

бюджетные правоотношения

Понятие и сущность бюджетных правоотношений

Бюджетные правоотношения - это урегулированные нормами бюджетного права общественные правоотношения, субъекты которых, будучи участниками бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, наделены субъективными правами и обязанностями.

ст. 1 Бюджетного кодекса РФ законодатель лишь указывает, что к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, проведения государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;*
- составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля над их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности;*

- также отношения по формированию бюджетов;
- отношения, возникающие в процессе исполнения судебных актов об обращении взыскания на средства государственной казны (Гл. 24.1 БК РФ);
- отношения, предусматривающие ответственность за нарушения бюджетного законодательства.

Общие признаки бюджетных правоотношений

- возникают на основе норм бюджетного права;
- имеют волевой характер;
- охраняются государством;
- характеризуются индивидуализированностью субъектов, определенностью их поведения;
- субъекты правоотношения связаны между собой взаимными субъективными правами и обязанностями

Особенные признаки бюджетных правоотношений

- вид финансовых правоотношений;
- обязательным субъектом всегда является государство в лице уполномоченного органа, органа местного самоуправления;
- возникают, изменяются и прекращаются в процессе функционирования бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ;
- в установленных законодательством случаях подлежат межотраслевому регулированию.

Виды бюджетных отношений

1. трехуровневая бюджетная система Российской Федерации:

- федеральный бюджет;
- региональный бюджет;
- бюджет муниципального образования;

2. форма государственного устройства:

- вертикальные бюджетные правоотношения функционируют между Российской Федерацией - ее субъектами - муниципальными образованиями и характеризуются соответствующей иерархией;
- горизонтальные бюджетные правоотношения функционируют между равноправными по правовому статусу территориями, т.е. между субъектами Российской Федерации или между муниципальными образованиями

3. по объекту правового регулирования:

- **имущественные** (бюджетный кредит, трансферт);
- **неимущественные** (бюджета, финансовый контроль);
- **отделимые от материального содержания** (те, которые так или иначе зафиксированы в бюджетно-правовых нормах либо вытекают из анализа указанных норм и существуют как предметы окружающего мира: бюджетные кредиты, бюджеты, субсидии, проекты бюджетов, нормативные акты);
- **неотделимые от материального содержания** (те, которые представляют собой результат деятельности участников бюджетных правоотношений, неотделимый от его материального содержания (например, бюджетный контроль));

4. по основным функциям права:

—регулятивные правоотношения, обеспечивающие реализацию регулятивной функции права;

—охранительные правоотношения, обеспечивающие реализацию охранительной функции права.

В структуру бюджетного
правоотношения входят четыре
элемента

1. объекты

2. субъекты

3. субъективное
право

4. юридическая
обязанность

объектами бюджетных правоотношений

могут являться:

- а) поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета (доходы бюджета);
- б) часть бюджетных средств, которая используется и расходуется из соответствующих бюджетов (бюджетные расходы);
- в) часть государственной казны (бюджетные средства). В бюджетном законодательстве отсутствует определение государственной казны, несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ рассматривает государственную казну как объект бюджетных правоотношений. В данном аспекте следует исходить из финансово-правовой категории государственной казны;
- г) проекты федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации;
- д) законы о федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ;
- е) деятельность по осуществлению бюджетного контроля, бюджетного учета и др.

Субъекты бюджетных правоотношений

- а) государство и его территориальные подразделения - Российская Федерация в целом, ее субъекты, муниципальные образования;
- б) территории со специальным правовым режимом (закрытые административно-территориальные образования, особые экономические зоны);
- в) органы государственной власти и местного самоуправления – представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления;
- г) органы денежно-кредитного регулирования, кредитные организации;
- д) главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств в лице учреждений и иных организаций;
- е) главные администраторы и администраторы доходов федерального бюджета.

В соответствии со ст. 6 БК РФ

бюджетные полномочия - это

установленные Бюджетным кодексом РФ и принятые в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

К бюджетным полномочиям Российской Федерации, осуществляемым от ее имени государственными органами, относится:

1. установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;
2. установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и иной бюджетной отчетности;
3. определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;
4. определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;
5. определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;

6. определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ;
7. определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы РФ;
8. установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ;
9. определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;
10. определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
11. кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
12. установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
13. предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

14. определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
15. осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий Российской Федерации, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и управление государственными активами Российской Федерации;
16. установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения;
17. установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам Российской Федерации;
18. установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

19. установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти Российской Федерации (органами государственной власти субъектов Российской Федерации) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления);
20. временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
21. установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
22. установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

К бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации, осуществляемыми органами государственной власти субъектов Федерации, относится:

1. установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, контроль над их исполнением и утверждение отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
2. составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, контроль над их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

3. установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;
4. установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;
5. определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;
6. установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации;
7. установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;

8. предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;
9. установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
10. осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации и бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации;
11. установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Федерации и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;
12. временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;
13. в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

К ведению органов местного самоуправления относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, контроля над его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;
- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, контроль над его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;
- определение порядка предоставления и предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий и бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и муниципальными активами;
- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;
- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений.

К бюджетным полномочиям муниципальных районов также относится:

- в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации установление нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;
- определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

В соответствии со ст. 6 БК РФ расходные обязательства - это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения обязанности предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Согласно п. 1 ст. 84 БК РФ, расходные обязательства Российской Федерации возникают, в частности, в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации (ст. 85 БК РФ) возникают в результате:

- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации (от имени данного субъекта) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации;
- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Федерации (от имени данного субъекта) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в п. 2 и 5 ст. 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";
- заключения от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) бюджетными учреждениями субъекта Российской Федерации;

- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Федерации межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации;
- принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти данных субъектов переданных им полномочий Российской Федерации.

Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

- принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;
- принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями

Межбюджетные отношения

*особенности и правовая
характеристика*

Межбюджетные отношения как правовой институт представляют собой совокупность взаимосвязанных норм, регулирующих качественно однородную группу общественных отношений. Сущность и содержание межбюджетных отношений раскрываются в определении, которое содержится в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6), где межбюджетные отношения определены как "взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса"

- По смыслу Бюджетного кодекса РФ необходимость в таком регулировании обусловлена федеративным устройством России.
- Кроме того, необходимость в регулировании межбюджетных отношений возникает в основном тогда, когда у органов власти нижестоящего территориального уровня при формировании бюджетов по объективным причинам не хватает средств от доходных источников, закрепленных на постоянной основе полностью или частично, для обеспечения минимально необходимых расходов в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями.

Регулирование бюджетных правоотношений в аспекте межбюджетных отношений предполагает функционирование отношений:

- а) с таким объектом, как бюджетные средства, которые подлежат распределению (дотации, межбюджетные трансферты и др.). Межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Дотации - межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования;
- б) процессуального, организационного характера (закрепление доходов бюджетов разных уровней, их распределение и разграничение расходных полномочий, контроль над движением бюджетных средств). Так, распределение доходов, лежащее в основе межбюджетных отношений, представляет собой передачу органами государственной власти и органами местного самоуправления доходов, закрепленных за бюджетами, в иные бюджеты бюджетной системы РФ по нормативам отчислений, устанавливаемым на постоянной основе или на очередной финансовый год. В отличие от разграничения доходов между бюджетами, которое относится к компетенции только федеральных органов государственной власти, распределять доходы между бюджетами могут органы государственной власти обоих уровней и органы местного самоуправления муниципальных районов.

Под бюджетным выравниванием

понимается процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития нижестоящих территорий для обеспечения их гражданам государственных гарантий на определенном, минимально допустимом уровне.

Бюджетное регулирование включает в себя выравнивание бюджетной обеспеченности и стимулирование деятельности органов власти.

задачи бюджетного выравнивания

- 1 выделение менее благополучным государственным и муниципальным образованиям таких средств, которые увеличат доходы их бюджетов до уровня обеспечения расходов в расчете на одного жителя, примерно равного расходам государственных и муниципальных образований среднего достатка.
- 2 возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов с учетом стимулирования приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов.

Межбюджетное регулирование осуществляется, как правило, органами власти вышестоящего уровня путем вертикального (между разными звеньями бюджетной системы) и горизонтального (в разрезе бюджетов одного и того же звена бюджетной системы) выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, у которых она ниже минимально необходимого уровня.

Большую роль в регулировании межбюджетных отношениях играет Минфин России, в структуре которого находится Департамент межбюджетных отношений.

Основные задачи Департамента:

- а) подготовка предложений о совершенствовании бюджетной системы Российской Федерации, развитии принципов бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации в целях наиболее полного учета интересов и возможностей федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации;
- б) участие в разработке и реализации единой финансовой, бюджетной, налоговой политики с субъектами Российской Федерации, ЗАТО, в отраслях жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания, предпринимательства, а также финансовой поддержки северных территорий;
- в) участие в разработке проекта федерального бюджета и в обеспечении исполнения в установленном порядке федерального бюджета, в составлении отчета об исполнении федерального бюджета по разделам, относящимся к компетенции Департамента по досрочному заводу товаров (продукции);
- г) участие в разработке единой методологии составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении;
- д) определение взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и ЗАТО;
- е) обеспечение концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- ж) рассмотрение вопросов о целесообразности и размерах оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации и ЗАТО с учетом хода исполнения федерального бюджета и эффективности использования бюджетных средств;
- з) рассмотрение вопросов о целевом выделении средств из федерального бюджета для реализации программ развития наукоградов;
- и) участие в осуществлении государственного финансового контроля над рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, бюджетных ссуд и государственных кредитов, выделяемых на расширение сферы услуг, поддержку предпринимательства, финансовую поддержку досрочного завоза грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности.

Принципы межбюджетных отношений:

- а) распределение и закрепление расходов бюджетов за определенными уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- б) разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по единым нормативам доходов по уровням бюджетной системы РФ;
- в) равенство бюджетных прав субъектов РФ, бюджетных прав муниципальных образований;
- г) выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- д) равенство всех бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации

осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации распределяются между субъектами Федерации, расчетная бюджетная обеспеченность консолидированных бюджетов которых не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности данных субъектов, определенный в качестве критерия предоставления указанных дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации по методике, утверждаемой в соответствии с федеральным законом.

Распределение дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.