

«Бюджетное регулирование» как финансово-правовая категория

«Budgetary regulation» as a category of financial law

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

Аннотация

Настоящая статья посвящена рассмотрению содержания бюджетного регулирования как финансово-правовой категории с позиции понятийно-категориального аппарата финансово-правовой науки и законодательства. Выделены политические и социально-экономические начала бюджетного регулирования. Показано место и роль бюджетного регулирования в бюджетном устройстве государства. Особое внимание обращено на взаимосвязь бюджетного регулирования и конституционных основ федерализма в российском государстве.

Ключевые слова: бюджетное регулирование, бюджетное устройство государства, бюджет, бюджетная система государства, межбюджетные отношения, бюджетный федерализм.

Abstract

This article is devoted to the consideration of the content of budget regulation as a financial and legal category from the standpoint of the conceptual and categorical apparatus of financial and legal science and legislation. The political and socio-economic beginnings of budget regulation are highlighted. The place and role of budget regulation in the budgetary structure of the state is shown. Particular attention is paid to the relationship between budget regulation and the constitutional foundations of federalism in the Russian state.

Keywords: budget regulation; budget structure of the state, budget; budget system of the state; inter-budgetary relations; budget federalism

Для любой отрасли права характерны категории, выражающие ее предназначение в системе юридического регулирования общественных отношений в государстве. Финансовое право также не является исключением, и присущие ему понятия и категории позволяют сделать вывод о содержании и функциональном предназначении регулятивного воздействия соответствующих норм права на общество, государство, сферу финансов, непосредственно. Такими базовыми для финансового права категориями, общепризнанно, выступают «бюджет», «бюджетное устройство государства», «бюджетная система», «бюджетный процесс», «налоги», «доходы государства», «расходы государства» и некоторые иные, сущность которых детально исследуется в различные периоды юридической науки. Настоящая работа посвящена сущности и финансово-правовой природе «бюджетного регулирования» – финансово-правовой категории, имеющей межотраслевое значение, что

усиливает ее юридическую, социально-экономическую и организационно-правовую ценность.

С позиций формирования терминологии «бюджетное регулирование» как категория «складывается» из категорий «бюджет» («бюджетная система» как совокупность бюджетов) и «регулирование». Это позволяет судить о том, что в основу рассматриваемой категории положены свойства «бюджета» и «регулирования» как такового, по смыслу своему в юриспруденции «принадлежащего» любой сфере упорядочивающего воздействия государства на общественные отношения, т.е. любой отрасли права.

Подробный анализ свойств бюджета не входит в задачи настоящей работы, более того, бюджет, бюджетная система в целом и финансовая система как более широкая категория выступили объектом немалого количества исследований представителей как финансово-правовой науки, так и иных областей научных знаний – юридических и экономических [6; 7; 9; 10; 13; 18; 19; 22; 24; 25; 27; 29; 36; 37]. Тем не менее анализ отдельных значимых для характеристики природы бюджетного регулирования свойств бюджета целесообразен, имеет важное информационное значение для настоящей работы. Признаки бюджета положены в основу многих категорий финансового права, что констатируется многими учеными.

Термин же «регулирование» с позиций словообразования носит обобщенный характер, он не присущ исключительно юриспруденции, а применим в различных областях знаний. Согласно толковым словарям русского языка, слова «регулирование», «регулировать» означают «упорядочивать», «налаживать», «направлять развитие» с целью «привести в порядок», «приводить (механизмы и их части) в такое состояние, которое обеспечивает нормальную и правильную работу» [34, с. 683]. Бюджетному регулированию как категории в терминологическом аппарате финансового права и соответствующей ему отрасли законодательства присущи все смысловые «оттенки» «регулирования» в его обобщенном смысловом понимании. Свойства «упорядочения» и коррелирующей ему «упорядоченности» (результата упорядочения) присущи бюджетному регулированию, поскольку упорядочению – воздействию нормативных юридических требований – должны быть подвергнуты любые явления, отношения, попадающие в поле интересов государства. Наладить практику регулирования тех или иных значимых для государства вопросов – важнейшее свойство и цель его правового статуса, в том числе и в сфере финансов, бюджета непосредственно. Вопросы формирования и распределения, использования финансов, попадающие в поле применения инструментария бюджетного регулирования, не могут быть оставлены вне нормативного воздействия, поскольку изначально конфликты не ясны членам общества, в силу чего требуется должный уровень внимания государства, чтобы выстроить систему финансово-правовых норм. Бюджетное регулирование подвергается упорядочению в силу необходимости «налаживания ситуации» с перераспределением бюджетных средств между нуждающимися территориальными образованиями, необходимости формирования четких юридических критериев и условий выделения бюджетных финансов, установлением гарантий и ответственности соблюдения финансовой дисциплины в связи с перераспределением финансовых ресурсов между территориями и получающими их субъектами. Поэтому в финансово-правовой литературе бюджетно-правовые нормы рассматриваются как «гарантии бюджетного регулирования» [8, с. 26]. Соблюдение финансовой дисциплины как результат «упорядоченности», «налаженности» вопросов финансов в бюджетной системе – показатель приведения «механизмов» бюджетной системы, бюджетного регулирования в такое состояние, которое обеспечивает нормальное и правильное с позиций закона функционирование бюджетных фондов, соблюдение финансовых обязательств государства и территориальных образований перед населением. Тем самым вне «регулирования» как понятия социального, политико-правового функционирование бюджетной системы невозможно. Категория же «бюджетное регулирование» приобрела специальный смысл, выступая с позиций методологии

формирования юридических понятий, понятием «консолидированным» [32, с. 33-34]. Такие понятия «возникают по типу органических в различных областях знаний, но используются в сфере права и приобретают статус правовых». «Понятия образуются ... благодаря тому, что сначала воспринимаются и перерабатываются существенные свойства» [35, с. 354].

Бюджетное регулирование в финансовом праве – не просто выражение следствия юридической регламентации общественных отношений в области бюджета, но как «консолидированная» категория приобрела специальный смысл и предназначение: упорядочение, посредством юридической регламентации «налаживание» вопросов перераспределения бюджетных средств между бюджетами бюджетной системы государства в различных формах в целях обеспечения наполнения доходами территориальных бюджетов. Данные характеристики как основа сущности бюджетного регулирования анализируются большинством финансоведов [7, с. 3-7; 8, с. 26-31; 10, с. 7-23; 18, с. 9-13; 21, с. 5-39; 22, с. 348-384; 25, с. 236-250; 27, с. 5-179; 28; 29, с. 225-240; 30; 33, с. 122-132; 36]. Но вот относительно форм перераспределения бюджетных ресурсов между бюджетами разных уровней бюджетной системы мнения ученых и специалистов различаются: одни относят к бюджетному регулированию формы финансовой поддержки бюджетов территориальных образований, входящих в состав государства (формы и виды «финансовой помощи» – дотации, субсидии, субвенции, согласно терминологии Бюджетного кодекса РФ [2] в ранее действующей редакции). Другие специалисты бюджетным регулированием охватывают также и практику нормативного установления и последующего распределения видов и объема налоговых доходов между бюджетами разных уровней [21; 30]. Бюджетное регулирование призвано отразить процесс разграничения доходов и расходов по уровням бюджетной системы, в связи с чем выделяются «методы бюджетного регулирования» как формы передачи денежных средств из одного бюджета в другой посредством взвешенной регламентации финансирования территориальных органов власти с целью восполнения недостатка у них бюджетных средств [29, с. 225-240]. Бюджетное регулирование затрагивает и разграничение самих бюджетных полномочий, не только бюджетных средств. Ведь с позиций правоприменительной практики «передел» бюджетных средств по объемам и источникам и есть следствие реализации бюджетных полномочий, отведенных конкретным субъектам бюджетного права.

При всех различиях подходов к сущности и природе бюджетного регулирования, бесспорно, в основу бюджетного регулирования положены свойства нормативной упорядоченности финансовых отношений в области бюджета, а также выполнение им регулятивной и распределительной функции по отношению к финансам. И именно это выражает специфику функционального предназначения бюджетного регулирования как самостоятельной категории в финансовом праве, его подотрасли – бюджетном праве.

Итак, обратимся к отдельным свойствам бюджета и развивающихся в сфере бюджетной системы финансовым правоотношениям, имеющим информационное концептуальное значение для выявления содержательных характеристик бюджетного регулирования как категории, «явления» в финансовом праве и связанных с ним отраслях права (прежде всего, конституционном, имеющим базовый характер для любого отраслевого регулирования). Используем в данном случае традиционный для финансово-правовой науки России подход рассмотрения бюджета в трех аспектах: экономическом, публично-правовом, материально-правовом [13, с. 78-200; 22, с. 98-114; 25, с. 58-101; 37, с. 6-54].

В экономическом смысле сопоставляемый с содержанием бюджетного регулирования бюджет отвечает свойствам, присущим финансовым отношениям, реализуемым в рамках широко понимаемой экономической системы, в содержание которой входит и финансовая система и часть ее «механизма», бюджетная система, устой формирования и использования экономических ресурсов субъектами хозяйствования. При всем том, что экономическое понимание бюджета в литературных источниках финансово-правовой науки,

рассматривается, как правило, в последнюю очередь, вне сомнения для исследуемой нами категории «бюджетное регулирование» экономические факторы выступают чуть ли не самым первым моментом, предопределяющим установление в законе мер и мероприятий бюджетного регулирования и бюджетной поддержки, вызывающим к юридикации соответствующего явления. Бюджет и сопутствующие его функционированию отношения, в том числе развивающиеся в рамках и в связи с бюджетным регулированием, носят распределительный характер в контексте перераспределения денежных ресурсов между хозяйствующими субъектами, государством, территориальными образованиями. Первичное распределение денежных средств в области бюджета осуществляется при взимании доходов в форме различных обязательных налоговых и иных платежей хозяйствующих субъектов в бюджет. Вторичное распределение выражено в осуществлении расходов бюджета – перераспределении денежных средств из фонда государства в пользу хозяйствующих субъектов. В литературе также как самостоятельное рассматривается территориальное распределение бюджетных средств – важнейшая функция бюджета, финансов [29, с. 221-230]. Именно данный аспект распределения бюджетных средств имеет концептуальное значение для исследования бюджетного регулирования как финансово-правовой и, вместе с этим, финансовой (экономической) категории.

В контексте развиваемых в бюджетном регулировании экономических свойств бюджета заметим, что в сущности бюджетного регулирования проявляется распределительная функция финансов, имеющая отношение к взаимосвязанной экономической и правовой природе бюджета и обрабатываемых в данной сфере категорий финансового права. Эта функция, обладая экономическими свойствами в контексте территориального развития и благосостояния государства и общества, выражает арсенал воздействия государства на возможности перераспределить ресурсы своей бюджетной системы таким образом, чтобы оптимизировать финансовую обеспеченность территориальных образований в составе Российской Федерации. Реализация распределительной функции финансов в рассматриваемой сфере – возможность оказать финансовую поддержку субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по результатам политики уже отведенного им конституционного статуса равноправия и самостоятельности. Конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации предполагает равенство их конституционного статуса и базирующихся на нем отраслевых статусов, т.е. равенство прав и обязанностей, пределов и оснований ответственности, закрепленных в Конституции РФ [1] и отраслевом законодательстве [3] за субъектами РФ. Территориальные образования «низшего порядка», но одного уровня – муниципальные образования – также имеют равенство правовых статусов, гарантированное Конституцией РФ и развивающимися ее положениями законами. Это необходимо для обеспечения интересов государства на территориальных уровнях: «Самоуправление – есть форма государственного управления» [16, с. 27]. При всей позитивности оценки равенства и самостоятельности субъектов Российской Федерации, равенства и самостоятельности субъектов муниципальных образований одного уровня [15, с. 12], с позиции финансового права это равенство несет в себе немало проблем – как сугубо финансово-правовых, так и социально-экономических, финансовых, политических. Можно даже ставить вопрос о снижении ценности указанного конституционного принципа в российской действительности. Все дело в том, что неравные экономические возможности территориальных образований одного уровня не позволяют им равнозначно функционировать и пользоваться приобретенным статусом как благом. Иными словами, с одной стороны, уже сложившиеся подходы и результаты территориального распределения ресурсов бюджетной системы не создают в России для субъектов федерации и муниципалитетов оптимальные возможности для реализации своего конституционного и отраслевого статуса. С другой стороны, это все же актуализирует роль и значение инструментария бюджетного регулирования для снижения остроты сложившейся ситуации – но бюджетного регулирования в оптимизированном виде, акцентирующем больше

внимания на нуждах территориальных образований, основывающихся на отлаженных объективных критериях и условиях распределения бюджетных средств.

Субъекты Российской Федерации имеют неодинаковые хозяйственные характеристики – а именно разный потенциал формирования бюджета из налоговых и иных доходов в связи с неравнозначностью финансово-экономической составляющей предприятий, отраслей промышленности и иных субъектов, от хозяйственной деятельности которых бюджет черпает обязательные платежи. Перспективные для доходной базы бюджета отрасли промышленности, сферы услуг в регионах также вариативны, не всегда прибыльны, сами нуждаются в поддержке, как и нуждается в поддержке и население территориальных образований вследствие нюансов географических и климатических условий, усложненной подачи услуг и благ по причине удаленности территорий и разрозненности населений. Интересной в подтверждение наших доводов представляется работа профессора О.Н. Горбуновой «Экологическая катастрофа и финансовое право», вышедшая в свет в журнале «Финансовое право» в 2010 г. [13, с. 350-365]. Тем самым складывающиеся в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях обстоятельства, наоборот, актуализируют инструментарий бюджетного регулирования – в аспекте трат бюджета, нежели перспектив активного поступления в него денежных средств извне. И такая ситуация подтверждает вывод о снижении на практике ценности равенства территориальных образований одного уровня: получив расширенные права территории их на самом деле не могут реализовать, а возложенные равные обязанности и коррелирующие им меры ответственности за недолжное поведение и обеспечение гарантий в пользу граждан становятся для субъектов РФ (муниципальных образований) тяжким бременем. Все это приводит к затруднениям хозяйственного плана, которые даже при качественном законодательстве невозможно нейтрализовать ввиду отсутствия должного обеспечения территориальных образований денежными ресурсами – бюджетными средствами. Поэтому, вне сомнения, рассредоточение публичных полномочий между федерацией и ее субъектами (муниципальными образованиями), наделение вторых равными полномочиями «между собой», с позиции финансового права – децентрализация бюджетных ресурсов, целесообразны в той мере, в какой они позволяют выполнить функции территориальных образований. Ведь на самом деле «в федерации суверенитет принадлежит не отдельной территории, а принадлежит территориям в их соединении» [14, с. 172-189], что отвечает концепции союзного государства [17, с. 58; 20]. Финансовые тяготы территориальных образований в составе федераций, зачастую не снимаемые даже бюджетным регулированием, служат поводом к рассуждениям о том, что все способы «создания некоего государственного образования, заслуживающего название федерации, обречены на провал, если они не принимают во внимание ...необходимость сбалансированного распределения доходов государства с целью создания – в интересах центра и регионов – финансово независимых и самодостаточных составных частей этого федеративного государства» [10, с. 8].

На нейтрализацию обозначенных негативных моментов в практике субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их финансовом обеспечении в значительной мере и работает «бюджетное регулирование». В силу обозначенных предпосылок своей значимости в юридическом, финансово-правовом, непосредственно, отношении, социально-экономическом, финансовом, политическом отношении, оно получило идеологическое оформление как самостоятельная категория. А будучи связано с разрешением вопросов финансового, бюджетного характера («передел» бюджетных денег) и сопутствующих организационно-процедурных вопросов распределения финансов, получило статус категории терминологического аппарата именно финансового права – финансового права как науки, отрасли законодательства, требования которой получают реализацию в правоприменительной практике в области публичных финансов. И, заметим, с учетом дифференциации содержания системы финансового права, выделения в нем бюджетного права как подотрасли права финансового со специальным предназначением, бюджетное

регулирование получает выражение в отдельном бюджетно-правовом институте «бюджетное регулирование». При этом бюджетное регулирование, имея отношение напрямую именно к бюджету, его распределению и использованию, не может рассматриваться в отрыве от налогового права – также составляющей отрасли финансового права, на что мы обращаем внимание в настоящей работе. Ведь распределяются между территориальными образованиями бюджетные доходы, в общем объеме которых и ранее аккумулированные на основе норм налогового права налоговые платежи. Специалисты усматривают в системе бюджетного регулирования налоговый потенциал [30]. Тем самым бюджетное регулирование выражает системные связи между финансово-правовыми институтами и отраслями, имеет комплексное значение как с позиций содержания финансового права, на терминологии которого оно непосредственно основано, так и связи между отраслями права. Бюджетное регулирование связано как с доходами, так и расходами бюджета. Экономисты считают, что полное использование доходов по месту их образования было бы экономически не оправданно, это нарушало бы пропорциональность в развитии хозяйственной составляющей страны [6, с. 297]. Более того, территориальное распределение денег между бюджетами выступает действенным инструментом воздействия государства на экономику, актуальным в содержании такой функции, исследуемой применительно к государственным расходам (государственное регулирование экономики) [31, с. 58-59]. Такие экономически оправданные подходы положены в основу публичного бюджетирования, планирования бюджетом передела бюджетных ресурсов между государством и территориями.

Анализ бюджетного регулирования в указанном ключе – сопоставлении юридических и ориентированных непосредственно на экономику положений – кажется на первый взгляд хаотичным в осмыслении его сущности, но заслуга такого подхода – в многостороннем выражении свойств объекта исследования, проявляющихся в его взаимосвязи с бюджетом как экономической, публично-правовой, материально-правовой категорией.

Говоря с позиций публично-правовых аспектов бюджета, заметим, такой аспект присущ всем связанным с ним категориям, и бюджетному регулированию также. В ракурсе нашего исследования публично-правовой аспект бюджета и бюджетного регулирования непосредственно получает выражение в базировании мер и форм бюджетного регулирования на нормативных установлениях, получающих официальное юридическое закрепление в законе, правовом акте, утверждающем бюджет – основной финансовый план государства, территориальных образований в его составе. Именно на положениях закона о бюджете основывается ежегодная политика финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Иными словами, с практической точки зрения инструментарий бюджетного регулирования получает реализацию с утверждением бюджета. В составе бюджета указано, сколько денежных средств и предоставляемых в какой форме ежегодно отводится территориям на поддержку их функционирования, выполнение целевых программ, финансовых обязательств перед населением. Поэтому бюджетное регулирование – категория динамичная, выраженность тех или иных свойств ее содержания обусловлена тенденциями финансово-правовой политики, юридизированных на уровне утверждающего бюджет закона. В свою очередь, принятие закона о бюджете основывается на положениях Бюджетного кодекса РФ. Отмеченное не только показывает наличие в природе бюджетного регулирования публично-правовых сущностных свойств, выражающих его взаимосвязь с бюджетом, но и свидетельствует о некой политизированности бюджетного регулирования. Бюджетное регулирование – одна из тех категорий финансового права, которая наиболее тесно связывает само финансово-правовое регулирование в государстве с проводимой в нем политикой в отношении бюджетной системы. «Наука политики рассматривает государство в его жизни и развитии, указывает на цели, к которым направляются общественные стремления и пути» [11, с. 1-2]. Бюджетное регулирование – неотъемлемая часть финансовой деятельности государства, обеспечивающая развитие его

территорий, в связи с этим – развитие общества за счет оптимально перераспределяемых публичных финансов на расходы территорий в жизненно важных сферах.

Политизированность бюджетного регулирования – предмет размышлений представителей финансово-правовой и финансовой науки, дискуссий и толков в средствах массовой информации [7, с. 3-7; 10, с. 7-10; 18, с. 9-13; 30; 33]. В исторически значимой литературе по финансовому праву политические аспекты разных форм бюджетного регулирования отмечались еще в 1900-х годах: «Успех выдачи субсидий часто зависит от степени изворотливости того или иного представителя земства, от личных его знакомств в столичных сферах». Так присутствие субъективного фактора при выдаче субсидий было констатировано в работе известного ученого И. Озерова в работе «Земское обложение и в чем должна состоять суть его реформ» [24, с. 33]. И, надо заметить, что с тех пор мало что изменилось в практике планирования и реализации финансовой поддержки в режиме бюджетного регулирования, несмотря на развитую нормативную правовую базу распределения дотаций, субсидий, субвенций – их официальное юридическое регулирование, основанное на объективных правилах бессрочного обезличенного действия (например, Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2020 г. № 86 (ред. от 22 июля 2021 г.) «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на стимулирование увеличения производства масличных культур» [4]; Приказ Федерального агентства по делам национальностей от 25 июня 2021 г. № 74 «Об утверждении Порядка отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России» [5])). И поскольку, как отметил философ Платон, «существенный вопрос Политики есть вопрос о справедливости» [26, с. 5], «справедливость» должна присутствовать в характере всех ориентированных на государственную политику категориях, в том числе имеющих юридические основы, что, в общем-то, является обязательным для таковых категорий. «Справедливость» в инструментарии бюджетного регулирования возможно обеспечить, усилить за счет универсализации подходов распределения бюджетных средств между территориями, внимательного отношения к нуждам населения. Отмеченное, помимо всего, выражает социально-экономическое предназначение бюджетного регулирования. И такое его свойство является важнейшим в современный период. Все больше представители финансово-правовой науки обращаются к исследованию социальных черт финансового права, финансовой деятельности государства, налогов и бюджета [9, с. 3-113].

С позиций публично-правовых аспектов анализируемых категорий также заметим, что перераспределение денежных – бюджетных – средств в ходе мер и мероприятий бюджетного регулирования обуславливает наличие в нем процессуальных начал, присущих юридическим категориям и нормативной регламентации общественных отношений. Согласно философскому познанию, «движение» – есть «понятие процессуального феномена, охватывающего все типы изменений и взаимодействий» [23, с. 289]. Бюджетное регулирование нельзя рассматривать в отрыве от такой категории финансового права, как «бюджетный процесс», поскольку прежде чем бюджетные средства между территориями распределять, необходимо заложить в бюджет соответствующие показатели расходов и доходов, а в этом деле без процедур никак не обойтись. Таким образом, значение юридического процесса для бюджетного регулирования велико.

Материально-правовое понимание бюджета в бюджетном регулировании получает выражение в мерах экономии бюджетного фонда как обособленной совокупности публичных финансов государства и территориальных образований, которые должны предприниматься даже в условиях объективно необходимых мероприятий, финансируемых мерами бюджетного регулирования. О субсидиях в инструментарии бюджетного регули-

рования высказано в истории финансового хозяйства такое суждение: «Государственное казначейство не располагает достаточными средствами. Такую меру оно может применять лишь в исключительных случаях: при передаче обязательств земствам» [24, с. 32]. Бюджетное регулирование признается действенным средством управления в области бюджета как материальной категории [18, с. 9].

Мы сформулировали наши выводы относительно бюджетного регулирования с позиций его взаимосвязи с бюджетной системой государства, взаимообусловленности свойствами категории «бюджет», предполагая, вместе с этим, что читатель знаком с общепризнанными характеристиками бюджетного регулирования как правовой категории и дискуссиями в этой сфере. Бюджетное регулирование как финансово-правовая категория представляет собой бюджетно-правовой инструмент распределения бюджетных средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы государства, основанный на установленных финансовым законодательством формах и видах оказания бюджетной поддержки территориальным образованиям в составе государства, подходах разграничения доходных источников, реализуемый посредством специальных нормотворческих и правореализационных процедур. По нашему мнению, бюджетное регулирование является комплексной, консолидированной правовой категорией, сочетающей в себе элементы правового механизма и публичной финансовой деятельности, в которой данный механизм находит свое проявление.

Таким образом, в широком значении финансово-правовая категория «бюджетное регулирование» представляет собой основанный на принципе бюджетного федерализма правовой механизм распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, включающий в себя систему установленных в действующем бюджетном законодательстве специальных правовых форм (методов) и выражающийся в урегулированной бюджетным законодательством бюджетной деятельности публично-правовых образований, в лице их компетентных органов, по распределению и перераспределению расходных полномочий, распределению (закреплению) собственных доходов, перераспределению регулирующих доходов, определению видов и лимитов источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения их сбалансированности, а также по финансовому (бюджетному) контролю на всех стадиях указанной бюджетной деятельности, в целях реализации задач и функций современного инновационного общества, обеспечения единства и устойчивости финансовой системы Российской Федерации, ее государственного суверенитета. Указанное комплексное определение бюджетного регулирования отражает обе стороны данного правового явления: как механизма, при помощи которого законодатель воздействует на межбюджетные отношения, и как особой разновидности бюджетной деятельности, осуществляемой в целях сбалансированности всей бюджетной системы Российской Федерации для финансового обеспечения ее инновационного развития.

Значимость бюджетного регулирования для общества, государства – функционирования его бюджетной системы и отдельных бюджетов послужила основой для сформулированного в финансово-правовой науке вывода о включении инструментария бюджетного регулирования в универсальную юридическую конструкцию бюджетного устройства государства. Х.В. Пешкова предлагает рассматривать бюджетное регулирование, межбюджетные отношения в качестве слагаемого «бюджетного метода ведения государственного хозяйства» – категории финансового права, разработанной ею в рамках докторской диссертации, защищенной в 2014 г. в Институте государства и права Российской академии наук на тему «Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция)» [25, с. 101-117, 236-250].

Бюджетное регулирование, вне сомнения, следует причислять к важнейшим категориям в понятийно-категориальном аппарате финансового права, при этом важно подчеркнуть межотраслевое значение бюджетного регулирования. И в базовой отрасли рос-

сийского права – конституционном праве – присутствует целый ряд важнейших положений, определяющих природу бюджетного регулирования, в том числе нормы о распределении между Российской Федерацией и ее субъектами финансовых полномочий. Такие свойства бюджетного регулирования и его межотраслевое значение ничуть не влияют на восприятие его специального характера, отраслевой принадлежности финансовому праву, но показывают его фундаментальное значение для идеологии воздействия на сферу публичных финансов в целом. Вне бюджетного регулирования государство не может существовать, поскольку оно как финансово-правовое явление позволяет наделить территории государства необходимыми денежными средствами для обеспечения существования в любом смысле. Правильно в свое время заметил В.М. Гессен: «Противоположение местных польз и нужд пользам и нуждам общегосударственным представляется ...безусловно несостоятельным. Каждый общегосударственный интерес является в то же время местным, каждый местный – общегосударственным» [12, с. 125]. Поэтому сложившееся в государстве бюджетное регулирование – следствие внимания государства посредством использования правовых режимов финансового права к нуждам и потребностям территориальных образований, входящих в его состав, нуждам и потребностям граждан. При том, что, вне сомнения, вряд ли можно привести пример государства, в котором бы не возникло проблем во взаимоотношениях между «центром» и территориальными образованиями, остроту этих проблем необходимо снижать за счет финансово-правового регулирования, взвешенного и учитывающего финансовые интересы на разных территориальных уровнях, в том числе посредством взвешенного, экономически оправданного, социально и политически справедливого бюджетного регулирования. В развитых странах эволюция бюджетного регулирования и финансово-правового оформления связей между территориальными образованиями – предмет непрерывного совершенствования законодательства, попыток преодоления территориальных дисбалансов [19, с. 6-61; 38, р. 5-56; 39, р. 6-78].

В настоящей работе автор изложил собственное мнение относительно финансово-правовых свойств бюджетного регулирования в контексте взаимосвязи данной категории с конституционными устоями государства и общества, социально-экономическим развитием, финансово-экономической политикой.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
2. Бюджетный кодекс РФ : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823 ; 2020. - № 52. – Часть I. – Ст. 8594.
3. Федеральный закон 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2013. - № 23. – Ст. 2875.
4. Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2020 г. № 86 (ред. от 22 июля 2021 г.) «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на стимулирование увеличения производства масличных культур» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 6. – Ст. 690.
5. Приказ Федерального агентства по делам национальностей от 25 июня 2021 г. № 74 «Об утверждении Порядка отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России» // Справочная правовая система

«КонсультантПлюс» ; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 28.07.2021. Начало действия документа – с 8 августа 2021 г.

6. *Аллахвердян Д.А.* Финансово-кредитная система СССР / Д.А. Аллахвердян. – Москва: Наука, 1982. – 366 с.

7. *Андреева Е.М.* Анализ бюджетного регулирования в Российской Федерации в аспекте реализации целей социально-экономического развития России / Е.М. Андреева // Финансовое право. – 2019. – № 9. – С. 3-7.

8. *Андриевский К.В.* Бюджетно-правовые нормы как режимные характеристики бюджетного регулирования / К.В. Андриевский // Финансовое право. – 2020. – № 3. – С. 26-31.

9. *Беликов Е.Г.* Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности / Е.Г. Беликов / Под ред. Е.В. Покачаловой. – Москва: Юрлитинформ, 2016. – 296 с.

10. *Бланкенагель А.* Бюджетное право и федерализм / А. Бланкенагель // Бюджетное устройство в Российской Федерации : сборник статей. Составитель О.Б. Сидорович. – Москва, 1997. – С. 7-24.

11. Блюнчли. Общее государственное право. Том 1 / Блюнчли. – Москва: В университетской типографии (Катков и К), 1865. – 454 с.

12. *Гессен В.М.* Вопросы местного самоуправления / В.М. Гессен. – Санкт-Петербург : Типо-Литография А.Е. Ландау, 1904. – 237 с.

13. *Горбунова О.Н.* Избранное / О.Н. Горбунова. – Москва: РГУП, 2017. – 543 с.

14. *Дунаев В.И., Никитский А.А.* Очерки науки о государстве / В.И. Дунаев, А.А. Никитский. – Москва: Книгоиздательство «Польза», В. Антик и К, 1909. – 208 с.

15. *Евдокимов И.В.* Проблемы правового регулирования статуса субъектов Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / И.В. Евдокимов. – Екатеринбург, 1999. – 24 с.

16. *Елистратов А.И.* Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – Изд-е 2. – Москва, 1917. – 294 с.

17. *Жилин А.А.* Теория союзного государства / А.А. Жилин. – Киев: Типография И.И. Чоколова, 1912. – 359 с.

18. *Завьялов Д.Ю.* Целевое межбюджетное регулирование в бюджетной системе Российской Федерации как инструмент бюджетного управления / Д.Ю. Завьялов // Финансы. – 2012. – № 10. – С. 9-13.

19. *Зарецкая С.Л., Капранова Л.Д.* Бюджетный процесс в США / С.Л. Зарецкая, Л.Д. Капранова // Бюджетный федерализм опыт развитых стран : сборник обзоров. – Москва, 1996. – С. 6-61.

20. *Златопольский Д.Л.* Государственное устройство СССР / Д.Л. Златопольский. – Москва : Юрид. лит, 1960.

21. *Игудин А.П.* Использование в России совместных налогов для межбюджетного регулирования / А.П. Игудин // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 17-20.

22. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина. – Москва: Норма, 2002. – 456 с.

23. Новейший философский словарь. – Москва: Интер-пресссервис ; Книжный Дом, 2001. – 1280 с.

24. *Озеров И.* Земское обложение и в чем должна состоять суть его реформ / И. Озеров. – Москва: Типография Товарищества И.Д. Сытина, 1906. – 56 с.

25. *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).

26. Платон. Политика или государство. Часть III / Платон. – Санкт-Петербург: типография духовного журнала «Странникъ», 1863. – 531 с.
27. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / под ред. Г.В. Петровой. – Санкт-Петербург : Юридический центр-Пресс, 2003.
28. Рыбакова Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений / Р.Ю. Рыбакова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. – № 9.
29. Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / А.Д. Селюков. – Москва : Национальный институт бизнеса, 2003. – 432 с.
30. Суглобов А.Е., Слободчиков Д.Н. Налоговый потенциал в системе бюджетного регулирования: этапы развития и перспективы / А.Е. Суглобов, Д.Н. Слободчиков // Налоги и налогообложение. – 2009. – № 8.
31. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования / В.Н. Сумароков. – Москва : Финансы и статистика, 1996. – 224 с.
32. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы современного правоведения : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург, 2002. – 46 с.
33. Ткаченко Р.В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе / Р.В. Ткаченко // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 11. – С. 122-132.
34. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка. Современная редакция / Д.Н. Ушаков. – Москва : ООО «Дом славянской книги», 2009. – 960 с.
35. Философский энциклопедический словарь. – Москва: ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
36. Швецов Ю.Г., Бутакова О.В. Методические основы совершенствования бюджетного регулирования в Российской Федерации / Ю.Г. Швецов, О.В. Бутакова // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2008. – № 3.
37. 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.
38. Adrian C.R., Fine M.R. State and Local Politics / C.R. Adrian, M.R. Fine. – Chicago : Nelson-Hall Publishers, 1991. – 447 p.
39. Axelrod D. A Budget Quartet. Critical Policy and Management Issues / D. Axelrod. – New York : St. Martin Press, 1989. – 212 p.