная фи-

нансовая деятельность является интегральной юридической категорией, которая включает в себя деятельность широкого круга полномочных субъектов, являющихся участниками общественных отношений, формируемых в составе финансовой системы РФ, среди которых особо выделяются бюджетные отношения, выступающие объектом бюджетной деятельности.

Указанная трактовка публичной финансовой деятельности как деятельности органов всех ветвей государственной власти и местного самоуправления, направленной на удовлетворение публичных потребностей общества, является преобладающей в современной финансово-правовой научной доктрине и исключает споры о первичности экономических финансовых отношений по отношению к их политической надстройке. Не будем отрицать и тот факт, что именно благодаря санкционированному государством правовым формам финансовой деятельности становится возможным использовать финансы в качестве активного экономического рычага управления экономикой. Однако в этом контексте представляется не вполне корректным мнение о том, что финансы «порождаются и регламентируются государством»¹⁸.

На разных исторических этапах государство выступало в качестве общественно-политического института управления обществом и удовлетворения его коллективных и частных интересов. В условиях развитых товарно-денежных отношений финансы всегда признавались ключевым инструментом управления в государстве. По выражению С. Ю. Витте, именно финансы способны оказать всестороннее влияние на политическую, экономическую и культурную жизнь в государстве¹⁹. На решающую роль финансовой деятельности государства при регулировании народного хозяйства, удовлетворении материальных потребностей социалистических предприятий и трудящихся, а также на ее актив-

¹⁴ РГ. 2020. № 55.

¹⁵ Например, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

¹⁶ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 7.

¹⁷ Предмет исследования в статье ограничен публичными финансами, вместе с тем финансовая деятельность как вид человеческой деятельности не лимитируется исключительно соответствующей деятельностью государства или муниципальных образований, а включает в себя более широкий круг общественных отношений и участников, в том числе деятельность различных хозяйствующих субъектов (частная финансовая деятельность).

¹⁸ Финансы / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. М., 2006. С. 16.

¹⁹ Витте С. Ю. Конспект лекций о народном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М. : Юрайт, 2020. С. 160.

ное воздействие на рост производства в СССР указывал Е. А. Ровинский²⁰.

Управлять жизнедеятельностью современного инновационного общества, в котором всё так же незыблемы законы товарно-денежных отношений, можно только при помощи экономических регуляторов, в которых позицию наиболее эффективного инструмента продолжают занимать финансы. Несмотря на современные глобальные вызовы, информационная, а значит, регулятивная сущность финансов, ее базовые признаки в их единстве и взаимосвязи остаются неизменными. Если учесть, что воздействие государства на общественные отношения имеет правовой характер, то высокую потребность в данном действенном инструменте воздействия на общественные процессы постоянно доказывает сам законодатель в процессе адаптации и наполнения новым содержанием конкретных правовых регуляторных механизмов в сфере финансов.

Например, значение бюджетной системы в современной финансовой системе Российской Федерации сложно переоценить — в условиях чрезвычайных ситуаций или системных кризисов она демонстрирует свою ключевую роль в обеспечении финансовой устойчивости и национальной безопасности в государстве. Внедрение конструкции бюджетирования, ориентированного на результат²¹, программно-целевого метода расходования денежных средств, совершенствование бюджетного правила и других форм (методов) бюджетного регулирования, расширение полномочий Федерального казначейства в казначейском обслуживании бюджетной деятельности, введение системы казначейских платежей, расширение методологии бюджетного и налогового контроля — вот только некоторые из тех законодательных мер, которые направлены на все более широкое и упорядоченное использование финансов для управления общественными процессами.

Регулируя финансовые отношения при помощи норм финансового права, законодатель, как указывает О. Н. Горбунова, непосредственно осуществляет государственное управление, а также обеспечивает эффективную систему прямых и обратных связей в государстве²². Как и сущностные признаки финансов, сущность финансового права, по справедливому мнению Е. Ю. Грачевой, остается неизменной: упорядочение, стабилизация и воспроизводство общественных отношений в сфере финансов, публичной финансовой деятельности, осуществляемые в нормативной форме и охраняемые средствами государственного принуждения²³.

Таким образом, финансы, финансовая система, публичная финансовая деятельность (государства и местного самоуправления) и финансовое право, находясь в неразрывной взаимосвязи, единстве и постоянном взаимодействии, в своей сущности нацелены на управление общественными процессами и являются актуальными в условиях функционирования современного высокотехнологичного инновационного общества. Такая единая управляющая система состоит из совокупности правовых механизмов, которые комплексно проявляются во всех ее звеньях. В реалиях инновационного российского общества одним из ключевых механизмов, в котором наиболее характерно проявляется принцип прямой и обратной связи, свойственный управленческим инструментам, основанным на информационной сущности финансов, является бюджетное регулирование.

II. Правовой механизм бюджетного регулирования в системе распределения бюджетных средств

Напомним, что финансы в государстве и нормы права, их регулирующие, выполняют функции распределения, контроля и стимулирования²⁴.

²⁰ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М. : Норма, 2018. С. 18, 22.

²¹ Бюджетирование, ориентированное на результат, — это основанная на принципе прямой и обратной связи организация бюджетного процесса и публичного управления, при которой расходование ассигнований бюджетных средств на выполнение бюджетных обязательств осуществляется в прямой взаимосвязи с получаемыми от такой деятельности результатами.

²² Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. С. 28.

²³ Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права. С. 32.

²⁴ Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. С. 27.

Распределительная функция финансов базируется на экономическом свойстве финансовых отношений проявляться на этапе распределения общественного воспроизводства в материальной форме движения денежных средств, направленных различным субъектам для дальнейшего целевого использования. Посредством финансов валовый внутренний продукт и национальный доход распределяются в фонды денежных средств, являющиеся звеньями финансовой системы государства, и поступают в распоряжение участников финансовой деятельности.

В сфере публичных финансов путем распределения образуются бюджеты бюджетной системы РФ. Как отмечает В. М. Родионова, финансовый метод распределения охватывает разные уровни управления экономикой: федеральный, территориальный и местный, порождая многоступенчатость в распределительном процессе²⁵. Межтерриториальное распределение финансовых ресурсов выражает первый этап распределения — разделение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, а внутри уровня — между конкретными бюджетами публично-правовых образований или государственными внебюджетными фондами. На втором этапе органы публичной власти перераспределяют бюджетные средства в целях эффективного управления обеспеченностью и дефицитом отдельных фондов бюджетов²⁶. Указанный экономический процесс направлен на обеспечение покрытия всех расходов бюджетов бюджетной системы РФ для реализации публично-правовыми образованиями их компетенций и полномочий местного самоуправления.

Механизм бюджетного регулирования на распределительной стадии экономического воспроизводства проявляет себя при закреплении за соответствующими денежными фондами гарантированных источников доходов, необходимых для покрытия всех расходных потребностей бюджета. На этапе перераспределения финансовых ресурсов внутри бюджетной системы роль бюджетного регулирования заключается в обеспечении сбалансированности всей финансовой системы посредством определения регулирующих источников доходов, а также внутрисистемных источников покрытия

бюджетного дефицита. По своему материальному содержанию бюджетное регулирование представляет собой денежные средства, направляемые в бюджетные и внебюджетные фонды соответствующего уровня бюджетной системы РФ, за счет которых формируются данные фонды, для финансирования всех расходных полномочий соответствующих публично-правовых образований.

Внутренним содержанием распределения и перераспределения финансовых ресурсов в процессе публичной финансовой деятельности выступают экономические отношения, возникающие между различными публично-правовыми образованиями. Системность указанных отношений обуславливает тесную взаимозависимость всей финансовой системы общества. Они возникают между различными субъектами и могут быть в зависимости от этапов экономического распределительного процесса подразделены на две группы:

- 1) к первой группе относятся отношения на этапе собственно распределения денежных средств по уровням бюджетной системы — бюджетам и суверенным внутрибюджетным фондам, а также государственным внебюджетным фондам: отношения по закреплению доходных источников и расходных полномочий субъектов, распоряжающихся соответствующими фондами денежных средств; отношения по осуществлению финансового контроля за использованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, осуществлению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности;
- 2) ко второй группе относятся отношения, связанные с перераспределением финансовых ресурсов между различными бюджетами и государственными внебюджетными фондами на безвозмездной, а также на возмездной и возвратной основе.

Все перечисленные отношения в совокупности формируют межбюджетные отношения в так называемом широком смысле²⁷, которые составляют сущностное содержание механизма бюджетного регулирования. Бюджетное регулирование в этом аспекте представляет собой совокупность экономико-правовых отношений,

²⁵ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. С. 23.

²⁶ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. С. 292.

²⁷ Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 195.

возникающих между различными субъектами, прежде всего между публично-правовыми образованиями в лице органов публичной власти, по распределению и перераспределению денежных средств между централизованными фондами, входящими в состав бюджетной системы РФ, установленными способами (методами).

Указанные общественные отношения характерны для стадий образования и распределения в процессе осуществления публичной финансовой деятельности. Определяя источники доходов и направления расходов бюджетов и иных публичных фондов, государство исходит из базовых принципов политической и социально-экономической организации общества, функций государства, направленных на удовлетворение общественных потребностей с учетом их региональной специфики.

Последние являются настолько динамичным явлением, что их количественные и качественные изменения с трудом поддаются вероятностному тактическому прогнозированию, но служат предпосылкой для образования значительных дисбалансов между доходной и расходной частями денежных фондов. На этапе перераспределения бюджетных средств между бюджетами, входящими в бюджетную систему РФ, законодатель нивелирует указанные дисбалансы для полного покрытия расходных (бюджетных) обязательств, эффективного и результативного использования бюджетных средств в целях сохранения устойчивости всей финансовой системы, решения текущих задач и стратегических целей развития общества.

Таким образом, распределительная функция финансов обуславливает конкретные полномочия органов публичной власти, вовлеченных в процесс финансовой деятельности государства и муниципальных образований, по обеспечению сбалансированного развития общества. Через распределительный процесс публичная власть при осуществлении финансовой деятельности использует финансы для выполнения своих функций и задач в соответствии с разработанной финансовой политикой.

В этом аспекте бюджетное регулирование представляет собой одну из ключевых частей публичной финансовой деятельности, которая состоит в деятельности уполномоченных органов публичной власти — органов государ-

ственной власти и органов местного самоуправления, юридическим содержанием которой выступают установленные законодательством бюджетные полномочия для реализации государственной финансовой политики. Указанные полномочия регламентируются как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ, а также актами представительных органов местного самоуправления.

Отдельные меры в рамках осуществления упомянутой государственной финансовой политики приводятся в действие органами публичной власти посредством правового воздействия на регулируемые общественные отношения. Действующее бюджетное законодательство регламентирует конкретные правовые формы (методы) бюджетного регулирования, в которых полномочия органов публичной власти получают свое конкретное правовое выражение. Так, например, бюджетное правило — совокупность правовых норм, регламентирующих порядок использования нефтегазовых доходов бюджета, — содержится в гл. 13.2 БК РФ и устанавливает порядок образования и использования суверенного бюджетного фонда Российской Федерации — Фонда национального благосостояния, который аккумулируется в составе федерального бюджета путем перераспределения части его доходов. Согласно п. 1 ст. 96.11 БК РФ, управление денежными средствами, консолидированными в Фонде национального благосостояния, осуществляется Минфином РФ.

Таким образом, не подлежит сомнению, что нормы финансового права всегда связаны с регулированием отношений по поводу распределения общественного продукта и национального дохода в денежной форме²⁸. Распределительные финансовые отношения, формирующие звенья финансовой системы нашей страны, в частности ее ключевое звено — бюджетную систему, регулируются нормами финансового права.

Следует отметить, что принцип федерализма, который, исходя из содержания ст. 1 и 5 Конституции РФ, представляет собой одну из конституционных основ российского государства и права, пронизывает всю систему финансового права, являясь ее императивным сквозным основополагающим началом. Принцип федерализма положен в фундамент правовой конструкции бюджетного устройства Россий-

²⁸ Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку. С. 33.

ской Федерации. На его основе сконструирована трехуровневая структура бюджетной системы РФ (ст. 10 БК РФ). Бюджетное устройство определяет организацию бюджетной системы на основе федеративного устройства Российской Федерации и наличия органов местного самоуправления.

Бюджетное устройство предполагает такое взаимодействие элементов бюджетной системы, которое обеспечивает ее целостность, единство и обособленность существования каждого бюджета²⁹. Бюджетная деятельность как ключевой вид публичной финансовой деятельности основывается на принципах организации бюджетной системы РФ, перечень которых содержится в ст. 28 БК РФ. Среди обозначенных принципов при правовом регулировании в процессе распределения и перераспределения финансовых ресурсов особое значение приобретают: принцип единства бюджетной системы; принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; принцип самостоятельности бюджетов и равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; принцип сбалансированности бюджета; принцип эффективности использования бюджетных средств; принцип общего покрытия расходов бюджетов.

Действие специальных правовых механизмов, применяемых государством при осуществлении им финансовой деятельности, направлено на реализацию указанных выше юридических принципов и имеет своей целью повышение эффективности управления обществом и обеспечение его финансовой устойчивости и национальной безопасности в государстве.

Правовой механизм бюджетного регулирования широко используется законодателем для достижения указанных целей при осуществлении публичной финансовой деятельности. В современном инновационном обществе бюджетное регулирование служит, с одной стороны, наиболее действенным способом осуществления государственной финансовой политики, а с другой стороны, способом наиболее полного удовлетворения общественных потребностей.

В описываемом контексте бюджетное регулирование — это правовой механизм, при

помощи которого законодатель регулирует финансовые отношения, а точнее — межбюджетные отношения, возникающие в связи с распределением и перераспределением денежных средств в бюджетной системе РФ. Нормы финансового права, регулирующие указанные отношения, формируют институт бюджетного права — бюджетное регулирование.

Отдельные правовые формы (методы) бюджетного регулирования представляют собой группировки финансово-правовых норм, регулирующих обособленные виды однородных межбюджетных отношений по распределению и перераспределению денежных ресурсов в бюджетной системе РФ. Нормы, регламентирующие формы (методы) бюджетного регулирования первичного порядка, содержат правила распределения денежных средств в бюджетные и внебюджетные фонды бюджетной системы РФ: закрепление источников доходов бюджетов (например, закрепленные доходы федерального бюджета — ст. 50 БК РФ), закрепление расходных полномочий (например, формирование и использование резервного фонда Президента РФ — ст. 82 БК РФ) и пр. Порядок перераспределения ранее распределенных денежных средств между разными бюджетами и внебюджетными фондами внутри бюджетной системы регулируется финансово-правовыми нормами, устанавливающими вторичные методы бюджетного регулирования. В последнюю категорию включаются правовые формы безвозмездных межбюджетных трансфертов (гл. 16 БК РФ), а также различные формы бюджетного кредита одного публично-правового образования другому (ст. 93.2, 93.3 БК РФ).

Учитывая изложенное выше, в широком смысле с правовой точки зрения бюджетное регулирование представляет собой сформированный институт финансового права, правовой механизм распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами и внебюджетными фондами бюджетной системы РФ, включающий совокупность правовых форм (методов) и выражающийся в урегулированной нормами финансового права деятельности компетентных органов публичной власти по распределению (закреплению) собственных доходов и перераспределению регулирующих доходов и отдельных источников финансирования дефицита, по определению оптимальных

²⁹ Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. М. : Кнорус, 2002. С. 13.

³⁰ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. С. 52.

расходов бюджетов и внебюджетных фондов бюджетной системы РФ для обеспечения их самостоятельности и сбалансированности, а также по финансовому контролю на всех стадиях указанной деятельности, в целях реализации задач и функций современного инновационного общества, обеспечения единства и устойчивости финансовой системы Российской Федерации, ее государственного суверенитета. Указанное определение уточняет данную нами в более ранних работах дефиницию бюджетного регулирования.

Итак, в инновационном обществе бюджетное регулирование имеет ключевое значение в процессе осуществления публичной финансовой деятельности, де-факто выполняя роль универсального инструмента управления и обеспечивающего социально-экономическое равновесие в обществе. Гибкость данного правового механизма позволяет публичной власти без пересмотра структуры системы, путем изменения ее финансовых настроек, обеспечить необходимый для определенных исторических

периодов уровень централизации финансовых ресурсов. Бюджетное регулирование на всех стадиях распределительного процесса дает законодателю в режиме обратной связи объективную информацию о реальном состоянии национальной экономики и финансовом положении регионов. Это должно послужить основой для принятия последующих управленческих решений.

Статистические данные, демонстрирующие уровень дотационной загрузки большинства субъектов РФ, свидетельствуют о том, что текущий существенный дисбаланс «территориальных пропорций»³⁰ становится особо острой проблемой государственного управления. Очевидно, что механизм бюджетного регулирования нуждается в очередной модификации, которая бы обусловила социальное и экономическое процветание всех регионов России вне изживенческого фактора. В ожидании решений регуляторов в последующих работах предложим некоторые из необходимых, по нашему мнению, трансформаций.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. — М. : Норма, 2017.
2. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. — М. : Юрайт, 2020.
3. Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1996.
4. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2003.
5. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. — М., 2000.
6. Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.
7. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. — М. : Норма, 2018.
8. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — М. : Юриспруденция, 2019.
9. Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. — СПб., 2004.
10. Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. — М. : Кнорус, 2002.
11. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М. : Финансы и статистика, 1995.
12. Финансы / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. — М., 2006.
13. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Право и закон, 2003.
14. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. — М. : Проспект, 2020.

Материал поступил в редакцию 20 апреля 2021 г.

REFERENCES

1. Vasilyeva NV. Publichnye dokhody v Rossiyskoy Federatsii: finansovo-pravovoy aspekt [Public income in the Russian Federation: financial and legal aspect]. Moscow: Norma Publ.; 2017 (In Russ.).
2. Witte SYu. Konspekt lektsiy o narodnom khozyaystve, chitannykh ego imperatorskomu vysochestvu velikomu knyazyu Mikhailu Aleksandrovichu v 1900–1902 godakh [Synopsis of lectures on the national economy, read to His Imperial Highness Grand Duke Mikhail Alexandrovich in 1900–1902]. Moscow: Yurayt Publ.; 2020 (In Russ.).
3. Gorbunova ON. Problemy sovershenstvovaniya osnovnykh finansovo-pravovykh institutov v usloviyakh perekhoda Rossii k rynku: dis. ... d-ra yurid. nauk [Problems of improving the main financial and legal institutions in the context of Russia's transition to the market: Doctoral Dissertation]. Moscow; 1996 (In Russ.).
4. Gorbunova ON. Finansovoe pravo i finansovyy monitoring v sovremennoy Rossii [Financial law and financial monitoring in modern Russia]. Moscow; 2003 (In Russ.).
5. Gracheva EYu. Problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Problems of legal regulation of state financial control]. Moscow; 2000 (In Russ.).
6. Gracheva EYu. K voprosu o sushchnosti finansovogo prava [To the question of the essence of financial law]. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2020;9 (In Russ.).
7. Rovinsky EA. Osnovnye voprosy teorii sovetskogo finansovogo prava [The main questions of the theory of Soviet financial law]. Moscow: Norma Publ.; 2018 (In Russ.).
8. Sokolova ED. Pravovoe regulirovanie finansovoy deyatel'nosti gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniy [Legal regulation of financial activities of the state and municipalities]. Moscow: Yurisprudentiya Publ.; 2019 (In Russ.).
9. Sheveleva NA. Byudzhetskaya sistema Rossii: opyt i perspektivy pravovogo regulirovaniya v period sotsialno-ekonomicheskikh reform [The budgetary system of Russia: experience and prospects of legal regulation in the period of socio-economic reforms]. St. Petersburg; 2004 (In Russ.).
10. Gorbunova ON, Selyukov AD, Drugova YuV. Byudzhetnoe pravo Rossii [Budgetary Law of Russia]. Moscow: Knorus Publ.; 2002 (In Russ.).
11. Rodionov VM, editor. Finansy [Finance]. Moscow: Finance and Statistics Publ.; 1995 (In Russ.).
12. Romanovskiy MV, Vrublevskaya OV, Sabanti BM, editors. Finansy [Finance]. Moscow; 2006 (In Russ.).
13. Gracheva EYu, editor. Finansovoe pravo: uchebnik [Financial law: textbook]. Moscow: Pravo i zakon Publ.; 2003 (In Russ.).
14. Gracheva EYu, Boltinova OV, editors. Finansovoe pravo: uchebnik [Financial law: textbook]. Moscow: Prospekt Publ.; 2020 (In Russ.).