

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.086-097

Р. В. Ткаченко\*

## Бюджетное регулирование как комплексный правовой институт финансового права

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с объединением норм финансового права, регулирующих общественные отношения по внутрисистемному распределению и перераспределению бюджетных средств, в единый самостоятельный правовой институт финансового права в рамках его основной подотрасли — бюджетного права. Концептуальной основой проводимого исследования стали системные закономерности права, характерные для финансового права и его структурных элементов. Установлено, что нормы, регламентирующие деятельность публично-правовых образований Российской Федерации по бюджетному регулированию, представляют собой самостоятельную комплексную финансово-правовую общность и являются обособленной частью бюджетного права. В ходе исследования выделены различные факторы, обуславливающие формирование комплексного правового института бюджетного регулирования, рассмотрены и сформулированы общетраслевые и специальные принципы функционирования данного правового института, изучены основные источники, содержащие соответствующие финансово-правовые нормы, проанализирована структура правового института бюджетного регулирования и выделены входящие в нее субинституты. Определено, что правовой институт бюджетного регулирования представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Сделан вывод о том, рассматриваемая общность объединенных единой целью правовых норм в силу их разрозненности имеет комплексный характер и диалектически включает в себя правовые нормы разных правовых образований финансового права, включая нормы института доходов бюджета, института расходов бюджета, отдельные нормы подотрасли налогового права, института правового регулирования государственных внебюджетных фондов, института публичного кредита и долга, а также комплексного финансово-правового института «бюджетный процесс».

**Ключевые слова:** федерализм; бюджет; бюджетное регулирование; финансовое право; бюджетное право; комплексный финансово-правовой институт; принципы правового института бюджетного регулирования; финансово-правовые нормы.

**Для цитирования:** Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование как комплексный правовой институт финансового права // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 4. — С. 86–97. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.086-097.

### Budget Regulation as a Complex Legal Institution of Financial Law

**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 unification of financial law norms, which govern public relations on the internal distribution and redistribution of budgetary funds, into a single independent legal institution of financial law within its main sub-branch, namely budget law. The system patterns

© Ткаченко Р. В., 2022

\* 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

of law inherent in financial law and its structural elements became the conceptual basis of the research. It is established that the norms regulating the activities of public legal entities of the Russian Federation on budget regulation represent an independent complex financial and legal community and are a separate part of budget law. In the course of the study, various factors that determine the formation of a complex legal institution of budget regulation are identified. The author considers and formulates general and special principles of functioning of this legal institution, studies the main sources containing relevant financial and legal norms, analyses the structure of the legal institution of budget regulation and single out its sub-institutions. It is determined that the legal institution of budget regulation is a set of financial and legal norms regulating inter-budgetary relations arising in the process of distribution and redistribution of funds between the budgets of the budgetary system of the Russian Federation. The author concludes that the considered pool of legal norms united by a single purpose, due to their fragmentation, is of a complex character and dialectically includes legal norms of various legal entities of financial law. These include the norms of the Institute of budget revenues, the Institute of budget expenditures, individual norms of the sub-branch of tax law, the institute of legal regulation of state extra-budgetary funds, the Institute of public credit and debt, as well as the integrated financial and legal institute «budget process».

**Keywords:** federalism; budget; budget regulation; financial law; budget law; complex financial and legal institute; principles of the legal institution of budget regulation; financial and legal norms.

**Cite as:** Tkachenko RV. Byudzhetnoe regulirovanie kak kompleksnyy pravovoy institut finansovogo prava [Budget Regulation as a Complex Legal Institution of Financial Law]. *Lex russica*. 2022;75(4):86-97. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.185.4.086-097. (In Russ., abstract in Eng.).

Известно, что право вне зависимости от исторических эпох выступает средством, обеспечивающим стабильность и динамику различных аспектов общественного развития, особенно в условиях его прорывного инновационного характера. Способность права создавать сбалансированность, определенность, упорядоченность общественных отношений, а также реальную возможность достижения гарантированного результата, целей правового регулирования выделялась С. С. Алексеевым в качестве ключевого ценностного свойства права<sup>1</sup>.

Указанные характеристики правового регулирования, направленные в том числе на обеспечение равновесности, устойчивости экономически обусловленной, а значит, подверженной турбулентности, внутренним и внешним угрозам и конфликтам интересов финансовой системы, наиболее ярко проявляются именно в политически ангажированной публичной финансовой деятельности и ее системообразующем элементе — бюджетной деятельности. Ключевой характер имеет и совокупность норм, регламентирующих бюджетную деятельность:

она составляет самую крупную общность финансово-правовых норм и называется бюджетным правом.

Несмотря на очевидный характер наличия в структуре подотрасли бюджетного права группировки правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, то есть устанавливающих систему методов бюджетного регулирования, до настоящего момента совокупность данных правовых норм никогда не рассматривалась в научной литературе как некая обособленная общность. Как правило, в юридической литературе аргументировалось наличие публичных (государственных, бюджетных) доходов<sup>2</sup> и публичных (государственных, бюджетных) расходов<sup>3</sup> в качестве самостоятельного блока правовых норм в системе финансового права. Правовые нормы, регулирующие межбюджетные отношения, возникающие в процессе внутрисистемного распределения и перераспределения бюджетных средств, рассматриваются разрозненно и включаются в разные блоки финансово-правовых норм. Так, некоторые авторы лишь вскользь упоминают,

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Собр. соч. : в 10 т. М., 2010. Т. 2 : Специальные вопросы правоведа. С. 125–126.

<sup>2</sup> Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. С. 26 ; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2005. С. 37–38 ; Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2011. С. 56–57.

<sup>3</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2009. С. 60 ; Черноверхский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 54–72 ; Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъектов Российской Федерации. М., 2017. С. 261.

что «к элементам системы бюджетного права относятся группы правовых норм, определяющие отношения бюджетного регулирования», при этом рассматривая их как разнопорядковые с нормами, «связанными с бюджетным федерализмом»<sup>4</sup>. Другие авторы разрозненно включают нормы, регламентирующие использование различных методов бюджетного регулирования, в разные институты бюджетного права: «сбалансированность бюджетов» и «межбюджетные трансферты»<sup>5</sup>.

Осмысление правовой категории «бюджетное регулирование» и входящих в нее элементов было бы абсолютно неполным без четкого определения места норм, регулирующих межбюджетные отношения, в системе норм финансового права. Данное структурное размещение имеет не только теоретическое, но и последующее практическое значение в контексте построения системы нормативных правовых актов. Оно «чрезвычайно важно для установления научно обоснованной системы соответствующих законодательных актов, для систематизации нормативного материала и для правильной оценки значения и места каждой правовой нормы, ее связей с другими нормами»<sup>6</sup>.

Система права отражает юридически согласованное, иерархически структурированное<sup>7</sup> строение права, объективно обусловленное спецификой регулируемых общественных отношений, которое включает в себя относительно самостоятельные целостные элементы, находящиеся в постоянном взаимодействии с другими одноуровневыми элементами. Указанные системные связи взаимоувязаны с системными диалектическими процессами развития, определяющими динамические изменения в системе права, объединение и дезинтеграцию ее

внутренних компонентов. По мнению Т. Н. Радько, система права сочетает в себе объективные и субъективные начала, при этом ее объективность предопределяется объективностью существующих общественных отношений, отражением уровня развития которых она и является, а соответственно, система права не может быть результатом произвольного конструирования. С другой стороны, указывает автор, при построении системы права присутствует и субъективный фактор, особенно такой субъективный феномен, как юридическая наука<sup>8</sup>. Наиболее крупной общностью правовых норм в системе права в теории права считаются отрасли права, характеризующиеся особенностями предмета<sup>9</sup> и метода<sup>10</sup> правового регулирования.

Традиционно в научной и учебной финансово-правовой литературе финансовое право рассматривается как совокупность норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления публичной финансовой деятельности. Нормы финансового права, регулируя объективно обусловленные финансовые отношения, проявляющиеся в процессе публичной финансовой деятельности, преимущественно императивно опосредуют правовое оформление структуры финансовой системы государства. Е. Ю. Грачева указывала, что финансовое право является самостоятельной отраслью права и представляет собой «совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, для обеспечения бесперебойного осуществления их задач и функций для реализации общественных потребностей»<sup>11</sup>. Особенности предмета и метода финансового права позво-

<sup>4</sup> Бюджетное право России / О. Н. Горбунова, А. Д. Селюков, Ю. В. Другова. М., 2003. С. 15.

<sup>5</sup> Конюхова Т. В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 23–25.

<sup>6</sup> Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 56.

<sup>7</sup> В научной литературе понятия «система» и «структура» разграничены. Структура рассматривается как внутренняя организация системы, выражающая совокупность взаимосвязей и взаимоотношений между ее элементами. А соответственно, структура права — это характеристика внутреннего строения права, отражающая взаимосвязи между различными элементами системы права, их единство и разграничение. См., например: Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник для вузов. М., 2006. С. 433–435 ; Кашанина Т. В. Структура права. М., 2014. С. 153–156.

<sup>8</sup> Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. М., 2011. С. 388–389 ; Система права: история, современность, перспективы : монография / под ред. Т. Н. Радько. М., 2018. С. 115.

<sup>9</sup> Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 289.

<sup>10</sup> Рукавишников И. В. Метод финансового права. М., 2011. С. 85.

<sup>11</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2020. С. 27.

ляют нам поддержать мнение о том, что финансовое право является самостоятельной целостной отраслью отечественного права, возникшей одновременно с государством и являющейся его неотъемлемым атрибутом<sup>12</sup>. Различные, относительно обособленные группы правовых норм, регулирующих однородные звенья общественных отношений в рамках финансовой системы страны, объективно необходимы для надлежащего функционирования экономики в Российской Федерации и ее публичной власти. Указанные блоки финансово-правовых норм образуют элементы системы финансового права Российской Федерации.

В юридической литературе принято выделять разнообразные компоненты структуры отраслей права как наиболее крупных общностей правовых норм в составе системы права: подотрасли, институты, субинституты. Причем на сегодняшний день в теории права отсутствует единый подход к соотношению их между собой. Под правовым институтом, как правило, понимается первичная правовая общность, группа норм права, «связанных между собой предметно-функциональными связями, регулирующих конкретный вид общественных отношений и приобретающих в силу этого относительную устойчивость и самостоятельность функционирования»<sup>13</sup>. В теории права преобладает выделение подотрасли права в качестве блока правовых норм, более широкого по объему правового регулирования по сравнению с правовым институтом. В рамках традиционного доктринального подхода к определению отраслевой структуры подотрасли рассматриваются в качестве самых крупных по объему подразделений, складывающихся внутри соответствующей отрасли права, представляющих собой более дробные по сравнению с отраслью права группировки норм права, объединенные более глубокой родовой спецификой, степенью однородности регулируемых общественных отношений.

Е. Ю. Грачева и О. В. Болтинова<sup>14</sup> выделяют в системе финансового права ряд подотраслей

и правовых институтов. Авторы указывают, что бюджетное право является ключевой подотраслью финансового права, а к числу других подотраслей относят налоговое право, банковское право, подотрасль финансового контроля, а также подотрасль бухгалтерского учета. В число институтов финансового права авторы включают сложные институты публичных доходов и публичных расходов с соответствующими подынститутами, а также институты правового регулирования денежного обращения и рынка ценных бумаг, институт государственного и муниципального кредита и, наконец, институт финансов организаций и других децентрализованных фондов денежных средств.

Поддержим традиционный для современного этапа развития науки финансового права взгляд на бюджетное право как подотрасль финансового права. Для бюджетного права характерен специфичный, более широкий по сравнению с правовым институтом предмет правового регулирования — бюджетные отношения, а также тесно взаимосвязанный с бюджетной политикой в Российской Федерации метод правового регулирования, в котором особенно четко проявляются все сущностные свойства общеотраслевого метода финансового права. Нормы бюджетного права являются родовыми по отношению к финансово-правовым, что следует из специфической совокупности регулируемых нормами бюджетного права общественных отношений, внутренней организацией которых обусловлена структура бюджетного права. Именно в системном расположении институтов бюджетного права проявляется интегрирующее свойство бюджетного права как подотрасли финансового права<sup>15</sup>.

В теории права под комплексными правовыми общностями понимаются такие группировки правовых норм, которые состоят из правовых норм разных обособленных элементов системы права или отрасли. Ряд ученых выделяют комплексные отрасли права<sup>16</sup> и правовые институты<sup>17</sup>. И. А. Цинделиани акцентировал

<sup>12</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права. М., 2001. С. 48–52; Аминов Г. А. Налоги как признак государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3; Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права. М., 2021. С. 437–441.

<sup>13</sup> Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Указ. соч. С. 239.

<sup>14</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. С. 35–37.

<sup>15</sup> Конюхова Т. В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

<sup>16</sup> Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 2004. С. 298.

<sup>17</sup> Алексеев С. С. Собр. соч. Т. 3. С. 120.

внимание на формировании внутри отрасли финансового права комплексных образований между институтами и подотраслями, подчеркивая тем самым внутриотраслевой комплексный характер некоторых подотраслей и правовых институтов финансового права, и в частности бюджетного права<sup>18</sup>.

Следует отметить, что в отечественной науке финансового права отсутствует единое мнение о структуре бюджетного права как подотрасли финансового права. Различными учеными выделяются разные блоки общественных отношений, регламентируемых финансово-правовыми нормами в рамках отдельных, относительно самостоятельных институтов бюджетного права Российской Федерации. Прежде всего, на наш взгляд, это обусловлено качественными изменениями, которые происходят в материи бюджетного права, продиктованными модификациями бюджетной политики Российской Федерации. Исходя из объективно обусловленной классификации бюджетных отношений в процессе бюджетной деятельности на отношения по образованию, распределению, перераспределению и использованию фондов бюджетной системы Российской Федерации, можно предложить нижеследующую структуру бюджетного права.

Бесспорно, что значимым институтом бюджетного права является группировка материальных финансово-правовых норм общего характера, устанавливающих основы бюджетного устройства, структуру и принципы бюджетной системы Российской Федерации<sup>19</sup>. К ключевым институтам бюджетного права относятся нормы, закрепляющие бюджетные полномочия органов публичной власти, определяющие общее правовое положение субъектов бюджетной деятельности, включая принципы и общие положения, касающиеся распределения доходов и расходов на различных уровнях публичной власти Российской Федерации, бюджетную классификацию, определения источников финансирования дефицита бюджета.

Центральными институтами бюджетного права традиционно признаются сложные институты доходов бюджета и расходов бюджета, включающие в себя их перечень, порядок формирования и перераспределения между различными звеньями бюджетной системы Рос-

сийской Федерации. Отдельным комплексным институтом бюджетного права является институт государственных внебюджетных фондов, бюджеты которых образуются в составе бюджетной системы Российской Федерации. Важным институтом бюджетного права является ставший в последнее время особенно актуальным институт государственного и муниципального кредита и долга, в составе которого особо выделяется подынститут бюджетного кредита. Нормы, регламентирующие ответственность за нарушение бюджетного законодательства, также формируют отдельный институт бюджетного права. Особняком в структуре бюджетного права располагается процессуально-правовой институт бюджетного процесса, одной из ключевых обособленных частей которого выступают нормы, касающиеся бюджетного контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

В условиях развития современного инновационного общества, когда ключевыми направлениями бюджетной политики признаны консолидация бюджетных средств для планомерной реализации национальных проектов и других стратегически важных общегосударственных программ, а также противодействие глобальным проблемам и вызовам, различные аспекты правового регулирования межбюджетных отношений приобретают всё большую актуальность и значимость. Учитывая данные обстоятельства и руководствуясь вышеизложенными факторами построения системы финансового права и ее подотрасли — бюджетного права, можно с уверенностью заключить, что нормы, регламентирующие деятельность публично-правовых образований Российской Федерации по бюджетному регулированию, представляют собой самостоятельную комплексную финансово-правовую общность и являются обособленной частью бюджетного права. Единство системных взаимосвязей данного финансово-правового института предопределяет полноту правового регулирования межбюджетных отношений, а соответствующая правовая общность будет содержать полный набор юридических средств, необходимых для воздействия на участников регулируемых правоотношений. Посредством дефинитивных, управомочивающих, обязывающих и запрещающих норм в едином комплексе будут обеспечены все аспекты правового регу-

<sup>18</sup> Цинделиани И. А. Комплексные образования в системе финансового права // Финансовое право. 2014. № 12. С. 43.

<sup>19</sup> Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М. : Проспект, 2007. С. 55.

лирования общественных отношений в сфере распределения и перераспределения бюджетных средств между уровнями публичной власти (бюджетами бюджетной системы Российской Федерации).

Кроме того, рассмотрение бюджетного регулирования как обособленной общности правовых норм в структуре финансового права будет способствовать интеграции и юридической цельности финансово-правового регулирования в целом, поскольку позволит выработать и научно обосновать концептуальные основы правового регулирования межбюджетных отношений для целей его совершенствования. Это будет способствовать применению наработок и прогнозированию дальнейшего развития науки финансового права.

Полагаем, что возможность объединения вышеуказанных норм финансового права в единый самостоятельный правовой институт в рамках подотрасли бюджетного права продиктовано следующими причинами:

- а) во-первых, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по распределению и перераспределению расходных полномочий (расходов бюджетов), распределению (закреплению) собственных доходов, перераспределению регулирующих доходов, определению видов и лимитов источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществлению бюджетного контроля в указанных процессах, охватывает однородные общественные отношения — межбюджетные отношения. Иными словами, предмет правового регулирования у данных норм совпадает, а значит, они могут быть представлены как единое образование на основе общности предмета правового регулирования, и такое объединение основано на объективных критериях, а не на субъективном усмотрении. Итак, к предмету правового регулирования института бюджетного регулирования следует отнести все общественные отношения, складывающиеся в такой сфере бюджетной деятельности, как распределение и перераспределение денежных средств между различными бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные отношения);
- б) во-вторых, вышеуказанные межбюджетные отношения в своей совокупности охватывают все направления распределения и перераспределения денежных средств по

уровням бюджетной системы Российской Федерации. А значит, деятельность, осуществляемая полномочными субъектами и направленная на распределение и перераспределение денежных, бюджетных средств между различными уровнями публичной власти, представляет собой осуществляемый на постоянной основе относительно обособленный неотъемлемый элемент, подвид бюджетной деятельности во всем ее многообразии. Соответственно, названные относительно обособленные отношения являются частью предмета бюджетного права. Таким образом, финансово-правовые нормы, формирующие институт бюджетного регулирования, обладая вызванной регулирующими ими межбюджетными отношениями спецификой, одновременно в единстве своего содержания имеют больше общего, чем особенного по сравнению с другими нормами бюджетного права;

- в) в-третьих, названная деятельность осуществляется исключительно при помощи предусмотренной действующим бюджетным законодательством совокупности конкретных методов ее реализации и в установленной юридической форме. Сочетание и интенсивность применения данных методов, а значит, фактическое соотношение распределяемых и перераспределяемых различными правовыми способами бюджетных средств обусловлены принятой бюджетной (финансовой) политикой, ее стратегическими долгосрочными целями и тактическими направлениями в определенный финансовый год и плановый период. В этом усматривается проявление единого для всей общности правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, преимущественно императивного и детерминированного финансовой политикой Российской Федерации метода правового регулирования;
- г) в-четвертых, отдельные методы бюджетного регулирования находятся в единстве и взаимосвязи. Основная проблема структурирования норм, регулирующих межбюджетные отношения, в системе финансового права связана с тем, что генеральный акцент в рамках данного процесса делается на наличие или отсутствие единства, обособленности соответствующих правовых норм в нормативных правовых актах, в то время как рассматриваемые нормы рассредоточены в разных разделах и подразделах действующим

щих актов бюджетного законодательства. Однако следует отметить, что некая разобщенность источников является специфической особенностью финансового права в целом. А отсутствие в структуре нормативных правовых актов бюджетного законодательства единого раздела, содержащего нормы, регулирующие межбюджетные отношения, не является основанием для признания отсутствия соответствующего института финансового права и устойчивых взаимосвязей между разрозненными нормами, регулирующими однородные общественные отношения. Нормы права, устанавливающие правовые формы и порядок использования отдельных методов бюджетного регулирования, имеют содержательную взаимообусловленность;

- д) в-пятых, вся система методов бюджетного регулирования, регламентированная обозначенным комплексом финансово-правовых норм, преследует объединенную цель — сбалансированность всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Единое целеполагание правового регулирования межбюджетных отношений служит дополнительным основанием для формирования правовой общности даже при условии структурной разобщенности правовых норм. Рассматриваемая общность объединенных единой целью правовых норм в силу их разрозненности имеет комплексный характер и диалектически включает в себя правовые нормы разных правовых образований финансового права, в том числе нормы института доходов бюджета, института расходов бюджета, отдельные нормы подотрасли налогового права, института правового регулирования государственных внебюджетных фондов, института публичного кредита и долга, а также комплексного финансово-правового института «бюджетный процесс». Важную роль в формировании института бюджетного регулирования, отражающую динамичный характер его структуры, играют правовые нормы, содержащиеся в финансовых законах (решениях, нормативных актах) о бюджете на очередной финансовый год (и плановый период), в которых абстрактные формы (методы) системы бюджетного регулирования получают свою практическую реализацию, обусловленную целями и задачами государственной финансовой политики на соответствующий период.

На основании вышеизложенного следует заключить, что финансово-правовые нормы, регулирующие межбюджетные отношения, складывающиеся в процессе деятельности публично-правовых образований по бюджетному регулированию, представляют собой целостную систему, образующую такой обособленный элемент системы финансового права, как комплексный правовой институт, структурно входящий в основную подотрасль особенной части финансового права, — бюджетное право. Институт бюджетного регулирования представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

К числу норм комплексного института бюджетного регулирования следует отнести финансово-правовые нормы, закрепляющие основные понятия в сфере бюджетного регулирования и межбюджетных отношений, принципы бюджетного регулирования, а также отношения между различными субъектами финансового права по поводу распределения и перераспределения денежных средств между федеральным, региональными и местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов, в совокупности образующие систему методов бюджетного регулирования, устанавливаемых в определенных правовых формах.

Первая из выделенных групп состоит из правовых норм общего характера, которые обеспечивают единство содержания правового института бюджетного регулирования, наделяя его категориальным аппаратом и исходными началами, принципами, свойственными институту бюджетного регулирования. Определение категорий «распределение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации», «перераспределение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации», «бюджетное регулирование», «публично-правовые обязанности», «бюджетные полномочия», «межбюджетные отношения», «межбюджетные трансферты», «бюджетный кредит (заем)» и т.п. во многом способствует единообразию в их применении и правовой определенности в процессе функционирования соответствующих правоотношений. Будучи фундаментальными

положениями, лежащими в основе конструкции правового регулирования, принципы бюджетного регулирования включают в себя следующий набор элементов:

- а) общеправовые и межотраслевые принципы, относящиеся ко всем или к нескольким отраслям права: принцип справедливости, принцип гуманизма, принцип единства прав и обязанностей, принцип демократизма, принцип законности, принцип равенства граждан перед законом, принцип федерализма и пр.<sup>20</sup>;
- б) отраслевые принципы, характерные для отрасли российского финансового права. Указанные принципы имеют доктринальный характер, и большинство авторов относят к их числу принцип федерализма в публичной финансовой деятельности, принцип приоритета в области публичной финансовой деятельности представительных органов перед исполнительными органами публичной власти, принцип законности и плановости публичной финансовой деятельности<sup>21</sup>;
- в) межинституциональные принципы бюджетного права как подотрасли финансового права, среди которых особо выделяются нормативно закрепленные в ст. 28 БК РФ принципы бюджетной системы. По мнению Е. А. Бочкаревой, институциональные принципы бюджетной системы представляют собой базовые начала всей бюджетной деятельности, имеющие актуальное значение для всей системы бюджетного права в целом<sup>22</sup>.  
Особую роль в процессе правового регулирования межбюджетных отношений играют принципы: самостоятельности бюджетов; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; сбалансированности бюджета и равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иных публично-правовых образований, а также имеющий межинституциональный характер принцип бюджетного федерализма;
- г) принципы собственно правового института бюджетного регулирования. Отметим, что в процессе правового воздействия на меж-

бюджетные отношения, являющиеся предметом правового регулирования института бюджетного регулирования, наиболее ярко по сравнению с другими институтами бюджетного права проявляет свое действие принцип бюджетного федерализма. Этот принцип опосредует функционирование межбюджетных отношений и обуславливает правовую конструкцию бюджетного регулирования.

Правовое регулирование в сфере межбюджетных отношений строится на началах:

- соответствия государственной финансовой, бюджетной политике;
- обусловленности предметами ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также полномочиями муниципальных образований и федеральных территорий;
- направленности на обеспечение публично-общественного интереса в обществе и обусловленности публичными функциями соответствующего публично-правового образования;
- направленности на финансовое обеспечение реализации национальных проектов для достижения национальных целей развития Российской Федерации;
- согласования интересов всех уровней публичной власти в государстве;
- направленности на сбалансированность бюджетов;
- единства системы методов (форм) бюджетного регулирования;
- плановости, последовательного применения различных методов бюджетного регулирования при распределении и перераспределении средств конкретных бюджетов;
- специализации органов публичной власти, осуществляющих целенаправленную деятельность по бюджетному регулированию, на разных этапах указанной деятельности;
- регулярности осуществления бюджетного контроля при применении различных методов бюджетного регулирования.

Указанные нормы носят условно общий характер и конкретизируются в финансово-правовых нормах, регулирующих систему методов бюджетного регулирования. Данные нормы группируются в еще более дробные общности,

<sup>20</sup> Подробнее см.: Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Указ. соч. С. 75–79.

<sup>21</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. С. 33–35.

<sup>22</sup> Бочкарева Е. А. Принципы бюджетного права и принципы бюджетной системы: понятие и соотношение // Право и практика. 2017. № 1. С. 124.

организованные в подынституты (субинституты), входящие в правовой институт бюджетного регулирования и регламентирующие специализированные группы межбюджетных отношений. К таким общностям следует отнести правовые нормы, упорядочивающие общественные отношения в сфере распределения (разграничения) между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, формирования и использования целевых фондов, образованных в составе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (резервных фондов), предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетного кредита. Указанные межбюджетные отношения являются частью общественных отношений, складывающихся в процессе распределения и перераспределения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. А вышеуказанные институциональные принципы бюджетного регулирования находят свое развитие в принципах его субинституты, к которым относятся:

- принцип централизации наиболее важных функций и соответствующих им бюджетных полномочий на федеральном уровне;
- принцип децентрализации полномочий исходя из реальных потребностей потребителей публичных услуг на определенной территории;
- принцип ограничения использования нефтегазовых доходов бюджета;
- принцип ограничения выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов;
- принцип возможности делегирования бюджетных полномочий другим уровням публичной власти;
- принцип возможности софинансирования расходных обязательств на разных уровнях публичной власти;
- принцип минимизации дефицита бюджета;
- принцип ограничения предельных характеристик различных источников финансирования дефицита бюджета и пр.

Поскольку субинституты имеют свою собственную структуру и компоненты, объединяющие разрозненные нормы, устанавливающие правовой режим использования конкретных методов бюджетного регулирования, по нашему мнению, бюджетное регулирование представляет собой сложный комплексный институт финансового права, входящий в подотрасль «бюджетное право» и обладающий иерархической структурой. Данную структуру можно

схематично описать следующим образом: нормы общего характера (понятия, принципы); субинститут «распределение (разграничение) доходов, расходов и источников финансирования дефицита между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»; субинститут «фонды, образуемые в составе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»; субинститут «межбюджетные трансферты»; субинститут «межбюджетный кредит».

Отметим еще раз, что в настоящее время в бюджетном законодательстве отсутствует консолидированная система правовых норм, регламентирующих порядок применения всего арсенала методов бюджетного регулирования. Правовое регулирование данной сферы носит фрагментарный характер, что не способствует системному и эффективному обеспечению сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В настоящее время нормы, затрагивающие общественные отношения в сфере использования различных методов бюджетного регулирования, рассредоточены в нескольких нормативных правовых актах. Цементирующей основой всех источников правового института бюджетного регулирования являются Конституция РФ, федеральные конституционные законы и конституционные акты субъектов Российской Федерации, а также договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Ключевыми нормами Конституции РФ, на которые опирается системная конструкция бюджетного регулирования, являются нормы, содержащиеся в ст. 5, 11, 12, 71, 72, 73, 75, 75.1, 77, 78, 132.

Основополагающим источником правового регулирования в обозначенной области является Бюджетный кодекс РФ. Большинство норм-дефиниций, определяющих основы категориального аппарата правового института бюджетного регулирования, располагаются в гл. 1 БК РФ. Нормы-принципы, формулирующие базовые начала правового института, содержатся в разд. I ч. II БК РФ. Нормы, регулирующие отдельные субинституты правового института бюджетного регулирования, фрагментарно располагаются в различных разделах и главах БК РФ, преимущественно в гл. 2, 30, разд. II, III, V, VI, VIII БК РФ. Наибольший массив правовых норм, регулирующих бюджетные отношения,

складывающиеся в связи с применением методов бюджетного регулирования, размещен в разделе IV БК РФ, именуемом «Сбалансированность бюджетов».

Важное место среди источников правового регулирования рассматриваемого правового института занимают некоторые другие федеральные законы, такие как Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>23</sup>, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>24</sup>.

Особое положение среди источников института бюджетного регулирования занимают финансовые акты о бюджетах на очередной финансовый год и плановый период: федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов публичной власти федеральных территорий и решения представительных органов местного самоуправления. В этих нормативных правовых актах располагается значительный массив финансово-правовых норм, регламентирующий порядок, содержание, объемы и направления реализации конкретных первичных и вторичных методов бюджетного регулирования.

Нормы, регулирующие межбюджетные отношения, содержатся в подзаконных нормативных правовых актах: указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, а также нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти. В качестве примера можно привести системообразующие положения Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до

2030 года», Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», постановления Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», постановления Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»<sup>25</sup>. Для формирования правового института бюджетного регулирования имеют значение и документы программного, стратегического или методического характера. В этой связи можно привести положения, содержащиеся в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р<sup>26</sup>, в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р<sup>27</sup>, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207р, или в утвержденных Минфином России в ноябре 2019 г. Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

Подводя итог сказанному, заключим, что *обладающие однородностью и определенной обособленностью межбюджетные отношения, складывающиеся в ходе распределения и дальнейшего перераспределения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, позволяют рассматривать нормы финансового права, их регулирующие, как самостоятельный комплексный правовой институт финансового права в составе подотрасли бюджетного*

<sup>23</sup> РГ. 1999. № 206.

<sup>24</sup> РГ. 2021. № 294.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3224.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 219.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

права — бюджетное регулирование. К числу норм института бюджетного регулирования следует отнести финансово-правовые нормы, закрепляющие основные понятия в сфере бюджетного регулирования и межбюджетных отношений, принципы бюджетного регулирования, а также регулирующие отношения между различными субъектами финансового

права по поводу распределения и перераспределения денежных средств между федеральным, региональными и местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов и федеральных территорий, в совокупности образующие систему методов бюджетного регулирования, устанавливаемых в определенных правовых формах.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Собр. соч. : в 10 т. — М., 2010.
2. Аминов Г. А. Налоги как признак государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
3. Бочкарева Е. А. Принципы бюджетного права и принципы бюджетной системы: понятие и соотношение // Право и практика. — 2017. — № 1.
4. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник для вузов. — М., 2006.
5. Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. — М., 2003.
6. Кашанина Т. В. Структура права. — М., 2014.
7. Керимов Д. А. Философские проблемы права. — М., 1972.
8. Конюхова Т. В. Система институтов бюджетного права Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
9. Морозова Л. А. Теория государства и права. — М., 2001.
10. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). — М., 1971.
11. Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъектов Российской Федерации. — М., 2017.
12. Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. — М., 2011.
13. Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права. — М., 2021.
14. Рукавишников И. В. Метод финансового права. — М., 2011.
15. Система права: история, современность, перспективы : монография / под ред. Т. Н. Радько. — М., 2018.
16. Соколова Э. Д. Правовые основы финансовой системы России / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2011.
17. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М., 2020.
18. Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. — М., 2009.
19. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М., 2005.
20. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. — М., 2004.
21. Цинделиани И. А. Комплексные образования в системе финансового права // Финансовое право. — 2014. — № 12.
22. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. — М., 1983.
23. Черноверхский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.

*Материал поступил в редакцию 11 марта 2022 г.*

### REFERENCES

1. Alekseev SS. Sbranie sochineniy: v 10 t. [Collected works: in 10 vols.]. Moscow; 2010. (In Russ.).
2. Aminov GA. Nalogi kak priznak gosudarstva: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Taxes as a feature of the state. Abstract of the Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2012. (In Russ.).
3. Bochkareva EA. Printsipy byudzhetnogo prava i printsipy byudzhetnoy sistemy: ponyatie i sootnoshenie [Principles of budget law and principles of the budget system: Concept and correlation]. *Pravo i praktika* [Law and practice]. 2017;1. (In Russ.).

4. Vengerov AB. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vuzov [Theory of state and law. A textbook for universities]. Moscow; 2006. (In Russ.).
5. Gorbunova ON, Selyukov AD, Drugova YuV. Byudzhetnoe pravo Rossii [Budget law of Russia]. Moscow; 2003. (In Russ.).
6. Kashanina TV. Struktura prava [The structure of law]. Moscow; 2014. (In Russ.).
7. Kerimov DA. Filosofskie problemy prava [Philosophical problems of law]. Moscow; 1972. (In Russ.).
8. Konyukhova TV. Sistema institutov byudzhetnogo prava Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk [The system of institutions of budgetary law of the Russian Federation. Abstract of the Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2012. (In Russ.).
9. Morozova LA. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of state and law]. Moscow: Yurist; 2004. (In Russ.).
10. Piskotin MI. Sovetskoe byudzhetnoe pravo (osnovnye problemy) [Soviet budget law (main problems)]. Moscow; 1971. (In Russ.).
11. Pyatkovskaya YuV. Pravovoe regulirovanie raskhodov byudzheta subektov Rossiyskoy Federatsii [Legal regulation of budget expenditures of the subjects of the Russian Federation]. Moscow; 2017. (In Russ.).
12. Radko TN. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik [Theory of state and law. A textbook]. Moscow; 2011. (In Russ.).
13. Radko TN, Lazarev VV, Morozova LA. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of state and law]. Moscow; 2021. (In Russ.).
14. Rukavishnikova IV. Metod finansovogo prava [The method of financial law]. Moscow; 2011. (In Russ.).
15. Radko TN, ed. Sistema prava: istoriya, sovremennost, perspektivy [The system of law: History, modernity, prospects. A monograph]. Moscow; 2018. (In Russ.).
16. Sokolova ED. Pravovye osnovy finansovoy sistemy Rossii [Legal foundations of the financial system of Russia]. Edited by Gracheva EYu. Moscow; 2011. (In Russ.).
17. Gracheva EYu, Boltinova OV, eds. Finansovoe pravo: uchebnik [Financial law. A textbook]. Moscow; 2020. (In Russ.).
18. Karaseva MV, ed. Finansovoe pravo: uchebnik [Financial law. A textbook]. Moscow; 2009. (In Russ.).
19. Gorbunova ON, ed. Finansovoe pravo: uchebnik [Financial law. A textbook]. Moscow; 2005. (In Russ.).
20. Khropanyuk VN. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of state and law]. Moscow; 2004. (In Russ.).
21. Tsindeliani IA. Kompleksnye obrazovaniya v sisteme finansovogo prava [Complex formation in the system of financial law]. *Finansovoe pravo [Financial law]*. 2014;12. (In Russ.).
22. Tsyarkin SD. Finansovo-pravovye instituty, ikh rol v sovershenstvovanii finansovoy deyatel'nosti sovetskogo gosudarstva [Financial and legal institutions, their role in improving the financial activities of the Soviet state]. Moscow; 1983. (In Russ.).
23. Chernoverkhskiy AM. Finansovo-pravovoe regulirovanie publicnykh raskhodov v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. jurid. nauk [Financial and legal regulation of public expenditures in the Russian Federation. Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2010. (In Russ.).