**Введение**

В современных условиях развитие России как федеративного государства с рыночной формой экономики органически связано с бюджетной деятельностью и ее правовым механизмом.

Отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования государственных и местных бюджетов, регламентируются нормами финансового права, которые в своей совокупности образуют бюджетное право России. Осуществление государством своих функций требует строгой регламентации отношений в области финансовых доходов и расходов. Для этого государство на законодательном уровне регулирует отношения, складывающиеся в процессе поступления, обращения, перераспределения и использования своих денежных средств.

Бюджетное право России – это совокупность устанавливаемых государством общеобязательных норм, определяющих основы бюджетного устройства страны, составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета и бюджетов субъектов РФ, входящих в бюджетную систему государства. Бюджетное право России включает в себя перечень доходов и расходов бюджета, порядок распределения доходов и расходов между различными видами бюджетов, бюджетные права РФ, субъектов РФ, административно—территориальных единиц; регламентирующие бюджетный процесс, а также регулирующие формирование и использование государственных внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально—экономического развития страны и других потребностей общества.

Предметом бюджетного права являются общественные отношения, возникающие с установлением бюджетного устройства и бюджетной системы РФ; с установлением структуры доходов и расходов бюджетной системы РФ и распределением их между бюджетами разного уровня; с разграничением бюджетной компетенции между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления; с организацией бюджетного процесса, т. е. установления порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, составления, утверждения отчетов об использовании соответствующих бюджетов; с организацией контроля за исполнением бюджетов.

Нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и процессуальные. Бюджетные материальные нормы закрепляют структуру бюджетной системы РФ и субъектов РФ, муниципальных образований, бюджетных и внебюджетных фондов, перечень доходов и расходов бюджетов, распределение их между различными бюджетами ит. д. К бюджетным процессуальным нормам относятся нормы, регламентирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов РФ, ее региональных и местных бюджетов, а также порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Бюджетное право России разделяется на общую и особенную части. Общую часть бюджетного права образуют нормы, закрепляющие общие принципы и методы деятельности государственных органов РФ и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в бюджетной сфере, основные полномочия субъектов бюджетных правоотношений. Нормы общей части бюджетного права конкретизируются в особенной части, где детально регламентируются полномочия всех субъектов бюджетных правоотношений, порядок составления и принятия бюджетов всех уровней и т. д.

Бюджетное законодательство РФ состоит из БК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих правоотношения.

Система источников бюджетного права в РФ закреплена в положениях ст. ст. 2–4 БК РФ. В качестве источников бюджетного права предусматриваются также международные договоры РФ, нормы которых превалируют над национальным законодательством.

Бюджетный кодекс РФ относит к бюджетным правоотношениям отношения, которые возникают в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований и бюджетов государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджета РФ, бюджетов ее субъектов, бюджетов муниципальных образований, утверждения и исполнения этих бюджетов, контроля за их исполнением. При этом БК РФ не дает общей характеристики или определения бюджетных правоотношений, а лишь ограничивается перечислением основных их видов.

Бюджетные правоотношения можно разделить на три группы:

1) отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;

2) отношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов РФ, ее субъектов и муниципальных образований, государственных внебюджетных фондов, а также отношения, возникающие в связи с государственным и муниципальным долгом;

3) отношения, связанные с определением правового статуса участников бюджетного процесса и их ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Негосударственные организации, а также граждане субъектами бюджетных правоотношений не являются. Исключения составляют негосударственные организации, имеющие в соответствии с нормативными правовыми актами право на получение бюджетных средств.

**1 Бюджетное право**

**1.1 Бюджетное право: понятие, предмет и методы регулирования**

В современных условиях развитие России как федеративного государства с рыночной формой экономики органически связано с бюджетной деятельностью и ее правовым механизмом.

Отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования государственных и местных бюджетов, регламентируются нормами финансового права, которые в своей совокупности образуют бюджетное право России. Осуществление государством своих функций требует строгой регламентации отношений в области финансовых доходов и расходов. Для этого государство на законодательном уровне регулирует отношения, складывающиеся в процессе поступления, обращения, перераспределения и использования своих денежных средств.

Бюджетное право — это подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность установленных государством общеобязательных однородных правовых норм, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные общественные отношения, складывающиеся в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

Сфера общественных отношений, на которую распространяется бюджетное право, образует его предмет.

Особенность бюджетно-правового регулирования состоит в том, что в одних сферах бюджетной деятельности нормы бюджетного права непосредственно и в полном объеме регулируют эти общественные отношения, а в других — только учреждают, предопределяют финансовые отношения. В результате предмет бюджетного права складывается из двух групп отношений: атрибутивных (исключительных) и примыкающих (смежных).

Важнейшей составной частью предмета бюджетного права выступают группы правовых отношений, регулирующих порядок образования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней, опосредующие бюджетный процесс и контроль, а также ответственность за бюджетные правонарушения. Эти отношения преобладают в системе бюджетного права, являясь его неотъемлемым системообразующим атрибутом. Они включаются в предмет бюджетного права полностью и максимально им урегулированы.

Другую группу отношений, образующих предмет бюджетного права, составляют отношения, примыкающие (смежные) к атрибутивным. Эти отношения детально регулируются иными подотраслями или институтами финансового права, создавая, таким образом, объекты совместного правового регулирования. Смежные правовые отношения регулируются нормами бюджетного права и соответствующего финансово-правового института двумя способами: либо одновременно, согласованно, либо по принципу «цепной реакции», когда нормы бюджетного права являются общими, учреждающими для этих отношений, а нормы соответствующего финансово-правового института — развивающими, уточняющими.

Совпадающим юридическим критерием атрибутивных и смежных бюджетно-правовых отношений следует считать их внешнее закрепление нормами права, включенными в систему бюджетного законодательства.

Примыкающие (смежные) правоотношения не являются обязательным признаком бюджетного права и подпадают под бюджетно-правовое воздействие в силу экономических, политических или иных причин, но в любом случае только тогда, когда в этом заинтересовано государство. Например, образование бюджетов всех уровней в большей степени осуществляется на основе норм налогового права и норм иных институтов финансового права, регулирующих государственные доходы. Но это не означает, что налоговое право включается в систему бюджетного права. Наличие налогового права только предопределено бюджетным правом в качестве института доходов бюджетов всех уровней. Отношения, складывающиеся в процессе установления и взимания налогов, проведения налогового контроля, привлечения к налоговой ответственности и т.п., не составляют предмета бюджетного права.

Наличие в предмете бюджетного права смежных, примыкающих элементов подтверждается и отнесением к сфере бюджетного регулирования отношений, возникающих по поводу осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга. До принятия БК РФ эти отношения были исключительно предметом финансово-правового института государственного и муниципального кредита. Однако сведение норм различных финансово-правовых институтов в БК РФ как едином нормативном правовом акте было осуществлено государством в целях наиболее полного и разностороннего регулирования бюджетных отношений. Кодификация норм, регулирующих бюджетную деятельность, не означает механическую трансформацию, слияние различных видов финансово-правовых отношений в новый вид и объединение различных методов их регулирования в специфичный метод правового регулирования.

Включение отношений, возникающих по поводу осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, в сферу регулирования бюджетного законодательства, вызвано практическими потребностями, удобством пользования БК РФ. Механическое включение норм, регулирующих относительно обособленную сферу общественных отношений, в структуру законодательства иного правового института не означает поглощение одного правового института другим или образование таким способом новой правовой общности.

Расширение бюджетного законодательства, его комплексный характер создают функциональное взаимодействие норм бюджетного права и государственного кредита как различных финансово-правовых институтов, но не создают новой подотрасли финансового права и не означают слияния бюджетного права с институтом государственного кредита. Государственные и муниципальные заимствования рассматриваются БК РФ только в качестве источников покрытия дефицита соответствующего бюджета, а государственный и муниципальный долг, государственный кредит — с позиций доходов или расходов бюджетной системы.

Осуществление государственной и муниципальной кредитной деятельности происходит не только в целях покрытия бюджетного дефицита, но и в качестве самостоятельного направления финансовой деятельности государства.

Таким образом, после кодификации норм бюджетного права и некоторых норм, регулирующих вопросы государственного и муниципального кредита, ни бюджетное право, ни институт государственного и муниципального кредита не утратили своих сущностных признаков в качестве самостоятельных структурных элементов финансового права. Использованная законодателем кодификация бюджетного законодательства не повлекла расширения предмета бюджетно-правового регулирования.

Следовательно, предмет бюджетного права — это совокупность возникающих вследствие государственного учреждения, закрепления или регулирования общественных отношений в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований.

Общественные отношения, входящие в предмет бюджетного права, многообразны и классифицируются в обособленные группы, возникающие относительно:

* установления доходных источников бюджетов всех уровней;
* расходования бюджетных денежных средств;
* межбюджетного регулирования; бюджетного процесса;
* осуществления бюджетного контроля;
* установления оснований ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Предмет бюджетного права находится в постоянной динамике. Правовое регулирование бюджетных отношений во многом зависит от воли государства. Так, увеличение роста правонарушений в сфере образования и расходования бюджетных фондов повлекло необходимость включения законодателем в БК РФ охранительных норм, устанавливающих ответственность за нарушение бюджетного законодательства, и, как следствие, предмет бюджетного права пополнился новым атрибутивным элементом.

Качественную сторону бюджетных отношений отражают методы правового регулирования, поскольку позволяют судить о характере внутригосударственных взаимоотношений.

Метод бюджетно-правового регулирования — это обусловленная публичностью и финансовой значимостью совокупность специфических юридических признаков бюджетного права, в которых концентрированно выражаются средства и способы регулирования бюджетных отношений.

Методы бюджетного права обусловлены регулируемыми бюджетными отношениями, которые, в свою очередь, вызваны к жизни необходимостью формирования государственной (муниципальной) собственности в виде централизованного фонда денежных средств, т. е. бюджета. Право публичной собственности на централизованные денежные фонды соответствующего территориального уровня принадлежит государству или муниципальному образованию, вступающему в бюджетные правоотношения посредством своих компетентных органов.

Под методом бюджетно-правового регулирования тем самым следует понимать специфический способ, при помощи которого государство на основе определенной совокупности юридических норм обеспечивает нужное ему поведение субъектов бюджетного права.

Поскольку бюджетное право составляет часть финансового права, то задачей бюджетно-правовых методов является выявление сущности, пределов и особенностей «преломления» методов финансового права относительно регулирования бюджетных отношений.

Методы бюджетного права классифицируются на общие и особенные. Общие обусловлены юридической природой бюджетной деятельности государства, ее публичным характером, направленностью на обеспечение общего интереса. Специальные методы используются в процессе реализации определенных функций бюджетной деятельности. Среди общих методов, применяемых в бюджетном праве, наиболее ярко выделяется императивный. Императивный метод воздействия на бюджетные отношения представляет собой способ властных предписаний, сочетающий в себе нормы-запреты и обязывающие нормы. В финансовом праве этот метод является «сквозным», присущим всем составным частям данной отрасли права, однако в бюджетном праве он имеет свои особенности.

Императивный (властный) характер бюджетной деятельности присущ государству в силу того, что оно самостоятельно устанавливает порядок образования, распределения и использования централизованных денежных фондов. В процессе бюджетной деятельности осуществляются реализация правового статуса субъектов бюджетного права, регулирование и охрана общественных отношений бюджетной сферы.

Особенность императивного метода в бюджетном праве — расширение его внешнего закрепления обязывающими нормами. Названная специфика отражает общую тенденцию бюджетного регулирования, направленного на разграничение бюджетной компетенции субъектов Федерации и выделение в их бюджетно-правовом статусе отдельно прав и обязанностей. Федеративные основы построения государства расширяют сферу самостоятельного решения публичных вопросов на уровне субъектов РФ. В связи с этим четче обозначаются обязанности субъектов бюджетного права, и повышается уровень ответственности за надлежащее выполнение ими своих функций.

Преобладание императивного метода регулирования объясняется публичной природой бюджетных отношений и их значимостью для нормального функционирования всего государства в целом. Содержание значительной части норм бюджетного права составляют императивные отношения. В регулируемых бюджетным правом общественных отношениях, как правило, присутствует известное подчинение воли управляемых субъектов бюджетного права единой управляющей воле, выразителем которой могут выступать Российское государство в целом, субъекты РФ, муниципальные образования или уполномоченные органы, представляющие государство или муниципальное образование и юридически наделенные властными полномочиями. Именно выражение финансовых интересов государства в целях реализации публичных интересов предопределяет императивные способы воздействия на иных участников бюджетных отношений и обосновывает юридическое неравенство субъектов бюджетного права.

Таким образом, императивный метод правового регулирования не просто представляет собой специфический способ воздействия на общественные отношения относительно государственного (муниципального) права собственности на централизованный денежный фонд, а служит выразителем основных особенностей финансового права, отраженных в сфере бюджетно-правового регулирования.

Кроме императивного метода государство при регулировании бюджетных отношений использует элементы диспозитивного метода. Современное бюджетное законодательство дополнилось возможностью использования согласительных процедур, обсуждения принимаемых решений, договорных методов регулирования межбюджетных отношений, вступления в бюджетные отношения на добровольных основаниях и т. д. Однако применение отдельных аспектов диспозитивного регулирования не означает наличие в бюджетном праве гражданско-правовых методов воздействия.

Диспозитивность как способ правового регулирования бюджетных отношений существенно ограничена приоритетом публичных имущественных отношений. Согласование каких-либо условий бюджетных отношений возможно только в случаях, прямо оговоренных бюджетным законодательством, а последующее регулирование согласованных форм бюджетной деятельности осуществляется императивным методом. Следующей группой методов бюджетного права являются специальные методы — метод дотаций, метод финансирования целевых государственных программ и т. д.

Специфика методов бюджетного права заключается в совокупности особенностей методов финансового права, проявляющихся относительно сферы бюджетных отношений, а также в наличии специальных способов правового воздействия на отдельные стороны бюджетной деятельности. Названные характерные черты методов правового воздействия в сочетании с механизмом бюджетно-правового регулирования являются основными элементами юридического режима правового регулирования бюджетных отношений, с помощью которых бюджетное право становится относительно самостоятельным правовым образованием в системе финансового права. Одновременно следует помнить, что бюджетное право использует те же общие методы правового воздействия, что и финансовое право в целом.

Основываясь на понимании предмета и метода правового регулирования как классифицирующих критериях отраслей права, можно сделать вывод, что бюджетное право представляет собой подотрасль финансового права. На современном этапе развития финансовой деятельности Российского государства особенности юридической природы предмета и методов бюджетного права показывают невозможность его автономного функционирования. Законченное правовое регулирование бюджетных отношений достигается только в рамках отрасли финансового права и не может быть урегулировано в границах одной (хотя и довольно крупной) подотрасли.

**1.2 Принципы бюджетного права**

Принципы бюджетного права представляют собой основные идеи, исходные положения его формирования, развития и функционирования. Бюджетно-правовые принципы отражаются в правовых нормативных актах и характеризуют сущность и содержание бюджетного права, его внутреннее строение, соотношение с финансовым правом, иными его подотраслями и институтами. Основные исходные идеи бюджетного права показывают не только материальные отношения, но и весь процесс применения бюджетного права, придавая ему динамику.

Большое значение принципы бюджетного права имеют на стадии разработки проектов нормативных финансово-правовых актов, поскольку позволяют создавать и принимать эффективные бюджетные нормы. Неоценима роль принципов на стадии правоприменения, так как с их помощью судебная система и органы исполнительной власти единообразно реализуют финансовую политику государства.

Принципы бюджетного права — это теоретически обоснованные и нормативно закрепленные основополагающие начала (идеи, требования) сущности бюджетного права, составляющие его главное содержание, определяющие общую направленность правового регулирования бюджетной деятельности государства и муниципальных образований и направляющие бюджетную деятельность на достижение стоящих перед ней целей и задач.

Классифицировать принципы бюджетного права можно:

* по источнику нормативного закрепления — установленные Конституцией РФ;
* установленные бюджетным законодательством РФ;
* по сферам действия — т. е. распространяющиеся на все институты бюджетного права (общие принципы);
* отдельные институты бюджетного права (институциональные).

В первой классификационной группе принципов бюджетного права к числу исходно-правовых начал, установленных Конституцией РФ, относятся:

* + федерализм;
  + равноправие субъектов РФ в сфере бюджетной деятельности (ст. 5);
  + реализация совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в установлении общих принципов бюджетной деятельности местного самоуправления;
  + самостоятельность бюджетной деятельности органов местного самоуправления (ст. 12, 130—132);
  + участие граждан РФ в бюджетной деятельности государства и местного самоуправления (ч. 1 ст. 32);
  + гласность (например, ч. 3 ст. 15); плановость; законность (например, ст. 1, 2, 15, 57);
  + распределение функций в области бюджетной деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей (например, ч. 1 ст. 105, п. «б» ч 1 ст. 114).

Конституционные нормы, закрепляющие принципы бюджетного права, являются нормами прямого действия. Это означает право участников бюджетной деятельности на непосредственное применение данных норм без внесения соответствующих дополнений в бюджетное законодательство.

Остальные принципы бюджетного права находят свое выражение в бюджетном законодательстве РФ или выводятся из его содержания.

Во второй классификационной группе принципов бюджетного права к числу общих («сквозных») принципов относятся:

* ежегодность (цикличность, периодичность) возникновения бюджетных отношений (ст. 242 БК РФ);
* неразрывность (в большинстве случаев) бюджетных прав и обязанностей субъектов бюджетного права (ст. 7—9 БК РФ);
* координация бюджетной политики РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
* реализация совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в установлении общих принципов бюджетной деятельности муниципальных образований; выражение в правовой форме бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ (ст. 11 БК РФ);
* единство группировки доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, а также источников финансирования дефицитов этих бюджетов на основе бюджетной классификации (гл. 4 БК РФ; Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»);
* неотвратимость ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ (гл. 4 БК РФ).

В зависимости от сферы действия принципы бюджетного права можно подразделить по институтам бюджетного права, в которых эти принципы действуют:

* принцип бюджетной системы РФ;
* принципы межбюджетных отношений;
* принципы бюджетного процесса.

Принципы бюджетной системы РФ, Статья 28 БК РФ к ним относит:

* единство бюджетной системы РФ;
* разграничение Доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;
* самостоятельность бюджетов;
* полноту отражения доходов и расходов бюджетов;
* сбалансированность бюджета;
* эффективность и экономность использования бюджетных средств;
* общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
* гласность;
* достоверность бюджета;
* адресность и целевой характер бюджетных средств;

Принципы межбюджетных отношений. Пункт 2 ст. 129 БК РФ к ним относит:

* распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
* разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов бюджетной системы РФ;
* равенство бюджетных прав субъектов РФ, равенство бюджетных прав муниципальных образований;
* выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;
* равенство всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

В рассматриваемой группе федеральным законодателем особо выделены принципы межбюджетных отношений субъектов РФ и муниципальных образований, которые закреплены в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

Принципы бюджетного процесса. К ним относятся:

* последовательность вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти (например, ст. 184, 192 БК РФ);
* казначейское исполнение бюджетов (ст. 215 БК РФ);
* ежегодность бюджета (ст. 242 БК РФ);
* публичность и гласность (например, ст. 279 БК РФ);
* единство кассы (ст. 216 БК РФ);
* формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на основе единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ (ст. 6, 65 БК РФ);
* иммунитет бюджетов (ст. 239 БК РФ).

**1.3 Бюджетные правоотношения: понятие и виды**

Конституционное оформление России как федеративного государства и признание самостоятельности местного самоуправления определяют наличие взаимоотношений между звеньями бюджетной системы РФ, базирующихся на правовых основах. В результате своего развития бюджетные отношения объективно требуют государственного регулирования и становятся правоотношениями. Бюджетные отношения обусловлены фактом существования государства, поэтому внешне выражаются в тех формах, которые им определяет государство. В федеративном государстве особую важность приобретают одинаковое понимание и реализация сущности бюджетных отношений, как на общефедеральном уровне, так и субъектами РФ и муниципальными образованиями, что возможно только в условиях правового оформления отношений бюджетной сферы. Правовое оформление бюджетных отношений означает их публичное рассмотрение через систему представительных органов всех уровней, что позволяет осуществлять гарантии построения бюджетной системы на реальных федеративных началах, а не на декларативных. Именно правовая регламентация привносит в бюджетные отношения устойчивость и гарантированность от простого случая и произвола. В результате правового регулирования бюджетные отношения развиваются как результат предметной деятельности государства.

Общественные отношения, урегулированные нормами бюджетного права, являются бюджетными правоотношениями, которые отличаются от финансовых правоотношений более узкой сферой применения.

Таким образом, бюджетные правоотношения — это вид общественных отношений, в которых посредством специальных методов реализуется установленная или санкционированная государственной волей система финансово-правовых норм в конкретные правоотношения относительно взаимодействия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в бюджетной деятельности.

БК РФ не дает определения бюджетных правоотношений. Статья 1 рассматривает бюджетные правоотношения в аспекте объектов регулирования БК РФ и построена по принципу перечисления. Бюджетные правоотношения складываются не только на основании норм БК РФ. Значительное количество бюджетных правоотношений возникает на основе ежегодно принимаемых законов (решений) о бюджетах разных уровней, указов и распоряжений Президента РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

На определенных стадиях бюджетной деятельности в бюджетные правоотношения вовлекаются все субъекты бюджетного права. Объекты бюджетных правоотношений также разнообразны и включаются в сферу правового регулирования в строгом соответствии с бюджетно-правовыми стадиями.

Возникают бюджетные правоотношения только на основе нормативного акта — закона о бюджете на очередной финансовый год. Финансовый год — это период, в течение которого действует утвержденный бюджет. В Российской Федерации финансовый год равен 12 месяцам. Так как закон о бюджете действует один год, то все бюджетные правоотношения носят периодический характер, т. е. действуют тоже один год.

Сферой возникновения всех бюджетных правоотношений является бюджетная деятельность государства и муниципальных образований. В бюджетной сфере государство посредством права устанавливает виды доходов бюджетов, порядок их аккумулирования, определяет способы использования и методы распределения бюджетных средств и т. д.

Бюджетные правоотношения охватывают совокупность денежных отношений, связанных с аккумулированием, распределением и использованием централизованных денежных фондов соответствующего территориального уровня в целях финансового обеспечения задач и функций конкретной территории.

Классификация бюджетных правоотношений возможна по различным основаниям. Исходным основанием, определяющим критерием классификации бюджетных правоотношений является трехзвенная структура бюджетной системы РФ, которая обусловливает деление бюджетных правоотношений на бюджетные правоотношения относительно федерального бюджета, бюджетные правоотношения относительно бюджетов субъектов РФ, бюджетные правоотношения относительно бюджетов муниципальных образований. Каждый из перечисленных видов обладает самостоятельностью и имеет свою специфику правового регулирования, обусловленную правовым статусом той территории, внутри которой он складывается.

Федеративное устройство Российской Федерации является критерием для подразделения бюджетных правоотношений на вертикальные и горизонтальные. Первые опосредуют связи между Российской Федерации в целом, субъектами РФ и муниципальными образованиями, как правило, на основе субординации. Вторые отражают связи между равноправными по юридическому статусу территориями: субъектами РФ относительно друг друга или муниципальными образованиями соответственно. В условиях федеративного государства вертикальные бюджетные связи являются преобладающими. Подобная классификация, проведенная по соотношению правового статуса участников бюджетных правоотношений, позволяет, как бы в срезе увидеть все виды бюджетных взаимоотношений.

В свою очередь, вертикальные бюджетные правоотношения по конституционному статусу участников подразделяются на отдельные виды. Здесь отграничиваются отношения в бюджетной сфере между государственными территориальными образованиями, а также между государственными и муниципальными территориальными образованиями. Выделенные группы бюджетных отношений называются межбюджетными правоотношениями.

Межбюджетные правоотношения отличаются от всей совокупности бюджетных правоотношений более узким кругом участников — в них вступают только Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Количественный состав участников бюджетных правоотношений позволяет выделить двухсторонние и многосторонние бюджетные правоотношения.

По объекту правового регулирования выделяются имущественные и неимущественные, а также отделимые и неотделимые от материального содержания бюджетные правоотношения. Субъекты бюджетного правоотношения принимают участие в распределении доходов и расходов между различными видами бюджетов, являются участником бюджетного процесса либо получают из бюджета денежные средства в форме бюджетного финансирования или бюджетного кредитования. Субъекты бюджетного правоотношения обладают одним или несколькими одновременно из перечисленных выше оснований.

**1.4 Источники бюджетного права**

Источники бюджетного права — это внешние конкретные формы его выражения, т. е. правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, регулирующие общественные отношения в сфере бюджетной деятельности.

Система источников бюджетного права обусловлена тем, что функции бюджетной деятельности осуществляются всеми звеньями государственного механизма на основе, принципа разделения властей. Это означает, что правовые акты, регулирующие те или иные бюджетные отношения и являющиеся источниками бюджетного права, издаются всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах соответствующей бюджетной компетенции. Следовательно, система источников бюджетного права состоит из Конституции РФ, международных деклараций и договоров, федеральных законов, решений Конституционного Суда РФ, указов и распоряжений Президента РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, судебной практики.

В механизме бюджетно-правового регулирования важное значение имеет классификация источников бюджетного права, критерием которой служит действие правовых актов в пространстве. В этой связи выделяются нормативные правовые акты, действующие на всей территории Российской Федерации, и акты, имеющие юридическую силу только в границах соответствующего субъекта РФ или муниципального образования. Источниками первого вида являются Конституция РФ, международные декларации и договоры, федеральные законы, решения Конституционного Суда РФ, указы и распоряжения Президента РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Источниками второго вида являются конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Важнейшее место в системе источников бюджетного права занимает федеральное бюджетное законодательство, состоящее из законов, принимаемых палатами Федерального Собрания РФ по вопросам регулирования бюджетных отношений в соответствии с бюджетной компетенцией Российской Федерации. Основными законодательными актами федерального уровня, регулирующими бюджетные отношения, являются Конституция РФ (ст. 71, 72, 101, 104, 114, 132 и др.), БК РФ, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

Важное место среди источников бюджетного права занимает БК РФ, принятый впервые в истории Российской финансовой деятельности в 1998 году. БК РФ устанавливает правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Предметом регулирования БК РФ являются отношения, возникающие между:

1. субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;
2. субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением.

БК РФ состоит из пяти частей, включающих 28 глав. БК РФ устанавливает структуру бюджетного законодательства, особенности действия бюджетного законодательства во времени, нормативно определяет основные понятия и термины бюджетного права.

Отдельные главы БК РФ посвящены установлению: компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений, бюджетной системы РФ и принципам ее организации, бюджетной классификации РФ; определению перечня доходов федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; установлению перечня расходов, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Впервые в Российской правовой системе в структуру бюджетного законодательства включены нормы, регулирующие кредитные отношения с участием государства и муниципальных образований. Отдельные главы БК РФ посвящены государственному и муниципальному долгу, государственным кредитам, предоставляемым Российской Федерацией иностранным государствам, а также долгу иностранных государств перед РФ.

Важное значение БК РФ заключается в регулировании им межбюджетных отношений, положения о которых также выделены в самостоятельную главу.

Особенностью БК РФ является комплексное регулирование всех бюджетных отношений, складывающихся на территории Российской Федерации. В результате нормы БК РФ устанавливают не только материальные права и обязанности участников бюджетных отношений, но и регламентируют бюджетный процесс относительно бюджетов всех уровней, определяют основы государственного и муниципального финансового контроля.

Несомненным достоинством БК РФ является наличие части четвертой, которая дает определение понятия «нарушение бюджетного законодательства», устанавливает составы бюджетных правонарушений и регламентирует порядок привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Нормы БК РФ осуществляют детальную регламентацию бюджетной деятельности федерального уровня, для региональных и муниципальных бюджетных отношений определяются основы бюджетной компетенции соответствующего территориального уровня.

Среди источников бюджетного права большое место занимают нормативные финансово-правовые акты субъектов РФ. Наделение субъектов РФ правом осуществлять правотворчество в принятии бюджетных законодательных актов является новеллой Конституции РФ (ч. 4 ст. 76) и обусловлено их правовым статусом, а также разграничением бюджетной компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Принципиальная специфика бюджетного правотворчества регионального уровня проявляется в объеме регулируемых бюджетных отношений, круге лиц, на которых распространяется действие нормативного акта, структуре и содержании актов, методах правового регулирования. Законодательные акты субъектов РФ должны соответствовать законодательству РФ и обеспечивать правовое регулирование бюджетных отношений как в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (основ бюджетной деятельности местного самоуправления), так и относительно собственных предметов ведения.

В настоящее время нормы бюджетного права на уровне субъектов РФ развиваются весьма стремительно и получают свое закрепление, как в учредительных, так и специализированных законах по вопросам бюджетной компетенции субъектов РФ.

В большинстве субъектов РФ существует законодательно установленный особый порядок внесения бюджетных законопроектов на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Многие субъекты РФ законодательно установили, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта РФ, о выпуске региональных займов, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет регионального бюджета, могут быть внесены в законодательный (представительный) орган субъекта РФ только при наличии заключения высшего исполнительного органа государственной власти (главы этого органа) субъекта РФ.

Наиболее строго осуществляется внесение бюджетных законопроектов в тех регионах, конституции (уставы) которых требуют именно положительного заключения главы администрации субъекта РФ. В случае отклонения проекта бюджетного закона главой администрации проект в прежней редакции может быть рассмотрен законодательным (представительным) органом, но для его принятия требуется уже квалифицированное большинство голосов (т. е. не менее двух третей от общего числа депутатов). В случае внесения бюджетного законопроекта в измененной редакции он рассматривается как вновь принимаемый акт.

Федеративное устройство России обусловливает участие субъектов РФ в разработке и принятии федеральных законов по вопросам бюджетной деятельности, поэтому объектами законотворческого процесса регионального уровня являются не только законодательные акты соответствующего уровня, но и проекты федеральных бюджетных законов.

Последний объект образуется в результате реализации субъектами РФ права законодательной инициативы в Государственной Думе или при обсуждении проектов федеральных законов по установлению общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Так, п. 2 ст. 63 Устава Свердловской области содержит норму, согласно которой по проекту федерального закона, принятому к рассмотрению в первом и последующих чтениях Федеральным Собранием РФ (Государственной Думой и Советом Федерации), Курганская область вправе подготовить свои предложения.

Предложения по законопроекту разрабатываются Законодательным Собранием Курганской области и передаются губернатору курганской области, который подписывает предложения и от имени Курганской области направляет их Федеральному Собранию РФ в семидневный срок с момента получения областью законопроекта. В бюджетных законах субъектов РФ получает конкретизацию муниципальная бюджетная деятельность с учетом местных особенностей. Таким образом, бюджетное законодательства регионального уровня соответствует бюджетной компетенции субъектов РФ и отражает действие принципа федерализма в бюджетном праве.