

УДК 347.73

ББК 67.402.2

О формах договора государственного займа в бюджетном законодательстве Российской Федерации

Н.И. Працюк, С.В. Шаханина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

About the Forms of Agreement of a State Loan Provided by Budget Legislation

N.I. Pratsyuk, S.V. Shakhanina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Анализируются предусмотренные в бюджетном законодательстве формы, в которых может заключаться гражданско-правовой договор государственного займа. Рассматривая виды государственных и муниципальных заимствований, анализируя отношения, возникающие в процессе привлечения заемных средств, и их соответствие юридической природе, предмету и квалифицирующим признакам договора государственного займа, авторы приходят к следующим выводам. Актом бюджетного законодательства, предусматривающим формы, в которых может заключаться договор государственного займа, является Бюджетный кодекс РФ. К иным, не предусмотренным в ст. 817 ГК РФ, формам, в которых может заключаться договор государственного займа, относится договор о предоставлении бюджетного кредита, урегулированный в БК РФ. В работе представлена позиция, в соответствии с которой к иным, не предусмотренным в ст. 817 ГК РФ, формам, в которых может заключаться договор государственного займа, договор о предоставлении кредитными организациями кредита публично-правовыми образованиям, урегулированный в БК РФ, не относится. Препятствует этому установленная в ст. 819 ГК РФ обязанность банка выдавать кредиты в форме кредитного договора.

Ключевые слова: государственные облигации, иные формы заключения договора государственного займа; публично-правовые образования; государственные (муниципальные) заимствования; Бюджетный кодекс РФ.

DOI 10.14258/izvasu(2018)3-16

С 1 июня 2018 г. вступил в силу новый абзац 2 в п. 2 ст. 817 ГК РФ, позволяющий публично-правовым образованиям заключать договор государствен-

This article is devoted to the forms of making a civil law contract of the state loan, provided in the Budget legislation. Taking into consideration the types of state and municipal borrowings, analyzing the relations arising in the process of borrowing, and their compliance with the legal nature, subject and qualifying features of the state loan agreement, the authors come to the following conclusions. The budget code of the Russian Federation is the act of the budget legislation ensuring forms in which the agreement of the state loan can be made. To another form, which is not provided with Article 817 of the Civil Code, belongs the agreement on granting the budget credit. The paper presents a position according to which, to other forms not provided with the Article 817 of the Russian Federation, in which a state loan agreement may be made, the contract on granting a credit to public legal entities regulated by the credit organizations does not apply. It is prevented by the obligation of the bank to issue loans in the form of a loan agreement established in Article 819 of Civil Code.

Key words: government bonds, other forms of a state loan agreement; public law entities; state (municipal) borrowings; Budget code of the Russian Federation.

ного займа в формах, предусмотренных бюджетным законодательством, отличных от той, что предусмотрена в ст. 817 ГК РФ. Бланкетный способ изло-

жения приведенной нормы не позволяет конкретизировать ни иные формы, ни акт бюджетного законодательства, их закрепляющий и регулирующий. В связи с этим возникает необходимость выявления иных форм, опосредующих отношения государственного займа и источников их нормативного закрепления.

Для достижения поставленной цели использовались общенаучные методы познания (анализа, синтеза) и частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-логической).

Учитывая нормативную новизну исследуемого положения для ГК РФ, невозможно назвать авторов, которые выбрали предметом своего научного познания особенности «иных форм договора государственного займа». Тем не менее опосредованно указанные особенности исследовались в т.ч. В.В. Витрянским, С.П. Гришаевым, А.В. Богдановой, Г.Р. Гафаровой, И.В. Рукавишниковой и др.

Договор государственного займа является одним из договоров, специально предназначенных для участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях (ст. 817 ГК РФ). В договоре государственного займа заемщиком выступает РФ и ее субъекты. Учитывая, что правила о договоре государственного займа применяются к займам, выпускаемым муниципальным образованием, на стороне заемщика в нем могут участвовать всякие публично-правовые образования: и государственные, и муниципальные. На стороне займодавца в договоре могут участвовать лица. Особенность субъектного состава, а также порядок заключения — путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение, — позволяют отграничивать договор государственного (муниципального), далее государственного) от иных видов договоров займа.

В литературе отмечается, что помимо указанных признаков договор государственного займа отличается от договоров займа, заключаемых также посредством размещения облигаций, значительными особенностями правового регулирования иными, в т.ч. публичными актами. Например, исполнение обязательств публично-правовых образований по указанным ценным бумагам осуществляется в соответствии с законом (решением) о бюджете и в соответствии с условиями выпуска этих ценных бумаг [1, с. 157]. Эта особенность позволяет выделять договор государственного займа в качестве отдельного вида договора займа.

В свою очередь, наличие особенностей в правовом регулировании заемных отношений с участием публично-правовых образований обусловлено их особым характером как субъектов гражданского права, для которых, в отличие от лиц, участие в гражданско-правовых отношениях всегда сопряжено с публичным интересом и наличием полномочий, для реализации которых публично-правовые образования вступают в гражданские отношения. Например, наличие среди бюджетных полномочий РФ осуществления государственных заимствований (ст. 7 БК РФ), а также публичный интерес, отразившийся в целях заимствований, осуществляемых для финансирования дефицитов бюджетов и для погашения долговых обязательств (ст. 103 БК РФ), свидетельствуют о наличии у публично-правовых образований необходимой для заключения договора государственного займа гражданской правоспособности.

Особый характер публично-правовых образований проявляется, в т.ч. в наличии у них особого правового режима казны и ее части — бюджетных средств, особенности осуществления заимствования которых регулирует БК РФ.

При этом БК РФ государственные заимствования разделяет на внутренние и внешние, исходя из валюты заимствования и кредитора публично-правового образования; муниципальные заимствования могут быть только внутренними. В юридической литературе общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления внешних заимствований, признаются публично-правовыми, находящимися в сфере регулирования международного права [2, с. 55]. Соответственно опосредующие их договоры не могут рассматриваться в качестве иных форм договора государственного займа. Часть этих отношений, находящаяся в сфере международного частного права, будет регулироваться коллизионными нормами либо нормами международного договора.

В соответствии с БК РФ внутренние заимствования подразделяются на займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг, кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями БК РФ в бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают долговые обязательства.

Аналогично внутренние долговые обязательства публично-правовых образований могут существовать в виде выраженных в валюте РФ (за одним изъятием, установленным для субъектов РФ) обязательств по:

ценным бумагам публично-правовых образований;

бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ;

кредитам, полученным публично-правовым образованием от кредитных организаций;

а также по гарантиям публично-правового образования.

В случае существования долговых обязательств по государственным ценным бумагам основанием их возникновения является договор государственного займа, порядок заключения которого урегулирован в ст. 317 ГК РФ. Форма, предусмотренная в ГК РФ и БК РФ для заключения договора государственного займа путем приобретения государственных ценных бумаг, совпадает. Аналогично оценивают взаимосвязь ст. 817 ГК РФ и заимствований в виде государственного займа представители финансового права [3, с. 62–63; 4, с. 17].

Не относятся к иным формам договора государственного займа гарантии публично-правового образования, поскольку, будучи видом долговых обязательств публично-правовых образований, они не являются видом заимствований. Несмотря на то что в финансовом праве гарантии рассматривают как вид публичного кредита [5, с. 104; 6, с. 78; 7, с. 26], сущность отношений, возникающих в связи с выдачей публично-правовыми образованиями гарантий, иная, чем отношения займа (кредита), в них публично-правовые образования выступают в качестве гаранта, а не заемщика. Еще в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 указывалось, что государственная гарантия представляет собой не поименованный в гл. 23 ГК РФ способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств, в силу чего к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных гарантий, помимо норм БК РФ применяются положения ГК РФ о способах обеспечения исполнения обязательств и договоре поручительства в связи со сходством данных правоотношений.

Следующая форма заимствований — бюджетный кредит может быть предоставлен публично-правовому образованию или организации на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены законами о бюджете, с учетом положений, установленных БК РФ. Бюджетный кредит предоставляется на условиях возмездности, если иное не предусмотрено БК РФ или законами о бюджете, и возвратности. Заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в порядке, установленном условиями предоставления кредита или договором (ст. 93.2 БК РФ). В финансово-правовой литературе утверждалось, что такой договор должен именоваться «договором бюджетного займа» [8, с. 3], является разновидностью договора займа (ст. 817 ГК РФ) [9, с. 3].

Можно согласиться с тем, что при предоставлении бюджетного кредита юридическому лицу соответствующий договор является разновидностью договора займа, но государственного ли (ст. 817 ГК РФ)? Традиционно договор государственного займа — это правовая форма осуществления, а не предоставления займов, публично-правовое образование участвует в нем на стороне заемщика. В договоре о предоставлении бюджетного кредита юридическому лицу публично-правовое образование, в отличие от договора займа, участвует на стороне займодавца, а не заемщика. Препятствует ли это толкованию договора о предоставлении бюджетного кредита юридическому лицу как иной формы, в которой может заключаться договор государственного займа? Полагаем, что нет. Однако в этом случае общим отличительным критерием для всех форм договора государственного займа будет являться лишь один — особенности правового регулирования заемных отношений с участием публично-правовых образований нормами иных, в т.ч. публичных актов, прежде всего БК РФ.

Договор о предоставлении бюджетного кредита одним публично-правовым образованием другому с договором государственного займа объединяет общий предмет — передача в качестве заемных денежных средств, условия возмездности (если иное не установлено законом) и возвратности займа, правовое регулирование каждой из указанных форм нормами бюджетного законодательства. В частности в силу ст. 93.2 БК РФ к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство РФ, если иное не предусмотрено БК РФ.

В отличие от договора государственного займа договор о предоставлении бюджетного кредита между публично-правовыми образованиями может быть безвозмездным; публично-правовое образование участвует в договоре не только на стороне заемщика, но и на стороне займодавца; лица-займодавцы в договоре государственного займа не относятся к участникам бюджетного процесса; порядок заключения договора иной; письменная форма договора не подтверждается ценной бумагой.

Указанные отличия не препятствуют признанию договора о предоставлении бюджетного кредита иной формой заключения договора государственного займа. Договор о предоставлении кредита опосредует отношения займа, в т.ч. когда заем безвозмезден, поскольку общегражданский заем может быть безвозмездным в случаях, предусмотренных договором и законом. Участие в договоре государственного займа в качестве займодавца лиц обусловлено спецификой заключения договора (приобретение облигаций), иная форма заключения договора — предо-

ставление бюджетного кредита обусловила участие в договоре в качестве займодавцев публично-правовых образований, в качестве должника в каждой из указанных форм договора государственного займа участвует публично-правовое образование. Иной статус займодавца в договоре о предоставлении кредита — не лицо, возлагая на займодавца обязанности соблюдать требования БК РФ, например не заключать договор в отсутствие утвержденных бюджетных ассигнований для их предоставления в форме бюджетного кредита, не меняет заемный характер имущественных отношений, возникающих между публично-правовыми образованиями (ст. 93.2 БК РФ). Прямое указание ст. 93.2 БК РФ на то, что бюджетный кредит может быть предоставлен на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, также свидетельствует о том, что соответствующий договор является иной формой, в которой может заключаться договор государственного займа.

Таким образом, договор о предоставлении бюджетного кредита является заключаемым в иной форме, предусмотренной БК РФ, договором государственного займа.

Следующий вид заимствования — кредиты, привлекаемые публично-правовым образованием от кредитных организаций. В отличие от заимствований, осуществляемых путем выпуска облигаций и именуемых займом, вид заимствования, привлекаемый от кредитных организаций, именуется в бюджетном законодательстве кредитом.

В соответствии с БК РФ бюджеты предназначены для исполнения расходных обязательств публично-правовых образований. К основаниям возникновения расходных обязательств относятся в т.ч. договоры, заключаемые публично-правовым образованием при осуществлении полномочий по предметам ведения (ст. 84-85 БК РФ). Предметы ведения для всех публично-правовых образований включают осуществление заимствований.

Основанием возникновения расходных обязательств при осуществлении заимствований в виде кредита, привлекаемого от кредитных организаций, является договор, наименование которого БК РФ не содержит. Судебная практика и практика привлечения заемных средств на основании такого договора свидетельствует о том, что их называют кредитными.

ГК РФ разграничивает обязательственные отношения займа и кредита, устанавливая в качестве разновидности общегражданского договора займа кредитный договор (ст. 819 ГК РФ), одним из отличительных признаков которого является его субъ-

ектный состав, на стороне кредитора в нем всегда выступает банк, а заемщика — лица.

Публично-правовые образования лицами не являются, однако равные начала их участия в гражданско-правовых отношениях с лицами (п. 1 ст. 124 ГК РФ) вкупе с наличием прямо закрепленной в БК РФ правоспособности в части привлечения кредитных средств у кредитных организаций позволяют публично-правовым образованиям выступать на стороне заемщика в кредитном договоре с учетом ограничений, установленных бюджетным законодательством.

С другой стороны, договор государственного займа является правовой формой, специально предназначенной для осуществления денежных займов публично-правовыми образованиями на условиях возмездности и возвратности у любых лиц, обладающих необходимой сделкоспособностью. К последним относятся и кредитные организации.

С 1 июня 2018 г. в связи с исследуемой новеллой договора государственного займа, а также договора займа, позволяющей компаниям заключать договоры займа как консенсуальные, разница в природе кредитных и заемных отношений сохранилась лишь с точки зрения возможности договора займа быть безвозмездным по усмотрению сторон. Несмотря на единство природы заемных и кредитных отношений, препятствием для участия в договоре государственного займа на стороне займодавца банка является установленная в ст. 819 ГК РФ обязанность кредитной организации выдавать кредиты в форме кредитного договора. С учетом правил п. 2 ст. 819 ГК РФ и абз. 2 п.2 ст. 817 ГК РФ кредитный договор с участием публично-правового образования может заключаться в иных формах, предусмотренных в БК РФ, частности, в форме государственного (муниципального) контракта на оказание услуг по предоставлению кредита (ст. 72 БК РФ).

В юридической литературе до появления исследуемой новеллы обращалось внимание на то, что помимо выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг государственный долг может существовать в иных формах [10, с. 452]. Новое правило ст. 817 ГК РФ привело правовое регулирование договора государственного займа в соответствие с имеющимися нормативно закрепленными в БК РФ возможностями.

Таким образом, актом бюджетного законодательства, предусматривающим формы, в которых может заключаться договор государственного займа, является Бюджетный кодекс РФ. К формам, в которых может заключаться договор государственного займа, относится договор о предоставлении бюджетного кредита между публично-правовыми образованиями, а также публично-правовым образованием юридическому лицу.

Библиографический список

1. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных образований : в 5 т. — Кн. 5. — Т. 1. — М., 2006.
2. Богданова А.В. К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права // Реформы и право. — 2014. — № 1.
3. Богданова А.В. Государственный кредит: публично-правовые отношения, оформленные гражданско-правовым договором // Право и экономика. — 2012. — № 12.
4. Цареградская Ю.К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования : моногр. — М., 2016.
5. Региональное финансовое право : моногр. / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. — М., 2017.
6. Гончарова Е.Б., Попова Я.В.: Государственные и муниципальные финансы. — Ч. II : учеб. пособ. — 2015.
7. Карпов С.С. Финансово-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
8. Рукавишникова И.В. Особенности бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации // Финансовое право. — 2016. — № 6.
9. Гафарова Г.Р. О гражданско-правовых средствах в финансовом праве // Финансовое право. — 2010. — № 11.
10. Баринов Н.А., Бевзюк Е.А., Беляев М.А., Бирюкова Т.А., Барышев С.А., Вахрушева Ю.Н., Долотина Р.Р., Елизарова Н.В., Закиров Р.Ю., Захарова Н.А., Иванишин П.З., Морозов С.Ю., Михалева Т.Н. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ (постатейный). — Ч. 2 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru/>.