

Вопрос 2. Бюджетные правоотношения

К бюджетным правоотношениям относятся:

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных (муниципальных) заимствований, регулирования государственного (муниципального) долга;
- 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.

Бюджетный Кодекс устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы применения бюджетных мер принуждения за совершение бюджетных нарушений.¹

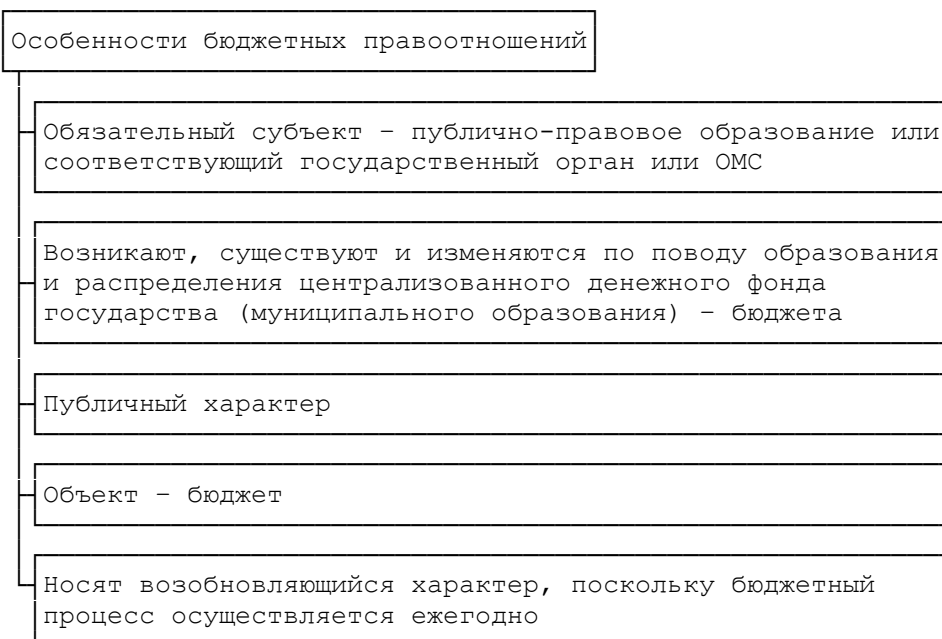
Согласно теории государства и права любое правоотношение представляет собой **связь между лицами** – людьми, их коллективами, органами государства, государством, которая возникает на основе норм права. Такая связь в той или иной степени имеет индивидуализированный характер, гарантируется принудительной силой государства и проявляется через субъективные юридические права и обязанности ее участников.

Правоотношение – это возникающая на основе норм права индивидуализированная общественная связь между людьми, которая характеризуется наличием субъективных прав и обязанностей и поддерживается (гарантируется) принудительной силой государства.

При этом общественное отношение становится правоотношением, если оно урегулировано правовой нормой. Правовая норма всегда обозначает модель поведения субъектов в конкретном правоотношении. Вместе с тем «норма права, создавая модель правоотношения, может воплотить лишь основные, типичные его черты. Реальное отношение намного богаче модели. В процессе реализации нормы в правоотношении выявляется ее соответствие конкретным условиям, общественным потребностям, целям регулирования. Реализация нормы в правоотношении показывает, насколько полно и точно определены в норме главные, типичные черты данного отношения, насколько реальна норма».

Толкование понятия «бюджетное правоотношение», его содержания непосредственно связано с определением предмета бюджетного права. Поэтому бюджетные отношения, составляющие предмет бюджетного права, имеют особый специфический характер, обусловленный как характером финансовой (бюджетной) деятельности государства (муниципального образования), так и особенностями, присущими финансовым правоотношениям, поскольку они являются их разновидностью.

¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ.



В бюджетных правоотношениях проявляются два главных признака, присущие в целом финансовым правоотношениям: государственно-властный и имущественный. Деятельность в сфере формирования и исполнения централизованного фонда – бюджета всегда основана на государственных (муниципальных) актах. С одной стороны, воля государства проявляется в тех предписаниях, которые касаются порядка формирования и исполнения основного финансового плана государства, а с другой – органы государственной власти, выступающие от имени государства, имеют и соответствующие обязанности по формированию и исполнению бюджета. Объектом этих отношений является бюджет, в материальном аспекте представляющий собой основные финансовые ресурсы государства, часть казны. И в этом плане мы можем говорить об имущественном характере бюджетных правоотношений.

Таким образом, общественные отношения, урегулированные нормами бюджетного права, которые возникают, существуют и прекращаются в соответствии с требованиями и по основаниям, предусмотренным бюджетным законодательством, представляют собой **бюджетное правоотношение**.

Основанием возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений являются юридические факты, т.е. предусмотренные нормами бюджетного права действия или события, вызывающие возникновение, изменение или прекращение бюджетных правоотношений. Так, возникновение бюджетных правоотношений осуществляется на основании нормативного правового акта. Таким нормативным актом в области бюджетной деятельности является закон (решение) о бюджете: федеральный закон о федеральном бюджете, закон субъекта РФ о бюджете субъекта, решение муниципального образования о местном бюджете на соответствующий период. От волеизъявления участников не зависит изменение бюджетных правоотношений. Оно совершается на основе нормативного акта в связи с изменением предусмотренных в нем фактов и событий. Так, например, факт сокращения бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию государственной программы, вызывает изменение бюджетного правоотношения.

Прекращение бюджетных правоотношений наступает во многих случаях. Например, прекращение правоотношений по составлению проекта бюджета завершается составлением проекта бюджета финансовыми органами; правоотношений по утверждению бюджета – утверждением закона о бюджете; в процессе исполнения бюджета – перечислением бюджетных ассигнований бюджетополучателям; возврата средств по бюджетным кредитам и др.

Бюджетные правоотношения разнообразны и могут быть классифицированы по разным основаниям.

В зависимости от содержания норм, на которых базируются бюджетные правоотношения, выделяют

материальные

процессуальные

Материальные бюджетные правоотношения возникают в результате реализации норм, предусматривающих конкретные права и обязанности субъектов правоотношений в бюджетной деятельности государства (муниципальных образований).

Процессуальные бюджетные правоотношения возникают на основе бюджетных процессуальных норм, которые закрепляют порядок реализации прав и обязанностей.

Материальные бюджетные правоотношения и процессуальные бюджетные правоотношения тесно связаны друг с другом. Например, реализация материальных норм, закрепляющих состав доходов и расходов бюджетов бюджетной системы, возможна только в ходе исполнения бюджета.

В зависимости от функций права бюджетные правоотношения делятся на:

регулятивные

охранительные

Исходя из того что бюджетное право в рамках финансового права регулирует общественные отношения, возникающие в результате осуществления бюджетной деятельности, основными являются регулятивные правоотношения, поскольку они призваны урегулировать общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования (составления, рассмотрения и утверждения), а также исполнения бюджета. Охранительные правоотношения направлены на восстановление нарушенных прав в бюджетных правоотношениях.

Бюджетное правоотношение и любое правовое отношение имеют свою структуру: субъект, объект и содержание.

Для финансовых правоотношений, одним из видов которых является бюджетное правоотношение, характерно несовпадение понятий «субъект бюджетного права» и «бюджетное правоотношение». «Субъект бюджетного права» понятие более широкое по отношению к «субъекту бюджетного правоотношения», поскольку «в данный момент

носители бюджетных прав и обязанностей могут еще не вступать в конкретные правоотношения. Кроме того, в правоотношениях могут быть реализованы не все права и обязанности».

Субъект бюджетного права – это лицо, потенциально способное быть участником бюджетных отношений, являющееся носителем предусмотренных бюджетно-правовыми нормами субъективных прав и обязанностей в сфере формирования и использования централизованного денежного фонда – бюджета.

Субъект (участник) бюджетного правоотношения – лицо, реально участвующее в бюджетных правоотношениях.

Субъекты бюджетного права:

Публично-правовое образование	Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальное образование
Территории с особым правовым статусом	Закрытые административно-территориальные образования; особые экономические зоны
Коллективные субъекты	Органы государственной власти и органы местного самоуправления, Центральный банк РФ (Банк России), кредитные организации, казенные учреждения, бюджетные учреждения, автономные учреждения, иные юр. лица
Индивидуальные субъекты	Индивидуальные предприниматели, физические лица

«Основным из материальных бюджетных прав является право на соответствующий бюджет. Оно принадлежит соответственно государству, государственному или муниципальному образованию, определяет именно их правосубъектность, а не тех или иных государственных (местных) органов. В этом находит свое проявление конституционное положение о том, что носителем суверенитета в Российской Федерации является ее народ. Из права на бюджет вытекает комплекс различных материальных бюджетных прав, принадлежащих названным субъектам. Это права на получение и включение в бюджет определенных доходов, на использование их на экономические, социальные и другие потребности территории. С ними связаны соответствующие обязанности данных субъектов. Данные права реализуются через процессуальные полномочия представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. Это, например, полномочия по составлению и утверждению бюджета в определенные сроки при соблюдении установленных форм и т.д.».

Правовой статус публично-правового образования как субъекта бюджетных отношений установлен Конституцией РФ, БК РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.²

² Цинделиани И. А. Бюджетное право: Учебник. М., 2018.