
БЮДЖЕТ, НАЛОГИ, БАНКИ

ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 г. Екатерина Александровна Бочкарева¹

Аннотация: статья посвящена особенностям правового регулирования бюджетной системы в условиях современного состояния национальной экономики в контексте существующих в правовой теории подходов к определению и соотношению категорий “правовое регулирование”, “индивидуальное правовое регулирование”, “саморегулирование”. Обосновывается целесообразность расширения пределов правового регулирования бюджетной системы в нормах российской Конституции; необходимость имплементации государственно-частного партнерства в область бюджетно-правового регулирования; уточняются правовые предпосылки реализации принципа открытости (прозрачности) бюджетной системы в Российской Федерации, возможности применения негосударственных механизмов для обеспечения ее сбалансированности.

Annotation: the article devoted to peculiarities of legal regulation of budget system in present state of national economy. The author considers current approaches in legal theory for definition and relationship between categories of “legal regulation”, “individual legal regulation”, “self-regulation”. The author substantiates the feasibility of expanding the limits of legal regulation of budget system in the norms of Russian Constitution. The author considers that it is necessary to include public-private partnerships in the area of budget legal regulation, clarifies the legal prerequisites for realization of the principle of transparency of budget system in Russian Federation and possibility of using non-state mechanisms to ensure its balance.

Ключевые слова: бюджетная система, правовое регулирование, индивидуальное правовое регулирование, саморегулирование, электронный бюджет, государственно-частное партнерство.

Key words: budget system, legal regulation, individual legal regulation, self-regulation, electronic budget, public-private partnership.

Финансовой основой функционирования всех уровней государственной власти и местного самоуправления является бюджетная система государства. Опосредуя перераспределение общественных денежных средств, она также выступает важной гарантией реализации основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, поэтому вопросы ее правового регулирования никогда не утрачивают своей актуальности. В условиях же кризисного состояния национальной экономики и действия объективных, неблагоприятных для нее геополитических факторов еще более актуализируется исследование особенностей правового регулирования отношений в сфере формирования и функционирования всех уровней бюджетной системы, аккумуляирования, распределения и перераспределения бюджетных ресурсов публично-правовых образований в России.

Легальное определение бюджетной системы содержится в Бюджетном кодексе РФ: “Бюджетная система Российской Федерации – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов” (ст. 6).

Данное определение, как справедливо отмечает Д.Л. Комягин, “не дает никакого понятия о структуре бюджетной системы, не констатируя ни иерархичности, ни равенства в отношениях между бюджетами – элементами системы”². Со своей стороны отметим его “суммативность”, не предполагающую взаимосвязей составляющих бюджетную систему элементов – бюджетов публично-правовых образований и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Между тем в ходе бюджетного процесса бюджеты в бюджетной

¹ Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар), кандидат юридических наук (E-mail: finansyst@mail.ru).

² Комягин Д.Л. Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования. 2011. № 3–4. С. 117.

системе выступают как “сообщающиеся сосуды”: расходы одного уровня становятся доходами другого уровня и наоборот. В этой связи актуальным представляется правовое закрепление бюджетной системы в Российской Федерации как целостной совокупности элементов – публичных бюджетов, которые не могут существовать изолированно и только в комплексе обеспечивают реализацию полномасштабного и достаточного финансирования функций Российского государства³.

Воля и готовность публичной власти принимать решения, направленные на достижение желаемого состояния отечественной экономики и функционирование бюджетной системы, должны обеспечиваться соответствующим правовым регулированием.

Правовое регулирование – одна из наиболее востребованных юридических категорий, вокруг которой сформировалось самостоятельное научное направление. Ее исследованию посвящены работы видных представителей теории права, таких как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, В.М. Горшенев, В.П. Казимирчук, М.П. Лебедев, А.В. Малько, В.С. Нерсисянц, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Л.С. Явич. Поскольку наблюдается существенный разброс мнений по многим позициям концепции правового регулирования, нельзя не согласиться с Т.Н. Радько, отмечающим, что исследователи вкладывают в понятие правового регулирования разное содержание и, соответственно, по-разному определяют и характеризуют эту категорию⁴.

³ Авторские подходы к определению понятия и содержания категории “бюджетная система” представлены в следующих публикациях: *Бочкарева Е.А.* Устройство бюджетной системы: понятие и соотношение с бюджетным устройством как финансово-правовой категорией // *Теория и практика общественного развития*. 2013. № 11/2. С. 193–195 // <http://teoria-practica.ru/-11-2013/law/bochkaryova.pdf>; *Ее же.* Финансово-правовые аспекты формирования системы внебюджетных социальных фондов в Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 4. С. 28–31; *Ее же.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2014. С. 21–23.

⁴ См.: *Радько Т.Н.* Теория государства и права. Учеб. пос. М., 2001. С. 298. Помимо этого еще в советское время некоторые авторы определяли правовое регулирование как установление правовых норм и обеспечение их реализации, подчинение этим нормам определенных общественных отношений, упорядочение последних путем направления поведения их участников (см.: *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе / Отв. ред. М.С. Строгович. М., 1958. С. 12, 13; *Явич Л.С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 28, 29); другие ученые полагали, что правовое регулирование охватывает не только внешнее упорядочение общественных отношений, но и включает в себя иные

Не ставя перед собой задачу критического осмысления всех существующих в современной теории права подходов, обозначим позиции, имеющие значение для установления особенностей правового регулирования современной национальной бюджетной системы.

Анализ имеющихся в теории права точек зрения показал, что чаще всего ученые обращаются к категории правового регулирования в связи с характеристикой предмета и метода как критериев разграничения и систематизации отраслей права. Ключевой она является и в концепции механизма правового регулирования. Указанные аспекты научной востребованности рассматриваемой категории в равной степени применимы и для установления особенностей правового регулирования современной бюджетной системы Российского государства.

Ее содержание напрямую связано с типом правопонимания. Легистское абсолютизирование и универсализация норм права предопределяют ограничение правового регулирования рамками целенаправленного воздействия на общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств⁵. Посредством правового регулирования осуществляется важнейшая функция права – регулятивная. При этом правовое регулирование выступает основной частью воздействия права⁶, его специально-юридической интерпретацией, охватывающей непосредственно внешнее поведение (действия, бездействие) людей⁷.

Как известно, широкий подход к пониманию правового регулирования с включением в него идеологического воздействия на сознание и психику субъектов общественных отношений и других элементов соответствует и широкому – социологическому, философскому, коммуникативному – пониманию права как нормативно-закрепленной справедливости, состоящей, по мнению Р.З. Лившица, в реализации общественного компромисса⁸.

компоненты: идеологическое воздействие на сознание и психику их субъектов (Е.А. Лукашева), правореализационную деятельность (Б.В. Шейндлин), правоотношения, субъективные права и обязанности, а также их реализацию в жизненных фактических отношениях (В.А. Шабалин).

⁵ См.: *Теория государства и права*. Учеб. / Отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2013. С. 153.

⁶ См.: *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 171.

⁷ См.: *Асадов А.М.* Косвенные (опосредованные) правовые отношения: вопросы методологии и значение в финансовой деятельности государства. М., 2013. С. 14.

⁸ См.: *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994. С. 69.

С позиций все более утверждающегося в правовой науке интегративного подхода правовое регулирование включает в себя *государственное регулирование* как специфическую деятельность государства по установлению юридического инструментария, объективно необходимого обществу и государству в данных социально-экономических и политических условиях, а также *регулирование, осуществляемое непосредственно адресатами права*, т.е. саморегуляцию⁹. При этом ощущается все большее влияние международного компонента в системе российского права, в соответствии с которым право выражается в принципах и нормах, содержащихся в системе форм международного и внутригосударственного права¹⁰, а его действие предполагает существование определенных условий, наличие соответствующих ресурсов и специальных структур, способных принять право и при необходимости принуждать к его исполнению¹¹.

Таким образом, большинство правоведов сходятся во мнении, что правовое регулирование есть процесс упорядочения общественных отношений посредством определенного набора правовых регуляторов. Однако вопрос о субъектах, осуществляющих правовое регулирование, и о характеристиках правовых регуляторах остается дискуссионным¹².

Устройство и функционирование бюджетной системы, если понимать ее как целостную, иерархически устроенную совокупность элементов и связей между ними, предполагает урегулирование с помощью норм права комплекса общественных отношений, возникающих в сфере определения внутренней структуры бюджетной системы, правового содержания каждого ее элемента, характера и особенностей взаимосвязей, установления принципов бюджетной системы и порядка их реализации.

Исходя из обоснованных в финансово-правовой науке подходов к систематизации финансово-права как отрасли права, можно заключить, что правовые нормы, регулирующие указанный блок общественных отношений, определяют содержа-

ние бюджетной системы как института бюджетного права¹³.

Конституционные основы бюджетной системы заложены Конституцией РФ 1993 г. Они включают в себя базовые положения конституционного строя (гл. 1): федерализм, законность, демократизм, разделение властей, гласность, равноправие субъектов Федерации, принцип единства экономического пространства, конституционные положения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти федерального, субъектного и муниципального уровня (ст. 12, 71–73, 130–132); нормы, определяющие основные начала деятельности органов государства в бюджетной сфере (ч. 5 ст. 101; ч. 3 ст. 104; ст. 106; ч. 1 ст. 114 и др.). Вряд ли можно признать достаточным предлагаемый формат конституционного регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации: нормы Конституции РФ, касающиеся бюджетных отношений, во многих случаях неконкретны, а объем (пределы) правового регулирования так мал, что не позволяет говорить о выполнении Основным Законом государства своих функций.

Россия сегодняшняя значительно отличается от России периода разработки и принятия действующей Конституции – периода становления современной государственности, рыночных отношений и начального этапа федерализации. Возможно, настало время поднять вопрос об установлении в Конституции РФ императивных положений в части регулирования публичных финансов, бюджетной системы, бюджетного федерализма и других важнейших финансовых институтов и категорий. Отметим, что предложения о дополнении Конституции РФ в этой части выдвигаются российскими учеными уже давно¹⁴. Вполне допустимым при этом может оказаться использование так называемых *ключевых элементов*, о которых говорил С.М. Шахрай в своей лекции, посвященной 20-летию Конституции РФ на заседании Государственной Думы 16 апреля 2013 г.¹⁵

⁹ См.: Гойман В.И. Действие права. Правовое регулирование // Общая теория права и государства. Учеб. / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 305.

¹⁰ См.: Еришов В.В. Международное и внутригосударственное право с позиций легизма и интегративного понимания права // Росс. правосудие. 2011. № 8 (64). С. 6; Его же. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Там же. 2013. № 4 (84). С. 20.

¹¹ См.: Элементарные начала общей теории права. Учеб. пос. для вузов / Под общ. ред. В.И. Червонюка. М., 2003.

¹² См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 24–31.

¹³ См.: Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований. М., 2011. С. 140.

¹⁴ См.: Кикоть В. О некоторых конституционно-правовых вопросах бюджетного федерализма // Право и жизнь. 1998. № 3. С. 21; Бухвальд Е. Альтернативы российской модели бюджетного федерализма // Федерализм. 2001. № 3. С. 162; Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002. С. 147.

¹⁵ См.: Российская Федерация сегодня. Общественно-политический журнал Федерального Собрания – Парламента РФ // <http://www.russia-today.ru/new.php?i=46&vip=2> (Дата обращения: 02.02.2014 г.).

Отдельным блоком источников права, обеспечивающих правовое регулирование бюджетной системы, является совокупность законов и подзаконных актов, устанавливающих в том числе программные направления дальнейшего совершенствования бюджетной деятельности.

В первую очередь необходимо упомянуть Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г., анализу достоинств и недостатков которого в научно-правовой и экономической литературе было уделено значительное внимание¹⁶. Он урегулировал бюджетные отношения, ранее являвшиеся предметом регламентации подзаконных актов, систематизировал и унифицировал положения, касающиеся доходов и расходов различных бюджетов, бюджетного дефицита и государственного долга, бюджетного процесса, финансового контроля, бюджетной ответственности. Претерпев за период с 2000 г. более ста изменений, содержание БК РФ выступает точным отражением проводимых в государстве и праве реформ. Основным направлением дальнейшего совершенствования законодательной основы бюджетной системы, ориентированным на создание устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики, следует признать разработку и введение в действие новой редакции Бюджетного кодекса.

Существенное влияние на содержание правового регулирования бюджетной системы оказывают программные акты: бюджетные послания Президента РФ, принимаемые в соответствии со ст. 170 БК РФ, а также разрабатываемые Правительством РФ в целях совершенствования бюджетной системы нормативные правовые акты, определяющие содержание бюджетной политики и бюджетной реформы. И хотя в этих документах не всегда просматривается четкий ориентир повышения качества правового регулирования, тем не менее, магистральные направления установлены. Например, одной из основных задач бюджетной политики, поставленных Президентом РФ в бюджетном

послании “О бюджетной политике в 2014–2016 годах”, был обозначен переход к формированию государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения.

Реализацией указанного направления стало введение Федеральным законом “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 23 июля 2013 г. нормы о необходимости формирования государственных (муниципальных) заданий на основе ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, а также обязанности учредителей государственного (муниципального) учреждения утверждать нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Особого внимания заслуживают вопросы обеспечения и совершенствования информационной достаточности функционирования бюджетной системы. В этой связи необходимо отметить Концепцию создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р. Она оказала непосредственное влияние на совершенствование бюджетной системы и ее отдельных элементов.

Реализация положений данного акта сделала информацию о бюджете достоянием широкого круга лиц. Речь идет в том числе и о расширении использования Интернета. Создание интернет-ресурсов, применение интернет-технологий, освещение в соответствии с Федеральным законом “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г. деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления через официальные сайты в сети Интернет, использование интернет-сервисов для информирования граждан о бюджетной деятельности публично-правовых образований – все эти меры обеспечивают реализацию принципа прозрачности (открытости) бюджетной деятельности.

Повышению качества государственного и муниципального управления бюджетной системой в Российской Федерации способствуют реализация норм постановления Правительства РФ “О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проек-

¹⁶ См., например: *Конюхова Т.В.* Важный шаг на пути совершенствования бюджетных правоотношений // Журнал рос. права. 1998. № 10. С. 83–89; Оценка Бюджетного кодекса РФ. Материалы экспертной группы Института экономики РАН // Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 155; *Петров В.А.* Основы Бюджетного кодекса РФ // Финансы. 1998. № 7. С. 3–7; *Другова Ю.В.* Бюджетный федерализм: правовой аспект. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 28, 29; *Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М., 2002. С. 584.

тов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения” от 25 августа 2012 г., внедрение электронного документооборота, активное развитие сети многофункциональных центров (МФЦ) предоставления государственных и муниципальных услуг.

Обозначенные выше процессы информатизации бюджетной деятельности, по нашему мнению, наглядно иллюстрируют тезис о том, что, “действуя различными методами и способами информационного наблюдения и обобщения (правовой мониторинг, результаты действия судебной, контрольных и аналитических систем), информационная система позволяет устанавливать степень адекватности закона (законодательства) правосознанию законодателей, ожиданиям и интересам правопользователей позитивного действующего права как реального социально-политического феномена”¹⁷.

Наиболее значимой правовой новацией современного периода развития российской экономики стало *формирование программного бюджета и расширение практики внедрения программно-целевого принципа* организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В результате была введена новая бюджетная классификация, произошел пересмотр финансово-правового механизма межбюджетных отношений, изменились состав и статус участников бюджетной деятельности.

Развитие государственных (муниципальных) программ в качестве основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов было установлено постановлением Правительства РФ “Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации” от 2 августа 2010 г.

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г., определила в качестве предпосылок выполнения своих целей и задач долгосрочную устойчивость и сбалансированность бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также разграничение полномочий и обязательств публично-правовых образований.

Таким образом, *правовое регулирование бюджетной системы* в Российской Федерации охватывает в первую очередь *государственное*

правовое регулирование как специфическую деятельность уполномоченных государственных органов, результатом которой является упорядочение бюджетных отношений посредством специальных юридических инструментов – норм права.

Между тем, на наш взгляд, нельзя полностью исключать возможность, а в определенных случаях – необходимость *индивидуального правового регулирования* и *саморегулирования* общественных отношений в конкретных социально-экономических и политических условиях.

Устойчивость бюджетной системы возрастает, если саморегулируемая посредством механизмов частной инициативы и свободы предпринимательства рыночная среда сдерживается и уравновешивается нерыночной средой государства, управляемой с помощью правовых механизмов¹⁸. Сочетание достоинств обеих сред (при сглаживании присущих им недостатков) способно обеспечить сбалансированное функционирование бюджетной системы, без которого, как представляется, невозможно достижение устойчивого экономического роста в Российской Федерации. Увеличение производства не может происходить только за счет государственного сектора, “такая модель, даже при кажущейся надежности, чревата нулевыми темпами роста”¹⁹. Бюджетные средства должны в первую очередь обеспечивать необходимые институциональные и инфраструктурные условия для развития реального сектора экономики, а не заменять частное финансирование²⁰.

Являясь частью рыночной финансовой системы, бюджетная система становится объектом такого вида правового воздействия (регулирования), как *индивидуальное правовое регулирование*²¹. Последнее, позволяя субъекту в пределах, закрепленных правом, по собственному усмотре-

¹⁸ См.: Анисимов С.А. Рыночное экономическое саморегулирование и государственное регулирование в информационном обществе: проблемы, их моделирование, анализ и решение // Аудит и финансовый анализ. 2003. № 4 // http://www.auditfin.com/fin/2003/4/fin_2003_41_rus_01_02_Anisimov/fin_2003_41_rus_01_02_Anisimov.asp (Дата обращения: 26.12.2013 г.).

¹⁹ Увеличение государственного сектора в экономике чревато нулевыми темпами роста: Дмитрий Медведев // Сайт “REGNUM. Информационное агентство” // <http://www.regnum.ru/news/1713093.html#ixzz2o1c04g4L>

²⁰ См.: Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М., 2013. С. 72.

²¹ В теории права озвучена и аргументируется точка зрения, согласно которой индивидуальное правовое регулирование не следует называть “правовым” (см.: Ершов В.В. Международное и внутригосударственное право с позиций легизма и интегративного понимания права. С. 20, 21).

¹⁷ Бачило И.Л. Право и закон: инфокоммуникационный аспект // Информационное право. 2012. № 3. С. 3–10.

нию определять свое поведение, может быть судебным, договорным, автономным²². Названные способы регулирования общественных отношений, предназначенные для конкретных ситуаций в индивидуальном порядке, выступают дополнительными к правовому воздействию на общественные отношения и влекут принятие индивидуальных актов²³.

Примером индивидуального правового регулирования отношений в сфере построения и функционирования бюджетной системы, по нашему мнению, является заключение договоров и соглашений: субординационных (заключаются между субъектами, находящимися в соподчинении) и координационных²⁴ (стороны договора, как правило, не подчинены друг другу). Так, в соответствии с ч. 2 ст. 78.1 БК РФ в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям “на иные цели”, т.е. цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения ими государственного (муниципального) задания. Это может быть осуществление капитального ремонта и приобретение основных средств, не включаемых в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания; возмещение ущерба в случае чрезвычайной ситуации; организация разовых мероприятий, проводимых в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ, не включаемых в государственное (муниципальное) задание; иные затраты, не включаемые в нормативные затраты, связанные с выполнением государственного (муниципального) задания, а также не относящиеся к бюджетным инвестициям и публичным обязательствам перед физическим лицом, подлежащим исполнению в денежной форме²⁵.

Порядок предоставления указанных субсидий (в зависимости от уровня бюджетной системы) устанавливается учредителями рассматриваемых юридических лиц, т.е. соответственно актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации, и предусматривает необходимость заключения соглашения²⁶. Такое соглашение можно охарактеризовать как “субординационное”.

Примером координационного индивидуального правового акта будет договор о предоставлении грантов в форме субсидий, заключенный между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местной администрации по результатам проводимых ими конкурсов и бюджетным и автономным учреждениями, в отношении которых указанные органы не осуществляют функции и полномочия учредителя (ч. 4 ст. 78.1 БК РФ)²⁷.

Наряду с механизмами индивидуального правового регулирования отношений в сфере бюджетной системы на всем протяжении бюджетной реформы происходит повышение значимости *экономического саморегулирования*: принимались и принимаются акты, создающие правовое поле для реализации негосударственных механизмов обеспечения сбалансированного состояния бюджетной системы в Российской Федерации.

Ю.А. Тихомиров, определяя общие признаки правового механизма экономического саморегулирования, относит к ним: 1) законодательное установление статусов субъектов экономических отношений и последующую детализацию нормативных требований в их уставах (положениях); 2) действия участников экономических отношений “в своем интересе”, сопряженном с публичным интересом; 3) обеспечение управленческой автономии и самоуправления участников экономической деятельности; 4) значительное по

²² См.: *Кашанина Т.В.* Индивидуальное регулирование в правовой сфере // *Гос. и право.* 1992. № 1. С. 122; *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. Учеб. для вузов. М., 2000. С. 346.

²³ См.: *Минникес И.А.* Индивидуальное правовое регулирование: теоретико-правовой анализ. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 20, 21.

²⁴ Согласно предложенной М.В. Карасевой классификации акты индивидуального регулирования, выступающие юридическими фактами – основаниями возникновения, изменения и прекращения финансовых правоотношений, подразделяются на субординационные и координационные (см.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997).

²⁵ См.: *Карандаев И.Ю.* Особенности бюджетного финансирования деятельности бюджетных учреждений Российской Федерации в современных условиях // *Актуальные проблемы рос. права.* 2013. № 1. С. 25–31.

²⁶ См., например: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края «Об утверждении порядка предоставления субсидий из краевого бюджета в рамках реализации мероприятий государственной программы Краснодарского края “Доступная среда”» от 12 августа 2014 г. // Официальный сайт администрации Краснодарского края // <http://admkrain.krasnodar.ru> (Дата обращения: 09.10.2014 г.).

²⁷ См., например: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края “О предоставлении из краевого бюджета грантов в форме субсидий на выполнение проектов фундаментальных, гуманитарных научных исследований, проектов организации научных мероприятий” от 21 марта 2014 г. // Там же.

объему локальное нормотворчество; 5) признание собственной ответственности субъектов за выполнение (невыполнение) взятых на себя договорных и публичных обязательств; 6) публичная отчетность о своей деятельности²⁸.

При этом “реальный удельный вес каждого из признаков, с одной стороны, и соотношение этих признаков с признаками публично-правового регулирования – с другой, неодинаковы для разных организаций”²⁹.

Наиболее ярким примером современного экономического саморегулирования в бюджетной сфере является внедрение механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) для привлечения частных инвестиций в проекты публично-правовых образований.

Как справедливо отмечает Л.А. Морозова, “государственно-частное партнерство с полным основанием может быть охарактеризовано как инновационное явление, которое свидетельствует о социально-ответственном поведении бизнеса, социальной направленности его развития, ориентированности на выполнение социально значимых задач и сотрудничество в этом направлении с государственной властью”³⁰.

Развитие механизмов государственно-частного партнерства закреплялось в качестве одной из четырех предлагаемых мер по повышению эффективности расходов бюджета в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов”. В дальнейшем ГЧП было указано как одно из средств достижения цели и решения задач упомянутой ранее Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.

Однако при наличии программных документов, предусматривающих развитие ГЧП в Российской Федерации и соответствующего правового регулирования в субъектах Федерации (законы о ГЧП приняты в 69 субъектах)³¹, на федеральном уровне акт, определяющий основные положения данного правового режима, пока не принят.

В этой связи положительно следует оценить разработку Минэкономразвития России проекта закона, получившего название “Об основах государственно-частного партнерства в Российской

Федерации”. Принятый Государственной Думой в первом чтении 26 апреля 2013 г. законопроект закрепляет понятие ГЧП, определяет субъектный состав данных отношений со стороны бизнеса (частные партнеры) и публично-правовых образований (публичные партнеры), формы ГЧП, а также объем правоспособности участников соглашения о государственно-частном партнерстве, гарантии их прав и законных интересов.

Представляется, что развитие ГЧП в Российской Федерации наглядно иллюстрирует мнение, согласно которому “во все большем количестве случаев государству, преследующему фискальные и распорядительные цели, как юридически реальный субъект противостоит юридическое или физическое лицо – носитель собственного правового финансового интереса”³². В этой связи требуется научное осмысление специфической правовой конструкции государственного частного партнерства, а также обоснование с позиций теории финансового права имплементации ГЧП в область бюджетно-правового регулирования³³.

Таким образом, содержание правового регулирования бюджетной системы в Российской Федерации подтверждает справедливость сделанного Ю.А. Тихомировым предположения о том, что “в спектре норм правовых актов будет увеличиваться удельный вес норм саморегуляции и одновременно расширяться поле саморегулирования”³⁴. Анализ основных положений программных документов и законодательных актов – источников бюджетного права, а также озвученных в правовой доктрине точек зрения показал, что правовое регулирование бюджетной системы в Российской Федерации охватывает в первую очередь *государственное правовое регулирование, индивидуальное правовое регулирование*, а также *экономическое саморегулирование*, осуществляемое непосредственно адресатами права. На всем протяжении бюджетных преобразований принимались и принимаются акты, создающие правовую основу для реализации негосударственных механизмов обеспечения сбалансированности бюджетной системы в Российской Федерации.

²⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Государство. М., 2013. С. 205.

²⁹ Там же.

³⁰ Морозова Л.А. Инновации в правовой жизни России // Гос. и право. 2013. № 5. С. 43.

³¹ По анализу данных СПС “КонсультантПлюс”.

³² Запольский С.В. Теория финансового права. Научные очерки. М., 2010. С. 359.

³³ Одно из первых исследований в этом направлении проведено К.А. Макаревичем (см.: Макаревич К.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013).

³⁴ Тихомиров Ю.А. Саморегулирование: способы и границы правового регулирования // Модернизация экономики и общественное развитие / Отв. ред. Е.Г. Ясин. В 3-х кн. Кн. 3. М., 2007. С. 464.