

Ирина Васильевна Швецова
Старший преподаватель кафедры финансового,
банковского и таможенного права им. профессора
Н. И. Химичевой Саратовской государственной
юридической академии
E-mail: shvetsovairina@yandex.ru

Особенности финансовых правоотношений по предоставлению бюджетных кредитов публично-правовыми образованиями

Аннотация. Актуальность темы обусловлена интересом ученых-финансоведов к предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита как одного из способов покрытия дефицита бюджета. Бюджетный кредит выступает эффективным инструментом поддержки бюджетов бюджетной системы. Предмет исследования образуют нормы бюджетного права, которыми регулируется процесс предоставления бюджетного кредита. Цель работы – провести анализ происходящих изменений в законодательстве в сфере использования бюджетных кредитов. Методологическую основу составляют методы формальной логики (анализ, описание, синтез, сравнение). Новизна исследования состоит в предложении направлений, необходимых для дальнейшего изменения законодательства в сфере предоставления бюджетных кредитов. Основные результаты заключаются в формировании положений для внесения изменений в законодательство. Область применения исследования – преподавание публично-правовых дисциплин. Констатируется, что бюджетный кредит как способ финансовой поддержки способствует урегулированию проблемы бюджетов бюджетной системы.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный кредит, финансовые правоотношения, публично-правовые образования, устойчивость региональных бюджетов.

Irina Vasilevna Shvetsova
Senior Lecturer of the department of Financial, Bank and
Customs law named after Professor N. I. Khimicheva,
Saratov State Law Academy

Specific Features of Financial Legal Relations in Provision of Credits by Public and Legal Establishments

Annotation. The relevance of the theme is served by financier-scientists' interest to provide, use and repay a budget loan as one of the option to cover the budget deficit. Budget loan represents effective tool to support budget system resources. The subject of the research is focused on the norms of budget law regulating the process of providing a budget loan. The work is aimed to analyze current legislative changes in the field of using budget credits. The methodological basis consists of methods of formal logic (analysis, description, synthesis, comparison). The novelty of the study is that the author proposes some directions necessary for further changes in legislation in the mentioned sphere. The author claims that main results of the research are formulated provisions aimed to add some changes in legislation. The scope of the research is teaching public law disciplines. The author also states that a budget loan as a method of financial support helps to resolve the problem of loans in the budget system.

Keywords: budget, budget loan, financial legal relations, public and legal establishments, sustainability of regional budgets.

К особенностям правовой природы финансовых правоотношений [1, с. 60] по предоставлению, исполнению и возврату бюджетных кредитов Российской Федерации, субъектам РФ, местным бюджетам, юридическим лицам относится властно-имущественный характер (реализация публичных интересов). Регламентация бюджетной компетенции Российской Федерации осуществляется Бюджетным кодексом РФ. Виды бюджетных кредитов, порядок их предоставления, особенности использования и возврата, в том числе принудительного, регламентированы ст. 93.2—93.6 БК РФ, а также актами Правительства РФ, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства. В то же время в ст. 93.6 БК РФ предусмотрены условия предоставления и использования бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета.

Бюджетный кредит также предоставляется бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета для частичного покрытия дефицита в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций [2].

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете [3].

Следовательно, данный вид бюджетного кредита предоставляется и контролируется Министерством финансов РФ, в отличие от бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), предоставление и контроль за которыми осуществляются территориальными органами Федерального казначейства.

Как верно отметил А. Г. Пауль, примечательно, что «фактически бюджетные кредиты являются межбюджетными, т. к. предоставляются одним публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию. В результате получается, что публично-правовые образования предоставляют друг другу кредиты за счет бюджетных средств на основании гражданско-правового договора» [4, с. 20], что закреплено в ряде положений БК РФ. К примеру, в Законе Саратовской области от 30.11.2022 № 151-ЗСО «Об областном бюджете на 2023 и плановый период 2024 и 2025 годов» предусматривается, что бюджетные кредиты местным бюджетам предоставляются из областного бюджета в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных источниками финансирования дефицита областного бюджета для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, на срок, не выходящий за пределы финансового года, в сумме до 400 000,0 тыс. рублей [5], что по сравнению с прошлым годом в пять раз больше; для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов на срок до пяти лет в сумме до 690 050,5 тыс. рублей.

Бюджетный кредит из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут получать бюджеты бюджетной системы. Размер бюджетного кредита не может превышать $1/12$ от утвержденного законом (решением) о бюджете объема доходов бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (местного бюджета), не используются для данных целей лишь средства, предусмотренные для целевого использования [6]. Таким образом, при утверждении лимитов денежных средств происходит практически полный возврат бюджетных кредитов. Поэтому разумным видится закрепление в БК РФ запрета на получение бюджетного кредита до ликвидации задолженности по предыдущему бюджетному кредиту [7, с. 58].

Закрепленные в законодательстве условия предоставления бюджетного кредита способствуют регулярному выполнению установленных договором правил по возврату денежных средств.

В целом, предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации позволяет повысить устойчивость региональных бюджетов, минимизировать риски неисполнения расходных обязательств, продолжить сокращение доли коммерческой задолженности в общей структуре регионального государственного долга. Важное условие, предусмотренное для получателей данного вида бюджетного кредита, — это отсутствие финансовой задолженности перед бюджетом, предоставляющим бюджетный кредит.

Проанализировав законодательство и виды бюджетного кредита, можно прийти к выводу о том, что существует необходимость расширения возможностей для получения бюджетных кредитов. В связи с этим необходимо дополнить абз. 2 п. 1 ст. 93.2 БК РФ следующим положением: «Бюджетный кредит в Российской Федерации предоставляется из бюджетов бюджетной системы поселения (городского или сельского) в бюджет муниципального района на основании договора, заключенного в соответствии с бюджетным и гражданским законодательством Российской Федерации на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете с учетом положений, установленных настоящим Кодексом и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения».

Принципиально новыми в предоставлении, использовании и возврате субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов являются правила, утвержденные Правительством РФ [8]. Особенность такого вида бюджетного кредита состоит в том, что предоставление, использование и возврат субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, рыночные заимствования субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

При предоставлении бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета значимым направлением деятельности правоприменительных органов является осуществление контроля за своевременным и полным возвратом заемщиком суммы кредита и суммы платы по нему, а также в ходе принудительного взыскания суммы кредитной задолженности, пени и штрафов при наличии несвоевременного и/или неполного возврата предоставленного бюджетного кредита.

Правоприменительными полномочиями в рамках данных отношений обладают территориальные органы Федерального казначейства. Согласно ст. 23.7 КОАП РФ Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.15 и 15.15.1 КОАП РФ, — за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, а также неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом. Существуют неправомерные решения правоприменительных органов, выявленные в ходе мониторинга, обусловленные недостаточностью оценки значимости бюджетного правового регулирования при предоставлении бюджетного кредита. В некоторых случаях судом не принимается во внимание отсутствие руководителя финансового органа в соглашении о предоставлении бюджетного кредита, но при этом он в любом случае будет являться субъектом административного правонарушения (ст. 15.15.2 БК РФ). Одной из сторон при заключении соглашения о предоставлении бюджетного кредита всегда выступает публично-правовое образование. Так, лицом, уполномоченным заключать данное соглашение, выступает высший орган исполнительной власти (местного самоуправления) соответствующего публично-правового образования. Обеспечение соблюдения условий, предусмотренных данным соглашением, относится к ведению соответствующего органа в конкретном публично-правовом образовании, который должен обеспечить целевое использование предоставленных средств и иные условия. В то же время финансовый орган в лице его руководителя не всегда имеет полномочия принимать единоличные решения, в ряде случаев он оказывается связан своим должностным положением по отношению к высшему органу исполнительной власти (местного самоуправления) или представительному органу власти (местного самоуправления).

Данные о правоприменительной практике органов Федерального казначейства по такого рода делам не представлены в открытом доступе на официальных сайтах

территориальных органов Федерального казначейства. Они становятся известны в случае обжалования в судебном порядке вынесенных решений о привлечении к административной ответственности либо представлений, вынесенных территориальными органами Федерального казначейства по итогам проведения контрольных мероприятий.

Обзор судебных решений, представленных в открытом доступе, позволяет заключить, что привлечение к административной ответственности по ст. 15.15 и 15.15.1 КОАП РФ происходит редко. Возможно, это связано с тем, что такого рода нарушения не выявляются либо вынесенные решения о привлечении к административной ответственности не оспариваются в судебном порядке. В открытом доступе отсутствуют данные Федерального казначейства о правоприменительной практике его территориальных органов в части реализации данного полномочия.

Анализ имеющейся судебной практики по делам, связанным с бюджетными отношениями, возникающими в связи с предоставлением бюджетных кредитов, показывает, что достаточно часто при наличии факта нарушения бюджетного законодательства или условий договора о предоставлении бюджетного кредита суд отменяет решение Управления Федерального казначейства из-за недоказанности вины в совершении административного правонарушения, неточностей в оформлении протокола об административном правонарушении и т. д.

Судебной практики по спорам в аспекте применения Федерального закона от 08.12.2020 № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не выявлено. Закон о внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ с малой долей вероятности будет оспариваться как нормативный акт, именно поэтому судебная практика по такого рода делам отсутствует. В этом случае возможно оспорить положения Бюджетного кодекса РФ, измененные данным Законом и вступившие в действие. Однако это также маловероятно, поскольку изменения, внесенные в кодекс Федеральным законом № 423-ФЗ, положительно оцениваются практическими работниками, не нарушают общей модели взаимоотношений, возникающих по поводу предоставления из федерального бюджета кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и регламентированных ст. 93.6 БК РФ и рассмотренными в данной работе подзаконными нормативными актами. Данное положение свидетельствует об улучшении правового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при получении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. В то же время получение бюджетных кредитов происходит при участии в регламентированном в законодательстве процессе. Это, как правило, становится фактором, влияющим на процесс удорожания исполнения бюджета, и подтверждается увеличением налогов и резким удельным весом бюджетных кредитов в структуре государственного долга региона. Таким образом, при уменьшении доходов субъекта Российской Федерации он не имеет возможности получать бюджетные кредиты и увеличивается необходимость в коммерческих кредитах. Данная стратегия признается достаточно неразумной, т. к. процентная ставка при получении коммерческого кредита выше ставки по бюджетному кредиту, но в то же время очевидна ее обусловленность необходимостью выполнения возложенных расходных обязательств.

Таким образом, важная роль предоставления бюджетного кредита заключается в возможности снижения уровня муниципального долга местного самоуправления и снижения долга по коммерческим кредитам. Мера позволяет субъектам Российской Федерации предоставлять кредиты муниципальным образованиям, что обеспечивает задачи по оздоровлению финансов муниципального образования, а также региона в целом, т. к. дает возможность направлять высвобождающиеся бюджетные ресурсы на решение вопросов местного значения.

Пристатейный библиографический список

1. Запольский С. В. К вопросу о природе финансовых правоотношений // Институциональные проблемы современного финансового права : материалы междунар. науч.-практ. конференции (Саратов, 02.06.2011) / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2011. С. 59–61.

2. О предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций : приказ Министерства финансов РФ от 24.02.2015 № 41. Документ опубликован не был. Доступ из ИПП «Гарант».

3. Об утверждении Общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов : приказ Министерства финансов РФ от 13.04.2020 № 67н (с изм. и доп. от 16.03.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.05.2022).

4. Пауль А. Г. Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования // Финансовое право. 2019. № 2. С. 19–23.

5. Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : закон Саратовской области от 30.11.2022 № 151-ЗСО. URL: www.minfin.saratov.gov.ru (дата обращения: 03.01.2023).

6. Рукавишников И. В. Особенности бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2016. № 6. С. 22–27.

7. Швецова И. В. Бюджетное кредитование как самостоятельное направление финансовой деятельности публично-правовых образований в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2023.

8. Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2022 год : постановление Правительства РФ от 05.05.2022 № 815 (с изм. и доп. от 07.06.2022) // Собр. законодательства РФ. 2022. № 20, ст. 3287; 2022. № 24, ст. 4064.

References

1. Zapol'skij S. V. K voprosu o prirode finansovyh pravootnoshenij // Institucional'nye problemy sovremennogo finansovogo prava : materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konferencii (Saratov, 02.06.2011) [On the issue of the nature of financial legal relations // Institutional problems of modern financial law: materials of international scientific-practical conference (Saratov, 06/02/2011)] / under edition of E. V. Pokachalova. Saratov, 2011. pp. 59–61.

2. O predostavlenii byudzheta sub»ektov Rossijskoj Federacii iz federal'nogo byudzheta byudzhetnyh kreditov dlya chastichnogo pokrytiya deficita v celyah pogasheniya dolgovyh obyazatel'stv sub»ekta Rossijskoj Federacii v vide obyazatel'stv po kreditam, poluchennym sub»ektami Rossijskoj Federacii ot kreditnyh organizacij : prikaz Ministerstva finansov RF ot 24.02.2015 № 41. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz IPP «Garant» [On the provision of budget loans to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation from the federal budget to partially cover the deficit in order to repay the debt obligations of the constituent entity of the Russian Federation in the form of obligations on loans received by the constituent entities of the Russian Federation from credit organizations: order of the Ministry of Finance of the Russian Federation dated February 24, 2015 No. 41. The document was not published. Access from IPP «Garant»].

3. Ob utverzhdenii Obshchih trebovanij k poryadku vzyskaniya ostatkov nepogashennyh kreditov, predostavlennyh iz byudzheta sub»ektov Rossijskoj Federacii i mestnyh byudzheta : prikaz Ministerstva finansov RF ot 13.04.2020 № 67n (s izm. i dop. ot 16.03.2022) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [On approval of the General requirements for the procedure for collecting the balances of outstanding loans provided from the budgets of the constituent entities of the Russian Federation and local budgets: order of the Ministry of Finance of the Russian Federation dated April 13, 2020

No. 67n (as amended and supplemented from March 16, 2022) // Official Internet legal information portal]. URL: www.pravo.gov.ru (date of access: 05/01/2022).

4. Paul' A. G. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii: sovremennye orientiry predmeta regulirovaniya // Finansovoe pravo. [Budget Code of the Russian Federation: modern guidelines for the subject of regulation // Financial Law] 2019. No. 2. Pp. 19–23.

5. Ob oblastnom byudzhete na 2023 god i na planovyj period 2024 i 2025 godov : zakon Saratovskoj oblasti ot 30.11.2022 № 151-ZSO [On the regional budget for 2023 and for the planning period 2024 and 2025: Law of the Saratov Region dated November 30, 2022 No. 151-ZSO]. URL: www.minfin.saratov.gov.ru (date of access: 01/03/2023).

6. Rukavishnikova I. V. Osobennosti byudzhetnogo kreditovaniya sub»ektov Rossijskoj Federacii // Finansovoe pravo. [Features of budgetary lending to constituent entities of the Russian Federation // Financial law] 2016. No. 6. pp. 22–27.

7. SHvecova I. V. Byudzhetnoe kreditovanie kak samostoyatel'noe napravlenie finansovoj deyatel'nosti publichno-pravovyh obrazovanij v Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. [Budgetary lending as an independent direction of financial activity of public legal entities in the Russian Federation: dissertation for Candidate degree in Legal sciences] Saratov, 2023.

8. Ob utverzhenii Pravil predostavleniya, ispol'zovaniya i vozvrata sub»ektami Rossijskoj Federacii byudzhetnyh kreditov, poluchennyh iz federal'nogo byudzheta dlya pogasheniya dolgovyh obyazatel'stv sub»ekta Rossijskoj Federacii (municipal'nogo obrazovaniya) v vide obyazatel'stv po gosudarstvennym (municipal'nym) cennym bumagam sub»ekta Rossijskoj Federacii (municipal'nogo obrazovaniya) i kreditam, poluchennym sub»ektom Rossijskoj Federacii (municipal'nym obrazovaniem) ot kreditnyh organizacij, inostrannyh bankov i mezhdunarodnyh finansovyh organizacij, na 2022 god : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 05.05.2022 № 815 (s izm. i dop. ot 07.06.2022) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2022. № 20, st. 3287; 2022. № 24, st. 4064 [On approval of the Rules for the provision, use and return by constituent entities of the Russian Federation of budget loans received from the federal budget to repay debt obligations of a constituent entity of the Russian Federation (municipal entity) in the form of obligations on state (municipal) securities of a constituent entity of the Russian Federation (municipal entity) and loans , received by a constituent entity of the Russian Federation (municipal entity) from credit institutions, foreign banks and international financial organizations, for 2022: Decree of the Government of the Russian Federation dated 05/05/2022 No. 815 (as amended and supplemented from 06/07/2022) // Collected legislation of the Russian Federation. 2022. No. 20, art. 3287; 2022. No. 24, art. 4064].