

ГЛАВА II.

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ С УЧАСТИЕМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Понятие и виды бюджетных правоотношений субъектов Российской Федерации

Бюджет субъекта Российской Федерации представляет собой финансовую основу деятельности субъекта Российской Федерации. За счет этого бюджета данный субъект осуществляет финансирование возложенных на него задач и функций. Но для того, чтобы бюджет субъекта Российской Федерации реально «работал», он, во-первых, должен быть «наполнен» деньгами (т. е. должна быть сформирована его доходная часть), во-вторых, бюджет должен предоставлять денежные средства тем органам и лицам, через которые субъект Российской Федерации реализует возложенные на него задачи и функции (т. е. должно быть осуществлено расходование бюджета субъекта Российской Федерации).

Все это осуществляется в процессе деятельности субъекта Российской Федерации, которая именуется *бюджетной деятельностью*.

Бюджетная деятельность субъекта Российской Федерации – это его деятельность в лице уполномоченных органов по формированию, распределению и организации использования бюджета субъекта Российской Федерации.

В процессе осуществления субъектом Российской Федерации своей бюджетной деятельности используются довольно широкий круг **методов**.

Так, в процессе **формирования бюджета субъекта Российской Федерации** применяются такие методы, как: 1) *принудительно-безвозвратное* изъятие денежных средств (например, налоги); 2) *принудительно-возвратное* изъятие денег (это может касаться государственных предприятий, чье имущество находится в собственности субъекта Российской Федерации); 3) *добровольно-безвозвратное* привлечение денежных средств (например, гранты, пожертвования юридических и физических лиц); 4) *добровольно-возвратное* привлечение денежных средств (например, займы).

В процессе **распределения бюджета субъекта Российской Федерации** применяются такие методы, как: 1) *финансирование*, т. е. безвозвратное предоставление бюджетных средств; 2) *кредитование*, т. е. предоставление бюджетных средств на основе возвратности; 3) *погашение финансовых обязательств* субъекта Российской Федерации (например, погашение внутренних и внешних долгов).

В процессе **организации использования бюджетных средств** применяются следующие методы: 1) установление *порядка использования*

бюджетных средств; 2) установление *нормативов и лимитов* выделения бюджетных средств; 3) распределения бюджета на *плановой основе* (планирование расходов бюджета); 4) осуществление *контроля* за использованием денежных средств, полученных из бюджета.

В процессе осуществления субъектами Российской Федерации своей бюджетной деятельности возникает особая разновидность общественных отношений, которые именуется **бюджетными** отношениями.

Те бюджетные отношения, участниками (сторонами) которых выступают субъекты Российской Федерации, а также их органы, мы предложили бы именовать **бюджетными** отношениями субъекта Российской Федерации.

В процессе бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации возникают довольно разнообразные бюджетные отношения, которые можно квалифицировать по различным основаниям.

Так, в зависимости от своего **содержания** бюджетные отношения подразделяются на материальные и организационные.

Материальные бюджетные отношения опосредуют движение денежных средств в бюджет, выражая процессы его *формирования*, или, напротив, из бюджета, выражая процессы его *распределения*. Одним из субъектов этих отношений всегда выступает сам субъект Российской Федерации.

Соответственно этому материальные бюджетные отношения могут быть двух видов: а) отношения, связанные с формированием бюджета (*доходные* бюджетные отношения); б) отношения, связанные с распределением бюджета (*расходные* бюджетные отношения).

В процессе *формирования* бюджета данные отношения связаны с движением денег от плательщика в бюджет, выражая получение им доходов. Примером могут служить налоговые отношения, в которых конкретный плательщик обязан перечислить определенную сумму денег в бюджет. Учитывая, что собственных доходных источников субъектов Российской Федерации не всегда хватает для формирования доходной базы бюджета, в качестве доходных отношений может использоваться межбюджетные отношения, построенные по схеме «федеральный бюджет – бюджет субъекта Российской Федерации», где федеральный бюджет выступает в качестве доходного источника бюджета субъекта Российской Федерации. Такого рода бюджетные отношения возникают в случае предоставления из федерального бюджета бюджетных дотаций, субвенций и субсидий бюджету субъекта Российской Федерации в порядке оказания ему финансовой помощи.

В процессе *распределения* бюджета денежные средства движутся, напротив, из бюджета к получателю бюджетных ресурсов. Для бюджета это будут расходные отношения. Примером могут служить отношения бюджетного финансирования.

Следует иметь в виду, что расходование бюджетных средств осуществляется в форме их *распределения*. Сказано это в связи с тем, что

большинство известных нам авторов к числу бюджетных отношений относят отношения по *использованию* бюджетных средств.

Между тем использование денежных средств производится в отношениях, опосредующих акты Д – Т и Т – Д. Однако ни бюджет, ни представляющие его органы не являются субъектами экономических отношений купли-продажи и не выступают в качестве потребителей оплачиваемых товаров или услуг. Они лишь выделяют кому-то деньги в целях такого использования. То есть денежные средства бюджета используются (потребляются) лишь тогда, когда они, пройдя стадии распределения и перераспределения, переместятся в децентрализованные фонды и превратятся в денежные средства юридических лиц – участников товарного оборота. Причем стадий распределения может быть несколько. Например, на первом этапе бюджет выделяет деньги органу, который, выступая в качестве главного распорядителя бюджетных средств, выделяет их подведомственной организации (например, бюджетному учреждению). И лишь эта организация, выступая в качестве получателя бюджетных средств, осуществляет их непосредственное использование в рамках товарно-денежных отношений, которые регулируются нормами гражданского права.

Материальные бюджетные отношения характеризуются следующими признаками.

1. Они являются разновидностью **экономических** отношений.

Обусловлено это в первую очередь тем, что посредством таких отношений производится распределение и перераспределение валового внутреннего продукта.

Как отмечается в экономической литературе, «возникновение бюджетных отношений немыслимо вне государства; но будучи связанными с государством, они тем не менее являются элементом базиса, а не надстройки. Бюджетные отношения – это органическая часть экономической структуры общества; их функционирование объективно предопределено тем, что нужна материально-финансовая база для осуществления государством его функций»¹.

2. Эти отношения являются **денежными**, поскольку выражают процесс либо формирования государственного денежного фонда в виде бюджета (опосредуя движение денег в этот фонд), либо процесс расходования бюджета (опосредуя движение денег из бюджета). Поэтому бюджет в материальном смысле рассматривается как **денежный фонд**.

3. Материальные бюджетные отношения, носящие налоговый характер, опосредуют **одностороннее движение стоимости** в денежной форме, не сопряженное встречным движением стоимости в товарной форме.

В отличие от товарно-денежных отношений, опосредующих акты Т – Д или Д – Т, т. е. выражающих обмен денежной формы стоимости на товарную, в бюджетных отношениях такого обмена не происходит. Так, плательщик

¹ См.: Финансы / В. М. Родионова, Ю. В. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. Под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 251.

денег в бюджет не выступает в роли покупателя, а субъект Российской Федерации – в роли продавца. В равной мере, субъект Российской Федерации, выделяя кому-либо деньги из бюджета, не выступает покупателем того или иного товара у лица, которому деньги выделяются.

Одностороннее движение стоимости в денежной форме характерно и для тех бюджетных отношений, где деньги подлежат возврату (кредитные отношения). Такого рода отношения возникают и тогда, когда субъект Российской Федерации **берёт** деньги займы (отношения государственного заимствования, где субъект Российской Федерации выступает в роли заемщика), и тогда, когда субъект Российской Федерации **даёт** их займы (отношения бюджетной ссуды или кредита, где субъект Федерации выступает в роли займодавца). Здесь на первом этапе деньги движутся от кредитора (займодавца) к должнику (заемщику), на втором, когда происходит погашение долга, – деньги движутся от должника к кредитору. Но на каждой фазе движения денег оно не сопровождается встречным движением товара.

В то же время бюджеты субъектов Российской Федерации могут получать определенные доходы и от осуществления хозяйственных операций (например, доходы от сдачи имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в наем, доходы, полученные от реализации такого имущества, и т. п.). Возникающие при этом отношения с экономической точки зрения будут носить товарно-денежный характер, а с правовой – гражданско-правовой. Однако с правовой точки зрения здесь будет иметь следующая (довольно сложная) юридическая конструкция. Обычно имущество, находящееся в собственности субъекта Российской Федерации, передается на праве оперативного управления соответствующему государственному органу данного субъекта, который и осуществляет полномочия владения, распоряжения и пользования данным имуществом. При реализации данного имущества в качестве продавца в сделке купли-продажи выступает именно данный уполномоченный орган. Возникающее при этом правоотношение бесспорно носит гражданско-правовой характер. Аналогично обстоит дело и при сдаче имущества субъекта Российской Федерации в наем. Таким образом, с правовой точки зрения такого рода отношения не будут финансово-правовыми и, значит, бюджетно-правовыми, так как бюджетное право является разделом финансового права.

Однако обращение полученной от совершения такого рода сделок выручки в доход бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется в рамках отношения «уполномоченный орган – субъект Российской Федерации», которое является *бюджетным*.

4. Материальные бюджетные отношения носят **распределительный** характер.

В процессе осуществления бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации происходит перераспределение денежной части валового внутреннего продукта сначала в пользу этого субъекта, формируя доход его бюджета, а затем – при распределении данного бюджета – деньги

движутся к получателям бюджетных средств, выражая расходование бюджета. Таким образом, с экономической точки зрения распределительными будут и отношения, возникающие в процессе формирования бюджета, и отношения, возникающие в процессе его распределения.

Организационные бюджетные отношения возникают в процессе организации бюджетного устройства субъекта Российской Федерации, в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджета субъекта Российской Федерации как финансового плана, а также в процессе организации использования бюджетных средств, выделенных их получателям (например, в процессе осуществления финансового контроля за использованием выделенных бюджетных ресурсов)².

Организационные бюджетные отношения не являются экономическими и относятся к числу надстроечных общественных отношений.

Независимо от того, какими являются бюджетные отношения субъектов Российской Федерации (материальными или организационными), они характеризуется следующими **признаками**:

1) возникают в процессе **бюджетной деятельности** субъекта Российской Федерации;

2) выступают разновидностью **финансовых отношений**.

Объясняется это в первую очередь тем, что бюджетные отношения субъектов Российской Федерации опосредуют процессы формирования, распределения и организации использования бюджета субъектов Российской Федерации, являющегося основным экономическим институтом финансовой системы субъекта Российской Федерации и основным денежным фондом, входящим в эту систему (при ее понимании в материальном смысле, т. е. как совокупности денежных фондов данного субъекта);

3) существуют лишь в **правовой** форме.

Обусловлено это тем, что сам бюджет в финансово-организационном смысле является плановым актом, утверждаемым соответствующим правовым актом. Поэтому бюджетные отношения не могут не быть правовыми отношениями;

4) для бюджетного права они выступают в качестве **предмета правового регулирования**.

По **способу движения** денежных средств бюджетные отношения делятся на: а) *односторонние*, при которых деньги движутся лишь в одном направлении: либо в бюджет (как, например, при налогах: деньги от

² Обычно в работах по финансовому и бюджетному праву бюджетные отношения (а точнее, бюджетные *правоотношения*) подразделяют на материальные и *процессуальные*. Нам представляется более правильным их деление на материальные и организационные, поскольку процессуальные отношения взаимосвязаны с таким институтом бюджетного права, как бюджетный процесс. Между тем бюджетные отношения, носящие по своему содержанию организационный характер, возникают не только в ходе бюджетного процесса, но и в ходе формирования бюджетного устройства, в процессе осуществления бюджетного контроля и т. п.. В результате понятие «организационные бюджетные отношения», во-первых, шире понятия «процессуальные бюджетные отношения», во-вторых, оно более точно, и, по нашему мнению, выражает сущность такого рода общественных отношений.

плательщика идут в бюджет, и только), либо, напротив, из бюджета (например, отношения бюджетного финансирования, когда деньги движутся из бюджета к получателю бюджетных средств, и только); б) *возвратные*, когда деньги движутся либо в бюджет, а затем обратно (например, отношения государственного займа), либо, напротив, – из бюджета, а затем обратно (например, отношения по предоставлению бюджетной ссуды).

Общественные бюджетные отношения, будучи урегулированными нормами бюджетного права, приобретают форму бюджетных правоотношений.

В целом **бюджетные правоотношения** можно охарактеризовать следующим образом: это общественные отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности Российской Федерации (федерального центра), субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для нас в данном случае интерес представляют те бюджетные правоотношения, стороной которых являются субъекты Российской Федерации либо его уполномоченные органы, (далее - **региональные бюджетные правоотношения**).

Региональные бюджетные правоотношения – это общественные отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и организации использования бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наличие двух видов *общественных* бюджетных отношений – материальных и организационных – предопределяет наличие материальных и организационных *правовых* бюджетных отношений.

Для региональных **бюджетных правоотношений** характерны следующие признаки:

1) они являются продуктом правового регулирования (посредством норм бюджетного права) особой разновидности общественных отношений – бюджетных отношений. При этом источником правового регулирования выступает как федеральное, так и бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации в зависимости от распределения бюджетной компетенции между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Возникает вопрос о соотношении *общественных* бюджетных отношений и *правовых* бюджетных отношений. Для начала рассмотрим этот вопрос применительно к *материальным* бюджетным отношениям.

Материальные бюджетные отношения являются разновидностью экономических (точнее, финансово-экономических) отношений и в силу этого относятся к экономическому базису. В этом качестве они выступают в качестве **предмета правового регулирования** со стороны бюджетного права, в результате чего возникают бюджетные *правоотношения*, относящиеся к правовой надстройке.

По мнению большинства авторов (особенно экономистов), экономические бюджетные отношения обусловлены общественными потребностями и носят объективный характер. Это означает, что данные

отношения как объективная экономическая категория могут существовать вне правового регулирования. Между тем само наличие данных отношений обусловлено существованием государства и порождаются они в результате его правового воздействия на граждан, юридических лиц и собственные государственные органы. Иначе говоря, данные отношения являются продуктом права. И это несмотря на то, что эти отношения являются экономическими и действительно носят объективный характер, поскольку являются следствием объективно существующей у государства потребности в денежных средствах. Поэтому как экономические, так и правовые бюджетные отношения появляются одновременно в виде *единого* общественного отношения, содержание которого является экономическим, а форма – правовой. Своим содержанием данное отношение относится к базису, а формой – к правовой надстройке.

Примерно также обстоит дело и с *организационным* бюджетным отношением, с той лишь разницей, что оно не является экономическим ни в целом, ни в своем содержании, и следовательно, полностью относится к надстройке, формой – к правовой, а содержанием – к государственной;

2) материальным объектом бюджетных правоотношений выступают *действия* сторон данного правоотношения, направленные либо на формирование бюджета субъекта Российской Федерации, либо на его расходование в форме распределения, либо на организацию использования средств данного бюджета лицами, которым эти средства выделены³;

3) обязательным субъектом регионального бюджетного правоотношения выступает субъект Российской Федерации (в целом либо в лице уполномоченного на то государственного органа);

4) бюджетные правоотношения (как материальные, так и организационные) носят государственно-властный характер, т. е. данные отношения представляют собой отношения «власти и подчинения». Иначе говоря, в данном правоотношении одна из его сторон выступает в качестве властвующего (управомоченного) субъекта, а другая – в роли обязанного (подчиненного) субъекта. Надо сказать, что субъект Российской Федерации может выступать как в том, так и в другом качестве. В правоотношении, выстроенном по схеме «федеральный центр – субъект Российской Федерации», последний выступает в качестве обязанного субъекта; в правоотношении, выстроенном по схеме «субъект Российской Федерации – получатель бюджетных средств», данный субъект выступает в качестве властвующей стороны;

5) бюджетные правоотношения представляют собой разновидность финансовых правоотношений.

³ Некоторые авторы полагают, что объектом бюджетного правоотношения выступает сам бюджет как определенное материальное благо. Разночтения в данном случае объясняется спорностью вопроса о том, что является объектом правоотношения. Одни авторы считают, что объектом выступают определенные материальные блага, вторые – интересы субъектов правоотношения, третьи – действия (поведение) сторон, направленное на реализацию своего интереса, выраженного в получении определенного материального или нематериального блага. Мы разделяем последнюю точку зрения.

Данное положение объясняется, во-первых, тем, что с экономической точки зрения бюджетные отношения есть разновидность финансовых отношений, поскольку те и другие выражают собой процессы распределения и перераспределения денежной части валового внутреннего продукта. Во-вторых, бюджетное право является частью (разделом, подотраслью) финансового права.

Еще одной разновидностью региональных бюджетных отношений выступают так называемые **межбюджетные** отношения, на которых мы остановимся ниже.

Контрольные вопросы

1. Понятие бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
2. Методы бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации.
3. Понятие региональных бюджетных отношений.
4. Виды бюджетных отношений.
5. Признаки региональных бюджетных отношений.
6. Материальные бюджетные отношения с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.
7. Организационные бюджетные отношения с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.
8. Понятие региональных бюджетных правоотношений.
9. Материальные бюджетные правоотношений с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.
10. Организационные бюджетные правоотношения с участием субъектов Российской Федерации и их признаки.