

§2. Государственные заимствования субъектов Российской Федерации

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит сразу два определения государственного заимствования субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 6 государственное заимствование субъекта Российской Федерации – это передача в собственность субъекта Российской Федерации денежных средств, которые этот субъект обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа. Согласно же статье 90 государственные заимствования субъектов Российской Федерации – займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства данного субъекта Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств.

Данные определения не соответствуют друг другу (второе определение явно шире первого, так как включает в заимствование и предоставление гарантий по чужим займам), и оба являются неточными.

Неточность определения, данного статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, заключается в том, что при займе заемщик обязан возвратить не те денежные средства, которые он получил от займодавца, а лишь сумму денег, эквивалентной взятой займы. Этим договор займа отличается от договора хранения.

Неточность определения, данного статьей 90 Бюджетного кодекса Российской Федерации, заключается в том, что в данном определении в заимствование включены гарантии, предоставленные субъектом Российской Федерации по возврату чужого займа. Между тем, давая такую гарантию, сам субъект Российской Федерации никаких денег не получает, а сами заем и гарантия – это разные виды обязательств.

Государственные заимствования субъектов Российской Федерации имеют две стороны: экономическую и правовую.

С экономической точки зрения государственное заимствование субъекта Российской Федерации – это кредитное отношение, опосредующее возвратное движение стоимости в денежной форме, в котором данный субъект выступает в качестве должника.

С правовой точки зрения государственное заимствование субъекта Российской Федерации – это договор займа, в котором данный субъект выступает в качестве заемщика.

Деньги, полученные субъектом Российской Федерации посредством государственного заимствования, поступают в его *собственность* (о чем совершенно правильно говорит определение, данное статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации). На это следует обратить внимание, поскольку в экономической литературе до сих пор господствует мнение, что при государственных займах заемщик оперирует с *чужими* денежными

средствами и обязанность их возврата обусловлена правом собственности на эти средства займодавца.

Следует сказать, что средства, полученные субъектами Российской Федерации в результате государственных заимствований Бюджетный кодекс Российской Федерации не рассматривает в качестве доходов бюджетов этих субъектов. Поэтому в принципе становится неясным, к какому же разряду относятся деньги, поступившие в бюджет субъекта Российской Федерации посредством государственных заимствований. В то же время в юридической литературе довольно традиционно деление доходов бюджета на возвратные и безвозвратные. Однако при этом всегда ощущалась определенная двойственность к оценке природы заемных средств – являются они доходом бюджета или нет. Так, С. Д. Цыпкин писал: «В прямом, собственном смысле доходами государственного бюджета являются **безвозвратные** поступления». Поступления в виде государственных займов «можно отнести к доходам государства только условно, лишь с точки зрения доходов государственного бюджета данного года. В конечном итоге они не создают новых доходов и должны погашаться государством»¹. Примерно такого же мнения придерживается и Н. И. Химичева, которая пишет, что полученные посредством государственных займов средства подлежат возврату и потому не являются доходами государства в собственном смысле слова. Тем не менее, – отмечает она, – им принадлежит важная роль в снятии напряженности финансового положения в государстве при недостаточности поступления собственного дохода².

Ныне точка зрения, согласно которой к доходам бюджета относятся лишь безвозвратные платежи, получила законодательное закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации называет три **вида** государственных заимствований, которые субъекты Российской Федерации могут использовать в качестве источника финансирования дефицита своих бюджетов:

- 1) государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации;
- 2) бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) кредиты, полученные от кредитных организаций.

Признаками государственного заимствования субъекта Российской Федерации, характеризующими его суть, является следующее:

- 1) **возвратность** средств, полученных субъектом Российской Федерации по государственному заимствованию.

Собственно говоря, это признак, присущ любому кредитному отношению, при котором деньги совершают «маятнико-образное» движение, разделенное по временной фазе: на первом этапе они движутся от кредитора

¹ См., напр.: Советское финансовое право / Отв. ред. Бесчеревных В. В., Цыпкин С. Д. – М.: Юридическая литература, 1974. С. 189 – 190.

² Финансовое право / Отв. ред. Н. И. Химичева. С. 255.

к должнику, на втором – от должника к кредитору. При государственном заимствовании деньги движутся от кредитора (или, что чаще, кредиторов) к субъекту Российской Федерации, выступающему в роли заемщика, а затем – от субъекта Российской Федерации к кредиторам. При этом меняется и форма собственности на денежные средства: при размещении государственного займа деньги из частной собственности переходят в государственную, при погашении займа – из государственной в частную. Именно признаком возвратности кредитные отношения отличаются от большинства других видов денежных отношений с участием субъекта Российской Федерации: налоговых отношений, отношений, возникающих в процессе осуществления бюджетного финансирования, предоставления или получения дотаций, субвенций и субсидий и т. п. В таких отношениях деньги имеют одностороннее движение. Говоря о возвратности, имеется в виду, разумеется, не возврат тех же самых денежных знаков, которые были получены, а о возврате той суммы денег, которая была заимствована, то есть имеется в виду возврат денежного эквивалента;

2) **возмездность** государственного заимствования, осуществляемого субъектом Российской Федерации.

Возмездность государственного заимствования выражается в том, что заемщик (субъект Российской Федерации) получает деньги от кредитора (займодавца) *за плату*.

Кредитные отношения могут быть и безвозмездными. Так, бюджетная ссуда, предоставляемая бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, либо из бюджета субъекта Российской Федерации местному, может быть предоставлена на безвозмездной основе. Безвозмездными могут быть и отношения государственного займа, но лишь в одном случае – если заем носит принудительный характер. Однако обычно такой заем носит чрезвычайный (экстраординарный) характер. Что касается государственного заимствования (тем более в форме государственного займа), применяемого в нормальных условиях, то оно носит возмездный характер. Если кредиторы (заемодатели), в роли которых выступают юридические лица и граждане, не будут иметь материальной заинтересованности в предоставлении денег субъекту Российской Федерации, они их просто ему не дадут. Поэтому субъекту Российской Федерации для того, чтобы разместить заем, вынуждено устанавливать выгодные условия его возврата и погашения.

Как многообразны формы государственного кредита, так и многообразны формы его возмездности.

По сложившейся традиции плата за предоставление кредита именуется процентами, поскольку сам размер платы определяется в процентах от суммы кредита в расчете на пользование этим кредитом в течение года.

Согласно распространенному мнению проценты есть плата за пользование чужими денежными средствами. Иначе говоря, деньги, предоставленные займы, рассматриваются в качестве имущества, за пользование которым должник должен платить. Несмотря на определенную

традиционность такого мнения, его нельзя признать правильным по той простой причине, что деньги, полученные займы, являются собственностью заемщика. Следовательно, когда он расходует их, то осуществляет использование не чужого, а своего имущества.

Столь же ошибочным является суждение, согласно которому проценты есть плата за деньги. Получается, что одно лицо (заемщик) за деньги (проценты) покупает деньги (сумму займа) у другого лица (заимодавца). Деньги (сумма займа) не выполняют функции имущества, выступающего предметом купли-продажи, хотя бы по той простой причине, что в сделках типа Т – Д или Д – Т деньгам свойственно быть средством платежа, а не товаром.

В то же время совершенно очевидно, что кредитные отношения являются двусторонними, эквивалентными и возмездными. Так что же оплачивает заемщик? Оплачивает он **услугу** займодавца, выраженную в предоставлении в собственность заемщику определенной суммы денег с условием возврата их эквивалента в определенный срок;

3) **срочность** государственного заимствования.

Кредит отличается от дарения или иного безвозвратного предоставления денежных средств тем, что деньги надо возвращать. Причем, возвращать не когда-нибудь, а в оговоренный срок. Бессрочное заимствование фактически означает безвозвратное изъятие денег у плательщика, т. е. налогообложение;

4) **добровольность** государственного заимствования.

Как уже отмечалось выше, государственные займы могут быть и принудительными. Поль Мари Годме, учитывая близость принудительных государственных займов к налогам, даже называл такие займы «не настоящими»³. Однако для классического государственного займа, характерна добровольность вступления займодавца в кредитное правоотношение.

Таким образом для государственного заимствования, реализуемого в нормальных условиях осуществления финансовой деятельности, характерен признак добровольности. И это нашло свое отображение в том определении государственного заимствования, которое дано в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

5) одной из сторон отношения, возникающего при государственном заимствовании субъекта Российской Федерации выступает сам **субъект Российской Федерации**. Сказано это в связи с тем, что имеется довольно устойчивое представление, согласно которому стороной кредитного отношения выступает орган субъекта Российской Федерации, уполномоченный принимать решение о выпуске займа субъекта Российской Федерации (например, губернатор, правительство субъекта Российской Федерации, финансовый орган администрации и т. п.). Кредитное отношение, в котором не присутствует субъект Российской Федерации в качестве стороны этого отношения, отношением государственного

³ Годме П. М. Указ. раб. С. 349.

заимствования субъекта Российской Федерации быть не может. Это относится и к тем отношениям, стороной которого выступает государственное учреждение, действующее от своего имени;

б) отношения, возникающие в процессе осуществления государственного заимствования субъекта Российской Федерации, существуют в **правовой форме**. Причем, этой формой выступает финансовый договор.

Для выяснения сущности государственного заимствования субъекта Российской Федерации важное значение имеет вопрос о **назначении** этого кредита.

В настоящее время государственное заимствование субъекта Российской Федерации увязывают с дефицитом бюджета субъекта Российской Федерации, рассматривая заем как способ покрытия этого дефицита (т. е. как метод сбалансирования бюджета субъекта Российской Федерации), а также с погашением государственного долга.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что государственные заимствования субъектов Российской Федерации используются для покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также для финансирования расходов этих бюджетов в пределах расходов на погашение государственных долговых обязательств субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Данная норма, как правило, воспроизводится в актах бюджетного законодательства с необходимой для данного случая конкретизацией. Например, Закон Санкт-Петербурга от 30 марта 2001 г. «О государственном долге Санкт-Петербурга» предусматривает, что «государственные займы (заимствования) Санкт-Петербурга используются для покрытия дефицита бюджета Санкт-Петербурга, а также для финансирования расходов бюджета Санкт-Петербурга в пределах расходов на погашение государственных долговых обязательств Санкт-Петербурга» (ст. 6 Закона).

То, что государственное заимствование субъекта Российской Федерации связано с дефицитом бюджета субъекта Российской Федерации, сомнения не вызывает – если у этого субъекта достаточно собственных денег, собранных, например, посредством налогов, то нет и никакой необходимости залезать в долги. Однако первоначальное назначение такого заимствования – дать субъекту Российской Федерации дополнительные денежные средства с тем, чтобы обеспечить финансирование тех или иных своих расходов. И совершенно неслучайно, что кредит, хотя и с оговорками, большинство исследователей рассматривает в качестве дохода бюджета. Во всяком случае то обстоятельство, что средства, полученные в результате размещения государственных займов, выступают в качестве источника финансирования расходов бюджета, сомнения не вызывает. Дефицит бюджета является лишь следствием превышения расходов бюджета над его доходами, полученными посредством налогов и других обязательных платежей. Собственно говоря, планирование дефицита, есть всего лишь средство легализации размещения

государственных займов. То есть бюджетный дефицит по отношению к потребности осуществить те или бюджетные расходы является вторичным явлением.

Таким образом, государственное заимствование субъекта Российской Федерации имеет своим **назначением** обеспечение субъекта Российской Федерации денежными средствами, необходимыми для финансирования расходов, которые данный субъект не считает целесообразным сократить и поэтому не укладывается в доходы, собираемые с помощью своих других, обычных источников (в первую очередь, налогов и других обязательных платежей).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что от имени субъекта Российской Федерации право осуществления государственных внутренних заимствований принадлежит единственному уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации (п. 2 ст. 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Данное положение конкретизируется бюджетным законодательством субъектов Российской Федерации, уточняя, кто именно будет тем «единственным уполномоченным органом исполнительной власти» этого субъекта, кому принадлежит право осуществления государственных заимствований. Например, Бюджетный кодекс Вологодской области устанавливает, что государственные внутренние и внешние заимствования осуществляет губернатор области в пределах средств, определенных законом области об областном бюджете на текущий финансовый год (ст. 25).

Государственные заимствования осуществляются субъектами Российской Федерации на основе **программы государственных внутренних заимствований** соответствующего субъекта.

Программа государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации представляет собой перечень внутренних заимствований этих субъектов на очередной финансовый год по видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

В случае выпуска долговых обязательств субъектов Российской Федерации с обеспечением исполнения обязательств в виде обособленного имущества программа государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации должна содержать количественные данные об эмиссии указанных обязательств, выраженные в валюте Российской Федерации, а также перечень имущества, которое может служить обеспечением исполнения этих обязательств в течение срока заимствования.

Программа государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации представляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующему законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в виде приложения к проекту закона о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В программу государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

При рассмотрении доходов бюджета, некоторые авторы делят их на постоянные и временные. К первым относятся налоги, ко вторым – средства, собранные посредством государственных займов. Такое деление доходов было общепризнанным для финансово-правовой науки дореволюционного периода.

В связи с этим рассмотрим вопрос о соотношении государственного займа субъекта Российской Федерации и налога, выступающего в качестве доходного источника бюджета субъекта Российской Федерации, что представляет интерес в целях выяснения сущности государственного заимствования.

Основное отличие государственных займов субъекта Российской Федерации от налогов, выступающих в качестве доходного источника бюджета субъекта Российской Федерации, заключается в следующем.

1. Займы субъекта Российской Федерации носят возвратный характер, налоги – безвозвратный, так как опосредует одностороннее движение стоимости в денежной форме от плательщика к субъекту Российской Федерации, не сопряженное обязательством этого субъекта вернуть данную стоимость.

2. Займы субъекта Российской Федерации носят возмездный характер – за них надо платить. Налоги же не обусловлены никаким встречным обязательством со стороны субъекта Российской Федерации.

3. Налоги являются безусловным доходом субъекта Российской Федерации, займы выступают условным и временным его доходом. Получив сумму займа, субъект Российской Федерации лишь на этот момент увеличивает сумму своего бюджета. При погашении займа субъект Российской Федерации теряет денег больше, чем когда-то получил.

С этой точки зрения налоги выгодней субъекту Российской Федерации – их не надо возвращать, они представляют собой чистый доход этого субъекта. Займы же надо возвращать, причем с процентами. По этому поводу Поль Мари Годме пишет: «Заем влечет за собой известное обременение для государства. Если государство в настоящий момент получает средства, то в будущем оно должно выплатить проценты и обеспечить погашение. А это означает, что, для того чтобы возместить расходы, связанные с займом, государство должно в будущем повышать налоги. Следовательно, заем не является окончательным *доходом*. Это *средства*, предоставляемые на время, поскольку их нужно будет возместить. Чтобы облегчить свое положение в настоящее время, налогоплательщики должны будут его ухудшить в будущем. Этим объясняется формула, столь дорогая традиционным

финансистам: «заем – это средство возложить государственные расходы на будущее поколение»⁴.

4. Государственные займы носят добровольный характер, налоги – принудительный. Как писал еще в 1832 году М. Ф. Орлов: «...свойство налога есть насилие, а свойство займа – свобода»⁵.

5. При взимании налога происходит видимое уменьшение доходов налогоплательщиков либо прямая утрата своих денежных средств. Это порождает негативное отношение плательщиков к налогообложению и стремление при всяком удобном случае уклониться от уплаты налога. При размещении региональных государственных займов видимого уменьшения доходов либо денежных средств займодавцев не происходит. Более того, отдавая деньги субъекту Российской Федерации, они пребывают в уверенности, что выгодно разместили свой капитал, обеспечили ему сохранность и даже будут получать с него доходы.

Если иметь в виду два последних признака, то государственные займы субъекта Российской Федерации, напротив, имеют бесспорное преимущество перед налогами. Последние приходится собирать принудительно. При размещении государственного займа субъекта Российской Федерации не надо заставлять плательщика отдать деньги, поскольку займодавец сам их отдает; не надо брать на учет потенциальных плательщиков – фиксируются лишь те, кто вступил в кредитные отношения с субъектом Российской Федерации (причем, при размещении регионального государственного займа путем распространения ценных бумаг на предъявителя, какого-либо персонального учета вообще не ведется); не надо содержать какую-либо специальную государственную службу, следящую за тем, кто и как одалживает свои деньги субъекту Российской Федерации. Словом, сбор денег при государственных займах субъектов Российской Федерации по сравнению со сбором налогов обходится субъекту Российской Федерации значительно проще и менее хлопотно.

Правовой формой государственного заимствования субъекта Российской Федерации выступает договор займа.

Этот договор имеет свои особенности в зависимости от самого вида государственного заимствования субъекта Российской Федерации. А этих видов, как уже отмечалось выше, три: 1) государственные займы; 2) бюджетные ссуды и бюджетные кредиты; 3) кредиты, полученные от кредитных организаций.

При осуществлении *государственных займов* сторонами договора займа выступает субъект Российской Федерации, выступающий к качеству заемщика, и те юридические и физические лица, которые выступают в качестве займодавцев. Естественно, что таких займодавцев может быть достаточно много. Однако следует подчеркнуть, что договор

⁴ Годме П. М. Указ. раб. С. 347.

⁵ Орлов М. Ф. О государственном кредите. Сочинение, писанное в начале 1832 года // У истоков финансового права (в серии «Золотые страницы российского финансового права»). Т. 1. – М.: «Статут», 1998. С. 304.

государственного займа не является ни многосторонним договором, ни двухсторонним договором со множеством лиц на стороне кредитора. С каждым конкретным займодавцем заключается **свой** договор займа и множественности кредиторов соответствует множественность договоров государственного займа.

Поскольку субъект Российской Федерации не в состоянии оформить с каждым займодавцем индивидуальный договор займа путем составления единого письменного документа, подписанного обеими сторонами, то применяется форма **договора присоединения**, когда условия займа устанавливаются субъектом Российской Федерации в одностороннем порядке, а займодавцы, приобретая соответствующие ценные бумаги субъекта Российской Федерации, присоединяются к тем условиям займа, которые определены этим субъектом. Следовательно, договор государственного займа заключается путем приобретения займодавцем выпущенных субъектом Российской Федерации ценных бумаг (например, облигаций регионального государственного займа), хотя сама по себе ценная бумага не является тем единственным документом, который определяется условиями данного договора. Этим документом выступает односторонний акт субъекта Российской Федерации, которым определены условия займа. При этом ценная бумага субъекта Российской Федерации выступает в качестве документа, подтверждающего заключение договора займа с конкретным займодавцем, а также того долгового обязательства, носителем которого выступает субъект Российской Федерации, являющийся заемщиком.

Говоря о ценных бумагах, Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что формы и виды государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени субъекта Российской Федерации, условия их выпуска и обращения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом и федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг (п. 6 ст. 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Решение об эмиссии государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации принимается органами исполнительной власти данных субъектов в соответствии с предельными объемами дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и государственного долга субъекта Российской Федерации, установленными в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом о бюджете субъекта Российской Федерации, а также с программой внутренних заимствований субъекта Российской Федерации.

В решении об эмиссии государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации отражаются сведения, предусмотренные федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных ценных бумаг.

Условия эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации подлежат регистрации в Министерстве финансов Российской Федерации.

Порядок выпуска, обращения и погашения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации регулируется федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных ценных бумаг (ст. 114 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Отметим, что вопрос о правовой природе договора государственного займа является спорным.

В гражданско-правовой литературе государственные займы рассматриваются как случай выступления государства (субъекта Российской Федерации) в качестве стороны гражданских правоотношений, в подтверждение чему приводится то обстоятельство, что Гражданский кодекс Российской Федерации содержит статью 817, посвященную договору государственного займа.

Юристы-финансисты, исходя из принципа «Договорное – значит не финансово-правовое», сам договор государственного займа «отдают» гражданскому праву, оставляя финансовому праву лишь организацию государственного заимствования. Что, впрочем, не мешает им подробно описывать государственные займы, дублируя тем самым материал, посвященный договору государственного займа в гражданско-правовых работах и учебниках.

В то же время существуют точки зрения, согласно которым договор имеет правовую природу, отличную от гражданско-правовой. Так, М. Д. Загряцков еще в 1928 году писал: «Государственный заём есть двухсторонний юридический акт-договор, но это договор, заключаемый в публичном интересе, публично-правовой, подлежащий обсуждению не частного, а публичного права»⁶.

Представляется, что мнение, согласно которому государственные займы субъекта Российской Федерации являются разновидностью гражданско-правового договора, не соответствует ни экономическому, ни правовому содержанию отношений, возникающих в процессе реализации государственных займов.

Займы субъектов Российской Федерации являются продуктом финансовой деятельности субъектов Российской Федерации, их размещение и погашение выступает методом этой деятельности. В процессе размещения займов осуществляется функция собирания субъектом Российской Федерации денежных средств, выражая процесс формирования государственных денежных фондов субъектов Российской Федерации (обычно бюджета субъекта Российской Федерации). При погашении займов имеет место функция расходования субъектом Российской Федерации денежных средств, выражая процесс распределения государственных денежных фондов субъектов Российской Федерации.

Следовательно, с экономической точки зрения данные отношения являются финансовыми. Заметим, что анализ отношений государственного займа, даваемый в юридической литературе, обычно ограничивается

⁶ Загряцков М. Д. Административно-финансовое право. М., 1928. С. 61.

рассмотрением только юридических факторов. Их экономическая природа остается вне научного анализа. И это является серьезной методологической ошибкой, которая приводит к неправильному пониманию характера данного правоотношения. Между тем экономическая природа отношений государственного займа накладывает свой отпечаток на опосредующие их правоотношения.

К тому же имеются существенные юридические отличия договора государственного займа от обычного гражданско-правового договора займа, главное из которых заключается в том, что в отношениях государственного займа его стороны (субъект Российской Федерации и займодавец) не выступают в качестве равноправных по отношению к друг другу субъектов.

Это дает основание признать договор государственного займа в качестве разновидности финансово-правового договора.

Данный вывод не меняет и то обстоятельство, что Гражданский кодекс Российской Федерации содержит специальную статью, посвященную договору государственного займа. Включение данной статьи в Гражданский кодекс Российской Федерации противоречит правовой и экономической природе отношений государственного займа и было бы, по нашему мнению, правильным, если бы положения о договоре государственного займа содержал не Гражданский, а Бюджетный кодекс Российской Федерации, который, заметим, вовсе не чужд этому вопросу, давая свое понятие государственного займа.

Отметим, что некоторые субъекты Российской Федерации в своём бюджетном законодательстве дают собственные определения договора государственного займа субъекта Российской Федерации. Например, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «договор государственного займа Санкт-Петербурга – договор, заключаемый путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг Санкт-Петербурга, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение» (статья 1 Закона).

Что касается второго вида государственного заимствования – бюджетных ссуд и бюджетных кредитов, полученных субъектом Российской Федерации от федерального бюджета, – то сторонами данных договоров выступает Российская Федерация, выступающая в качестве займодавца, и субъект Российской Федерации, выступающий в качестве заемщика.

С правовой точки зрения данные договоры квалифицируются в качестве **договора межбюджетного кредитования**.

С точки зрения классификации видов договора данный договор может быть одновременно отнесен к двум разновидностям: для федерального центра, выступающего в качестве кредитора, это будет договор бюджетного кредитования, для субъекта Российской Федерации, выступающего в роли заемщика, это будет договором бюджетного заимствования.

Для выявления природы этого договора рассмотрим следующие вопросы: 1) являются ли отношения межбюджетного кредитования финансово-экономическими; 2) являются ли эти отношения договорными; 3) если да, то какой договор здесь имеет место: гражданско-правовой или финансово-правовой (бюджетно-правовой).

Отвечая на первый вопрос, следует сказать, что данные отношения со всей очевидностью необходимо признать финансово-экономическими. Во-первых, движение денег осуществляется в рамках бюджетной системы, при этом для федерального бюджета это движение выражает акт его распределения, а для регионального бюджета – акт его формирования. При этом оба бюджета представляют собой государственные денежные фонды, что несомненно придает публичный характер процессам их формирования и распределения. Во-вторых, субъектами данного отношения выступают Российская Федерация и субъект Российской Федерации, представленные соответствующими государственными органами, движимые возложенной на них государством обязанностью обеспечения сбалансированности бюджетов, где предоставление денег на кредитной основе выступает методом бюджетного регулирования. В-третьих, предоставление этих ссуд и кредитов представляет собой способ финансирования бюджетного дефицита. Поэтому данные операции выступают элементом бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации. В-четвертых, предоставление межбюджетного кредита не является актом предпринимательской деятельности, а выступает методом бюджетного регулирования. При этом действия представляющих федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации государственных органов диктуются не стремлением извлечения прибыли, а необходимостью решения возложенной на них государственной задачи по обеспечению нормального функционирования бюджетной системы.

Все это означает, что возникающие при межбюджетном кредитовании общественные отношения с точки зрения их экономического содержания являются финансовыми, а точнее – их разновидностью: бюджетными.

Не вызывает сомнения и то, что данные отношения носят договорный характер: налицо типичный договор займа со всеми присущими ему атрибутами (займодавец и заемщик, их волеизъявление в виде оферты и акцепта, соглашение сторон по поводу условий предоставления денег по их сумме и срокам возврата и т. д.).

Какой же договор опосредует эти отношения: гражданско-правовой или финансовый? Начнем с того, что сторонами в настоящем договоре выступают Российская Федерация и субъект Российской Федерации, представленные государственными органами. Между тем, согласно пункту 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации к отношениям, основанным на административном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется. Кроме того, само данное отношение, как было выяснено выше, является бюджетным, т. е. финансовым. А на финансовые отношения гражданское законодательство в силу упомянутого пункта 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской

Федерации также не распространяется. Более того, Гражданский кодекс Российской Федерации, говоря о предмете гражданского законодательства, прямо предусматривает, что оно основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. Говорить же о равенстве их участников в условиях, когда сторонами выступают государство в целом (Российская Федерация) и его составные части (субъекты Российской Федерации), представленные органом государственной власти, не приходится. Кстати, источником правового регулирования данного отношения выступает Бюджетный кодекс Российской Федерации, финансово-правовая принадлежность которого сомнения не вызывает.

К сказанному можно добавить, что договор, опосредующий данное кредитование, по своим юридическим признакам существенно отличается от гражданско-правового договора займа. Так, если в гражданских отношениях, опосредованных договором займа, источником предоставления ссуды выступает денежные фонды самих хозяйствующих субъектов, принадлежащие им на праве собственности или хозяйственного ведения, то в финансовых правоотношениях, опосредованных договором государственного кредитования, источником кредита выступает денежный фонд в виде федерального бюджета, входящего в состав казны Российской Федерации. Гражданско-правовой договор займа может быть заключен на какой угодно срок, и предоставление денег может не оговариваться какими-либо целями, здесь же договор заключается на срок в пределах бюджетного года и на определенные цели. При коммерческом кредитовании заемщик может взять денег в долг столько, сколько посчитает нужным, при межбюджетном кредитовании размер заимствования ограничивается лимитом как самого займа, так и лимитом долга, установленными в акте об утверждении бюджета, и иными законодательными ограничениями.

Это дает основание признать договор межбюджетного кредитования в качестве финансово-правового договора.

Контрольные вопросы

1. Сущность государственного заимствования субъекта Российской Федерации.
2. Государственное заимствование субъекта Российской Федерации как экономическая категория.
3. Государственное заимствование субъекта Российской Федерации как правовая категория.
4. Назначение государственного заимствования субъекта Российской Федерации.
5. Виды государственных заимствований субъекта Российской Федерации.
6. Правовая форма государственного заимствования субъекта Российской Федерации.
7. Правовая природа договора государственного займа.

8. Договор государственного займа и его отличие от гражданского правового договора займа.

9. Договор межбюджетного кредитования и его признаки.

10. Правовая природа договора межбюджетного кредитования.