

Значение бюджетного регулирования для обеспечения государственного суверенитета: сравнительный анализ российского и зарубежного Законодательства

The significance of budgetary regulation for ensuring the state sovereignty: comparative analysis of Russian and foreign legislation

Ткаченко Р.В.

канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
e-mail: rvtkachenko@msal.ru

Tkachenko R.V.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Department in Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
e-mail: rvtkachenko@msal.ru

Аннотация

Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с ролью правового механизма бюджетного регулирования для обеспечения государственного суверенитета. В ходе проведенного исследования выделены особенности государственного суверенитета как одной из основ конституционного строя, рассмотрены различные подходы к содержанию принципа федерализма и обусловленности им построения финансовой и бюджетной системы государства, изучены различные аспекты понятия «бюджетное регулирование», проанализировано значение бюджетного механизма в системе государственного управления. Определено, что нормы финансового права, регулирующие целый комплекс межбюджетных общественных отношений, связанных с распределением и перераспределением денежных средств внутри бюджетной системы РФ, образуют институт подотрасли финансового права бюджетного права – бюджетное регулирование. Сделан вывод о том, что правовой механизм бюджетного регулирования позволяет наиболее эффективно воздействовать на общественные отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями, тем самым обеспечивая сбалансированность бюджетной системы, устойчивость всей финансовой системы, а значит государственную целостность и незыблемость государственного суверенитета.

Ключевые слова: государственный суверенитет, федерализм, бюджетное устройство государства, финансовая система, бюджет, бюджетная система, бюджетные средства, межбюджетные отношения, бюджетное регулирование.

Abstract

The present article is devoted to the study of issues related to the role of the legal mechanism of the budgetary regulation to ensure the state sovereignty. The study highlights features of the state sovereignty as one of the foundations of the constitutional system and outlines approaches to the scope of the principle of the federalism and the conditionality of the construction of the financial and budgetary system of the state, as well as it researches various aspects of the concept of the "budgetary regulation" and analyzes the meaning of the budgetary mechanism within the system of the state management. It has been determined that the norms of the financial law regulating a

whole complex of inter-budgetary public relations related to the distribution and re-distribution of the monetary resources within the budgetary system of the Russian Federation form the institution of the sub-branch of financial law of budgetary law, being the budgetary regulation. It has been concluded that the legal mechanism of the budgetary regulation allows the most effective impact on the social relations arising between public law entities, thereby ensuring the balance of the budgetary system, the stability of the entire financial system, and hence the state integrity and inviolability of the state sovereignty.

Keywords: state sovereignty; federalism; budget construction of the state; financial system; budget; budgetary system; budget resources; inter-budgetary relations; budgetary regulation.

«Государственный суверенитет» – основополагающая категория теории государства и права, имеющая определяющее значение для иных, отраслевых, категорий юридической науки и практики. Свойства государственного суверенитета, так или иначе, определяют статус государства в различных сферах и отраслях, выражают его права и обязанности, законные интересы, характер и пределы взаимодействия с иными субъектами права. Понимание государственного суверенитета как ключевой характеристики его носителя – государства – специфично как для российской, так и зарубежной правовой науки [26; 28]. И, надо полагать, данная характеристика государства положена в основу практически всех государств мира – их государственного строя и правовых систем, получает – закрепление в «основных законах» государства – конституциях. Конституция Российской Федерации в ст. 4 предписывает, что «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию» [1]. Иные положения Российской Конституции, равно как и «обычных» федеральных законов, приняты в развитие идеи суверенитета российского государства, детализируют его реализацию применительно к различным отраслевым правоотношениям.

Аналогично и в зарубежных государствах. Так, например, Конституция Китая содержит нормы о суверенитете – осуществлении государственной власти народом, верховенстве законности, обеспечиваемой государством, и не противоречит Конституции иных законов, равно как и административно-правовых актов. Конституция Китая как часть государственного суверенитета регламентирует статус государства как гаранта «укрепления и развития государственного сектора экономики» (ст. 2, 5, 7) [7, с. 227-228]. Тем самым закон намечает основы государственного суверенитета применительно к сфере финансов и, в частности, по отношению к бюджету. В целом аналогичные по смыслу положения о государственном суверенитете содержатся в конституционных актах и иных зарубежных государств (например, ст. 1 Конституции Японии [8, с. 1020]; ст. 3 Конституции Египта [9, с. 64], ст. 2 Конституции Кыргызской Республики [10, с. 454]).

Приведенные примеры конституционного регулирования государственного суверенитета, в том числе в конкретной сфере – сфере финансов – свидетельствуют о его значимости для формулирования юридических основ отраслевых общественных отношений. При этом надо заметить, свойства бюджета, обуславливающие возможности финансово-правового обеспечения функций и задач государства, имеют не меньшее значение для государства и общества, нежели государственный суверенитет.

Тем самым мы подходим к информативной постановке вопроса рассмотреть проявление государственного суверенитета в отношении специальных понятий и категорий в области бюджета. Такой подход отвечает устоявшемуся выводу, что вне финансов, а именно бюджета, реализация государственного суверенитета, функций и задач государства невозможны [19, с. 10-40]. И, усиливая специальность рассуждений, ставим вопрос о том, какие различные формы обслуживающего бюджет инструментария связаны напрямую с государственным суверенитетом. Заметим, в науке финансового права внимание к государственному суверенитету в контексте финансовой деятельности государства обращается уже достаточно давно. Предложена даже специальная финансово-правовая категория «бюджетный метод ведения государственного хозяйства» (Х.В. Пешкова) [19, с. 3-50],

претендующая быть причисленной к числу базовых категорий этой области научных знаний в силу обслуживающего значения для суверенитета государства. Важнейшим свойством данной категории выступает ее распределительная функция, получающая выражение, в числе прочих моментов, в территориальном перераспределении бюджетных ресурсов – в режиме так называемого «бюджетного регулирования».

Итак, уже в продолжение начатых исследований в области бюджетно-правовой науки, проанализируем соотношение с юридической категорией «государственный суверенитет» финансово-правовой категории «бюджетное регулирование», обслуживающей функционирование бюджета с позиций распределения сосредоточенных в нем денежных средств. Прежде определимся с содержанием понятийно-категориального аппарата применительно к заявленной теме.

В настоящий период тематика поддержания, с позиций финансового права и иных отраслей права, государственного суверенитета становится все более актуальной. И причин тому множество – как угроза обеспечения национальной безопасности государств, применение насильственных, террористических методов воздействия на государства мира и население, так и внутренние предпосылки – несоблюдение установленных государствами правил и нормативов, попирающих уклады конституционного строя государств и нарушающего их права и законные интересы, в том числе и в деле защиты населения. Переход национальных экономик многих развитых стран на цифровую платформу также содержит в себе ряд угроз в сфере суверенных прав государства, связанных с верховенством государственной власти и обслуживанием финансовых интересов государства с использованием информационных технологий (сложности обеспечения режима конфиденциальной информации в сфере государственного хозяйства, постановка вопроса о защите «секретных статей» бюджета и т.д.). В связи с этим многие из конституционных ценностей, указанных выше, не обеспечены в достаточной степени финансово-правовым инструментарием.

В общем виде понятие «государственный суверенитет» заключается в верховенстве и независимости государственной власти, совокупности свойств и «инструментариев» реализации властных полномочий государства [13, с. 87; 14, с. 124; 18, с. 166]. Применительно к сфере бюджета суверенитет также подразумевает целый ряд властных полномочий государства, в том числе на утверждение бюджета в форме закона, зачисление в него доходов и последующее распределение бюджетных средств в режиме бюджетных расходов, бюджетного регулирования, о чем речь и идет в настоящей работе на основе систематизации и анализа российского и зарубежного законодательства.

Государственный суверенитет – понятие не только теоретико-правовое, но и получившее юридическое закрепление. Согласно п. 2 Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [2], суверенитет представляет собой «естественное и необходимое условие существования государственности» России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции. И уже на современном этапе универсальное проявление государственного суверенитета во всех сферах общества и государства основывается на положениях Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ). Государственный суверенитет является ключевой характеристикой, основой конституционного строя Российской Федерации. Согласно ст. 4 Конституции РФ, суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Носителем государственного суверенитета и единственным источником власти в России, как это указано в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, является ее многонациональный народ. В конституциях зарубежных государств (например, ст. 1 Конституции Японии; ст. 3 Конституции Египта, ст. 2 Конституции Кыргызской Республики) прослеживается в целом аналогичный подход к «носителю» государственного суверенитета.

Применительно к конкретным сферам российского государства и общества содержание суверенных полномочий по большей части диктуется ст. 71 Конституции РФ, предписывающей, что, например, в сфере финансов, в ведении Российской Федерации

находится финансовое, валютное регулирование; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы. Из этой статьи следует, что практически все вопросы, связанные с функционированием федерального бюджета, охватываются суверенными полномочиями государства, равно как и определение ключевых направлений финансово-правовой, бюджетно-правовой политики российского государства.

Несмотря на наличие целого ряда принципиально значимых положений в Конституции РФ, детальное определение суверенитета государства в действующем законодательстве отсутствует. Как и во многих случаях, в ракурсе заявленной темы целесообразно обратиться к судебной доктрине, чтобы «почерпнуть» соответствующее понятие. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5] указал, что суверенитет – это необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, выражающийся в верховенстве, независимости и самостоятельности государственной власти, полноте законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимости в международном общении.

Государственный суверенитет служит выражением верховенства, самостоятельности и полноты высшей государственной власти на территории государства, независимости государства от зарубежных государств, как во внутренних делах, так и во внешних международных отношениях. В научной литературе выделяются следующие основные признаки государственного суверенитета, применимые ко всем государствам мира: а) верховенство государственной власти на всей территории государства; б) полнота государственной власти; в) независимость государственной власти во внешних и внутренних делах.

Вне сомнения, важнейшим и универсальным качеством государственного суверенитета следует признать наличие у государства возможности делегировать часть своих властных полномочий – территориальным образованиям, расположенным в пределах территории государства, т.е., по сути, «поделиться» своими правами и обязанностями. Тем самым мы подходим к важнейшему аспекту соотношения **«бюджетного регулирования»** как финансово-правовой категории и «государственного устройства», относящегося к числу категорий теории государства и права, конституционного права. Суть состоит в том, что, «делясь» своими исконно суверенными полномочиями с территориальными образованиями, государство должно эти территориальные образования финансово обеспечить, т.е. «поделиться» и финансовыми – бюджетными – ресурсами, в противном случае переданные полномочия вряд ли возможно реально выполнить с позиций правоприменительной практики. Обозначенный момент в особенности характерен в мировой практике для федеративных государств, в которых часть суверенитета в конституционно допустимых пределах «разделяется» между федерацией и ее «субъектами», адекватно этому перераспределяются и публичные финансы, т.е. осуществляется бюджетное регулирование.

Верховенство государственной власти означает, что только государство, используя механизм правового регулирования, устанавливает на всей своей территории определенный правопорядок, применительно к сфере бюджета и публичных финансов в целом – порядок и источники его формирования из финансовых ресурсов, их последующее перераспределение как между государством и хозяйствующими субъектами (в режиме расходов бюджета), так и территориальными образованиями (в режиме бюджетного регулирования, конкретная форма проявления которого – межбюджетные отношения). Прямым выражением верховенства государственной власти в Российской Федерации является верховенство Конституции РФ и федерального законодательства на всей ее территории. Для сферы бюджета верховенство имеет Бюджетный кодекс РФ, регламентирующий функционирование бюджетной системы и основы бюджетного регулирования в контексте суверенного статуса государства в области финансов. Верховенство государственной власти реализу-

ются через полномочия единой системы органов публичной власти, обеспечивающих полноту государственной власти. Данные полномочия образуют основанную на Конституции РФ совокупную компетенцию публичной власти, направленную на реализацию функций государства. Для сферы бюджета и обеспечения прав и обязанностей, интересов государства в отношении бюджетной системы в целом сформированы специальные финансовые органы – Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Счетная палата РФ и ряд иных. Они же являются политически ответственными за принятие решений от лица государства в области бюджетного регулирования. Аналогичные финансовые органы с подобными же функциями сформированы и в зарубежных государствах.

Одним из аспектов функционирования единой системы публичной власти выступает необходимость внутрисистемного организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия. Государство суверенно, а его органы публичной власти эффективно обеспечивают жизнедеятельность и социально-экономическое развитие общества, если государство обладает определенным материальным базисом, определен правовой и организационный порядок функционирования государственной (публичной) власти, действуют политические институты, обеспечивающие (в контексте России) демократический политический режим государства. Указанные аспекты составляют экономическую, политическую, организационную и правовую основы государственного суверенитета.

Важнейшим свойством организации современной системы публичной власти в Российской Федерации является ее построение на основе федерализма. Принципы федерализма присущи и зарубежным государствам, государственное устройство которых – федерация. Российская конституционно-правовая система базируется на принципах федерализма как основополагающих началах для упрочения и развития суверенной российской государственности и государственности народов, самоопределившихся в форме национально-территориальных государственных образований в составе Российской Федерации [17, с. 138]. Федерализм выступает основополагающим принципом конституционного строя России, оказывающим определяющее влияние на построение отраслевых правоотношений.

В финансовом праве как экономически ориентированной, но в то же время публичной, отрасли права федерализм получает выражение в бюджетном регулировании – таком подходе к ведению «финансовых дел» и проведению финансовой юридической политики, который позволит наделить субъектов Российской Федерации необходимыми бюджетными средствами. Финансово-правовое регулирование в России стоит на том, что основная масса доходов и налогов сосредотачивается именно в федеральном бюджете, это политически выгодное решение именно для Федерации в целом, ею же и принятое в пределах своих суверенных прав. Следовательно, бюджетное регулирование как раз и выступает одной из форм проявления государственного суверенитета в отношении «передела» бюджетных ресурсов между Федерацией и ее субъектами, позволяя наделить вторых адекватными денежными средствами для выполнения возложенных функций и задач. И, повторим, эти возложенные на субъекты Российской Федерации функции и задачи, будучи следствием «передела» государственного суверенитета, должны быть надлежаще материально обеспечены.

Отмеченное содержательно характеризует российский федерализм в сфере бюджета, финансов. Современная модель российского федерализма заложена в Конституции РФ. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Российская Федерация – это федеративное государство. Учитывая, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Российской Федерации, с правовой точки зрения, смысл федерации как формы государственно-территориального устройства России заключается в наличии в едином суверенном государстве, обладающим исключительными предметами ведения, территорий самостоятельных государственных образований – равноправных субъектов РФ, наделенных пуб-

личной властью по другим, неисключительным общегосударственным вопросам и задачам, а также рядом властных полномочий в связи с «переделом» суверенитета.

Ключевыми признаками, характеризующими Российскую Федерацию как федеративное государство в ракурсе рассматриваемой темы, являются:

- конституционное разделение компетенций между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как основа осуществления государственной власти в государстве, в том числе и по отношению к финансам, бюджетной системе;

- равноправие субъектов Российской Федерации (в сфере бюджетной системы субъекты Российской Федерации также равноправны, т.е. могут претендовать на равное получение межбюджетной поддержки из федерального бюджета, равное участие в бюджетном регулировании);

- согласованное функционирование и взаимодействие всех субъектов Российской Федерации между собой;

- формальная самостоятельность всех участников федеративных отношений при осуществлении ими своих полномочий, вместе с тем только Федерация может вступать в межгосударственные союзы и интегрироваться с зарубежными государствами в определенных сферах (субъекты Российской Федерации наделены самостоятельными бюджетами, их уровень бюджетной обеспеченности учитывается при принятии на федеральном уровне решений о применении инструментария бюджетного регулирования, в том числе в части объема и видов межбюджетных трансфертов);

- право выбора субъектами Российской Федерации предусмотренной Конституцией РФ формы своей политико-правовой организации (в том числе в части формирования финансовых органов, реализующих по отношению к территориальному бюджету полномочия, принимающие решения в адрес муниципальных образований, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации и, в свою очередь, ожидающих от них мер бюджетного регулирования, формирования межбюджетных отношений).

Согласно ст. 5 Конституции РФ, федеративное устройство Российской Федерации основано на базовых постулатах о ее государственной целостности и единстве системы государственной власти, несмотря на наличие у субъектов Российской Федерации регионального законодательства. Такой подход ни в коем случае не нарушает устоев государственного суверенитета, но позволяет уточнить, урегулировать региональные потребности применительно к конкретным сферам и отраслям, в том числе бюджетам. Провозглашенные Конституцией РФ нормы-принципы служат правовой гарантией нерушимости государственного суверенитета России. Как указывается в п. 2.1 ст. 67 Конституции РФ, Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. И мерами обеспечения выступают различные действия и отрасли регулирования. Суверенитет государства в сфере финансов также является реально действующим и подлежащим защите. Поддержание равновесия в федеративных отношениях между федеральным центром и субъектами Российской Федерации и сбалансированного социально-экономического развития всех территориальных государственных образований на ее территории является ключевым аспектом сохранения единства Российской Федерации и нерушимости ее государственного суверенитета. Складывающиеся в Российской Федерации и субъектах РФ бюджетные правоотношения, как указал Конституционный Суд РФ, сопоставимы с экономическими основами ее государственного суверенитета [6].

По справедливому выражению профессора Ю.А. Крохиной, в категории «федерализм», и это справедливо применительно абсолютно ко всем федеративным государствам мира, наиболее ярко проявляется бюджетно-правовой аспект, «выливаясь» в отдельную категорию «бюджетный федерализм», неразрывно связанную с бюджетным регулированием [15, с. 37]. Концептуально значимую роль в федеральных отношениях занимают финансовые правоотношения, регулируемые нормами финансового права. Бюджетный федерализм и неразрывно связанный с ним налоговый федерализм, направленные на финансо-

вое обеспечение жизнедеятельности всех подсистем и сфер государства, имеют значение ключевых начал функционирования системы публичной власти в Российской Федерации. В зарубежной научной литературе бюджетный и налоговый федерализм исследуются в единстве и взаимообусловленности, именуется термином «фискальный федерализм» («fiscal federalism»), охватывающим и инструментарий бюджетного регулирования, который формирует «вертикальную структуру управления» в федеративном государстве, основанную на соотношении централизованных и децентрализованных полномочий в бюджетной сфере [29, p. 1120]. Зарубежные авторы обозначают термины фискальный федерализм и налоговый федерализм как однопорядковые, подчеркивая важность налоговых источников фискальных доходов для обеспечения финансовой устойчивости в государстве [27, p. 710-711].

Исследование федерализма в контексте финансов, бюджета, налогов зиждется на том, что при помощи норм финансового права с апеллированием к соответствующим при-сущим ему категориям законодатель воздействует на федеративные отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями в составе государства. Являясь «правовой оболочкой» системы финансовых правоотношений в федеративном государстве, совокупность норм финансового права императивно определяет режим «прямых и обратных связей» для эффективного управления общественными экономическими процессами, как на общегосударственном, так и территориальном уровнях. Профессор О.Н. Горбунова обоснованно указывает, что в аспекте прямых и обратных связей проявляется сущность финансово-правового воздействия на общество и государство, население, и это должно учитываться как на уровне общегосударственного финансово-правового регулирования, так и территориального [12, с. 339]. При этом, вне сомнения, правовой инфраструктурой такого воздействия служит бюджетное устройство России, под которым понимается организация бюджетной системы, структурное построение ее элементов, их взаимосвязь, которые обуславливают формы и методы отношений между органами публичной власти в процессе бюджетной деятельности [19, с. 35-60; 24, с. 122]. Основу бюджетного устройства Российской Федерации составляет ее бюджетная система, правовые основы которой, в свою очередь, выражают почву бюджетного регулирования в государстве с учетом его суверенных прав и законных интересов.

В контексте бюджетного регулирования, находящегося под воздействием государственного суверенитета, следует заметить, что в мировой практике существуют две основных модели организации бюджетной системы в федеративных государствах, характеризующихся, в первую очередь, различной степенью самостоятельности входящих в структуру бюджетной системы бюджетов, а также различными подходами к конструированию системы межбюджетных отношений. Самостоятельность бюджетов находится в прямой зависимости от самостоятельности территориальных образований, в ведении которых эти бюджеты, т.е. от результатов наделения этих территориальных образований определенным объемом властных полномочий.

Считается, что обе модели были применены в российском государстве на разных этапах его развития. «В Советском Союзе все создаваемые бюджеты на территории СССР объединялись снизу вверх, через консолидированные бюджеты вышестоящего административно-территориального образования, и в итоге создавался единый Государственный бюджет СССР, утверждаемый высшим органом государственной власти – Верховным Советом СССР. Государственный бюджет СССР включал в себя сельские, поселковые, городские, районные, краевые, областные, республиканские и союзный бюджеты – всего более 50 тысяч бюджетов» [21, с. 161]. При помощи организованной в таком порядке структуры бюджетной системы в советском государстве обеспечивалась «демократическая централизация» бюджетных полномочий и наличие подавляющей части финансовых ресурсов у центральной власти, а вертикальные межбюджетные отношения юридически приобретали характер властных: все решения, касающиеся распределения доходов и определения расходов всех бюджетов, а также оказания финансовой помощи нижестоя-

щим бюджетам принимались на центральном уровне. Тем самым гарантировалась управляемость национальных республик, а значит, территориальная целостность СССР. Отмеченное характеризует в общих чертах свойства бюджетного регулирования России советского периода.

Современная бюджетная система Российской Федерации имеет в своей трехуровневой структуре формально самостоятельные бюджеты публично-правовых образований: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты) и бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты). Согласно легальному определению бюджетной системы, содержащемуся в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ [3], под ней понимается основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Урегулированные современным финансовым законодательством межбюджетные отношения отражают конъюнктуру гораздо более широкого круга взаимосвязей внутри современной бюджетной системы: вертикальных, горизонтальных, обратных, нежели в бюджетной системе России советского периода [25, с. 197]. Важно отметить, что в отличие от «советской» модели организации бюджетной системы, властных характер отношений между вышестоящим бюджетом и нижестоящим не является абсолютным – право на предоставление межбюджетных трансфертов является для представляющего их публично-правового образования одновременно и обязанностью, которые, в свою очередь, корреспондируются с правом и обязанностью получающего межбюджетный трансферт бюджета (точнее, территориального образования) соответствующие бюджетные средства в бюджет зачислить и должным образом использовать. Тем самым предполагается вовлеченность в бюджетное регулирование всех территориальных образований, включая государство, и обеспеченность бюджетного регулирования целым комплексом взаимных прав и обязанностей государства и территориальных образований. Каждый уровень единой системы публичной власти, законодательно выстроенный в соответствии с принципом федерализма, представляющий соответствующее публично-правовое образование, самостоятельно обеспечивает сбалансированность своего бюджета и эффективность использования бюджетных средств. Данное нормативное правило является ключевым аспектом обеспечения самостоятельности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленным конституционным разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами и наделении органов публичной власти РФ самостоятельными полномочиями в бюджетной сфере. И такой подход – результат проявления государственного суверенитета Российской Федерации на урегулирование соответствующих вопросов в подобном содержании.

Государство, исходя из системного, кибернетического подхода в праве, рассматривается как суверенная система управления всеми подсистемами общества, направленная на удовлетворение публичных интересов. Как известно, суть управления заключается в достижении заранее установленной цели путем воздействия на общественные отношения. В государственном управлении одной из основных целей и ключевых его задач является обеспечение незыблемости государственного суверенитета и сохранение целостности государства, обеспечения его национальной безопасности. По выражению профессора О.Н. Горбуновой, нет лучшего способа управлять обществом, чем управлять при помощи денег [12, с. 334]. Формирующиеся в пределах бюджетной системы государства финансовые межбюджетные отношения и регулирующие их нормы финансового права образуют наиболее действенный, эффективный правовой механизм, при помощи которого вышестоящее публично-правовое образование наделено полномочиями по управлению нижестоящим. И этот механизм и означает бюджетное регулирование. Содержанием названного правового механизма управления выступают группа бюджетных полномочий органов публичной власти, являющихся участниками межбюджетных отношений в широком

смысле этого слова [25, с. 195], возникающих в бюджетной системе государства, которые в своей совокупности нацелены на обеспечение экономической самостоятельности, сбалансированности, единства и устойчивости финансовой системы государства.

Заметим, что легальное определение юридической категории «бюджетное регулирование» в действующем законодательстве отсутствует. В научной литературе сформулированы различные понятия бюджетного регулирования [11, с. 211-212; 16, с. 230; 20, с. 20-21; 23, с. 31]. Считается, что отношения по бюджетному регулированию включают в себя широкий круг правоотношений, возникающих с участием публично-правовых образований в совместном финансово-правовом регулировании, перераспределении бюджетных ресурсов. Нельзя не согласиться с мнением профессора Н.А. Шевелевой, которая выделяет две большие группы бюджетных отношений в сфере бюджетного регулирования: организационные межбюджетные отношения и имущественные межбюджетные отношения. Первую группу составляют отношения по распределению доходных источников между уровнями бюджетной системы, отношения по закреплению расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, отношения по формированию отчетности и осуществлению бюджетного контроля за целевым использованием бюджетных средств в рамках межбюджетных отношений. Ко второй группе традиционно относятся отношения по предоставлению дотаций, субвенций и субсидий, а также по предоставлению бюджетных средств на возвратной и возмездной основе [25, с. 194-195].

Все вышеуказанные виды бюджетных отношений выражают внутреннюю структуру бюджетного регулирования, как юридической категории. Нормы, регулирующие указанные общественные отношения, формируют институт бюджетного права – бюджетное регулирование. Отдельные формы (методы) бюджетного регулирования закрепляются в конкретных нормах бюджетного права или содержатся в группировке норм. Приведем несколько примеров такой регламентации. Так, правовые формы безвозмездных межбюджетных трансфертов, относящихся к категории вторичных методов бюджетного регулирования, устанавливаются в гл. 16 Бюджетного кодекса РФ. Нормативы отчислений, закрепленных за бюджетами налогов и сборов, регламентированы в ст. 50, 56, 61 Бюджетного кодекса РФ.

Отношения в сфере бюджетного регулирования – это один из видов финансовых правоотношений, а еще более конкретно – обширная группа бюджетных правоотношений, связанных с обеспечением самостоятельности и сбалансированности бюджетов в государстве. В экономическом смысле бюджетное регулирование представляет собой совокупность экономических отношений по распределению и перераспределению в бюджетной системе государства денежных ресурсов для обеспечения надлежащего функционирования публично-правовых образований. Указанные отношения имеют, как и все финансовые отношения, распределительный характер, что объективно исходит из распределительной функции публичных финансов. Соответственно, материальный аспект механизма бюджетного регулирования выполняют денежные средства, распределяемые и перераспределяемые в различные бюджеты (внебюджетные фонды) бюджетной системы государства, формирующие доходную часть указанных фондов денежных средств, а в некоторых случаях – включающиеся в расходы бюджетов, предоставляющих соответствующие финансовые ресурсы.

Такое распределение и перераспределение осуществляется в четко регламентированных правовых формах – в формах, предписанных финансовым (бюджетным) правом, сформированным, в свою очередь, как результат проявления государственного суверенитета. Поэтому как юридическая категория бюджетное регулирование является финансово-правовым механизмом, содержанием которого выступает совокупность установленных в финансовом законодательстве полномочий органов публичной власти различных уровней по распределению и перераспределению доходов, определению расходов, а также по бюджетному контролю над целевым использованием перераспределенных денежных средств. Активным субъектом указанного правового механизма выступают уполномочен-

ные органы публичной власти, принимающие в рамках своей компетенции управленческие решения, направленные на обеспечение сбалансированности и финансовой устойчивости бюджетной системы государства в целом и ее самостоятельных бюджетов. Правовые нормы, регулирующие соответствующие общественные отношения, образуют финансово-правовой институт – бюджетное регулирование. Этот институт является обязательным абсолютно для всех государств, однако подходы к бюджетному регулированию внутри государств в мировой практике могут различаться.

Так, органы публичной власти, используя данные денежные средства для обеспечения сбалансированности нижестоящих бюджетов с опорой на возможности, которые им дает государственный суверенитет, фактически устанавливают отношения «власти и подчинения» между различными участниками (субъектами) публичной финансовой деятельности государства, обеспечивая ее значительную централизацию (по большей части характерно для унитарных государств). Процесс централизации бюджетной системы, в классическом варианте характерный для «демократической централизации» советской России, обуславливает консолидацию финансовых ресурсов для решения тактических и срочных задач, стоящих перед государством, реализации различных направлений государственной финансово-правовой политики. В свою очередь, посредством преобладающего централизованного управления в краткосрочной перспективе эффективно обеспечивается социально-экономическое развитие общества и целостность суверенного федерального государства.

В бюджетном регулировании наиболее ярко проявляет себя регулирующая функция государственных финансов в связи с их территориальным перераспределением и решением ключевых вопросов бюджетной поддержки территориальных образований государства (характерно для государств федеративных). Через правовой механизм бюджетного регулирования государство воздействует на различные экономические процессы в обществе, распределяет национальный доход в зависимости от потребностей и задач, стоящих перед публично-правовыми образованиями. При этом государство неизбежно использует инструментарий государственного суверенитета в сфере финансов.

Обозначенные примеры основаны на различных моделях бюджетного устройства государства, послуживших предметом исследований в науке финансового права [19, с. 11-60].

Таким образом, в бюджетном регулировании органически сочетаются две взаимообусловленные стороны правового воздействия государства на социально-экономические отношения в обществе: распределяя и перераспределяя денежные средства в целях формирования централизованных фондов, государство управляет финансами, а также управляет экономикой при помощи финансов. В этом контексте видится бесспорным, что значение бюджетного регулирования как инструмента государственного управления в современных условиях многократно возросло [22, с. 64-80]. Отмеченное выражает роль и значение бюджетного регулирования для проявления государственного суверенитета, и наоборот.

Итак, учитывая общеизвестные свойства государственного суверенитета, сформулируем комплексное определение понятия бюджетного регулирования. Бюджетное регулирование – это финансово-правовой механизм распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами и внебюджетными фондами бюджетной системы государства, включающий совокупность правовых форм (методов) и выражающийся в урегулированной нормами финансового права властной деятельности компетентных органов публичной власти по распределению (закреплению) собственных доходов и перераспределению регулирующих доходов и отдельных источников финансирования дефицита, по определению отдельных расходов бюджетов и внебюджетных фондов бюджетной системы государства 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 государства, государственного суверенитета.

И в завершение теоретико-правовых рассуждений практическая составляющая. Глобальные кризисы последних лет, возрастающие потребности в финансовых ресурсах в связи с цифровой трансформацией экономики обусловили еще большую концентрацию экономических рычагов на уровне «центральной власти» и увеличивающуюся параллельно дотационность, закредитованность территориальных бюджетов. Например, согласно Информации Министерства финансов России от 1 октября 2020 г. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» [4], планируемая сумма дотаций из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ в 2021, 2022 и 2023 г. будет планомерно возрастать: 896,5 млрд руб. в 2021 г.; 911,8 млрд руб. в 2022 г.; 925,1 млрд руб. в 2023 г.

Имеющая место тенденция, своего рода, укрепления федерального бюджета демонстрирует прямые и обратные связи между существующей системой управления экономикой и проявления в этом государственного суверенитета. Очевидно, что назрела необходимость в модификации существующей системы бюджетного регулирования, позволяющая усилить самостоятельность территориальных образований в области бюджета, но не в противовес пределам государственного суверенитета. Изменение методологии правового механизма бюджетной политики должно быть, по нашему мнению, направлено на наделение территориальных образований дополнительными бюджетными полномочиями, регулирующими налогами в качестве источников доходов бюджетов. Необходимо повысить мотивацию региональной публичной власти в эффективности и результативности использования денежных средств, представляемых из федерального бюджета. Такие меры будут способствовать снижению финансовой зависимости нижестоящих бюджетов, но обеспечивать целостность и финансовую устойчивость всех звеньев финансовой системы, а значит незыблемость государственного суверенитета. И, повторим, обозначенные меры подлежат внедрению в рамках и в связи с применением инструментария государственного суверенитета в области бюджета, финансов, налогов, инструментария бюджетного регулирования. Авторские предложения по данным аспектам будут изложены в последующих работах.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.
3. Бюджетный кодекс РФ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
4. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : Информация Министерства финансов России от 1 октября 2020 г. // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=131644-osnovnye_napravleniya_byudzhethoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2021_god_i_na_planovyi_period_2022_i_2023_godov (дата обращения: 10.03.2021).
5. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Российская газета. – 2000. – № 118.
6. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца 22 статьи 283 Бюджетного кодекса РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Краснояр-

- ского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : Постановление Конституционного Суда от 17 июня 2004 г. № 12-П // СЗ РФ. – 2004. – № 24. – Ст. 2803.
7. Конституция Китая // Конституции государств Азии : в 3-х томах / под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Том 3. – С. 209-258.
 8. Конституция Японии // Конституции государств Азии : в 3-х томах / под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Том 3. – С. 1011-1037.
 9. Конституция Египта // Конституции государств Азии : в 3-х томах / под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Том 1. – С. 53-94.
 10. Конституция Кыргызской Республики // Конституции государств Азии : в 3-х томах / под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Том 2. – С. 449-492.
 11. *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект / Н.В. Васильева. – Москва: Норма, 2017.
 12. *Горбунова О.Н.* Избранное / О.Н. Горбунова. – Москва: РГУП, 2017.
 13. *Жилин А.А.* Теория союзного государства / А.А. Жилин. – Киев: Типография И.И. Чоколова, 1912.
 14. *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР / Д.Л. Златопольский. – Москва: Юрид. лит, 1960.
 15. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина. – Москва: Норма, 2002.
 16. *Крохина Ю.А.* Финансовое право России / Ю.А. Крохина. – Москва: Норма, 2004.
 17. *Михалева Н.А.* Конституция 1993 г. – юридическая модель настоящего и будущего России / Н.А. Михалева. // Lex Russica. – 2013. – № 12.
 18. *Пастухова Н.Б.* Основные характеристики и определение государственного суверенитета: современный взгляд / Н.Б. Пастухова // Социология власти. – 2006. – № 3.
 19. *Пешкова Х.В.* Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: монография / Х.В. Пешкова. — Москва : ИНФРА-М, 2019. — 315 с. — (Научная мысль). — www.dx.doi.org/10.12737/monography_59315dc2d04623.45669062. - ISBN 978-5-16-012952-5 // URL: <https://znanium.com/catalog/product/983164> (дата обращения: 19.05.2021).
 20. *Рыбакова Р.Ю.* Теоретические основы построения межбюджетных отношений / Р.Ю. Рыбакова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. – № 9.
 21. *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова. – Москва: ИД «Юриспруденция», 2019.
 22. *Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в условиях предотвращения последствий распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации / Р.В. Ткаченко // Lex russica. – 2021. – № 2.
 23. Финансовое и банковское право : словарь-справочник / под ред. О.Н. Горбуновой. – Москва : ИНФРА-М, 1997.
 24. Финансовое право : учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, О.В. Болтиновой. – Москва : Проспект, 2020.
 25. *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н.А. Шевелева. – Санкт-Петербург: Издательский дом Санкт-Петербургского университета, 2004.
 26. Adrian C.R., Fine M.R. State and Local Politics / C.R. Adrian, M.R. Fine. – Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1991.

27. Hillman, Arye L. *Public Finance and Public Policy* / Arye L. Hillman. – NY : Cambridge University Press, 2009 // URL: <https://archive.org/details/publicfinancepub00hill/mode/2up> (дата обращения: 10.03.2021).
28. McAdams T. *Law, Business, and Society* / T. McAdams. – Homewood, Boston : BPJ Irwin, 1989.
29. Oates, Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism* / E. Wallace // *Journal of Economic Literature*. – 1999. – Vol. 37. – 1999. – No. 3 // URL: www.jstor.org/stable/2564874 (дата обращения: 10.03.2021).