

### §3. Субъекты региональных бюджетных правоотношений

Существует мнение, что сам субъект Российской Федерации, как, впрочем, и Российская Федерация в целом, не могут выступать в качестве стороны бюджетного правоотношения – этой стороной является соответствующий орган государственной власти Российской Федерации или данного субъекта. Данное мнение даже нашло свое отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в котором межбюджетные отношения определяются как отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

То, что органы государственной власти могут выступать в качестве субъектов некоторых видов бюджетных правоотношений (главным образом организационных) сомнения не вызывает. Но, как убедительно, на наш взгляд, доказала Н. И. Химичева, в определенных случаях в качестве субъекта бюджетного правоотношения выступает не государственный орган, а именно государство в целом (Российская Федерация) или субъект Российской Федерации<sup>1</sup>.

Участие субъекта Российской Федерации в качестве стороны правоотношения наиболее характерно для *материальных* бюджетных правоотношений. Объясняется это в первую очередь тем, что бюджет является денежным фондом не того или иного государственного органа, а самого субъекта Российской Федерации. Денежные средства, сосредоточенные в бюджете субъекта Российской Федерации входят в состав казны субъекта Российской Федерации и находятся в собственности указанных субъектов, а не принадлежат какому-либо государственному органу данного субъекта Российской Федерации на праве оперативного управления.

Материальные бюджетные отношения, как отмечалось, подразделяются на доходные и расходные

Субъект Российской Федерации, выступая в целом, является стороной всех *доходных* отношений бюджета субъекта Российской Федерации, т. е. в тех бюджетных отношениях, которые возникают по поводу формирования доходной части бюджета субъекта Российской Федерации. В данном случае возникают бюджетные отношения, выстроенные по схеме «плательщик денежных средств – субъект Российской Федерации» и опосредующие движение денежных средств от плательщика в бюджет субъекта Российской Федерации.

В числе этих отношений в первую очередь можно назвать налоговые отношения: налоги субъекта Российской Федерации поступают в бюджет субъекта Российской Федерации, который является денежным фондом субъекта Российской Федерации. К ним относятся и отношения государственного займа субъекта Российской Федерации. Именно субъект

---

<sup>1</sup> См.: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов. 1979. С. 41.

Российской Федерации, а не какой-либо государственный орган, выступает в качестве заемщика как сторона соответствующего договора займа.

В доходных бюджетных правоотношениях субъект Российской Федерации выступает в качестве *получателя* денежных средств, за счет которых формируется доходная часть бюджета субъекта Российской Федерации.

Субъект Российской Федерации выступает участником (стороной) и тех бюджетных отношений, которые возникают в процессе распределения бюджета субъекта Российской Федерации. Данные отношения представляют собой *расходные* отношения этого бюджета. Такого рода отношения возникают между субъектом Российской Федерации, представленном в целом, и получателями бюджетных ассигнований и иных бюджетных средств (дотаций, субсидий, субвенций, кредитов, ссуд и т. п.). Эти отношения носят материальный характер и выражают они движение денежных средств из бюджета субъекта Российской Федерации к лицам, которых обобщенно можно было бы именовать как **субъекты бюджетного финансирования** (понимая в данном случае под финансированием любое предоставление денежных средств из бюджета).

В качестве лица, представляющего в этой ситуации бюджет субъекта Российской Федерации, выступает сам субъект Российской Федерации, который и является стороной соответствующего расходного бюджетного правоотношения.

В расходных бюджетных правоотношениях субъект Российской Федерации выступает в качестве *поставщика* денежных средств, а предоставление денежных средств осуществляется за счет распределения расходной части бюджета.

Наконец, субъект Российской Федерации выступает в качестве участника (стороны) межбюджетных отношений, выстроенных по схеме «Российская Федерация – субъект Российской Федерации» или по схеме «субъект Российской Федерации – муниципальное образование».

Однако следует иметь в виду, что субъект Российской Федерации представляет собой сложное образование, которое представлено большим количеством различных государственных органов. В силу этого сам субъект Российской Федерации практически не в состоянии быть представленным в качестве субъекта бюджетного отношения в целом, т. е. вне какого-либо своего органа. В итоге субъект Российской Федерации выступая участником бюджетного отношения, представлен в нем соответствующим государственным органом.

Таким образом, мы имеем дело с институтом **представительства** в бюджетных отношениях. В качестве представителя субъекта Российской Федерации выступает тот или иной его уполномоченный государственный орган, действующий в рамках своей компетенции<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> В литературе правильно отмечается, что в большинстве случаев компетенция государства выражена через компетенцию его органов.

Государственные органы в бюджетных правоотношениях выполняют роль **представителя** субъекта Российской Федерации, действуя от **его имени, по его поручению** и в **его интересах**. Данное представительство основано не на договоре, а на законе, и полномочия государственного органа как представителя субъекта Российской Федерации в качестве участника бюджетного правоотношения определяются не доверенностью, а компетенцией данного органа.

Некоторые бюджетные правоотношения могут иметь сложный состав, и субъект Российской Федерации может быть представлен в этих отношениях несколькими органами, каждый из которых осуществляет свою, возложенную на него функцию.

Представительство субъекта Российской Федерации в качестве участника *материального* бюджетного отношения опосредовано *организационным* бюджетным правоотношением, которое возникает между этим субъектом, с одной стороны, и его представителем в бюджетном правоотношении, с другой.

В то же время в некоторых видах бюджетных правоотношений государственные органы субъекта Российской Федерации выступают в качестве самостоятельного субъекта данного правоотношения, выступая от своего имени. Такое имеет место главным образом в организационных правоотношениях. Например, бюджетное правоотношение возникнет между исполнительным органом субъекта Российской Федерации, разработавшим проект бюджета субъекта Российской Федерации, и законодательным (представительным) органом, рассматривающим данный проект.

Органами субъекта Российской Федерации, которые выступают в бюджетном правоотношении в качестве представителя, могут быть законодательные и исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Бюджетная компетенция этих органов более подробно будет рассмотрена в следующей главе.

Кто, помимо самого субъекта Российской Федерации или его уполномоченного органа, выступает вторым субъектом материального бюджетного правоотношения, зависит от характера этого правоотношения: является ли оно отношением по формированию бюджета или, напротив, отношением по его расходованию.

В отношениях по **формированию** бюджета субъекта Российской Федерации в качестве такого субъекта обычно выступают юридические и физические лица, выступающие в качестве плательщиков денежных средств в бюджет субъекта Российской Федерации.

В их числе в первую очередь следует назвать налогоплательщиков, плательщиков иных обязательных платежей в бюджет субъекта Российской Федерации, займодавцев по договору государственного займа субъекта Российской Федерации, органы, осуществляющие управление имуществом субъекта Российской Федерации и получающие доход либо от его реализации либо сдачи в наем, с обращением полученной выручки в доход

бюджета, а также иные лица, передающие денежные средства в бюджет субъекта Российской Федерации.

В отношениях по **расходованию** бюджета субъекта Российской Федерации в качестве субъекта бюджетного правоотношения выступают лица, которым выделены бюджетные средства (либо для дальнейшего перераспределения среди подведомственных организаций, либо для непосредственного использования этих средств). Выше мы уже обозначили данных лиц наименованием «субъекты бюджетного финансирования».

В качестве таких субъектов наибольшее значение имеют такие лица, как главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств, бюджетное учреждение. Указанные лица выступают в качестве **обязанных** субъектов бюджетного отношения.

**Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации** – орган государственной власти субъекта Российской Федерации, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, определенные ведомственной классификацией расходов данного бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств определяет задания по предоставлению государственных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат.

Главный распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений. Кроме того, на основании мотивированного представления бюджетного учреждения главный распорядитель бюджетных средств имеет право вносить изменения в данную смету в части распределения средств между её статьями с уведомлением органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации.

Указанный распорядитель составляет бюджетную роспись, определяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств осуществляет контроль за получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования этих средств, своевременного их возврата, предоставления установленной отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных услуг.

Данный распорядитель осуществляет также контроль за использованием бюджетных средств распорядителями бюджетных средств, бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств, государственными унитарными предприятиями, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность субъекта Российской Федерации. При этом непосредственное проведение контроля за использованием бюджетных средств унитарными

предприятиями осуществляется по инициативе главного распорядителя бюджетных средств органами государственного финансового контроля.

Главный распорядитель бюджетных средств готовит и представляет органу, ответственному за контроль исполнения соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению государственных услуг.

Главный распорядитель бюджетных средств выступает в суде от имени казны субъекта Российской Федерации:

по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) соответствующих должностных лиц и органов, по ведомственной принадлежности;

по искам подведомственных предприятий и учреждений, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности.

Отметим, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации субъекты Российской Федерации несут субсидиарную ответственность в случае банкротства унитарных предприятий, которым передана на праве хозяйственного ведения или в оперативное управление собственность данного субъекта, при недостаточности этого имущества, а также ответственность по обязательствам учреждений субъекта Российской Федерации при недостаточности их имущества.

**Распорядитель бюджетных средств** – орган государственной власти субъекта Российской Федерации, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств может быть уполномочен органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации представлять сторону этого субъекта в договорах о предоставлении средств бюджета субъекта Российской Федерации на возвратной основе, государственных гарантий, бюджетных инвестиций.

Распорядитель бюджетных средств:

составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет;

определяет задания по предоставлению государственных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;

утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

**Главный распорядитель** и **распорядитель** бюджетных средств как органы исполнительной власти, а также должностные лица главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств отвечают за:

целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;

достоверность и своевременное представление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;

своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств;

своевременное предоставление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств в орган, исполняющий бюджет;

утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;

соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным решением соответствующего представительного органа субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации;

соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг при утверждении смет доходов и расходов;

эффективное использование бюджетных средств (ст. 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

**Получатель бюджетных средств** – бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

**Бюджетное учреждение** субъекта Российской Федерации – организация, созданная органами государственной власти субъекта Российской Федерации для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации или бюджета государственного внебюджетного фонда субъекта Российской Федерации на основе сметы доходов и расходов.

Отметим, что в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Учреждения пользуются, владеют и распоряжаются принадлежащим им имуществом на праве оперативного управления (ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Учреждения относятся к числу некоммерческих организаций. Некоммерческими организациями признаются юридические лица, которые не преследуют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками (ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет особую разновидность учреждений – бюджетное учреждение, отличительная черта которого заключается в том, что, во-первых, его имущество находится в государственной собственности (в данном случае – в собственности субъекта Российской Федерации), во-вторых, оно получает деньги (финансируются) из бюджета на основе утвержденной сметы, в-третьих, расходование

полученных из бюджета денежных средств бюджетное учреждение также должно осуществлять в соответствии с утвержденной сметой.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

При уменьшении уполномоченными органами государственной власти в установленном порядке средств бюджета субъекта Российской Федерации, выделенных целевым назначением для финансирования договоров, заключаемых бюджетным учреждением, это учреждение и другая сторона договора должны согласовать иные условия договора. Сторона договора вправе потребовать от бюджетного учреждения только возмещения реального ущерба, причиненного изменением условия договора.

Следовательно, такая разновидность убытка, как упущенная выгода, которую контрагент по договору вправе требовать от другой стороны в случае расторжения или изменения договора, происшедшего по ее инициативе, возмещению в данном случае не подлежит.

На основе прогнозируемых объемов предоставления государственных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление, а также с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода бюджетное учреждение составляет и представляет бюджетную заявку на очередной финансовый год, которая подается на утверждение главному распорядителю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Орган, исполняющий бюджет субъекта Российской Федерации совместно с главными распорядителями бюджетных средств, определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы.

Бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.

***Получатели бюджетных средств*** имеют **право** на:

своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером с учетом сокращения и индексации;

своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитов бюджетных обязательств;

компенсацию в размере недофинансирования.

Получатели бюджетных средств **обязаны**:

своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств;

эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением;

своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе;

своевременно и в полном объеме вносить плату за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе;

своевременно предоставлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств (ст. 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

### **Контрольные вопросы**

1. Субъект Российской Федерации как сторона регионального бюджетного правоотношения.

2. Институт представительства субъекта Российской Федерации в бюджетных отношениях.

3. Субъекты доходных бюджетных отношений.

4. Субъекты расходных бюджетных отношений.

5. Главный распорядитель бюджетных средств как участник бюджетного правоотношения.

6. Права и обязанности главного распорядителя бюджетных средств как участника бюджетного правоотношения.

7. Распорядитель бюджетных средств как участник бюджетного правоотношения.

8. Права и обязанности распорядителя бюджетных средств как участника бюджетного правоотношения.

9. Получатель бюджетных средств как участник бюджетного правоотношения.

10. Права и обязанности получателя бюджетных средств.