

Понятие и структура бюджетного устройства Российской Федерации

The Concept and Structure of the Budget Structure of the Russian Federation

Пешкова (Белогорцева) Х.В.

д-р юрид. наук, профессор кафедры социально-гуманитарных и финансово-правовых дисциплин, ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», главный редактор журнала «Журнал юридических исследований»

Peshkova (Belogortseva) Kh.V.

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Social-Humanitarian and Financial-Legal Disciplines, Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Editor-in-Chief of the “Journal of Law Sciences”

e-mail: peshkova1@yandex.ru

Аннотация

В настоящей работе поставлена цель формулирования структуры бюджетного устройства государства. Сформулирована классификация элементов бюджетного устройства государства. Поставлена проблема несовершенства бюджетного законодательства Российской Федерации по линии определения понятия бюджетного устройства Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное устройство государства, бюджетная система, бюджетное законодательство, бюджетные правоотношения.

Abstract

In this paper, the aim is to formulate the structure of the budget structure of the state. The classification of elements of the budget structure of the state is formulated. The problem of the imperfection of the budget legislation of the Russian Federation in the definition of the concept of the budget structure of the Russian Federation is posed.

Keywords: budget; budget structure of the state; budget system; budget legislation; budget legal relations.

Российское законодательство не закрепляет дефиницию бюджетного устройства Российской Федерации (России), его составных элементов. Анализ структуры разд. I Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) под названием «Бюджетное устройство Российской Федерации» позволяет предположить, что закон бюджетным устройством охватывает совокупность следующих элементов (хотя в буквальном смысле не устанавливает): бюджетная классификация Российской Федерации; бюджетная система Российской Федерации и принципы бюджетной системы (гл. 3-5 БК РФ). Но такие элементы, в свою очередь, подразумевают ряд иных элементов, выражающих свойства бюджетного метода ведения государственного хозяйства, бюджетно-правовые характеристики государства, выявленные в ходе настоящего исследования (доходы, расходы, межбюджетные отношения, бюджетный процесс, бюджетный контроль и др.). Это ставит вопрос о том, что содержание юридической конструкции бюджетного устройства России выходит за рамки его трактовки российским законодательством – на уровне включения в БК РФ указанного раздела.

Бюджетное устройство государства связано с установлением и развитием бюджетных правоотношений различных видов. Это делает целесообразной

конкретизацию элементов бюджетного устройства России в контексте так называемых «правовых средств» – универсальной правовой категории, определяющей суть правового регулирования в любой сфере общественных отношений, в том числе в сфере функционирования бюджетного устройства.

В теории права правовые средства понимаются как «правовые инструменты», оперирование которыми позволяет устанавливать и осуществлять права и обязанности уполномоченных в деятельности субъектов, а, значит, реализовать содержание правоотношений, достичь результатов деятельности [15, с. 5]. Рассмотрение правовых средств в аспекте «результатов деятельности» представляет особый интерес для нашего исследования, затрагивающего вопросы управленческого характера бюджетных правоотношений, элементов бюджетного устройства – поскольку достижение конкретных результатов должно являться конечной целью управления. Правовые средства («инструменты»), позволяющие достичь цели правового регулирования, обеспечивают удовлетворение интересов субъектов права. Они имеют «информационно-энергетические» качества, проявляющиеся в конкретных правовых отношениях [10, с. 4-8; 11, с. 105]. Соответственно, правовые средства в контексте бюджетного устройства выражают направления, особенности бюджетно-правового регулирования, содержание прав и обязанностей задействованных в бюджетной деятельности субъектов, реализуемых в рамках бюджетных правоотношений, развивающихся в целях достижения результатов бюджетного метода ведения государственного хозяйства – формирования финансовой основы задач и функций государства, отлаженного взаимосвязанного функционирования звеньев финансовой системы и др. Освещение в общем виде правовых средств применительно к бюджетному устройству имеет информационное значение для раскрытия поставленного вопроса, позволяя определить состав элементов бюджетного устройства России.

Согласно теории права, роль правовых средств выполняют различные элементы «юридической надстройки» [2, с. 153, 256; 11, с. 105]. Применительно к бюджетному устройству Российского государства имеют значение следующие правовые средства: нормы права; режим правового регулирования как «инструмент» упорядочения отраслевых отношений (нормы бюджетного права); права и обязанности субъектов правоотношений (бюджетная компетенция); сами правоотношения (бюджетные правоотношения); действия, удовлетворяющие интересы субъектов права, в данном случае – субъектов бюджетного права, обеспечивающие достижение социально полезных целей; правовые средства специального характера, соответствующие «институциональным образованиям» системы отрасли права – бюджетного права как подотрасли финансового права (бюджеты бюджетной системы РФ, доходы и расходы, межбюджетные трансферты, бюджетный процесс, бюджетный контроль и др. – соответствующие им действия уполномоченных субъектов) [1, с. 13; 10, с. 7; 17, с. 32-33].

Таким образом, правовые средства, соответствующие бюджетному устройству, неоднородны. Выражая общие черты бюджетно-правового регулирования, они обуславливают цели и юридические последствия развития конкретных бюджетных правоотношений, способы обеспечения их должной реализации. Правовые цели бюджетно-правового регулирования и, непосредственно, функционирования бюджетного устройства, реализуются посредством установления и применения разнородных «правовых инструментов» (применительно к бюджетному устройству Российского государства – бюджетная система РФ, принципы бюджетной системы РФ, доходы и расходы бюджетов бюджетной системы РФ, бюджетный процесс, бюджетная компетенция, бюджетно-правовая норма, бюджетный контроль, ответственность за несоблюдение бюджетного законодательства и др.). Это подтверждает, что содержание юридической конструкции бюджетного устройства связано с установлением и реализацией нормативных требований к бюджетным правоотношениям различных видов, т.е. бюджетное устройство России имеет сложную структуру.

Следовательно, состав элементов (структура) бюджетного устройства Российского государства выходит за рамки установленного законом, если можно считать установлением элементов бюджетного устройства включение в БК РФ раздела с соответствующими названием и положениями, не конкретизирующими в буквальном смысле перечень этих элементов.

Детальное исследование сущности категории «бюджетное устройство» позволяет утверждать, что содержание бюджетного устройства России включает следующие элементы: устанавливаемая бюджетно-правовыми нормами бюджетная компетенция Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, реализуемая в бюджетных правоотношениях в лице уполномоченных органов власти; бюджеты бюджетной системы РФ (бюджеты публично-правовых образований в составе Российской Федерации, бюджеты государственных внебюджетных фондов); принципы бюджетной системы РФ; бюджетная классификация РФ; доходы и расходы, источники финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы РФ; межбюджетные отношения (межбюджетные трансферты), опосредующие взаимосвязь бюджетов бюджетной системы РФ в связи с бюджетным регулированием; бюджетный процесс; бюджетный контроль; юридическая ответственность за нарушение бюджетного законодательства России и др.

Как видно из приведенного перечня, элементы бюджетного устройства России неоднородны по содержанию и функциональному предназначению, выражают различные характеристики и виды бюджетных правоотношений. Это создает предпосылки для классификации указанных элементов.

В зависимости от аспекта изучения явлений в основу их классификации должны быть положены различные свойства. На наш взгляд, для раскрытия сущности бюджетного устройства Российской Федерации на уровне концептуального подхода информационную значимость имеет классификация его элементов в соответствии со следующими критериями: 1) содержание, роль элемента для бюджетной деятельности государства и муниципальных образований; 2) функции права, с реализацией которых связаны элементы; 3) характер бюджетных правоотношений (материальные либо процессуальные), обеспечивающих реализацию элементов; 4) значение элемента для функционирования бюджетного устройства. Охарактеризуем подробнее элементы бюджетного устройства России с учетом сформулированных критериев.

По критерию содержания, роли элемента для бюджетной деятельности государства (муниципальных образований) выделяются следующие элементы:

а) упорядочивающие – оказывающие регулирующее воздействие на бюджетные правоотношения: например, нормы бюджетного права, предопределяющие содержание законодательного регулирования бюджетных правоотношений – бюджетного законодательства России; принципы бюджетной системы РФ (ст. 28-38.2 БК РФ); правовые требования к процедурам бюджетного процесса, осуществляемого на уровне Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 184.1-242 БК РФ);

б) выступающие в качестве объекта бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (в отдельных случаях – объектов бюджетных правоотношений непосредственно): бюджеты бюджетной системы РФ (бюджет Российской Федерации, бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований, бюджеты государственных внебюджетных фондов) (ст. 10 БК РФ); правовой акт о бюджете (ст. 11 БК РФ); бюджетные средства в различных формах, согласно бюджетной классификации (ст. 39-64 БК РФ) и др.;

в) опосредующие функционирование бюджета как денежного фонда: доходы и расходы бюджетов бюджетной системы РФ, источники финансирования дефицита бюджетов, подчиняющиеся требованиям бюджетной классификации РФ (ст. 18-23.1, 39-64 БК РФ); государственный и муниципальный долг (ст. 97-128 БК РФ); межбюджетные

трансферты (гл. 16 БК РФ); целевые фонды в составе бюджетов (фонды межбюджетных трансфертов, резервные, дорожные фонды и др.) (ст. 81-82, гл. 16 БК РФ) и т.д.;

г) управленческие, выполняющие организационную, информационную роль: бюджетный процесс как совокупность процедур по приданию бюджету бюджетной системы РФ формы правового акта (гл. 20-25.1 БК РФ); кассовое обслуживание исполнения бюджетов; бюджетный контроль, по результатам которого возможно привлечение к ответственности за нарушение бюджетного законодательства в случае установления факта правонарушения (ст. 265-270.2 БК РФ); целевые программы (ст. 179 БК РФ); консолидированные бюджеты (ст. 13-15 БК РФ); формы взаимодействия публично-правовых образований в рамках бюджетных правоотношений, в том числе в порядке бюджетного регулирования (по поводу распределения видов доходов и расходов между бюджетами; согласования объемов и форм межбюджетных трансфертов; установления нормативов отчислений налоговых и неналоговых доходов из одного бюджета бюджетной системы РФ в другой; разграничения бюджетной компетенции) (ст. 58, 132-133 БК РФ) и др.

Предлагаемая группировка элементов бюджетного устройства России в значительной степени учитывает направления, сферы проявления бюджетной деятельности государства (муниципальных образований). Бюджетная деятельность, как отмечалось, является разновидностью финансовой деятельности государства, носит управленческий характер. Это свойство распространяется и на деятельность бюджетную, подразумевающую воздействие в той или иной форме на бюджеты бюджетной системы и опосредующие их функционирование бюджетные правоотношения различных видов (материальные и процессуальные, регулятивные и охранительные и т.д.). Однако, в конечном счете, бюджетная деятельность оказывает управленческое воздействие и на иные виды финансовых правоотношений, помимо бюджетных, а также сферу финансов (финансовую систему) в целом.

Направления бюджетной деятельности государства, позволяющие судить о ее управленческом характере, характеризуются определенными средствами (методами) ее осуществления. К их числу относятся: регулирование; формирование, распределение и использование бюджетов (методы: определение форм зачисления платежей в бюджет – доходов (разд. II БК РФ); финансирование (ст. 69 БК РФ); кредитование как форма расходов (ст. 93.2 БК РФ); межбюджетные трансферты (гл. 16 БК РФ); процентные отчисления от доходов в бюджет (ст. 58 БК РФ)); контроль (гл. 26 БК РФ); прогнозирование (ст. 169, 173 БК РФ); планирование; организация; координация (п. 2 ст. 69.2, ст. 174.2 БК РФ). Характеристики методов бюджетной деятельности обуславливают подход к составу элементов бюджетного устройства России: бюджетный контроль (метод контроля), бюджетный процесс (методы прогнозирования, планирования), бюджетные расходы (методы финансирования, кредитования) и т.д. Реализация методов бюджетной деятельности способствует реализации элементов бюджетного устройства.

Методы бюджетной деятельности реализуются в бюджетных правоотношениях с учетом специфики их видов. Например, в материальных бюджетных правоотношениях превалирует метод регулирования, в процессуальных – используемые в бюджетном процессе, составлении ЦП прогнозирование, планирование, основанные на координации действий уполномоченных субъектов.

Методы бюджетной деятельности взаимосвязаны, дополняют друг друга. Например, регулирование (нормы бюджетного права, бюджетное законодательство) с юридической точки зрения позволяет установить состав доходов и расходов, систематизируемых бюджетной классификацией, распределение бюджетных средств в рамках межбюджетных отношений и т.д. Иными словами, содержательные особенности метода регулирования определяют содержание иных методов бюджетной деятельности. Следовательно, элементы бюджетного устройства также устанавливаются и реализуются взаимосвязано.

Таким образом, реализация элементов бюджетного устройства России опосредуется бюджетными правоотношениями разных видов, развивающимися в связи с осуществлением государством и муниципальными образованиями бюджетной деятельности. Состав бюджетных правоотношений не исчерпывается перечнем, закрепленным ст. 1 БК РФ. В частности, ст. 1 БК РФ не предусматривает межбюджетные отношения, правоотношения по финансированию дефицита бюджета, выступающие самостоятельными видами бюджетных правоотношений, исходя из законоположений (гл. 13, 16 БК РФ). В связи с этим, на наш взгляд, п. 1 ст. 1 БК РФ целесообразно скорректировать, изложив в следующей редакции:

«К бюджетным правоотношениям относятся: отношения, возникающие по поводу установления бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного устройства; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, регулирования государственного и муниципального долга, осуществления государственных и муниципальных заимствований, финансирования дефицита бюджета, предоставления из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации средств в форме межбюджетных трансфертов; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности».

В то же время предлагаемая формулировка ст. 1 БК РФ не охватывает всех видов бюджетных правоотношений, выделенных российской наукой. Например, ученые к бюджетным правоотношениям также относят отношения по поводу применения мер бюджетно-правовой ответственности, установления структуры бюджетов бюджетной системы РФ, установления бюджетной компетенции публично-правовых образований. Причисление таких правоотношений к бюджетным соответствует предмету бюджетно-правового регулирования. Тем не менее законодательство есть сознательное фиксирование, закрепление существующих общественных отношений, поэтому законоположения должны соответствовать требованиям ясности и краткости изложения установлений, «разумным пределам абстрагирования» [7, с. 13, 24, 40, 45, 63]. Поэтому абсолютно все виды бюджетных правоотношений, «предлагаемые» финансово-правовой теорией, буквально отражать в законоположениях нецелесообразно. Многие научные трактовки терминологии видов правоотношений имеют «собираательный» характер, «обобщающий» бюджетно-правовые категории (отношения по поводу установления бюджетной компетенции публично-правовых образований включают иные бюджетные правоотношения, например, касающиеся регулирования доходов и расходов бюджетов, государственного долга и др.); другие – являются абстрактными, вызывают дискуссии [3; 5; 8; 9; 14; 16]. Это не позволяет буквально закрепить соответствующие положения в законе.

По критерию функций права (права в целом и бюджетного права как совокупности отраслевых правовых норм), с реализацией которых связаны элементы бюджетного устройства, элементы бюджетного устройства России объединяются в две группы:

а) регулятивные: права и обязанности (полномочия) – бюджетная компетенция Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, их органов власти) (в том числе расходные обязательства) (ст. 7-9 БК РФ); доходы и расходы бюджетов бюджетной системы РФ, источники финансирования дефицитов бюджетов (ст. 39-74.1 БК РФ); принципы бюджетной системы РФ (гл. 5 БК РФ) и иные элементы, реализующиеся в рамках позитивной деятельности публично-правовых образований в лице уполномоченных органов власти в связи с функционированием бюджета и бюджетной системы в целом;

б) охранительные: юридическая ответственность (санкции) за нарушение бюджетного законодательства РФ (гл. 30 БК РФ (ред. от 23 июля 2013 г.)).

Выделение регулятивных элементов бюджетного устройства России связано с регулирующим воздействием норм бюджетного права на правоотношения, обеспечивающие его функционирование. По аналогии с сущностью регулятивной функции права регулятивная функция бюджетного права проявляется в установлении позитивных правил поведения, правового статуса субъектов бюджетных правоотношений (публично-правовых образований, органов власти и др.), юридических фактов, правовой связи между субъектами бюджетных правоотношений, правового режима конкретных бюджетно-правовых категорий. Бюджетные правоотношения, развивающиеся в связи с реализацией регулятивной функции бюджетного права, предполагают осуществление уполномоченными субъектами прав и неукоснительное следование обязанностям в соответствии с бюджетно-правовыми нормами.

Суть регулятивных элементов бюджетного устройства проявляется в регулятивных бюджетных правоотношениях, «оцениваемых» с точки зрения соответствия бюджетному законодательству России. В связи с этим особое значение приобретает иная разновидность элементов бюджетного устройства – охранительные. Такие элементы реализуются по результатам осуществления контроля в рамках охранительных бюджетных правоотношений, возникающих в случае установления факта нарушения норм бюджетного права, направлены на привлечение виновных субъектов к ответственности в виде применения санкций за нарушение бюджетного законодательства. Применение санкций за нарушение бюджетного законодательства заключается в установлении для субъекта правоограничений, заключающихся в возложении на него дополнительных обязанностей (уплата денежных средств в виде штрафа, устранение последствий правонарушений и т.д.). Меры и формы принуждения, применяемые к нарушителям бюджетно-правовых норм, признаются разновидностью государственного принуждения, имеющей особые основания, цель, процессуальные особенности применения.

Бюджетное право России направлено на упорядочение бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, носящей характер позитивной деятельности. Поэтому для формирования содержания такой характеристики государства, как «бюджетное устройство», основополагающее значение имеют именно регулятивные бюджетные правоотношения – соответственно, регулятивные элементы. Именно они оказывают упорядочивающее влияние на развитие бюджетных правоотношений. Охранительные элементы бюджетного устройства, по сути, носят контрольное, «гарантийное» значение для его должного функционирования. Тем не менее бюджетное устройство государства нельзя рассматривать в отрыве от юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства, поскольку ответственность – важное средство обеспечения эффективности управления общественными отношениями различных сфер, дисциплины, как и финансовой дисциплины применительно к теме настоящего исследования.

Регулятивное воздействие права, с которым, применительно к нашему исследованию, связаны особенности элементов бюджетного устройства, проявляется в статической и динамической функциях [6, с. 125]. Статическая функция бюджетного права выражается в управляющем воздействии на бюджетные отношения путем их упорядочения соответствующими правовыми институтами (институты доходов, расходов бюджета и др.); динамическая – управляющем воздействии на бюджетные отношения путем упорядочения их развития, «движения» в рамках процессов, «обслуживающих» соответствующее направление государственной деятельности. Отсюда регулятивные элементы бюджетного устройства связаны с иной их группировкой – материально-правовые и процессуальные элементы.

2.3. По критерию характера бюджетных правоотношений (материальные либо процессуальные), обеспечивающих реализацию элементов бюджетного устройства России, эти элементы делятся на две группы:

а) материально-правовые: бюджет как фонд денежных средств (бюджет Российской Федерации, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований, бюджеты государственных внебюджетных фондов – ст. 13-15 БК РФ); бюджетная система РФ как совокупность бюджетов (ст. 10 БК РФ); доходы и расходы бюджета (ст. 39-83 БК РФ); расходные обязательства публично-правовых образований (ст. 84-86 БК РФ); источники финансирования дефицита бюджета (ст. 94-96 БК РФ); межбюджетные трансферты (гл. 16 БК РФ); целевые фонды в составе бюджета (фонды межбюджетных трансфертов, резервные, дорожные фонды и др.) (ст. 81-82, гл. 16 БК РФ);

б) процессуальные (организационно-процедурные): бюджетный процесс как деятельность по приданию бюджетам бюджетной системы РФ статуса правового акта, его исполнения; бюджетные процедуры (ч. 3 БК РФ); бюджетный учет (ст. 264.1 БК РФ); бюджетная отчетность (ст. 264.2 БК РФ); временная финансовая администрация (ст. 168.1 БК РФ); целевые программы, учитываемые при составлении проекта бюджетов и исполнения бюджетов (ст. 179 БК РФ); кассовое обслуживание исполнения бюджетов (ст. 38.2 БК РФ); бюджетный контроль (гл. 26 БК РФ); принимаемые в рамках бюджетных правоотношений правоприменительные (индивидуальные финансово-правовые) акты, а также акты, предусматривающие применение мер юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства (ст. 69.2, 161 БК РФ).

Как видно из приведенной группировки элементов бюджетного устройства России, в ее основу положено деление норм права (правоотношений) на материальные и процессуальные. Материальные правовые нормы упорядочивают различными способами поведение субъектов права, их юридические права и обязанности, содержательную сторону правоотношений. Российские суды уделяют особое внимание правильному применению норм материального права в связи с развитием бюджетных правоотношений. В свою очередь, процессуальные нормы предусматривают процедуру применения материальных норм: процедуру (порядок) деятельности компетентных субъектов по осуществлению и защите норм материального права, реализации прав и законных интересов участников общественных отношений. Соответственно, материальные бюджетно-правовые нормы устанавливают компетенцию субъектов, задействованных в реализации элементов бюджетного устройства (публично-правовых образований и др.), а также состав бюджетной системы РФ, виды доходов и расходов бюджета, межбюджетных трансфертов и т.д. – все то, что обуславливает характеристики материальных бюджетных правоотношений. Процессуальные бюджетно-правовые нормы регулируют порядок выполнения предписаний материальных бюджетно-правовых норм в рамках бюджетных процедур, иных форм процессуальной деятельности субъектов бюджетного права.

На наш взгляд, более точно суть второй группы элементов бюджетного устройства отражает их обозначение не «процессуальные», а «организационно-процедурные». Согласно толковым словарям, процесс – «совокупность последовательных действий, направленных на достижение результата»; процедура – «официальный порядок действий, выполнения» (например, применяется в аспекте «процедура составления акта»); организация – «состав», «основание чего-либо», «планомерное, продуманное устройство», «внутренняя дисциплина» [12, 425, 581, 582]. Исходя из сформировавшегося подхода к терминологии, более точно суть рассматриваемой группы элементов бюджетного устройства отражает именно понятие «организационно-процедурные элементы» как охватывающее разносторонние сущностные, основополагающие черты процедур и организации, отличающихся многообразием в сфере бюджетной деятельности государства. Более того, процедуры опосредуют содержание бюджетного процесса в целом («дробят» его на действия, стадии), как и разного рода процессуальных правоотношений, так или иначе обеспечивающих функционирование бюджетной

системы. Например, с реализацией процедур связаны разработка и выполнение целевых программ, в свою очередь, имеющих самостоятельное значение для бюджетного процесса и бюджетной деятельности. Поэтому терминология «процедур» и «организации» усиливает специфику соответствующих элементов бюджетного устройства России.

Материально-правовые и организационно-процедурные элементы бюджетного устройства применяются в рамках материальных и процессуальных бюджетных правоотношений соответственно. Первые носят характер имущественных (денежных) отношений, вторые – организационных отношений, разграничиваемых в юридической литературе по экономическому критерию. Свойства обеих групп бюджетных правоотношений обуславливают особенности элементов бюджетного устройства России.

Материально-правовые элементы бюджетного устройства Российской Федерации обусловлены содержанием предписаний материальных норм бюджетного права, связаны с пониманием бюджета как фонда денежных средств, соответственно, многие из них носят денежный характер (бюджет как денежный фонд, бюджетные средства в форме доходов и расходов и др.). Эти элементы объединяет общее свойство: они непосредственно не предполагают осуществление каких-либо процедур, ограничиваясь констатацией правовой связи задействованных субъектов, наделенных полномочиями в связи с функционированием бюджета.

Организационно-процедурные элементы бюджетного устройства Российской Федерации подразумевают действия субъектов бюджетных правоотношений, направленные на исполнение установленных бюджетным законодательством требований, обеспечивающих применимость материально-правовых элементов бюджетного устройства России, а также контроль за этой применимостью, сопровождающийся в установленных законом случаях назначением мер ответственности. Эти элементы предполагают специальные процедуры, обеспечивающие реализацию требований к проекту бюджета, бюджету как правовому акту, бюджетной росписи, сметам учреждений, иным процедурным документам в рамках бюджетного процесса, бюджетного контроля, механизма привлечения к юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства, подчиняющиеся определенным срокам.

Особенностью организационно-процедурных элементов бюджетного устройства России является то, что результатом их реализации, как правило, является принятие правовых актов: правового акта (закона) о бюджете, имеющего статус источника права, а также индивидуальных финансово-правовых (ненормативных) актов – бюджетная роспись, акты применения мер юридической ответственности за нарушение бюджетного законодательства и др., выражающих управленческое воздействие государства в лице уполномоченных органов на бюджетные и связанные с ними финансовые правоотношения (ст. 69.2, п. 2 ст. 79, п. 2 ст. 161 БК РФ).

Исходя из отмеченного, организационно-процедурные элементы бюджетного устройства России характеризуются следующими признаками: подразумевают действия субъектов бюджетного права, направленные на реализацию требований, обеспечивающих применение материально-правовых элементов бюджетного устройства; выполняют роль организационного обеспечения процессуального порядка деятельности субъектов бюджетного права в рамках специальных процедур; имеют управленческий характер, проявляющийся, непосредственно, в процедурах, сопутствующих бюджетным правоотношениям; подразумевают принятие правовых актов (нормативных, ненормативных) регулятивной и охранительной направленности, содержащих в себе информацию о ходе развития бюджетных (финансовых) отношений.

Материально-правовые и организационно-процедурные элементы бюджетного устройства России, повторим, взаимосвязаны. Это объясняется также и тем, что материальные и процессуальные правоотношения, в рамках которых реализуются элементы, взаимозависимы. Одни из них трансформируются в другие, «создают повод» для развития новых отношений. Например, материальное правоотношение осуществления

расходов бюджета подразумевает установление взаимных материальных полномочий публично-правового образования и получателя бюджетных средств: расходное обязательство по предоставлению средств из бюджета – право на получение бюджетных средств. Однако реальное «движение» средств из бюджета – расходование – осуществляется в рамках процессуальных правоотношений, в рамках которых казначейские органы реализуют процессуальные полномочия по исполнению расходов бюджета, направляют бюджетные средства уполномоченным получателям (бюджетный процесс). В этом случае процессуальные бюджетные правоотношения имеют значение вторичных для материальных бюджетных правоотношений, обеспечивают их развитие. В свою очередь, утверждение в ходе процессуальной деятельности правового акта о бюджете намечает формирование в будущем материальных бюджетных правоотношений по сосредоточению доходов, осуществлению расходов бюджета, финансированию дефицита бюджета, межбюджетные отношения и др. – т.е. имеет «информационный эффект» для функционирования бюджетной системы в целом. Таким образом, при отсутствии процессуальной обеспеченности вряд ли возможно развитие материальных бюджетных правоотношений. В то же время в условиях потенциального отсутствия материальных бюджетных правоотношений теряют смысл процессуальные бюджетные правоотношения.

По значению для функционирования бюджетного устройства России его элементы объединяются в две группы: а) основные (первичные); б) производные (служебные). Такая группировка элементов бюджетного устройства основана на выделении основных и производных признаков явлений. Элементам бюджетного устройства в широком смысле вполне можно придать статус «признаков» исследуемого явления: признаки – «все то, что так или иначе характеризует предметы» [4, с. 133].

Исследование показывает, что большинство ученых в основе сущности бюджетного устройства рассматривает именно бюджет (бюджеты, в совокупности составляющие бюджетную систему). Считается, что к бюджету «тяготеют и с ним непосредственно соприкасаются все остальные финансово-правовые институты» [13, с. 58-71], в бюджете «объединяются» иные категории: государственные доходы, расходы и др., выражая его информационную сущность. Поэтому бюджеты бюджетной системы следует рассматривать в качестве основы – первичного элемента – бюджетного устройства. Бюджет в его многостороннем понимании служит материально-экономической, организационно-управленческой, правовой основой для сосредоточения доходов, осуществления расходов государства и муниципальных образований, формирования целевых фондов в составе бюджета и иных процессов в сфере публичных финансов. «Наделение» публично-правовых образований бюджетами предопределяет смысл и содержание их бюджетной компетенции и полномочий задействованных органов власти.

Следовательно, на бюджеты в составе бюджетной системы «работают» иные элементы бюджетного устройства – в том числе бюджетные доходы и расходы, источники финансирования дефицита бюджета, бюджетная классификация, принципы бюджетной системы, бюджетный процесс, бюджетный контроль и др. Отмеченное позволяет рассматривать бюджет, бюджетную систему РФ (как совокупность бюджетов) в качестве основных элементов бюджетного устройства России.

Производные элементы бюджетного устройства России охватывают иные рассмотренные бюджетно-правовые категории, выражающие различные бюджетные правоотношения, опосредующие функционирование бюджета как централизованного денежного фонда, придание бюджету правовой формы, его управленческое воздействие на бюджетные и иные правоотношения. Например, процессуальные бюджетные правоотношения выполняют служебную роль по отношению к правоотношениям материальным, являясь средством их реализации, так как именно первые в ряде случаев обеспечивают правильное, эффективное применение материальных норм права. Отсюда процессуальные бюджетные правоотношения, бюджетный процесс в целом следует отнести к производным элементам бюджетного устройства.

Разграничение элементов бюджетного устройства России на основные и производные во многих случаях носит условный характер. Например, в российской финансовой практике бюджетная классификация, имеющая обслуживающее, информационное значение для составления проекта бюджета в рамках бюджетного процесса, в действительности, является основой для планирования доходов бюджета, без которых бюджет как денежный фонд не может быть сформирован. Вне требований бюджетной классификации к терминологии форм бюджетных средств и операций государственные доходы не могут быть «заложены» в бюджет, соответственно, не может быть достигнут «управленческий эффект» по отношению к иным правоотношениям. Бюджетные процедуры по исполнению доходов бюджета также должны учитывать подразумеваемую бюджетной классификацией информацию (непосредственно в рамках операций с бюджетными средствами), что отражено законом (ст. 18-20, 29, 218 БК РФ).

Группировка элементов бюджетного устройства России по критерию значения для его функционирования, по сути, преследует задачу выявления управленческой, информационной значимости различных бюджетно-правовых категорий для развития соответствующих правоотношений.

Итак, элементы бюджетного устройства России объединены в его юридическую конструкцию на основе их общих признаков, свойств, важнейшее из которых заключается в непосредственной связи элементов с бюджетом. Выделение в юридической конструкции модели бюджетного устройства государства различных элементов обусловлено тем, что существуют различные бюджетные правоотношения, «обслуживающие» управление различными участками государственного хозяйства, опосредующее бюджетный метод ведения государственного хозяйства. Выявление сущности бюджетного устройства Российского государства возможно лишь в условиях комплексного подхода к его составным элементам.

Выявление универсальных характеристик бюджетного устройства, их приемлемости для Российского государства, а также свойств элементов бюджетного устройства России (Российской Федерации) в аспекте их классификации позволяет сформулировать следующий вывод. Бюджетное устройство Российской Федерации – основанная на провозглашенном Конституцией РФ федеративном государственном устройстве организация формирования и функционирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, подчиняющаяся бюджетно-правовому регулированию, осуществляемому как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований в соответствии с разграничением их бюджетных полномочий.

Литература

1. *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12-19.
2. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права : курс лекций : в 2-х т. / С.С. Алексеев. – Свердловск: Свердловский юридический ин-т, 1973. – Т. 1. – 396 с.
3. *Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю.* Административная ответственность и финансовые санкции / Д.Н. Бахрах, Л.Ю. Кролис // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 85-90.
4. *Войшвило Е.К.* Понятие / Е.К. Войшвило. – Москва: издательство Московского университета, 1967. – 287 с.
5. *Гейхман О.М.* Бюджетно-правовая ответственность в системе юридической ответственности / О.М. Гейхман // Финансовое право. – 2004. – № 5. – С. 13-16.

6. *Гойман В.И., Радько Т.Н.* Право в системе нормативного регулирования // *Общая теория государства и права : учебник / под ред. В.В. Лазарева.* – Москва: Юрист, 1996. – 472 с.
7. *Керимов Д.А.* Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие / Д.А. Керимов. – Москва: Норма, ИНФРА-М, 2000. – 122 с.
8. *Конюхова Т.В.* Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства / Т.В. Конюхова // *Журнал российского права.* – 2010. – № 4. – С. 37-48.
9. *Крохина Ю.А.* Теоретические основы финансово-правовой ответственности / Ю.А. Крохина // *Журнал российского права.* – 2004. – № 3. – С. 87-95.
10. *Малько А.В.* Правовые средства как общетеоретическая проблема / А.В. Малько // *Правоведение.* – 1999. – № 2. – С. 4-16.
11. *Малько А.В., Шундилов К.В.* Цель и средства в праве: общетеоретический аспект / А.В. Малько, К.В. Шундилов // *Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов.* – Воронеж : издательство Воронежского государственного университета, 1999. – Вып. 11. – С. 102-119.
12. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 27-е изд., испр. – Москва: ООО «А ТЕМП», 2010. – 847 с.
13. *Пискотин М.И.* Предмет и система советского бюджетного права / М.И. Пискотин // *Реформы и право.* – 2007. – № 1. – С. 58-71.
14. *Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б.* Институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации: проблемы правоприменения и толкования / Е.В. Покачалова, М.Б. Разгильдиева // *Известия вузов. Правоведение.* – 2011. – № 2. – С. 157-167.
15. *Сапун В.А.* Механизм реализации советского права / В.А. Сапун // *Правоведение.* – 1988. – № 1. – С. 3-11.
16. *Саттарова Н.А.* Некоторые теоретические проблемы обоснования финансовой ответственности как вида юридической ответственности / Н.А. Саттарова // *Финансовое право.* – 2005. – № 11. – С. 31-34.
17. *Чечот Д.М.* Субъективное право и формы его защиты / Д.М. Чечот. – Ленинград: издательство Ленинградского университета, 1968. – 72 с.