

Бюджетное право и процесс



**Роман Владимирович
ТКАЧЕНКО,**

кандидат юридических
наук,
доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
rvtkachenko@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Концепция бюджетного регулирования в Российской Федерации

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с формированием современной концепции бюджетного регулирования — упорядочения общественных отношений по внутрисистемному распределению и перераспределению бюджетных средств в целях эффективной реализации национальных проектов для инновационного развития современного общества. Основой проводимого исследования стали объективные потребности современного российского общества в достижении национальных целей развития государства как гарантии его суверенитета. Установлено, что бюджетное регулирование в рамках формируемой концепции рассматривается как многоаспектное понятие: правовой механизм, система методов, вид бюджетной деятельности.

В ходе проведенного исследования выделены различные аспекты системной организации методов бюджетного регулирования. Определено, что основной классификацией методов бюджетного регулирования является их подразделение на находящиеся в субсидиарной взаимосвязи основные (первичные) и производные (вторичные) методы. Обоснованы основные правовые свойства первичных и вторичных методов бюджетного регулирования, рассматриваемых с бюджетно-правовых позиций как совокупность бюджетных полномочий публично-правовых образований соответствующего уровня.

Сформулированы предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс РФ, соответствующих формируемой концепции. Сделан вывод о том, что совокупность финансово-правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, формирует комплексный правовой институт «бюджетное регулирование» в составе подотрасли финансового права — бюджетного права.

Ключевые слова: федерализм, бюджет, бюджетное регулирование, система, методы бюджетного регулирования, целевые бюджетные фонды, межбюджетные трансферты, бюджетный кредит, бюджетные полномочия, сбалансированность бюджета, национальные цели развития Российской Федерации, национальные проекты, инновационное развитие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.96.8.046-060

ROMAN V. TKACHENKO,

*Cand. Sci. (Law), Associate Professor
of Department in Financial Law*

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

rvtkachenko@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The concept of budget regulation in the Russian Federation

Abstract. *This article is devoted to the consideration of issues related to the formation of a modern concept of budgetary regulation — the streamlining of social relations for the intra-system distribution and redistribution of budgetary funds in order to effectively implement national projects for the innovative development of modern society. The basis of the study was the objective needs of modern Russian society in achieving the national goals of the development of the state as a guarantee of its sovereignty.*

It has been established that budget regulation within the framework of the concept being formed is considered as a multidimensional concept: a legal mechanism, a system of methods, a type of budget activity. In the course of the study, various aspects of the systemic organization of budgetary regulation methods were identified. It is determined that the main classification of budgetary regulation methods is their subdivision into the main (primary) and derivative (secondary) methods that are in a subsidiary relationship.

The basic legal properties of primary and secondary methods of budgetary regulation, considered from the budgetary and legal positions as a set of budgetary powers of public law entities of the appropriate level, are substantiated. Proposals have been formulated to amend the Budget Code of the Russian Federation, corresponding to the concept being formed. It is concluded that the totality of financial and legal norms regulating interbudgetary relations form a complex legal institution of “budgetary regulation” as part of the budgetary law sub-branch of financial law.

Keywords: *federalism, budget, budgetary regulation, system, methods of budgetary regulation, target budget funds, intergovernmental transfers, budget credit, budgetary powers, budget balance, national development goals of the Russian Federation, national projects, innovative development.*

Как указывал А. Г. Силуанов, именно в кризисных условиях особую актуальность приобретают вопросы совершенствования межбюджетных отношений и повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами¹. Фундаментальные изменения в глобальной экономике, формирующие потребности прорывного, инновационного развития современного российского общества для планомерной реализации национальных целей

¹ Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012. С. 4.



Российской Федерации, сопровождаемые системными кризисами, санкционной геополитикой ведущих держав и нестабильностью ценовой конъюнктуры на мировых товарных и финансовых рынках последних лет, обусловили ряд законодательных инициатив, направленных на изменение многих аспектов бюджетной деятельности и перераспределение бюджетных полномочий публично-правовых образований.

Такие действия свидетельствуют о приоритетности системы бюджетного регулирования как механизма, гарантирующего финансовое обеспечение осуществления национальных проектов, функционирование бюджетной, финансовой системы Российской Федерации в стабильном, равновесном состоянии, а также государственный суверенитет Российской Федерации.

Наращение вышеуказанных факторов объективной реальности требует дальнейшего изменения, актуализации, внедрения новых форм распределения и перераспределения бюджетных средств внутри бюджетной системы Российской Федерации для более эффективного управления государством как социальной системой и удовлетворения всего спектра публичных интересов современного общества.

Это предопределяет необходимость осмысления с финансово-правовых позиций и разработки основанной на необходимости достижения национальных целей Российской Федерации **современной концепции бюджетного регулирования — правового регулирования межбюджетных отношений**, основу которой составляет возрастающая роль национальных проектов, финансируемых преимущественно за счет денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации как одного из факторов инновационного развития российского общества. Элементами данной концепции должны признаваться:

- а) закрепленные в финансовом законодательстве отдельные направления государственной финансовой политики, на которых основывается распределение и перераспределение бюджетных средств внутри бюджетной системы Российской Федерации;
- б) непосредственно бюджетное регулирование как комплексное правовое явление, его правовая природа, задачи и функции;
- в) принципы и порядок применения компетентными органами публичной власти методов бюджетного регулирования;
- г) формирование соответствующих бюджетных полномочий публично-правовых образований.

Отметим, что по своей правовой природе национальные проекты представляют собой сложную функциональную (целевую) группировку бюджетных расходов, направленных на стратегические сферы развития общества, реализацию национальных целей Российской Федерации, для которых характерно софинансирование из нескольких бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а в отдельных случаях предполагается привлечение внебюджетных источников. Указанные бюджетные расходы в различных формах предназначены для финансирования комплекса целевых капиталоемких мероприятий, имеющих длительный интервал реализации, превосходящий финансовый год.

Сложная структура софинансирования национальных проектов предопределяет передачу бюджетных средств из одного бюджета бюджетной системы

Российской Федерации в другой бюджет с использованием различных методов бюджетного регулирования, что позволяет концептуально рассматривать национальные проекты с бюджетно-правовых позиций как самостоятельный комплекс взаимосвязанных расходных и доходных полномочий публично-правовых образований соответствующих уровней.

В соответствии с описываемой концепцией бюджетное регулирование рассматривается как многоаспектное понятие, имеющее три нижеследующих взаимосвязанных значения:

- 1) элемент финансово-правового механизма, отдельный правовой механизм, при помощи которого осуществляется регулирование межбюджетных отношений, складывающихся в бюджетной системе Российской Федерации;
- 2) самостоятельная система методов распределения и перераспределения бюджетных средств внутри бюджетной системы Российской Федерации, установленных в императивных правовых формах;
- 3) обособленный вид бюджетной деятельности публично-правовых образований, выраженный в специальных полномочиях компетентных органов публичной власти по внутрисистемному распределению и перераспределению бюджетных средств.

Системный анализ трех вышеуказанных аспектов, а также изучение основных подходов к определению понятия бюджетного регулирования в экономической² и юридической литературе³ позволяет сформулировать комплексную дефиницию, признаки и значение бюджетного регулирования как интегральной финансово-правовой категории.

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 методов (форм) и выражающийся в урегулированной бюджетным законодательством бюджетной деятельности публично-правовых образований в лице их компетентных органов публичной власти по распределению и перераспределению расходов бюджетов (определению расходных полномочий публично-правовых образований), распределению основных доходов, перераспределению производных доходов бюджетов (определению

² См., например: *Ковалева Т. М., Барулин С. В.* Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учебное пособие. М., 2006. С. 60 ; *Соломко М. Н.* Развитие теории и методологии бюджетного регулирования // *Власть и управление на Востоке России.* 2020. № 1. С. 6 ; *Финансы* / под ред. В. М. Родионовой. М., 1995. С. 50.

³ См., например: *Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В.* Бюджетное право России. М., 2003. С. 72—73 ; *Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм. М. : Норма, 2002. С. 353 ; *Подпорина И. В.* Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // *Финансы.* 1999. № 10. С. 17 ; *Фадеев Д. Е.* Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // *Юридический мир.* 2002. № 6. С. 23 ; *Финансовый механизм и право : монография* / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2014. С. 213 ; *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 195.



доходных полномочий публично-правовых образований), а также распределению и перераспределению источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (определению соответствующих полномочий публично-правовых образований) для обеспечения их сбалансированности в целях реализации задач и функций современного инновационного общества, обеспечения единства и устойчивости финансовой системы Российской Федерации, защиты ее государственного суверенитета.

Бюджетное регулирование как финансово-правовая категория обладает следующими сущностными свойствами и выполняет нижеследующие задачи:

- 1) механизм бюджетного регулирования функционирует в процессе регулирования отношений, формирующихся в составе бюджетной системы Российской Федерации — особого системообразующего института публичных финансов;
- 2) экономическим выражением бюджетного регулирования выступают многообразные отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями на стадии распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации — первичные и вторичные распределительные межбюджетные отношения;
- 3) механизм бюджетного регулирования имеет двухступенчатую иерархическую структуру, отражающую объективно существующую дихотомию межбюджетных отношений, обусловленную распределительной функцией финансов. Определяя постоянные, основные характеристики бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, публичная власть распределяет, а перенаправляя бюджетные средства — перераспределяет их в целях территориального и отраслевого экономического «выравнивания»;
- 4) функционирование правового механизма бюджетного регулирования в процессе бюджетной деятельности является практическим выражением краткосрочной и долгосрочной финансовой политики Российской Федерации;
- 5) применяя механизм бюджетного регулирования, органы публичной власти определяют правовой режим существования межбюджетных отношений, правовые формы их реализации. Урегулированные в нормах бюджетного законодательства при помощи правовых средств механизма бюджетного регулирования межбюджетные отношения образуют обособленную группу правоотношений, имеющих властный, имущественный характер. В них выражаются публичные интересы общества, что предопределяет императивный характер метода их регулирования;
- 6) разнообразные юридические средства упорядочивания межбюджетных отношений, которые представляют собой императивно установленные бюджетным законодательством Российской Федерации методы, в совокупности образуют систему правового механизма бюджетного регулирования;
- 7) функционирование механизма бюджетного регулирования в процессе бюджетной деятельности имеет упорядоченный, планомерный характер: видовая специфика, соотношение, интенсивность использования, сочетание применяемых основных и производных методов бюджетного регулирования регламентируются в нормативных правовых актах бюджетного законодательства постоянного действия, а также в финансовых законах (решениях, нормативных актах) о бюджете на финансовый год и плановый период соответствующего

публично-правового образования (актах бюджетного законодательства временного действия);

- 8) бюджетное регулирование в своей финансово-правовой природе проявляется через бюджетную деятельность компетентных органов публичной власти, осуществляемую на всех этапах бюджетного процесса, по реализации их бюджетных полномочий для обеспечения единства бюджетной системы Российской Федерации и надлежащего функционирования финансовой системы страны. Исходя из положений Конституции РФ и Бюджетного кодекса РФ, использование различных методов бюджетного регулирования относится к полномочиям компетентных органов публичной власти всех уровней, а подавляющая их часть консолидирована в компетенции федеральных органов публичной власти. Бюджетное регулирование является проявлением государственного суверенитета Российской Федерации, которой распространяется на всю его территорию;
- 9) деятельность публично-правовых образований по бюджетному регулированию заключается в реализации компетентными органами публичной власти в установленных формах полномочий по распределению (закреплению) доходных полномочий (доходов), расходных полномочий (расходов, обусловленных функциями соответствующих публично-правовых образований), лимитов и видов источников финансирования дефицита бюджета между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; а также полномочий по предоставлению и получению межбюджетных трансфертов, межбюджетных кредитов. Как и вся публичная финансовая деятельность в целом, указанные направления бюджетной деятельности в процессе их осуществления сопряжены с наличием финансового (бюджетного) контроля в установленных действующим законодательством формах;
- 10) материальным выражением действия механизма бюджетного регулирования в процессе бюджетной деятельности будут выступать денежные средства — находящиеся в динамичном движении бюджетные средства в форме различных доходов (включая целевые доходы, направляемые в суверенные фонды), расходов, источников финансирования дефицита бюджета;
- 11) бюджетное регулирование является необходимым для реализации публичных интересов в обществе универсальным элементом системы публичного управления Российской Федерации, способствующим сохранению равновесности, единства финансовой системы, формирующим эффективные каналы прямой и обратной связи, особенно в контексте управления уровнем социально-экономического развития отдельных территорий Российской Федерации, единообразия при оказании публичных услуг. Применение механизма бюджетного регулирования в процессе публичного управления обеспечивает постоянное взаимодействие различных бюджетов единой бюджетной системы Российской Федерации, поддержание устойчивости финансовой системы страны, планомерную реализацию функций всей социальной системы государства;
- 12) ключевой задачей деятельности публично-правовых образований по бюджетному регулированию является образование и дальнейшее расходование сбалансированных бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации (включая бюджеты государственных внебюджетных фондов);



- 13) конечной, комплексной целью бюджетного регулирования в Российской Федерации в современных условиях является планомерное инновационное социально-экономическое развитие общества, сбалансированное удовлетворение его различных потребностей и прежде всего — достижение национальных целей развития Российской Федерации, сохранение единства территории и незыблемости государственного суверенитета, а также улучшение качества жизни и благосостояния населения Российской Федерации;
- 14) деятельность публично-правовых образований по бюджетному регулированию осуществляется на основе принципов бюджетного федерализма, самостоятельности местного самоуправления, возможности создания федеральных территорий и самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (включая бюджеты государственных внебюджетных фондов).

Анализ вышеуказанных признаков позволяет сделать вывод о том, что совокупность финансово-правовых норм, регулирующих межбюджетные отношения, складывающиеся в ходе внутрисистемного распределения и дальнейшего перераспределения бюджетных средств, образует сложный, обладающий иерархической структурой комплексный⁴ институт финансового права, входящий в подотрасль бюджетное право, — бюджетное регулирование.

В структуре правового института «бюджетное регулирование» выделяются более мелкие общности норм права, регулирующих относительно обособленные группы межбюджетных отношений: нормы общего характера (понятия, принципы в сфере бюджетного регулирования); субинститут «распределение (разграничение) доходов, расходов и источников финансирования дефицита между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»; субинститут «фонды, образуемые в составе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»; субинститут «межбюджетные трансферты»; субинститут «межбюджетный кредит (заем)».

Современная концепция бюджетного регулирования в Российской Федерации предполагает ее рассмотрение с позиций теории систем⁵. В этом контексте бюджетное регулирование представляет собой последовательно организованную и объективно обусловленную целостную совокупность методов бюджетного регулирования, выраженных в установленной бюджетным законодательством правовых формах, в своем единстве направленных на обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетной и финансовой системы страны в целом. Перефразируя М. Сулейменова⁶, можно указать следующее:

⁴ Цинделиани И. А. Комплексные образования в системе финансового права // Финансовое право. 2014. № 12. С. 43.

⁵ См.: Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М., 1974; Уемов А. Е. Системный подход и общая теория систем. М., 2014; Фомин Э. В., Фомина Ю. А. Общий системный подход и социально-экономические системы (от управления к самоорганизации). М., 2014; Шуремов Е. Л. Теория систем и системный анализ. Коротко о главном. М., 2018.

⁶ Сулейменов М. Право как система. Алматы, 2011. С. 35—36.

- 1) юридической субстанцией системы бюджетного регулирования, ее системно-компонентной характеристикой являются образующие ее первичные и вторичные методы бюджетного регулирования, выраженные в установленных действующим бюджетным законодательством правовых формах;
- 2) системно-структурной характеристикой системы бюджетного регулирования является наличие в ней последовательной организации элементов, при которой посредством первичных методов происходит распределение, а при помощи вторичных методов — перераспределение денежных средств (бюджетных средств), при этом вторичным методам свойственна субсидиарность по отношению к первичным методам;
- 3) системно-функциональной характеристикой системы бюджетного регулирования, обуславливающей ее единство и целостность, является целевая направленность бюджетного регулирования на обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, интегративно приводящая к устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и финансовой системы страны в целом;
- 4) системно-интегративной характеристикой системы бюджетного регулирования выступают ее неаддитивные свойства, означающие, что только при условии функционирования всего арсенала методов бюджетного регулирования возможно достижение целей, для которых была сформирована данная система, а соотношение и интенсивность применения отдельных методов обусловлена направлениями государственной финансовой политики Российской Федерации.

Первичные элементы системы — методы бюджетного регулирования, по своему юридическому содержанию представляющие собой специальные бюджетные полномочия соответствующего уровня публичной власти, реализуемые компетентными органами публичной власти, можно подразделить по различным основаниям.

Для целей описываемой концепции основной классификацией методов бюджетного регулирования является их подразделение в зависимости от стадий распределения денежных средств по уровням и между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации: а) на основные или первичные методы бюджетного регулирования; б) на производные или вторичные методы бюджетного регулирования. Правовое значение классификации методов бюджетного регулирования на первичные и вторичные состоит в установлении субсидиарности вторичных методов по отношению к первичным методам — их последовательном использовании, обеспечивающим выполнение всех задач и функций системы бюджетного регулирования. В такой конструкции первичные методы бюджетного регулирования приобретают следующие свойства:

- 1) первичные методы бюджетного регулирования обуславливают первоначальное распределение денежных средств по уровням и между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- 2) при помощи первичных методов бюджетного регулирования компетентными органами публичной власти устанавливается исходный правовой режим существования межбюджетных отношений, складывающихся между публично-правовыми образованиями;



- 3) основной целью первичных методов бюджетного регулирования является обеспечение базовой сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 4) первичные методы бюджетного регулирования по своему юридическому содержанию заключаются в законодательном определении (закреплении) бюджетных полномочий публично-правовых образований и отдельных участников бюджетного процесса по формированию основных доходов, расходов, а также источников финансирования дефицита бюджета и специализированных целевых фондов бюджетных средств в составе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) все бюджетные полномочия, закрепляемые посредством применения первичных методов бюджетного регулирования, императивно устанавливаются в актах бюджетного законодательства постоянного действия, а также в актах бюджетного законодательства временного действия, тем самым предопределяя двойственность, специфичность правового регулирования вышеуказанных межбюджетных отношений.

При таком подходе к первичному внутрисистемному распределению бюджетных средств ключевое значение приобретает определение базовых расходных полномочий публично-правовых образований. Первичное распределение бюджетных расходов должно основываться на следующих принципах, имеющих правовое значение:

- 1) соответствия состава расходов бюджетов предметам ведения (полномочиям) публично-правовых образований;
- 2) соответствия состава расходов национальным целям развития общества и реализуемым национальным проектам, а также иным государственным и муниципальным программам стратегического и оперативного развития;
- 3) соответствия состава расходов территориальной принадлежности и подчиненности различных получателей публичных услуг;
- 4) децентрализации расходов, исходя из реальных потребностей потребителей публичных услуг на определенной территории;
- 5) централизации расходов для целей их научно обоснованной оптимизации и обеспечения экономического единообразия при оказании публичных услуг на всей территории Российской Федерации;
- 6) недопустимости финансирования расходов конкретного бюджета за счет бюджетных средств других или нескольких бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации.

Новая концепция бюджетного регулирования предполагает изменение содержания ряда его первичных методов. По нашему мнению, необходимо модифицировать юридическую конструкцию первичного метода бюджетного регулирования в форме нормативных отчислений от федеральных и региональных налогов. Соответствующие нормы права необходимо предусмотреть в гл. 6 БК РФ, а также внести изменения в ст. 50, 56, 61 БК РФ). В частности, предлагаются следующие элементы указанной конструкции:

- 1) актами бюджетного законодательства постоянного действия на федеральном уровне и, в соответствии с федеральным законодательством, на уровне субъектов РФ закрепляются минимальные и предельные (максимальные)

нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в процентном соотношении;

- 2) процентные отчисления по налогам, увеличение налоговой базы по которым находится в сфере управленческих полномочий органов государственной власти субъектов РФ, органов федеральных территорий и органов местного самоуправления, имеют наиболее высокие максимальные значения, прогрессия величин которых поставлена в зависимость от уровня собираемости соответствующего налога на территории субъекта РФ или муниципального образования;
- 3) финансовыми законами о бюджете Российская Федерация и субъекты РФ определяют дифференцированные процентные отчисления от регулирующих налогов для различных субъектов РФ, федеральных территорий и муниципальных образований в пределах установленных минимального и максимального значений для гарантированного обеспечения не менее 90 % расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 4) условием сохранения текущих процентных отчислений по федеральным и региональным налогам на следующий финансовый год является подтвержденное в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством, достижение в отчетном финансовом году установленных законодательством целей в соответствии с принципом «бюджетирования, ориентированного на результат»⁷, экономическим следствием которого выступает рост налоговой базы по распределенному федеральному или региональному налогу.

Необходимость осуществления прорывного развития Российской Федерации также предопределяет необходимость формирования в составе федерального бюджета целевого бюджетного фонда реализации национальных целей. Данный фонд предлагается именовать Фондом приоритетных национальных проектов (ФПНП), находящимся в ведении Правительства РФ.

ФПНП образуется в составе федерального бюджета в размере, ежегодно утверждаемом федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, источниками формирования бюджетных средств ФПНП являются размещаемые в соответствии с бюджетными правилами средства бюджетного Фонда национального благосостояния и отчисления от НДС, зачисляемого в федеральный бюджет, в экономически обоснованном размере для обеспечения финансирования всех запланированных на очередной финансовый год расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов.

Особенности, порядок использования (расходования) бюджетных средств ФПНП в рамках бюджетных ассигнований, установленных федеральным законом о федеральном бюджете, определяются отдельным нормативным правовым актом Правительства РФ и не могут быть не связаны с реализацией утвержденных приоритетных национальных проектов. Правительство наделяется постоянными полномочиями по перераспределению бюджетных ассигнований на реализацию различных национальных проектов в рамках единого ФПНП (путем

⁷ Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2020. С. 107.



внесения изменений в бюджетную роспись федерального бюджета) между соответствующими главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств, в ведении которых находится реализация соответствующего национального проекта без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

В региональных бюджетах также образуются территориальные фонды реализации приоритетных национальных проектов, формируемые за счет отчислений от региональных налогов и целевых субсидий из ФПНП и расходующиеся органами публичной власти субъекта РФ в пределах их бюджетных полномочий на цели реализации приоритетных национальных проектов.

Нормы, регламентирующие порядок формирования, перераспределения и использования бюджетных средств ФПНП и региональных фондов реализации национальных проектов, предлагается сгруппировать в отдельную главу «Бюджетные фонды финансирования национальных проектов» в разделе IV БК РФ.

Вторичные методы бюджетного регулирования, направленные на перераспределение уже распределенных в соответствующие бюджеты бюджетной системы денежных средств, применяются органами публичной власти в целях обеспечения регулируемой сбалансированности бюджетов. Регулируемая сбалансированность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации достигается в процессе бюджетного регулирования посредством финансирования запланированного общего объема расходов соответствующего бюджета при помощи основных (первичных) доходов бюджета, производных (вторичных) доходов бюджета, а также бюджетных кредитов. Регулируемая сбалансированность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации может выступать в качестве юридически закреплённого критерия эффективности бюджетной деятельности соответствующего публично-правового образования.

Формирование новой концепции организации бюджетного регулирования в Российской Федерации предполагает новые подходы к регламентированию режима вторичных межбюджетных отношений при реализации национальных проектов. В частности, расходы бюджетов субъектов РФ на финансирование запланированных мероприятий по осуществлению национальных проектов в части, не покрываемой региональным ФПНП, должны обеспечиваться за счет:

- а) дополнительных субсидий, а при передаче некоторых федеральных полномочий по достижению результатов национальных проектов — субвенций из федерального ФПНП на цели финансирования соответствующих мероприятий;
- б) инфраструктурных межбюджетных кредитов (займов) из денежных средств федерального бюджета для финансирования субъектами РФ расходов на инфраструктуру и объекты капитального строительства, с возможностью их конвертации (новации) в субсидии при условии эффективного достижения результатов соответствующего национального проекта и выполнения соответствующих целевых показателей.

Межбюджетные трансферты в описываемой концепции бюджетного регулирования рассматриваются как комплексный вторичный (производный) метод бюджетного регулирования, который с бюджетно-правовых позиций представляет собой установление финансовыми законами (решениями, нормативными актами) о бюджете на очередной финансовый год особых бюджетных полномочий

публично-правовых образований для планового перераспределения доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях их регулируемой сбалансированности.

В целом применение концептуального подхода, при котором методы бюджетного регулирования рассматриваются как совокупность бюджетных полномочий публично-правовых образований, предполагает внесение изменений в законодательные определения ряда базовых категории бюджетного права, содержащихся в ст. 6 БК РФ. Для этих целей в рамках описываемой концепции предлагаются следующие формулировки соответствующих дефиниций, изменяющих или дополняющих категориальный аппарат финансового права:

- 1) публично-правовые обязанности — обязанности публично-правового образования, обусловленные его задачами и функциями, а также национальными целями развития Российской Федерации, включая обязанности предоставить денежные средства публичного фонда другому публично-правовому образованию, юридическому или физическому лицу, иностранному государству, международной организации по основаниям и в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации;
- 2) публичный фонд денежных средств — подлежащая обособленному учету совокупность денежных средств, которые поступают в распоряжение (находятся в распоряжении) хозяйствующих субъектов и предназначены для финансирования выполнения ими публично-правовых обязанностей в порядке и в формах, установленных законодательством Российской Федерации;
- 3) бюджет — публичный фонд денежных средств, находящийся в ведении публично-правового образования и предназначенный для финансового обеспечения их задач, функций и публично-правовых обязанностей, в форме планируемых (прогнозируемых) в соответствующем финансовом году доходов, расходов и источников финансирования дефицита, а также иных характеристик, установленных в предусмотренном бюджетным законодательством Российской Федерации порядке;
- 4) бюджетная система — основанная на государственном устройстве Российской Федерации совокупность бюджетов различных уровней, установленная бюджетным законодательством Российской Федерации: федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов федеральных территорий, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- 5) правовая форма бюджета — нормативные правовые акты о бюджете соответствующего уровня, регламентирующие порядок его образования, распределения, перераспределения и использования в соответствующем финансовом году (и плановом периоде), разрабатываемые и утверждаемые в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, и содержащие предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации характеристики бюджета;
- 6) бюджетные средства (средства бюджета) — имеющие целевой характер денежные средства, зачисляемые и распределяемые в бюджеты различных уровней, распоряжение (аккумуляцию, распределение, перераспределение, использование) которыми осуществляют публично-правовые образования в правовой форме бюджета;



- 7) межбюджетные отношения — регулируемые в порядке и в формах, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, общественные отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями в связи с распределением и перераспределением бюджетных средств между их бюджетами, а также общественные отношения, складывающиеся в связи с распределением и перераспределением бюджетных средств целевых и резервных фондов, создаваемых в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в составе бюджетов публично-правовых образований;
- 8) межбюджетные трансферты — совокупность бюджетных полномочий публично-правовых образований по предоставлению (получению) бюджетных средств одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, включая бюджет федеральной территории, другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной основе, в объемах, в целях и в порядке, регламентируемом бюджетным законодательством Российской Федерации;
- 9) дотация — межбюджетные трансферты, определяемые (закрепляемые) в очередном финансовом году в целях выравнивания бюджетной обеспеченности публично-правовых образований нижестоящего уровня, а также поддержки и стимулирования мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов на безвозвратной основе без установления конкретных направлений их использования;
- 10) субвенция — межбюджетные трансферты, определяемые (закрепляемые) в очередном финансовом году исключительно в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении публичных полномочий публично-правового образования, переданных в установленном порядке органам публичной власти другого публично-правового образования;
- 11) межбюджетная субсидия — межбюджетные трансферты, определяемые (закрепляемые) в очередном финансовом году в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении публично-правовым образованием публично-правовых обязанностей (по предметам его ведения или по вопросам местного значения);
- 12) софинансирование расходных обязательств предлагается рассматривать как финансирование или совместное финансирование расходных обязательств одного публично-правового образования другим публично-правовым образованием в объеме (соотношении), предусмотренном заключенным указанными публично-правовыми образованиями соглашением о предоставлении субсидии и законом (решением, нормативным правовым актом) о бюджете на очередной год и плановый период.

Концептуальное рассмотрение всего арсенала методов бюджетного регулирования в их системной взаимосвязи позволяет дополнительно аргументировать необходимость преобразования бюджетной системы Российской Федерации. В частности, в целях распространения на бюджеты федеральных территорий принципов и правил функционирования бюджетов, бюджетного процесса, правовых режимов межбюджетных отношений, а также ответственности в бюджетной сфере необходимо включить бюджеты федеральных территорий в состав

бюджетной системы Российской Федерации в качестве отдельного звена, внеся соответствующие изменения в ст. 10 БК РФ.

Известно⁸, что федеральные территории являются особыми публично-правовыми образованиями, имеющими специфический правовой статус, включающий: а) полномочия органов публичной власти федеральных территорий в бюджетной сфере, тождественные соответствующим полномочиям органов публичной власти субъектов Российской Федерации; б) правовой режим собственности на бюджетные средства бюджетов федеральных территорий, эквивалентный режиму муниципальной собственности. Включение бюджетов федеральных территорий в качестве элемента бюджетной системы Российской Федерации легализует и упорядочит межбюджетный характер общественных отношений, возникающий между федеральными территориями и другими публично-правовыми образованиями.

Таким образом, построение основанной на системном подходе концепции бюджетного регулирования обусловлено актуальными потребностями общества в инновационном развитии и достижении национальных целей Российской Федерации с учетом влияющих на эти процессы факторов современной реальности. Доктринирование и анализ системы бюджетного регулирования в условиях осуществления национальных проектов способствуют решению ряда научных проблем, имеющих экономическое и социальное значение для российского общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2020.
2. Васильева Н. В., Праскова С. В., Пятковская Ю. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. — 2021. — № 1.
3. Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России. — М., 2003.
4. Ковалева Т. М., Барулин С. В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учебное пособие. — М., 2006.
5. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. — М. : Норма, 2002.
6. Подпорина И. В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. — 1999. — № 10.
7. Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. — М., 1974.
7. Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. — М, 2012.
8. Соломко М. Н. Развитие теории и методологии бюджетного регулирования // Власть и управление на Востоке России. — 2020. — № 1.

⁸ Васильева Н. В., Праскова С. В., Пятковская Ю. В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. № 1. С. 127—128.



9. Сулейменов М. Право как система. — Алматы, 2011.
10. Уемов А. Е. Системный подход и общая теория систем. — М., 2014.
11. Фадеев Д. Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // Юридический мир. — 2002. — № 6.
12. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М., 2020.
13. Финансовый механизм и право : монография / отв. ред. С. В. Запольский. — М., 2014.
14. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М., 1995.
15. Фомин Э. В., Фомина Ю. А. Общий системный подход и социально-экономические системы (от управления к самоорганизации). — М., 2014.
16. Цинделиани И. А. Комплексные образования в системе финансового права // Финансовое право. — 2014. — № 12.
17. Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. — СПб., 2004.
18. Шуремов Е. Л. Теория систем и системный анализ. Коротко о главном. — М., 2018.