

Маркелов Федор Викторович
Управляющий
ООО Юридическая фирма «МАРИЗИ»,
к.ю.н.

Соотношение гражданско-правового и бюджетно-правового регулирования: в аспекте анализа отдельных положений бюджетно-правовой ответственности

Переход России от административно-командной системы к рыночным отношениям привел к появлению новых и интенсивному развитию ранее существовавших общественных отношений имущественного характера. Изменения произошли прежде всего в отношениях по формированию и использованию различных фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Интенсивное развитие бюджетного права как подотрасли финансового права сопровождается «вовлечением» в сферу бюджетно-правового регулирования гражданско-правовых составляющих, что приводит к проникновению частноправовых начал в публичное право. В связи с этим М.В. Карасёва обоснованно ставит вопрос о юридической природе договорных отношений, возникающих в ходе финансовой деятельности государства¹. Эта проблема касается такого института как «бюджетный кредит» и опосредованно связано с бюджетно-правовой ответственностью.

Эффективная реализация норм любой отрасли права возможна только при существовании специальных охранительных норм, которые группируются в самостоятельные институты юридической ответственности.

Одним из относительно новых видов правовой ответственности в научных исследованиях указывается финансово-правовая ответственность², разновидностью которой признается бюджетно-правовая ответственность³.

¹ См.: Карасёва М.В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11. С. 28.

² См., например: Журавлева О.О. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности // Финансовое право 2004. № 4. С. 27; Мусаткина А.А. Признаки финансово-правовых санкций // Финансовое право. 2004. № 1 С. 25; Она же. Понятие позитивной финансово-правовой ответственности // Финансовое право. 2005. № 7. С. 32, 33; Крохина Ю.А. Теоретические основы финансово-правовой ответственности //

При исследовании любого вида правовой ответственности, в том числе бюджетно-правовой, важное знание имеет анализ правоотношений на правовую охрану которых направлены нормы юридической ответственности, поскольку пределы реализации последних ограничены рамками соответствующих правоотношений.

Наиболее отчетливо проблемы соотношения гражданско-правового бюджетно-правового регулирования (и установления правовой ответственности с этих сферах) можно проследить на примере такого института как бюджетный кредит.

В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетным кредитом признаётся форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах.

Бюджетное кредитование возможно рассматривать в различных аспектах: а) как средство достижения задач и реализации функций государства; б) как средство регулирования экономики через «контроль, слежение рублём», чем обеспечиваются «прямые и обратные связи»⁴.

В настоящее время исследование и анализ института бюджетного кредита в аспекте его дальнейшего совершенствования является особо

Журнал российского права. 2004. № 3. С. 87 – 95; *Разгильдиева М.Б.* Налоговая ответственность в системе юридической ответственности // Правоведение. 2002. № 5. С. 128; *Зайцев В.А.* Юридическая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах и процессуальный порядок реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9 и др.

³ См., например: *Пономарев С.А.* Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Государство и право. 1999. № 2. С. 68 – 74; *Другова Ю.В.* Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 18 – 26; *Конюхова Т.В.* Развитие института ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Законодательство и экономика. 2003. № 2. С. 20 – 30; *Емельянова Е.С.* Бюджетное правонарушение и бюджетная ответственность: понятие и основные черты // Финансовое право. 2004. № 2. С. 23 – 26; *Макарова Н.С.* Бюджетная ответственность: понятие, основания и особенности реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Гейхман О.М.* Бюджетно-правовая ответственность: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Разгильдиева М.Б.* Основные тенденции реформирования бюджетных отношений и проблемы ответственности // Финансовое право. 2005. № 7. С. 23 – 24 и др.

⁴ Данное свойство всей финансовой системы (частью которой является и кредитование) наиболее обстоятельно исследовалось О.Н. Горбуновой. См.: *Горбунова О.Н.* Социально-экономическое развитие и финансовое право // Сов. государство и право. 1988. № 5. С. 39; *Она же.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 25.

актуальным для науки финансового права, а также правоприменительной практики. Такие исследования важны и в аспекте взаимосвязи бюджетного кредита с бюджетно-правовой ответственностью, так как эффективность действия положений законодательства о данном виде кредитования в значительной степени зависит от наличия мер ответственности за различные нарушения, сопряжённые с использованием средств бюджетных кредитов⁵.

Спорным является вопрос о правовой природе договора бюджетного кредитования и правоотношений, возникающих в связи с предоставлением бюджетного кредита⁶. В частности, носят ли эти отношения (кредитные отношения) только гражданско-правовой характер. Постановка такого вопроса стала необходимой лишь в связи с развитием рыночных отношений и расширением «частного» сектора экономики, так как ранее при ведущей роли государства в экономической сфере даже банковское кредитование в научной и учебной литературе рассматривалось как финансово-правовой институт⁷, что было обусловлено иным «социальным, классовым содержанием» финансов и находило соответствующее отражение в «сфере регулирования государством денежных отношений, структуре доходов бюджета, характере государственных расходов и т. д.»⁸.

⁵ Соответствующие меры ответственности установлены, в частности, в следующих статьях Бюджетного кодекса РФ: 289 (Нецелевое использование бюджетных средств); 290 (Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе); 291 (Неперечисление либо несвоевременное перечисление процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе).

⁶ Отметим, что ранее предпринималась попытка вынести на рассмотрение вопрос о правовой природе бюджетного кредита в Конституционном Суде РФ. Однако Конституционный Суд РФ отказал в рассмотрении соответствующего обращения в связи с тем, что, в частности, решение вопроса о том какова правовая природа договора бюджетного кредита относится к компетенции арбитражных судов и Конституционному Суду РФ неподведомственно. См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 10 марта 2005 г. N 65-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Татсахарпром" на нарушение конституционных прав и свобод п. 11 ст. 76 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Правовая база «Консультант Плюс».

⁷ См., например: *Ровинский Е.А.* Предмет советского финансового права // Сов. государство и право. 1940. № 3. С. 47; *Ермакова Т.С.* О системе советского финансового права // Государство и право. 1975. № 2. С. 76; Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. 3-е изд. М., 1978. С. 19, 278 – 296; *Худяков А.И.* К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение. 1985. № 1. С. 66 и др.

⁸ См., например: *Вознесенский Э.А.* Соотношение финансов и права // Правоведение. 1971. № 3. С. 130.

Обращаясь к бюджетному кредитованию (предоставлению бюджетных кредитов) необходимо обозначить следующие моменты:

1. Использование терминов «кредитные отношения», «бюджетное кредитование» не совсем уместно, так как эти категории не являются правовыми, то есть их определение и содержание не имеет правового закрепления.

С точки зрения экономической науки «кредитные отношения» можно рассмотреть как экономические отношения, опосредующие движение ссудного капитала от его «обладателя» к «потребителю» на условиях возвратности, платности, срочности, и обеспечивающие расширенное воспроизводство.

Обратим особое внимание на то, что указанные отношения могут регулироваться нормами права с различных сторон (разными отраслями права), и, следовательно, нормы содержатся в различных отраслях законодательства.

Само «бюджетное кредитование» характеризуется не только гражданско-правовой направленностью, но и в значительной степени обладает свойствами «публичного правового отношения»⁹, которое рассматривается в правовой науке учёными ведущих юридических ВУЗов России как часть предмета прежде всего финансового права¹⁰.

2. В настоящее время бюджетные кредиты юридическим лицам (по субъектному составу – его получателям) подразделяются на два вида:

⁹ Можно также привести точку зрения Е.А. Ровинского, по мнению которого необоснованным является утверждение о том, что финансовое право «имеет предметом своего регулирования только те финансовые отношения, субъектом которых является государство в целом, выступающее в таком качестве через государственный бюджет, и что поэтому «финансовые отношения (расчётные, кредитные (выделено мной. – Ф.М.), связанные с образованием различного рода резервных фондов предприятий, объединений, министерств и т.д.), не связанные с государственным и местным бюджетом, не составляют предмета финансового права». См.: *Ровинский Е.А.* Социалистические финансы и финансовое право // Советское государство и право. 1980. № 8. С. 43.

¹⁰ Бюджетный кредит как института финансового права признаётся в рамках учебной и научной литературы ведущими учёными правоведами. См., например: *Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 23, 28, 29, 35; *Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасёва.* М., 2004. С. 493 – 496; *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Финансовое право. Учебно-метод. комплекс / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 93, 94, 97 и др.

А) Кредиты, предоставляемые юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями (ст. 76 БК РФ). *В данном случае, согласно ст. 76 БК РФ, гражданское законодательство применяется к «бюджетному кредитованию» лишь в той части, в которой оно регулирует отношения по заключению соответствующего договора* (договор займа – гл. 42 ГК РФ). Таким образом, БК РФ допускает «двойственность» правового регулирования, то есть включение соответствующих отношений в предмет регулирования как гражданского, так и бюджетного законодательства, что порождает противоречия и коллизии. Также отметим, что в научных исследованиях договор рассматривается также как форма реализации властных полномочий соответствующего органа власти¹¹.

Можно предложить следующие варианты соотношения гражданского и бюджетного законодательства по бюджетному кредитованию¹²:

1) бюджетное законодательство (БК РФ и законы о бюджетах на очередной финансовый год) определяет условия, порядок заключения и отчасти содержание (права государства и обязанности юридического лица – должника) соответствующих соглашений; требования к обеспечению и его ликвидности;

2) гражданское законодательство определяет: требования к форме данной сделки; некоторые условия действительности сделки; общие положения об обязательствах и договорах; частично положения об обеспечении исполнения обязательства¹³; и отчасти содержание соответствующего договора («диспозитивные» права сторон соглашения).

¹¹ См., например: *Карасёва М.В.* О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11. С. 28 – 29.

¹² Необходимо учитывать, что в качестве одного из критериев выделения бюджетных от иных отношений может использоваться характер непосредственной связи прав и обязанностей соответствующих субъектов с бюджетом как финансово-плановым актом. См., например: *Химичева Н.И.* Субъекты советского бюджетного права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 11.

¹³ Некоторые требования к способам обеспечения содержатся и в БК РФ – п.п. 2, 3 ст. 76 БК РФ.

Б) Кредиты государственным и муниципальным унитарным предприятиям - процентные и беспроцентные (ст. 77 БК РФ). ***К данным кредитам гражданское законодательство не применяется вовсе***, так как ст. 77 БК РФ на это не указывает и бюджетные кредиты предоставляются государственным или муниципальным унитарным предприятиям ***на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены соответствующими бюджетами.***

3. Необходимо также обратить внимание на то, что согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство регулирует, в частности, договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Если же мы обратимся к БК РФ, то увидим, что, например, ст. 290 предусматривает в случае невозврата либо несвоевременного возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, возможность применение к правонарушителю таких мер, как например: *изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств*, полученных на возвратной основе; *изъятие в бесспорном порядке процентов* (платы) за пользование бюджетными средствами; *взыскание пени* за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

Из приведенного примера следует, что в отношениях, возникающих из договора о предоставлении бюджетного кредита, между сторонами не может быть никакого равенства, так как одна из сторон, а именно, государство (в лице соответствующих государственных органов), наделена правом применения в отношении другой стороны в одностороннем порядке мер принуждения.

Указанное замечание относительно неравенства участников договора бюджетного кредитования свидетельствует о том, что в положениях БК РФ о бюджетном кредите, в частности в ст. 76, законодатель попытался совместить различные по своей сути методы правового регулирования, в определенной степени исключаящие друг друга (*диспозитивный и императивный*). На лицо совмещение положений о *распоряжении государством принадлежащими ему финансовыми средствами*, которое базируется *в основном* на отношениях властвования и подчинения и на *императивном методе, с договорными обязательствами*, которые предполагают, прежде всего, равноправие сторон.

4. Далее укажем, что определённым свидетельством наличия в бюджетном кредитовании юридических лиц «публично-правовых свойств» является пункт 6 ст. 76 БК РФ, в котором содержатся установлены требования по проведению проверок получателей бюджетных кредитов. При этом данный пункт позволяет выделить три вида проверок:

а) предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом;

б) проверки получателя бюджетного кредита проводимые в любое время действия кредита. Здесь, по всей видимости, необходимо вести речь о проверке изменений финансового состояния получателя бюджетных средств в период срока действия соответствующего соглашения;

в) проверки целевого использования бюджетного кредита, проводимые уполномоченными органами.

По вопросам проведения обозначенных проверок невозможно применение всех положений гражданского законодательства (ст. 814 ГК РФ – «Целевой заем»). Так, в п. 1 ст. 814 ГК РФ речь идёт об осуществлении займодавцем только *контроля за целевым использованием суммы займа*, а не контролем за хозяйственной деятельностью должника, что вполне

оправдано, так как с точки зрения гражданско-правового регулирования это не допустимо, поскольку противоречит принципу равенства сторон в договорных отношениях.

Таким образом, предварительная проверка и проверки состояния получателя бюджетного кредита в период действия соответствующего соглашения, свидетельствуют о наличии в этих правовых отношениях «властного подчинения» одной стороны другой¹⁴, а это, в свою очередь, подтверждает обоснованность утверждения, в частности, М.В. Карасёвой о возможности «существования в рамках финансово-правового регулирования договорных отношений, имеющих императивный характер»¹⁵.

Из всего вышесказанного следует, что бюджетный кредит является институтом именно финансового права, а нормы гражданского права (законодательства) регулируют лишь отдельные вопросы заключения соответствующих договоров. При этом ответственность за нарушения обязанностей при предоставлении бюджетных кредитов должна быть в обязательном порядке установлена бюджетным законодательством (БК РФ), но это не исключает возможности установления «дополнительно» гражданско-правовой (договорной) ответственности.

Ввиду того, что регулирование договорных обязательств предполагает возможность участников договора определить соглашением между собой правовые последствия нарушения договора, в том числе установить ответственность, то можно предположить, что при заключении договора о предоставлении бюджетного кредита стороны, а именно, юридическое лицо, *с одной стороны*, и органы государственной власти или органы местного самоуправления, *с другой стороны*, могут определить дополнительные меры

¹⁴ Как указывает М.В. Карасёва «к числу финансово-правовых <...> относятся отношения по бюджетному кредитованию и отношения по инвестиционному налоговому кредиту. При регулировании этих отношений используется метод властных предписаний. Так как стороны их юридически не равны». См.: Карасёва М.В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11. С. 28.

¹⁵ Карасёва М.В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11. С. 26.

гражданско-правовой ответственности, например, установить обязанность участника договора в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения договора, возместить другой стороне убытки (в том числе упущенную выгоду – ст. 15 ГК РФ) и выплатить неустойку (ст. 394 ГК РФ).

Для более четкого разграничения гражданско-правового и бюджетно-правового регулирования следует выделить следующие группы бюджетных правоотношений (которые, в свою очередь, определяют границы бюджетно-правовой ответственности):

1. Правоотношения, возникающие в процессе (в рамках бюджетного процесса): а) составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы; б) утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ; в) осуществления контроля за исполнением бюджетов.

2. Некоторые из правоотношений, возникающих в связи с формированием доходов и осуществлением расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы:

1) отношения, возникающие в связи с формированием доходов: а) отношения по использованию имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; б) отношения по продаже имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (при этом не должны затрагиваться гражданско-правовые отношения)¹⁶;

2) отношения, возникающие в связи с осуществлением расходов бюджетов: а) отношения по предоставлению бюджетных кредитов; б) отношения по предоставлению субсидий, в том числе грантов физическим лицам (ст. 78 БК РФ); в) отношения по бюджетному инвестированию (ст. 79,

¹⁶ В приведенных двух группах правоотношений надо более четко разграничивать два вида отношений: собственно бюджетно-правовых (например, определение критериев выбора имущества и перечня имущества, подлежащего приватизации, а также его стоимости; принятие решения о приватизации; зачисление средств от продажи соответствующего имущества); и гражданско-правовые отношения (в частности, по проведению торгов; заключению необходимых договоров о купле-продаже, аренде имущества и др.).

80 БК РФ); г) отношения по использованию резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ (ст. 81, 82 БК РФ); д) и др.

В перечисленных, а также иных бюджетных правоотношениях, возникающих в связи с осуществлением расходов, требуется четкое разграничение бюджетных и гражданско-правовых составляющих. Так, например, при заключении государственных или муниципальных контрактов на закупку товаров, работ, услуг и при формировании государственного или муниципального заказа возникают такие правоотношения, как:

а) между государством в лице государственных органов (или бюджетным учреждением) и юридическими лицами (продавцами) по заключению соответствующего договора (купля-продажа), эти отношения являются исключительно гражданско-правовыми, и поэтому установление в них бюджетно-правовой ответственности не допустимо;

б) между бюджетными учреждениями и органами власти по поводу: определения необходимости и условий заключения государственных или муниципальных контрактов; принятия решения о необходимости заключения соответствующих контрактов; ведения реестра закупок (ст. 73 БК РФ).

В качестве общего вывода по настоящей статье укажем, что, несмотря на проблемы в сочетании частных и публично-правовых начал в бюджетно-правовом регулировании, такое сочетание необходимо, так как бюджетные отношения характеризуются объединением в себе имущественных и властных моментов (**властно-имущественные отношения**, в которых отношения власти неотделимы от имущественных¹⁷). Поэтому дальнейшая научная разработка положений о согласовании соответствующих норм и о более четком разграничении предметов гражданско-правового и бюджетно-

¹⁷ На такую специфику юридической природы финансово-правовых отношений обращал внимание, например, Е.А. Ровинский. См.: *Ровинский Е.А.* Социалистические финансы и финансовое право // Сов. государство и право. 1980. № 8. С. 43.

правового регулирования позволит сформулировать предложения по
совершенствованию гражданского и бюджетного законодательства.