

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

ШВЕЦОВА Ирина Васильевна

**БЮДЖЕТНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ
КАК САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ
ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Покачалова Елена Вячеславовна

Саратов – 2023

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовая характеристика финансовой деятельности публично-правовых образований в области бюджетного кредитования	24
1.1. Историко-правовой анализ развития бюджетного кредитования в России.....	24
1.2. Бюджетный кредит: понятие, правовая сущность и содержание	44
1.3. Финансово-правовое регулирование общественных отношений в сфере бюджетного кредита в Российской Федерации	73
Глава 2. Особенности финансовых правоотношений в сфере бюджетного кредитования в Российской Федерации	115
2.1. Понятие и содержание правоотношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов	115
2.2. Особенности финансовых правоотношений по предоставлению и использованию бюджетных кредитов публично-правовым образованиям.....	144
2.3. Особенности применения санкций за нарушение условий бюджетного кредитования в Российской Федерации.....	178
Заключение	196
Библиографический список использованных источников	199
Приложение. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления и использования бюджетного кредита»	241

Введение

Актуальность темы исследования. Бюджетное кредитование при неблагоприятных условиях выступает защитой для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Предоставление, использование и возврат бюджетного кредита, будучи неотъемлемой частью финансовой деятельности публично-правовых образований, является комплексом взаимосвязанных финансовых полномочий публично-правовых образований соответствующих уровней.

Выдавая бюджетный кредит, публично-правовое образование преследует в первую очередь экономическую цель – поддержание стабильности бюджета государства и муниципальных образований, достижение баланса доходов и расходов бюджета, а во вторую очередь, при внешних заимствованиях, – цель политическую, состоящую в повышении эффективного взаимодействия между государствами. Как отмечает Ю.К. Цареградская, «привлечение дополнительных средств влияет на экономический рост и экономическую активность в стране, стимулируя потребление или инвестиции в производство»¹.

Выделение бюджетных кредитов служит одним из способов государственного регулирования в области экономики и финансов. Именно посредством него регулируются вопросы распределения и перераспределения денежных средств: на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов); для обеспечения предоставления специальных казначейских кредитов; для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования); для целей, установленных в федеральном законе, законах субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актах муниципальных образований о бюджете на соответствующий год и плановый период и др.

¹ См.: Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 3.

Бюджетные кредиты, получаемые субъектами Российской Федерации, практически беспроцентные, в отличие от коммерческих кредитов. Сэкономленные таким способом финансовые ресурсы могут быть направлены на решение стратегически важных вопросов субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями. Так, анализ современного состояния бюджетной обеспеченности Российской Федерации на 2023 – 2025 годы показывает, что основным приоритетом расходов федерального бюджета является выполнение социальных обязательств государства.

Поставленные перед публично-правовыми образованиями задачи требуют существенных финансовых ресурсов, в связи с чем очень сложно обеспечить сбалансированность их бюджетов. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации одним из источников финансирования бюджетного дефицита выступает бюджетный кредит, который сегодня стал играть важную роль в заемной политике публично-правовых образований. По сути, бюджетный кредит – особый инструмент «антикризисной поддержки» со стороны федерального бюджета, применяемый на индивидуальной основе, исходя из состояния долговой устойчивости конкретного субъекта¹.

На сегодняшний день законодателем предусмотрен механизм для реализации новых инвестиционных проектов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемых в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам². Данные средства направляются с целью

¹ См.: Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики: утв. Минфином России. URL: www.ll-rss.ru/item-2642964-rekomendatsii-po-provedeniyu-subektami-rossiyskoy-federatsii-otvetstvennoy-zaemnoy-dolgovoy-politiki-utv-minfinom-rossii/ (дата обращения: 13.01.2023).

² См.: Постановление Правительства РФ от 12 октября 2021 г. № 1740 (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, методики расчета поступления налоговых доходов в федеральный бюджет от реализации новых инвестиционных проектов и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме поступления в федеральный бюджет которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, и о признании утратившим силу Постановления

предоставления субъекту РФ возможности осуществить бюджетные инвестиции в объекты инфраструктуры, что является фактором формирования благоприятной инвестиционной среды. Такого рода инвестиционные проекты реализуются субъектами Российской Федерации в определенных постановлением Правительства РФ сферах¹.

При правовом регулировании отношений по поводу предоставления на возвратной, возмездной и срочной основе бюджетных денежных средств федеральный законодатель должен обеспечить (с учетом критериев соразмерности и пропорциональности) баланс частных и публичных интересов для определения прав и обязанностей сторон этих правоотношений и, соответственно, установить надлежащий механизм исполнения ими принимаемых на себя обязательств и контроля за их соблюдением. Осуществляя финансовую деятельность, публично-правовое образование выступает не как обычный субъект хозяйственной деятельности в рамках гражданско-правовых отношений, а именно как регулятор экономических отношений с помощью бюджетно-финансовых рычагов, основная цель которого – не получение прибыли, а устранение дисбаланса в развитии той или иной отрасли экономики.

Сложившаяся экономическая ситуация привела к тому, что муниципальные образования формируют и принимают местные бюджеты с дефицитом, финансируемым, как правило, за счет бюджетных кредитов и кредитов кредитных организаций. При этом сбалансированность бюджетов и долговая устойчивость субъектов Российской Федерации в значительной степени зависят от сбалансированности бюджетов и долговой устойчивости располагающихся на их территориях муниципальных образований. Статистические данные подтверждают тот факт, что большинство регионов России приняло дефицитный закон о бюджете².

Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1705» // СЗ РФ. 2021. № 42, ст. 7152; 2023. № 33, ст. 6485.

¹ См.: Там же.

² См., напр.: Закон Саратовской области от 30 ноября 2022 г. № 151-ЗСО «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (с изм. и доп. от 25 августа 2023

Это свидетельствует о том, что вопросы предоставления, использования и возврата бюджетного кредита как самостоятельного вида публичного долга (кредита), выступающего главным источником финансирования дефицита бюджета, являются актуальными и для науки финансового права. На современном этапе развития финансово-правовой доктрины, учитывая государственную и социальную значимость бюджетного кредитования, особого осмысления требуют научная, законодательная и практическая составляющие процессов предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации.

Особую важность приобретает сегодня исторический экскурс в правовое регулирование бюджетного кредита. Стремительная глобализация экономики требует применения всего положительного опыта, накопленного отечественной наукой и практикой что может способствовать решению публичных задач, стоящих перед Российской Федерацией. Кроме того, при разработке теории бюджетного кредита и развитии новых направлений правотворчества возникают проблемы, определения сущности бюджетного кредита, его понятия и ключевых свойств.

Учет положительного европейского опыта, а также накопленные результаты правоприменительной практики, с предоставлением, использованием и возвратом бюджетных кредитов, имеет положительное влияние на происходящие изменения в совершенствовании бюджетного законодательства.

В настоящее время перед учеными - финансоведами стоит задача систематизации теоретических взглядов публично-правового (финансово-правового, бюджетно-правового) и частноправового (гражданско-правового)

г.) // СЗ Саратовской области. 2022. № 1; Официальный интернет-портал правовой информации «Сайт сетевого издания». URL: www.g-64.ru/ (дата обращения: 12.08.2023); Закон Тамбовской области от 23 декабря 2022 г. № 206-З «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (с изм. и доп. от 30 июня 2023 г.) // Тамбовская жизнь. 2022. № 120/1(27492); Тамбовская жизнь. 2023. № 54/49 (27594); Закон Тверской области от 29 декабря 2022 г. № 111-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (с изм. и доп. от 25 июля 2023 г.) // Тверские ведомости. 2022. № 51; Тверские ведомости. 2023. № 29.

регулирования кредитных отношений. Поскольку сфера бюджетного кредитования связана с большим числом финансово-правовых вопросов, существует потребность в разработке и уточнении категориально-понятийного аппарата современного финансового права в рассматриваемой области, как то: правовая природа бюджетного кредита, финансово-правовая политика России в области бюджетного кредитования, цели и задачи бюджетного кредитования, виды бюджетного кредита, правовое регулирование бюджетного кредита, место бюджетного кредита в системе российского финансового права, статус и ответственность субъектов правовых отношений, возникающих в процессе предоставления, использования и возврата бюджетного кредита.

Особенность бюджетного кредита по отношению к современной российской экономике и системе российского финансового права обнаруживается в том, что он выступает как видом финансовой поддержки, оказываемой из бюджетных средств и способом управления денежной ликвидностью на различных этапах развития данного института, так и особым самостоятельным видом финансовой деятельности публично-правовых образований.

Совокупность всех приведенных доводов обуславливает актуальность избранной темы исследования.

Степень теоретической разработанности проблемы. На современном этапе развития российской финансово-правовой науки вопросы предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, а также перспективы развития соответствующего правового института осмыслены недостаточно. Правовое регулирование бюджетного кредита нуждается в самостоятельном исследовании как с доктринальных, так и с правоприменительных позиций.

Отдельные аспекты бюджетного кредитования исследовались учеными на уровне кандидатских диссертаций. Особое внимание развитию теории правового регулирования бюджетного кредита было уделено К.А. Нечаевым («Кредит по российскому налоговому и бюджетному праву», Екатеринбург, 2005). Реформирование финансовой деятельности муниципальных образований, наделение их материально-финансовыми ресурсами и роль муниципального

кредита в РФ были исследованы Д.Е. Кошелем («Муниципальный кредит в Российской Федерации», Омск, 2004). Особенности правового регулирования публичного кредита на уровне Москвы рассматривались М.Е. Можаровой («Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации: на примере г. Москвы», Москва, 2009). Проблемы, связанные с регулированием государственного кредита субъекта РФ предметно разрабатывались А.В. Богдановой («Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации», Москва, 2017). Конкретные вопросы кредитования изучались А.В. Егоровым («Заключение и исполнение кредитного договора в предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации», Москва, 2013). Сравнительно-правовой анализ формирования, использования и распределения публичного кредита в России и США был предпринят Е.В. Солововой («Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США», Москва, 2013). В докторских диссертациях Е.В. Покачаловой («Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права», Саратов, 2007) и Ю.К. Цареградской («Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права», Москва, 2016) глубоко и обстоятельно были проанализированы вопросы государственного кредита и публичного долга.

Однако целями и задачами указанных исследований не охватывалось выявление и раскрытие отличительных черт финансовых правоотношений, складывающихся при предоставлении, использовании и возврате бюджетных кредитов субъектами РФ, муниципальными образованиями, юридическими лицами. В перечисленных работах оставлены без внимания особенности договора о бюджетном кредите, а сам бюджетный кредит не рассматривался в качестве инструмента финансовой поддержки, которая может быть оказана в виде льготного кредитования путем снижения ставок по кредитам или реструктуризации кредита. Предметному осмыслению не подвергался вопрос о видах бюджетного кредита и их классификации. Кроме того, все проведенные

исследования базировались на законодательстве, ныне утратившем силу либо претерпевшем значительные изменения. С учетом изложенного в настоящее время необходимо проведение самостоятельного научного исследования, направленного на разработку концептуальных основ данного правового института.

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом исследования* являются общественные отношения, связанные с осуществлением функций публично-правовыми образованиями по предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов, в том числе их возврату в принудительном порядке.

Предмет исследования образуют нормы финансового, в том числе бюджетного, и иных отраслей и подотраслей российского права, которыми регулируется предоставление, использование и возврат бюджетного кредита; научные концепции и теоретические положения по вопросам бюджетного кредитования; материалы правоприменительной практики и сведения официальной статистики, относящиеся к теме исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования – разработка концептуальных финансово-правовых основ бюджетного кредитования как самостоятельного направления финансовой деятельности публично-правовых образований в Российской Федерации и формулирование предложений по оптимизации соответствующих норм финансового законодательства.

Для достижения этой цели в диссертации поставлены следующие *задачи*:

- выявить и обосновать правовую природу бюджетного кредита;
- установить соотношение бюджетного кредита со смежными категориями (коммерческий кредит, заем и др.);
- раскрыть основные черты института финансово-правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита;
- проследить историю становления и развития правовых основ бюджетного кредитования в Российской Федерации;

- выявить особенности бюджетного кредитования как направления финансовой деятельности публично-правового образования (как кредитора и как заемщика) и сформулировать соответствующие понятия;
- определить понятие финансовых правоотношений, образующихся при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита, и раскрыть их содержание;
- уточнить основные направления совершенствования правового регулирования бюджетного кредитования в условиях рыночной экономики и достижения национальных целей развития, в том числе с учетом перспектив развития законодательства;
- выявить особенности применения санкций за нарушение условий использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации;
- разработать рекомендации по совершенствованию финансово-правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита.

Методологическую основу диссертационного исследования образует базирующаяся на диалектической теории познания система общенаучных (описание, сравнение, анализ, синтез, системно-структурный и др.) и частнонаучных (историко-правовом, формально-юридическом, межотраслевом и др.) методах.

Историко-правовой метод был использован при изучении различных аспектов в становлении и развитии законодательной базы, предусматривающей наличие бюджетного кредитования в Российской Федерации.

Методы формальной логики (анализ, описание, синтез, сравнение, классификация и др.) позволили выстроить логические умозаключения, обосновать сделанные в работе выводы, сформулировать авторские дефиниции понятий «финансово-правовая природа бюджетного кредита», «финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в системе финансового права», «бюджетное кредитование как

самостоятельное направление финансовой деятельности публично-правовых образований в Российской Федерации», «финансовая поддержка» и др.

Системно-структурный метод нашел свое применение при проведении классификации нормативных правовых актов, а также при решении вопросов, связанных с определением места финансово-правового регулирования бюджетного кредитования в системе финансового права Российской Федерации.

Использование *формально-юридического метода* способствовало обнаружению пробелов и коллизий в действующем законодательстве Российской Федерации о бюджетном кредитовании, а также установлению основных направлений предоставления, использования и возврата бюджетного кредита.

Посредством применения *межотраслевого метода* был обоснован вывод о межотраслевом характере правового регулирования бюджетного кредитования, а также осуществлено разграничение публично-правовых и частноправовых отношений, формирующихся в анализируемой сфере.

Теоретической основой диссертационного исследования явились научные достижения в области российского финансового и бюджетного права. Прежде всего речь идет о работах, посвященных правовому регулированию бюджетного кредитования, написанных Д.Б. Будниковым, И.А. Буковецким, Ю.В. Гинзбургом, А.В. Давыдовой, А.М. Лушниковым, М.В. Лушниковой, М.Ф. Орловым, Х.В. Пешковой, Е.А. Прокофьевым, Н.И. Тургеневым, К.А. Череповым, В.М. Чибиневым, В.Ю. Фокиным и др.

Достижение цели и задач исследования было бы невозможным без изучения трудов ученых - финансоведов, посвященных общим и смежным проблемам финансового, банковского, бюджетного и налогового права: А.З. Арсланбековой, Е.В. Афониной, Е.Г. Беликова, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, И.А. Бова, О.В. Болтиновой, А.В. Голубевой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, Н.И. Землянской, М.В. Карасевой, Е.С. Компанец, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Ф.В. Маркелова, М.Е. Можаровой, О.С. Морозовой, К.А. Нечаевой, А.Г. Пауля, И.В. Петровой, Х.В. Белогорцевой (Пешковой), Е.Г. Писаревой, Е.В. Покачаловой, Э.Г. Полонского,

М.М. Прошунина, М.Б. Разгильдиевой, А.Н. Романько, И.В. Рукавишниковой, С.В. Рыбаковой, Н.А. Саттаровой, Д.А. Смирнова, Э.Д. Соколовой, Т.А. Тарасовой, Т.Г. Тимаковой, Ю.В. Тютинной, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, Ю.К. Цареградской, Н.А. Шевелевой и др.

Раскрытие содержания базовых юридических терминов основывалось на выводах, содержащихся в трудах исследователей, специализирующихся в области общей теории права: С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, А.М. Борисова, Р.А. Зобова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Д. Перевалова, В.Н. Протасова, В.И. Свиредского, В.Н. Хропанюка и др.

Гражданско-правовые аспекты кредитования рассматривались с опорой на труды М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, С.К. Соломина и др.

Достижению поставленной цели способствовало изучение работ ученых - экономистов Л.Д. Андросовой, Л.А. Дробозиной, А.А. Исаева, Л.П. Окуневой и др.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования образуют Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные акты бюджетного законодательства, Налоговый кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, правовые акты Министерства финансов Российской Федерации, уставы и иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Эмпирической базой диссертационного исследования являются результаты, полученные при изучении правоприменительной практики Верховного Суда Российской Федерации и федеральных арбитражных судов округов, а также отчеты и данные официальной статистики Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке концептуальных основ финансово-правового регулирования предоставления,

использования и возврата бюджетного кредита, а также рекомендаций, направленных на совершенствование норм законодательства в сфере финансов. Так, подвергся уточнению понятийно-терминологический аппарат финансово-правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита; установлены цели государственной политики в сфере бюджетного кредитования, ее особенности и направления совершенствования; выдвинуты обоснованные результатами научного анализа предложения по совершенствованию бюджетного законодательства в части предоставления бюджетного кредита публично-правовому образованию РФ и юридическому лицу; выявлены проблемы, возникающие в деятельности контрольных органов в обозначенной сфере, и определены пути их решения. С финансово-правовых позиций раскрываются понятия «бюджетное кредитование как самостоятельное направление финансовой деятельности публично-правовых образований (как заемщика и как кредитора) в Российской Федерации», «финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации», «финансовая поддержка посредством предоставления бюджетных кредитов» и формулируются их авторские дефиниции.

Конкретизации научной новизны служат следующие **выносимые на защиту положения**:

1. В структуре бюджетного права сформировался самостоятельный правовой институт – финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита.

1.1. Основные этапы становления и развития межбюджетных трансфертов, в том числе в виде бюджетных кредитов:

I этап – зарождение межбюджетных трансфертов и оформление бюджетного кредитования. Возникновению денежно-кредитной системы государства способствовало появление таких элементов финансово-правовых отношений, как финансы и деньги, налог, государственный кредит, бюджет и др. (XVI в. – XVIII в.);

II этап – совершенствование процесса предоставления бюджетного кредита. Важным документом, служившим основой финансового регулирования в стране, был документ о бюджете (XIX в. – начало XX в.);

III этап – советский период развития бюджетного кредитования. В этот период нормы, детально регулирующие бюджетные отношения, включая бюджетный процесс, содержались преимущественно в подзаконных актах, в частности, в инструкциях финансовых органов (1920-е гг. – до 1990 г.);

IV этап – современный период развития и законодательного регламентирования бюджетного кредитования. В результате политических и экономических преобразований в России была сформирована самостоятельная бюджетная система, в рамках которой успешно функционируют бюджетные кредиты. (1991 г. – настоящее время).

1.2. В системе финансового права как отрасли права институт правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита входит в состав раздела (основной подотрасли) «бюджетное право». Нормы, регламентирующие бюджетный кредит, включаются в подотрасль финансового права – «публичный кредит (долг)». Наличие в механизме регулирования отношений в области бюджетного кредитования норм финансового, гражданского и других отраслей права указывает на комплексный характер соответствующего правового института.

1.3. Бюджетное кредитование является самостоятельным направлением финансовой деятельности публично-правовых образований.

Бюджетное кредитование публично-правовых образований следует рассматривать как комплекс финансово-правовых полномочий публично-правовых образований соответствующих уровней по предоставлению, использованию и возврату бюджетных средств из одного бюджета в другой бюджет бюджетной системы РФ, а также юридическим лицам на возвратной, срочной и возмездной основах и одновременно как особое направление финансовой деятельности публично-правового образования *как кредитора* и *как заемщика*.

1.3.1. Бюджетное кредитование как самостоятельное направление финансовой деятельности публично-правового образования (*как кредитора*) представляет собой деятельность по передаче (перераспределению и использованию) на строго определенных условиях установленных законом, средств собственного бюджета другому публично-правовому образованию в виде финансовой помощи, в целях формирования последним централизованных бюджетных и внебюджетных фондов, а также юридическим лицам, перечень которых закреплен законом, для решения публичных задач на условиях (принципах) возвратности, срочности, возмездности.

1.3.2. Бюджетное кредитование как самостоятельное направление финансовой деятельности публично-правового образования (*как заемщика*) – это особое направление деятельности публично-правового образования при формировании собственного бюджета посредством привлечения бюджетных средств из бюджетов бюджетной системы РФ в виде финансовой помощи на условиях (принципах) возвратности, срочности и возмездности, распределяемые (перераспределяемые) и используемые им в строго определенных публичных целях.

1.4. Договор о предоставлении бюджетного кредита – это публично-правовой договор. Участниками отношений по поводу предоставления, использования и возврата бюджетного кредита во всех случаях выступают публично-правовое образование (с одной стороны) и иное публично-правовое образование либо юридическое лицо (с другой стороны). Выделенные заемщику денежные средства должны использоваться для решения публичных задач, реализации конкретной публичной цели. Данные отношения возникают исключительно в целях удовлетворения законных публичных интересов.

2. Особенности финансово-правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации делают необходимым формирование и корректировку его понятийно-категориального аппарата.

2.1. Бюджетный кредит – это финансовая возмездная срочная поддержка, оказываемая публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию в рамках бюджетных ассигнований для решения публично-правовых задач, а также покрытия дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и юридическому лицу (за исключением государственного (муниципального) учреждения), иностранному государству, иностранному юридическому лицу (заемщику), для реализации публичных целей, предусмотренных законодательством, на условиях возвратности, срочности, возмездности.

2.2. Финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита – это совокупность юридических норм, регламентирующих общественные отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита для реализации публичных задач государства, муниципальных образований и юридических лиц (перечень которых установлен законом), а также привлечению к ответственности субъектов бюджетного кредитования в целях защиты финансовой, в том числе бюджетной, системы государства.

3. Виды бюджетного кредита следует классифицировать по следующим основаниям:

I. По цели предоставления:

– кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);

– специальный казначейский кредит;

– кредит на опережающее финансирование;

– кредит для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

– кредит для целей, установленных в федеральном законе, законах субъектов РФ и нормативных правовых актах муниципальных образований о бюджете на соответствующий год и плановый период;

- кредит для финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов;

- кредит для закупки и доставки топлива, муки и других товаров за счет средств бюджетов Российской Федерации для территорий, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченным сроком завоза грузов;

- кредит для целей, определенных в программе внешних заимствований Российской Федерации.

II. В зависимости от статуса кредитора:

- кредит, представляемый Российской Федерацией;
- кредит, представляемый субъектом Российской Федерации;
- кредит, представляемый муниципальным образованием.

III. В зависимости от статуса заемщика:

- кредит, предоставляемый Российской Федерации;
- кредит, предоставляемый иностранному государству;
- кредит, предоставляемый иностранному юридическому;
- кредит, предоставляемый субъекту Российской Федерации;
- кредит, предоставляемый муниципальному образованию;
- кредит, предоставляемый государственному внебюджетному фонду Российской Федерации;

- кредит, предоставляемый юридическому лицу (перечень которых закреплен законом).

IV. По срокам действия:

- долгосрочный кредит (от пяти до 30 лет включительно);
- среднесрочный кредит (от одного года до пяти лет);
- краткосрочный кредит (до одного года).

4. Особенности договора о бюджетном кредите на пополнение остатков средств на едином счете бюджета:

1) особый субъектный состав – предоставляется от имени Российской Федерации (кредитора) территориальными органами Федерального казначейства

Российской Федерации на основании договора, заключаемого с субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (заемщиком);

2) цель его предоставления – исключительно для пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

3) источник финансирования – предоставляется исключительно за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета;

4) способ определения платы за пользование – предполагает взимание платы за пользование по ставке, устанавливаемой раз в год в федеральном законе о федеральном бюджете;

5) порядок обеспечения – предоставление осуществляется без дополнительного обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита, уплаты процентов, штрафов и пеней;

6) установление в Бюджетном кодексе Российской Федерации обязательных условий, касающихся:

– максимального предельного размера бюджетного кредита, доступного для получения субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием): не более 1/12 от утвержденного объема доходов регионального (местного) бюджета без учета межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;

– возврата кредита – не позднее последнего рабочего дня;

7) установление запретов, касающихся:

– предоставления указанного кредита при наличии у субъекта РФ размещенных на банковских депозитах бюджетных средств (данный запрет призван обеспечить эффективность в использовании бюджетных средств);

– реструктуризации задолженности.

Проведенное исследование позволило сформулировать **предложения, в направлении совершенствования действующего законодательства:**

– изложить определение бюджетного кредита, содержащееся в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в следующей редакции:

«бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые публично-правовым образованием (кредитором) из бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому публично-правовому образованию, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу (заемщику) на возвратной, срочной и возмездной основах в соответствии с договором в целях реализации публичных задач»;

– дополнить абзац 4 пункта 1 статьи 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации следующим положением: *«Бюджетные кредиты юридическим лицам (перечень которых закреплен законом) могут предоставляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации: на развитие ИТ-технологий, химических технологий, энергосберегающих технологий, реализацию социальных проектов, обеспечение экологической безопасности»;*

– дополнить абзац 2 пункта 1 статьи 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации следующим положением: *«Бюджетный кредит может быть предоставлен в Российской Федерации 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, регулируемыми бюджетные отношения»;*

– конкретизировать название статьи 11 федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», представив его в следующем виде: *«Предоставление бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов»;*

– включить в федеральный закон «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» статью 11.1 со следующим наименованием:

«Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета»;

– дополнить пункт 13 Порядка заключения и форме договора о предоставлении субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 231н, следующим положением: *«Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на едином счете бюджета может быть предоставлен и при наличии задолженности по денежным обязательствам публично-правовому образованию, выступающему кредитором».*

Теоретическую значимость диссертационной работы подтверждают сформулированные концептуальные положения, выводы и рекомендации, расширяющие и углубляющие имеющиеся научные знания в сфере финансово-правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации. Проведенные теоретические обобщения могут восприниматься в качестве основы для последующего исследования вопросов финансово-правового регулирования бюджетного кредитования в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертации обусловлена тем, что ее результаты позволяют оптимизировать финансово-правовое регулирование бюджетного кредитования в Российской Федерации, а также возможно их использование в процессе преподавания учебных курсов «Финансовое право», «Бюджетное право», «Правовые основы публичного долга (кредита)» в юридических вузах и на юридических факультетах.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования. Результатами проведенного научного изыскания подтверждено отсутствие противоречивости теоретических положений, систематичность и последовательность в изложении материала, сформулированная цель и решенные задачи, точно определенный объект и предмет исследования актуализированы и методологически верно выстроены. Основные и принципиально значимые

положения, относящиеся к особенностям финансово-правового регулирования бюджетного кредитования в Российской Федерации, исследованы и критически оценены на предмет их соразмерности с правовой теорией, законодательством и правоприменительной практикой.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Наиболее значимые итоговые выводы диссертации представлены в ходе дискуссий на научных мероприятиях: международной научно-практической конференции «Правовая политика: приоритеты и формы реализации» (Ставрополь, 18 - 19 декабря 2014 г.); международной научной конференции «Эффективность правового регулирования: история и современность» (Саратов, 16 февраля 2015 г.); всероссийском конкурсе молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» (Москва, 20 - 22 мая 2015 г.); международной научно-практической конференции «Бюджетное законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования» (Саратов, 22 мая 2015 г.); IX международной научно-практической конференции студентов, магистрантов и аспирантов «Проблемы совершенствования законодательства и прокурорской деятельности» (Саратов, 12 ноября 2015 г.); конкурсе на лучшее авторское исследование (Москва, 22 декабря 2015 г.); VII международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов «Научные юридические школы: история и современность» (г. Саратов, 29 февраля, 2016 г.); международной научно-практической конференции «Проблемы совершенствования законодательства и прокурорской деятельности» (Саратов, 28 ноября 2016 г.), II Международном форуме магистрантов, аспирантов и молодых ученых «Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы» (Саратов, 15 марта 2017 г.); всероссийской научно-практической конференции «Безопасность в бюджетно-налоговой, таможенной и иных сферах финансовой деятельности: экономические

и правовые проблемы» (Саратов, 31 октября 2017 г.); международной научно-практической конференции «Доступность банковских и иных финансовых услуг как правовой принцип эффективного функционирования публичных и частных финансов» (Саратов, 2019 г.); международной научно-практической конференции «Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом» (Саратов, 23 мая 2019 г.); международной научно-практической конференции «Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики» (Саратов, 23 июня 2020 г.), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного и финансового права» (Лазаревские чтения-2021), (Москва, 10 февраля 2021 г.); международной научно-практической конференции в рамках Саратовского международного юридического форума, посвященного 90-летию юбилею Саратовской государственной юридической академии «Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики» (Саратов, 9 июня 2021 г.); международном научно-практическом круглом столе «Регулирование публичной власти в условиях современных реалий» памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Николая Михайловича Кони (Саратов, 7 октября 2022 г.), III Саратовский юридический форум «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (Саратов, 7-9 июня 2023 г.).

Основные выводы и результаты проведенного исследования нашли отражение в содержании 16 научных статей общим объемом 3,5 а. л., пять из которых опубликованы в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Структура диссертации обусловлена объектом, целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть

параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложения.

Глава 1. Теоретико-правовая характеристика финансовой деятельности публично-правовых образований в области бюджетного кредитования

1.1. Историко-правовой анализ развития бюджетного кредитования в России

Исследование генезиса предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в России как самостоятельного направления финансовой деятельности и особенностей его правового регулирования позволит определить роль последнего как вида финансовой поддержки, предоставляемой из бюджетных средств, и способа управления денежной ликвидностью на различных этапах развития данного института в России.

Публичный кредит непосредственно связан с режимом, существующим в государстве. Государственный кредит существовал в форме займов. Полученные деньги шли на покрытие военных и чрезвычайных расходов.

В древнерусском государстве не было централизации в финансовом обеспечении его функций. В.А. Лебедев так определял данное положение: «финансовое управление организовывалось в духе домашнего»¹, исходя из чего «главным во всех вопросах был государь, в провинциях всеми вопросами заведовали воеводы. «Применительно к ранним этапам развития Российского государства для финансирования территориальных органов государства применялся метод кормления, заменяющий жалованье чиновникам. Таким образом, режим бюджетного устройства был довольно прост, не предполагая каких-либо сложных вопросов ведения «бюджетных дел»»². То есть, в данный период публичный кредит использоваться не мог хотя бы в силу того, что отсутствовало какое-либо территориальное деление.

¹ Лебедев В.А. Финансовое право. М., 2000. С. 119.

² Пешкова Х.В. Исторические аспекты бюджетного устройства России // История государства и права. 2011. № 6. С. 38-39.

Развитие финансовой системы Руси в XIII в. было приостановлено татаро-монгольским нашествием. Поэтому использование государством такого инструмента управления, как кредит, не осуществлялось.

В период становления Русского государства, завершение которого произошло в 1521 г., следует отметить имеющееся неэффективное расходование государственных средств, способствующее превышению расходов над доходами. И только в XVII в. в России формируется финансовая система¹. При этом следует отметить полное отсутствие кредитной системы.

История появления самого понятия «кредит» связана прежде всего с возникновением банков. Дворянские заемные банки, создаваемые согласно указанию императрицы Елизаветы Петровны, были открыты в Москве и Петербурге в 1754 г. и явились первыми кредитными организациями для частного кредитования. Следуя правилам, установленным в Европе, получить кредит могли только граждане из числа знати, находящиеся в привилегированном положении. Следует отметить, что и в России, и в большинстве стран мира законодательно устанавливалось ограничение максимального процента – до 6%². С появлением в 1817 г. первого государственного коммерческого банка, который специализировался на кредитовании купечества, началось постепенное развитие кредитования, достигшее значительных результатов в процессе промышленной революции только к периоду отмены крепостного права³.

Возникновению денежно-кредитной системы государства способствовало появление таких элементов экономических отношений, как финансы и деньги, налог, государственный кредит, бюджет и др.⁴. Особую роль для становления кредитной системы государства имели: научные исследования, вошедшие в

¹ См.: *Свистунов А.А.* Зарождение и становление налоговой системы в России в период с IX по XVII вв.: историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 18.

² См.: *Бровкина Н.Е.* Закономерности и перспективы развития кредитного рынка в России: монография. М., 2014. С. 29.

³ См.: *Грузицкий Ю.Л.* Первая банковская реформа в России // *Финансы и кредит.* 2003. № 11 (125). С. 58.

⁴ См.: *Вавилов Ю.Я.* Государственный кредит - самостоятельная экономическая категория. *Финансы и кредит.* 2004. № 9 (147). С. 57.

состав обязательных инструментов, используемых современными государствами, в частности, при осуществлении финансовой деятельности; возникновение государственного кредита (заимствований государства); решение государства отказаться от услуг посредников и самостоятельно осуществлять процесс формирования и управления своими государственными финансами.

Первооткрывателями в сфере использования публичного кредита и активного внедрения финансовых инструментов в виде государственного кредита являются английские экономисты XV в¹. У. Стаффорд, Т. Ман и др.

В истории Российского государства известен факт получения внешнего займа после Смутного времени. Казна государства нуждалась в скорейшем пополнении, налоги собирать становилось уже невозможно, а заем необходим был для удовлетворения потребностей в жаловании служилому люду. Царь Михаил Федорович просил финансовой помощи у персидского шаха, но это был не заем, а подарок для династии Романовых. А вот от Англии они получили 20 000 тысяч, заем был беспроцентный, но вернуть его необходимо было по первому требованию. Через год эти деньги были возвращены².

С Петра I начала перестраиваться система государственного управления, однако к публичным займам государство не прибегало. Именно Петр I в начале XVIII в. предпринял ряд конкретных реформ, специально направленных на становление финансовой системы в империи, которые впоследствии дали мощный толчок масштабным преобразованиям в государстве, в том числе и в вопросах государственного финансирования территориальных образований в державе. Новая административная система основывалась с учетом принципа публичности. Государственный аппарат стал заменять частные службы, а царская казна постепенно переводилась в государственную. С учетом того, что, что проводимая активизация внешней политики и военных действий влекла за собой

¹ См.: Ман Т., Стаффорд У., Кромвель О. Идеи английского меркантилизма. URL: www.econmotion.ru/nomecs-472-1.html (дата обращения: 11.01.2023).

² См.: Кротова О. Научно-популярное исследование. Долги России от первых Романовых до наших дней. Часть 1: Русское царство и Российская империя. URL: www.histrf.ru (дата обращения: 10.08.2023).

потребности в новых финансовых ресурсах, требовалась замена прежней системы управления финансами, которая не могла обеспечивать государство стабильными и постоянными источниками дохода и, главное, не гарантировала единства и централизации бюджета. Сметы расходов, которые составлялись штабс-конторой, затем утверждались царем. В 1722 г. на Камер-коллегию возлагалось составление росписи доходов и расходов¹. В этот период начинает реформироваться государственная система, которая в дальнейшем и будет способствовать активному развитию внутренних и внешних займов. О.А. Палозян констатирует, что направлением одной из первых реформ финансового управления было осуществление обеспечения взаимодействия между местными и центральными органами, участвовавшими в процессе сбора доходов и распределения расходов².

Как отмечает А.В. Богданова, государственное кредитование является более поздней формой кредитных отношений, где участником становится государство. Именно бюджетный дефицит вызывает необходимость изыскивать источники для его финансирования и является главной причиной возникновения института государственного кредита³. Почти до конца XVIII в. в Российском государстве не было единого бюджета, что приводило к отсутствию сведений у правительства о величине доходов, расходов, а также о том, кто и каким образом осуществляет использование казенных денег. Одни из первых сведений о существовании бюджета можно обнаружить в 1645 г., когда начали составляться общие и городские сметы, однако единообразных правил по их оформлению не было. Приказы собирали деньги, и они же их расходовали. В случае, если

¹ См.: Романько А.Н. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы правового регулирования. Саратов, 2013. С. 10.

² См.: Палозян О.А. Государственные доходы и расходы Российской империи // Финансовое право. 2012. № 11. С. 33-35.

³ См.: Богданова А.В. О государственном кредитовании в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 8. С. 98.

образовывались остатки от расходов, то они должны были оставаться в приказе или передаваться от одного приказа в другой по возникающей необходимости¹.

Областная реформа 1708 г. разделила территорию страны на губернии, которые одновременно предстали в качестве основных территориальных единиц налогового и финансового управления. На губернские власти возлагалась деятельность по взиманию налогов, осуществлению расходов и передаче центральным учреждениям денежных средств. Поэтому произошла ликвидация ведомственной раздробленности бюджета, который ранее был рассредоточен между сметами, составляемыми многочисленными приказами². Результаты проведенных реформ в сфере финансового управления сделали возможным построение новой бюджетной системы, основой которой стала административно-территориальная организация. Данная система в дальнейшем позволила использовать средства, привлеченные в виде займов, публичным образованием.

Таким образом, говорить о начале сформированной в Российском государстве гармоничной организации финансов, характерной чертой которой является централизация, можно уже со времен Петра I.

В России публичный кредит уходит корнями в XVIII в. Именно с этого периода, как отмечает Н.Л. Маренков, и начинается формироваться данный вид кредита³.

8 января 1733 г. императрица Анна Иоанновна издала Указ «О правилах займа денег из Монетной конторы». В Монетной конторе операции были крайне ограничены суммами, выдаваемыми под залог золота или серебра с 8% ставкой годовых сроком на год, правда, предусматривалась возможность использования права отсрочки. Только придворным позволялось пользоваться кредитами

¹ См.: Чибинев В.М., Черепов К.А. Становление бюджетных правоотношений в финансовой системе России в XVII – XIX веках // История государства и права. 2008. № 6. С. 19-20.

² См., например: Тархов С.А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация и развитие России: географические процессы и проблемы. М., 2001. С. 200-203; Межуев Б.В. Генерал-губернаторство в системе местного управления России. URL: www.archipelag.ru/geoeconomics/kapital/system/local/ (дата обращения: 24.03.2023);

³ См.: Маренков Н.Л. Ценные бумаги: учебно-методическое пособие. Ростов-на-Дону, 2003. С.14.

Монетной конторы. К примеру, в 1734 г. было выдано только 400 ссуд, в 1735 г. – 5 000, а в 1752 г. – 6 452¹.

Полноценный в современном понимании переход кредитования в России на государственный уровень произошел при Екатерине II, когда был совершен голландский заем в 1779 г.² К данному периоду относится развитие кредитного дела в Голландии и системы общественного кредита, т.е. государственного долга. Анализируя опыт Голландии можно с уверенностью сказать, что опыт экономического развития у этой страны был на достаточно высоком уровне. В результате огромного скопления капиталов банкиры предоставляли кредиты иностранным правительствам, купцам, предпринимателям. В тот период Российская империя вела войну с Османской империей необходимы были средства. Заем составил 4 млн. гульденов, а залогом полученных денег стали таможенные пошлины с прибалтийских городов. Российская империя отправляла по 500 тыс. гульденов ежегодно до полного погашения кредита. Важным условием получения государственного кредита было доверие к государству. Поэтому при Павле I издается указ, в котором устанавливалось: платеж процентов Голландии должен был произведен при любых условиях, даже если будет война с этим государством³.

В 1754 г. Указом Елизаветы Петровны был учрежден Государственный заемный банк, дававший возможность дворянству и купечеству получать государственные ипотечные кредиты и товарные кредиты соответственно. Затем во второй половине XVIII века было осуществлено преобразование Дворянского банка в Государственный заемный банк, а также одновременно учреждается Ассигнационный банк, который наделяется правом выпускать ассигнации не увеличивая металлического покрытия⁴. Принятие таких решений сделало

¹ См.: *Бежан М.В.* Организация деятельности Центрального банка. М., 2020. С.10.

² См.: *Карпов С.С.* История развития государственного кредита в России. Вестник Московского университета МВД России. № 11. 2010. С. 113-114.

³ См.: *Кропотов О.* Указ. раб. URL: www.histrf.ru (дата обращения: 10.08.2023).

⁴ См.: *Иволина Е.В.* Актуальные проблемы становления и правового регулирования банковской деятельности Российской империи (1729 г.-сер. XVIII в.) //Актуальные проблемы современного российского права. 2009. № 2. С. 68.

возможным, пусть временно, разрешить проблемы, связанные с постоянными бюджетными дефицитами.

Если до XIX в. наблюдались редкие попытки в использовании публичного кредита, то в последующем данное направление деятельности получило более широкое применение. Важным документом, служившим основой финансового регулирования в стране, был документ о бюджете. Ведомством, которое занималось регулированием финансовых вопросов, стало – Министерство финансов, созданное в 1802 г¹. В его функции входила консолидация росписи доходов и расходов, основанных на сведениях министерств.

Непрерывные войны и континентальная блокада привели в расстройство денежное обращение, вызвали рост бюджетного дефицита и государственного долга. М.Ф. Орлов, анализируя финансовое положение в стране в этот период, указывает именно на важность кредита, поскольку кредит является отличительным признаком «между нынешними и древними обществами, явление государственного кредита в политическом мире потрясло все прежние понятия народов и основало новые начала»².

Несмотря на многочисленные изменения при составлении бюджета, принятие различных указов, правовое основание для составления бюджета отсутствовало до появления в 1811 г. наказа Министерству финансов в связи с «Планом финансов», разработанным М.М. Сперанским. Согласно данному документу министерствам предписывалось до 15 ноября вносить в Министерство финансов свои сметы, которые должны быть составлены по установленной форме. Министерство финансов должно было составить сводную роспись и представить в Государственный совет, где смету обсуждали и утверждали, а затем направляли на окончательное утверждение императору. Следует отметить, что до отмены крепостного права сведения о государственном бюджете и всех иных финансовых отношениях рассматривались как сведения, содержащие

¹ См.: Приходько М.А. Историко-правовые особенности структуры Министерства финансов Российской Империи в первой половине XIX в. // История государства и права. 2015. № 9 (CVI). С. 125.

² Орлов М.Ф. Капитуляция Парижа. Политические произведения. Письма. М., 1964. С. 98.

государственную тайну. Сохранение государственной тайны было поручено Комитету финансов, специально образованному для этих целей, что способствовало ограничению круга лиц, допущенных к информации о состоянии государственных финансов.

Такой порядок обладал многочисленными недостатками, однако сохранялся вплоть до 1862 г. Среди наиболее значимых недостатков следует отметить неполное выражение средств и потребностей, очень слабую специализацию кредитов. Имеющиеся ошибки при составлении бюджета порождали хаос в состоянии государственных финансов. Чтобы изучить бюджетное дело, правительством был направлен в Западную Европу Государственный контролер В.А. Татаринов, который собрал материал, позволивший разработать Правила 22 мая 1862 г. «О составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении росписи»¹, предписывающие министерствам обязанность составлять по своим отраслям сметы планируемых доходов и расходов, основываясь на данных, подготовленных нижестоящими структурами. Сметы представляли собой перечень доходов и расходов с подтверждающими их правильность расчетами, различные приложения с обязательной объяснительной запиской.

После проведения проверки сведений Министерством финансов составлялась общая роспись, которая до 1 ноября совместно со своим заключением представлялась Государственному совету. Следует отметить, что проект бюджета до подачи в Государственный совет также подвергался проверке со стороны Государственного контроля, оценивавшего его с позиции законности и полноты исполнения за предыдущие периоды. Составленное Государственным контролем заключение до 1 октября обязательно направлялось в Государственный совет, кроме приложений, которые вместе с объяснительной запиской присылались одновременно с росписью. Рассмотрение проекта бюджета в Совете проходило поэтапно: сначала проект бюджета рассматривался Департаментом государственной экономии, затем Общим собранием, и только

¹ См.: *Струве П.* К характеристике нашего бюджетного права // Вопросы хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. Вып. I. С. 308.

после этого выносился на утверждение императору. Нередко указанный порядок подвергался различным изменениям. Так, сметы министерств после прохождения Министерства финансов и Государственного контроля направлялись Департаменту экономии, где устранялись различные противоречия, а затем опять возвращались Министерству финансов, представлявшему окончательный вариант проекта Общему собранию Государственного совета.

Включение внебюджетных фондов министерств в бюджет не практиковалось. Однако иногда предусматривалось наличие сверхсметного (дополнительного) кредита, а также условного кредита, вносимых в бюджет условно, до момента утверждения законом. Для того, чтобы внести дополнительный и условный кредиты, требовалось обоснование их крайней необходимости. Имел место еще один кредит экстраординарного характера, не предусматриваемый сметой, получение которого осуществлялось только при наличии согласования Министерства финансов, Государственного контроля, а также Департамента государственной экономии Государственного совета¹.

Установившееся государственное управление настоятельно требовало реформирования, которое М.М. Сперанский связывал с финансовыми преобразованиями денежной системы в стране. Внимательно изучавший финансовую науку и прекрасно осведомленный о состоянии финансов М.М. Сперанский предложил «План финансов», появление которого было вызвано тяжелым финансовым положением страны, возникшим из-за отсутствия умелого управления и хозяйствования, а также огромных военных расходов, которые несло государство. Дефицит бюджета 1808 г. составлял 124 млн. руб., 1809 г. – до 143 млн. руб., хотя в 1807 г. – только 26 млн. руб.

В качестве главного источника покрытия возникшего дефицита правительство рассматривало, выпуск новых ассигнаций, сумма которых к 1810 г. составляла 533,2 млн. руб., что привело к падению курса ассигнационного рубля до 33 коп. Пытаясь покрыть дефицит бюджета, правительство использовало

¹ См.: Лушников А.М., Лушникова М.В. О финансово-правовых взглядах Н.С. Мордвинова // История государства и права. 2012. № 16. С. 2-6.

займы, из которых первый внутренний заем 1809 г., несмотря на объявленную краткосрочность и выгодные условия для подписчиков, дал ничтожный результат – поступило только 3,3 млн. руб.¹

Для стабилизации денежной системы страны и упорядочения внутреннего государственного кредита в 1820 и 1822 г. Российская империя обратилась за новым займом. К 1824 г. внешний долг вырос до 107 млн. руб. серебром².

В условиях назревающего финансового краха в государстве Александр I привлек М.М. Сперанского для участия в решении возникшего кризиса³.

Представленный «План финансов» явился проектом для осуществления радикальных реформ в сфере денежного обращения, кредита, бюджета. Данный документ нес в себе идею полного реформирования всей финансовой системы государства, где ключевое место было отведено вопросам изменения законодательной базы, включая вопросы бюджетного, налогового и кредитного законодательства. В частности, большое внимание уделялось упорядочению российской бюджетной системы. Ее отличием от бюджетной системы, принятой в европейских государствах, было то, что государственный бюджет не обладал силой закона, материалы его не подлежали опубликованию. Большим тормозом в развитии государственного бюджета являлись сохранявшиеся подушная подать и откупная система на вино, свидетельствующие об устарелости российской финансовой системы⁴. Государственный банк выполнял кредитование частного сектора, но проценты в этом банке были выше, чем кредитование за рубежом. Условием предоставления таких кредитов, очень популярных в тот период времени, были государственные гарантии.

Следует отметить, что общественные процессы в России в начале XIX в. обусловили круг проблем, рассматриваемых и осмысливаемых наукой финансового права, включая вопросы государственных доходов, расходов,

¹ Энциклопедия по экономике «Царские долги». URL: www.economy-ru.info/info/38827 (дата обращения: 14.01.2022).

² См.: *Кропотов О.* Указ. раб. URL: www.histrf.ru (дата обращения: 10.08.2023).

³ См.: *Орлов М.Ф., Тургенев Н.И., Сперанский М.М.* У истоков финансового права / под ред. А.Н. Козырина. М., 1998. С. 100.

⁴ См.: Там же. С. 1.

денежно-кредитной системы, налогообложения. Наиболее значимой для европейской финансовой науки является работа М.Ф. Орлова (1788 – 1842) «О государственном кредите» 1833 г.¹ Несмотря на то, что исследование было опубликовано в период финансовой реформы, которую проводил министр финансов Е.Ф. Канкрин, до настоящего времени М.Ф. Орлов остается основоположником учения о государственном кредите.

Профессор Демидовского юридического лица Ярославля А.А. Исаев также многое сделал для развития науки финансового права, обогатив ее выводами, содержащимися в одной из основных работ – «Государственный кредит»² (Ярославль, 1886), в которой, в частности, рассматривал финансовую политику Англии до 1688 г., характеризовавшуюся, по его мнению, незначительным использованием государственного кредита и ничтожностью государственного долга. Процессы займов в государстве были начаты из-за ведения войн³. Историк английского государственного долга Гамильтон, исследовав историю государства на протяжении 124 лет, насчитал 63 года военного и 61 год мирного времени. За этот период зафиксировано 638 млн. фунтов долгов⁴.

«В условиях царской России функционировал единый бюджет, позволяющий производить общегосударственные, губернские, окружные и волостные затраты. Все «территориальные» расходы финансировались за счет средств единого государственного бюджета, которые доводились до потребителей 66 казенными палатами, 66 губернскими казначействами, 580 уездными и местными казначействами. Исключением были Финляндия, Польша, а также Закавказский и Туркестанский края, которые имели относительную бюджетную самостоятельность»⁵.

¹ См.: Орлов М.Ф. О государственном кредите: Сочинение, написанное в начале 1832 г. М., 1833. С. 251.

² См.: Исаев А.А. Государственный кредит. Ярославль, 1886. С. 90.

³ См.: Там же. С. 91.

⁴ См.: Там же. С. 92.

⁵ См.: Лебедев В.А. Указ. раб. С. 119-120.

В этот период начали развиваться отношения межбюджетного характера, что привносило сложность в структуру бюджетного устройства¹. Между публично-правовыми образованиями проводилось распределение денежных средств, что подтверждается материалами Финансовой энциклопедии 1924 г.²

По утверждению Д.А. Пашенцева³, Российская империя в своем развитии медленно, но неуклонно шла в направлении утверждения гласности бюджета, его прозрачности, создания механизмов эффективного контроля за его исполнением, достижения правильного соотношения между доходами и расходами. Целый ряд принципов оказался трудно выполнимым по причинам экономических условий, а реализация некоторых положений была невозможна из-за отсутствия соответствующих политических условий.

К 1901 г. внешний долг Российской империи увеличился до 2,4 млрд. руб. золотом, но доходы государства росли быстрее. «Изменения в государственном устройстве, которые произошли в начале XX в., открыли возможности для дальнейшего совершенствования бюджетного законодательства на основе демократических принципов. Но недоверие правительства к органу парламентского типа, каким являлась Государственная Дума, не позволило сделать бюджетный процесс до конца прозрачным и контролируемым. И это уже не вина законодательства, которое в данном случае четко служило интересам правящих классов»⁴.

Необходимость в получении внешних займов в основном была из-за войн, проводимых государством. Последствия русско-японской войны и революции 1905 – 1907 гг. привели к значительным внешним займам. В общей сложности за три года они составили 1 813,55 млн. руб. золотом. Кредит брался у Франции и Германии под установленные договором проценты. Внешние заемные денежные средства позволяли государству укрепить свою финансовую систему.

¹ См.: *Пешикова Х.В.* Указ. раб. С. 38-41.

² См.: *Финансовая энциклопедия / под ред. И.А. Буковецкого.* М., 1924. С. 768.

³ См.: *Пашенцев Д.А., Алехина Е.Л., Долакова М.И.* Финансовое право Российской империи: от идей к реализации. М.: АПКИППРО, 2012. С. 95-96.

⁴ См.: *Палозян О.А.* Указ. раб. С. 33-35.

Таким образом, на протяжении данного периода развития Российского государства использовались внешние и внутренние займы, которые, прежде всего, были необходимы, чтобы решить задачи, стоящие перед государством в конкретный временной этап.

Советский период развития института государственного кредита характеризуется радикальными методами управления государственным долгом. Были аннулированы внешние и внутренние займы, взятые в период царского и временного правительства, что способствовало ухудшению международных кредитных отношений¹.

Следует отметить, что в РСФСР, СССР нормы, детально регулирующие бюджетные отношения, включая бюджетный процесс, тоже были, но содержались преимущественно в подзаконных актах, в частности в инструкциях финансовых органов².

В период с 1921 по 1924 г. одновременно с процессом образования СССР начала создаваться новая бюджетная система, что стало основой для межбюджетного взаимодействия в государстве. Были приняты важнейшие документы: 21 августа 1923 г. Декрет СНК СССР «О порядке составления и рассмотрения смет и росписей государственных доходов и расходов на 1923/24 бюджетный год»³, а 29 октября 1924 г. Постановлением ЦИК СССР «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик»⁴, был впервые закреплён порядок, руководствуясь которым должно было осуществляться исполнение бюджетов на основе единства кассы СССР, сохраняя при этом раздельность бухгалтерских счетов по доходам и расходам. Так как

¹ См.: Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 28.

² См.: Кудряшова Е.В. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 38-40

³ См.: Декрет СНК СССР от 21 августа 1923 г. «О порядке составления и рассмотрения смет и росписей государственных доходов и расходов на 1923/24 бюджетный год» // СУ РСФСР. 1923. № 97, ст. 961.

⁴ См.: Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» // СЗ СССР. 1924. № 19.

данные средства использовались в качестве источника покрытия всех государственных расходов, то главными распорядителями кредитов по сметам общесоюзного бюджета назначались наркомы СССР и руководители союзных учреждений, наделяемые правом открытия кредитов для подведомственных местных органов путем расходных росписей. На удовлетворение потребностей, имеющих общегосударственное значение, в распоряжение местных Советов предоставлялись народными комиссариатами необходимые кредиты из Государственного казначейства. Все предоставленные Советам кредиты, утвержденные по сметам на местные нужды, расходовались ими в пределах сметных подразделений по прямому назначению и не могли быть перенаправлены на удовлетворение каких-либо иных потребностей без принятия особых постановлений в лице Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров. На расходы, не предусмотренные сметами, а также в случае недостаточности сметных назначений дополнительные кредиты Советы испрашивали у народных комиссариатов.

После принятия в 1936 г. Конституции СССР расходы внутри бюджетной системы были разделены таким образом, что основная часть их приходилась на союзный бюджет, остальная – на расходы местных бюджетов и бюджетов союзных республик.

В 1936 г. в бюджете государства стало наблюдаться превышение доходов над расходами на 4 325 тыс. руб.¹ И уже в предвоенное время, основываясь на данных отчета об исполнении бюджета города Москвы, расходная часть бюджета была переполнена на 1 204, 1 тыс. руб.²

В 1938 – 1941 гг. в стране было выпущено 4 принудительных займа³. В послевоенный период в результате ввоза сырья, оружия, продовольствия, медикаментов затрачивалось большое количество денежных средств. Это

¹ См.: Отчет об исполнении бюджета Сталинского района гор. Москвы за 1936 год и бюджет на 1937 год. М., 1937. С. 9.

² См.: Отчет об исполнении бюджета за 1938 год и бюджет на 1939 год по Сталинскому району гор. Москвы. М., 1939. С. 10, 28.

³ См.: *Олейникова И.Н.* Рынок ценных бумаг. Таганрог, 1998. С. 135.

повлекло за собой значительное увеличение внешнего долга страны. Кредиторами СССР являлись Великобритания и США. Что характерно, данные об общей сумме задолженности отсутствуют¹.

В этот период союзные бюджеты и бюджеты республик включались в государственный бюджет, что вызывало зависимость общегосударственного бюджета от местных бюджетов. Союзные и местные бюджеты, получающие финансовые ресурсы в различных формах, при распределении их пользовались различными преференциями. Учитывая относительно небольшой удельный вес республиканских бюджетов, им между другими группами бюджетов было отведено промежуточное место. Четкость в разграничении расходов между бюджетами бюджетной системы, стимулирование заинтересованности союзных республик не только в поступлении общесоюзных доходов, но и в увеличении собственных доходов были в это время целями построения бюджетной политики. По этим же причинам республики наделялись правом установления минимального перечня доходов и расходов местных бюджетов. Через государственный бюджет осуществлялось перераспределение более 60% всех финансовых ресурсов государства. В этот период союзные республики стали получать значительный объем налогов, составлявший 99% доходов от сельскохозяйственного, промышленного и подоходного налогов, которые взимались в республиках².

Вопросы, связанные с необходимостью сбалансированности бюджетов, в большей степени разрешались при использовании средств межбюджетных трансфертов союзного бюджета³ - дотаций, субвенций, субсидий.

Новая форма централизованного перераспределения финансовых ресурсов – бюджетные кредиты. После окончания Второй мировой войны бюджетный кредит превратился в активный инструмент государства в деле структурной перестройки экономики.

¹ См.: *Осколкова Н.А.* История становления и развития института государственного долга в России // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 4А. С. 83.

² См.: *Пешикова Х.В.* Указ. раб. С. 38-41.

³ См.: Там же. С. 38-41.

Вообще Советское государство очень активно использовало государственный кредит как важный источник денежных средств.

Институтами бюджетной системы советского периода являлись доходы и расходы государственного бюджета, регулирование которых осуществлялось нормами Конституции СССР и конституций союзных и автономных республик. В 1950 – 1970-е гг. страна развивалась в соответствии с положениями Конституций 1936 и 1977 гг.¹

Государственный кредит при капитализме характеризуется постоянным бюджетным дефицитом и ростом расходов². Как отмечал В.И. Ленин, «государству для выполнения своих функций нужны налоги и государственные долги»³.

Взятые кредиты в военное время в советский период оплачивать было достаточно сложно, бюджет государства был дефицитным. В этот период государственный кредит был вызван военными затратами, расходами на административный аппарат и непроизводственные цели. На момент распада СССР в 1991 году общая сумма внешней задолженности составила 31 млрд. долларов⁴.

Особое развитие финансирования получателей бюджетных средств на условиях возврата внутри страны получило только в 1990-е гг. в связи с преобразованием РСФСР как части СССР в самостоятельное суверенное государство – Российская Федерация, что нашло отражение в устройстве бюджетной системы, где произошло четкое оформление статуса бюджетов федерального уровня, субъектов РФ, муниципальных образований.

В начале 90-х гг. определение порядка предоставления бюджетных средств на платной и возвратной основе не были приоритетом, поэтому отсутствовало четкое определение того, каким образом происходит предоставление,

¹ См.: Прокофьева Е.А. Институт доходов государственного бюджета СССР в 1950 – 1970-е гг. // Финансовое право. 2011. № 5. С. 6-9.

² См.: Финансы капиталистических государств: учебник / под ред. Б.Г. Болдырева. М., 1985. С. 115.

³ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 12.

⁴ Кропотов О. Указ. раб. URL: www.histrf.ru (дата обращения: 10.08.2023).

использование и возврат денежных средств. И только с 1995 г. на регулирование отношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита стало обращено внимание законодателя, в связи с чем оно приобрело более упорядоченный характер (ст. ст. 35 и 43 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1995 год»¹ Правительству Российской Федерации было наделено правом финансирования конкретных расходов на условиях возвратности и платности). Предполагается, что в 1995 г. основной причиной для введения метода возвратного финансирования стали попытки найти более эффективное направление (способ, методику) в использовании бюджетных средств и оказании финансовой поддержки важнейшим секторам экономики.

Для решения задачи по переходу к созданию рыночной экономики государство приступило к применению приватизации для целей, позволяющих проводить структурные реформы, сокращавшие бюджетный дефицит, дающие простор для поиска оптимальных форм управления публичной собственностью².

В процессе усложнения деятельности государства стало очевидно, что «только совокупное развитие финансовых правоотношений разных видов обеспечивает функционирование бюджета, позволяет реализовать финансовые потребности государства и общества. Государственное хозяйство стало опираться не только на, собственно, отношения по формированию доходов, осуществлению расходов, хотя они, по мнению специалистов, выражают базовые процессы в сфере публичных финансов, но также и на отношения, опосредующие организационно-финансовое обеспечение дефицита бюджета, государственного долга, межбюджетные отношения и другие»³. На 1 августа 2019 г. внешний долг Российской Федерации составил 482,4 млрд. дол.⁴, а на 1 января 2023 г. – 381, 8

¹ См.: Федеральный закон от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ «О федеральном бюджете на 1995 год» // СЗ РФ. 1995. № 14, ст. 1213.

² См.: Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М., 2014. С. 17.

³ *Пешкова Х.В.* Бюджетный метод ведения государственного хозяйства и бюджетное устройство: наука и реалии закона (По материалам творческого наследия М.И. Пискотина) // Финансовое право. 2016. № 8. С. 37-43.

⁴ См.: Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: www.cbr.ru (дата обращения: 12.05.2023).

млрд. дол.¹ Внутренний долг на 1 октября 2019 г. составил 8,7 млрд. руб., а на 1 марта 2023 г. – 18,4 трлн. руб.² В настоящее время происходит уменьшение внешнего долга. Существенную роль в этом процессе играет поддержание темпов экономического роста, а также сокращение расходов федерального бюджета и др. Что касается внутреннего долга, то он является наиболее экономически оправданным, так как долги не увеличивают денежную базу, а оборот финансовых средств осуществляется только в пределах одного государства.

Итак, в результате политических и экономических преобразований в России была сформирована самостоятельная бюджетная система, в рамках которой успешно функционируют бюджетные кредиты.

В нормах Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)³ устанавливалось положение, согласно которому разрешалось предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам, не являющимися государственными или муниципальными предприятиями. Впоследствии в БК РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»⁴ был внесен ряд изменений, исходя из которых ст. 76 и 77 утратили силу, а дополнительно введенные ст. 93.2, 93.3, 93.4 и 93.5 предусматривали правовое регулирование бюджетных кредитов.

В настоящее время в России имеющаяся возможность получить бюджетный кредит непосредственно от государства рассматривается как перспективное

¹ См.: Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: www.cbr.ru (дата обращения: 12.05.2023).

² См.: Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 14.05.2023).

³ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 1 сентября 2023 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2023. № 32 (Часть I), ст. 6148.

⁴ См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 24 февраля 2021 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117; 2021. № 9, ст. 1467.

направление кредитования, заключающееся в возможности получить заем на льготных условиях, причем в случае возникновения задолженности реструктурировать ее – такие условия, безусловно, выгодны для потенциального получателя средств из бюджета. Одновременно и для государства, использование бюджетного кредита является одним из результативных средств управления денежной ликвидностью¹.

Учет положительного европейского опыта, а также накопленные результаты правоприменительной практики, связанные с непосредственной выдачей или возвращением бюджетных кредитов, особенно в части предоставления бюджетных кредитов, имеет положительное влияние на происходящие изменения в совершенствовании бюджетного законодательства.

Российское финансовое законодательство является отражением процессов формирования новых социально-экономических, политических предпосылок построения правового государства, которые связаны как с необходимостью урегулирования общественных отношений, возникающих в сфере публичных финансов, так и влияют на совершенствование экономико-правовых средств, используемых механизмом государственного финансово-правового регулирования экономических процессов². Соглашаясь с мнением В.В. Гриценко, следует заметить, что только «грамотное и рациональное бюджетное планирование, как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации, в современных экономических и политических условиях, находится в числе первостепенных задач современного государственного управления, поскольку от качества составления государственного бюджета во многом зависят функционирование всех институтов власти, а также уровень и качество жизни

¹ См.: *Карпетов А.Г., Фетисова Е.М., Матвиенко С.В., Бондаревская М.В.* Обзор правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации по вопросам частного права за март 2017 г. // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 5. С. 36-64.

² См.: *Саттарова Н.А.* О значении современного финансового законодательства // Сб. статей по матер. междунар. научно-практ. конф. «Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее», посвященной 85-летию Н.И. Химичевой (18 сентября 2013 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2014. С. 285-289.

российских граждан»¹. Говоря о бюджетном кредитовании как самостоятельном направлении финансовой деятельности публично-правовых образований, необходимо подчеркнуть, что эта деятельность имеет свои сущностные черты, которые и характеризуют ее как самостоятельную.

Таким образом, историко-правовое развитие бюджетной системы в целом и бюджетного кредитования в частности с точки зрения реализации финансовой деятельности в Российской Федерации, проявляясь в разнообразных формах, берет свое начало с XVI в., и, постепенно развиваясь, переходит от истоков первичных правоотношений к формированию правовых основ. Целью займов, а впоследствии бюджетного кредита на всех этапах развития Российского государства являлось, в первую очередь, поддержание экономической стабильности государства и формирование международных отношений. Как таковой кредит с государственным участием, в современном его понимании, оформился лишь в XX в. В рамках исследованного материала можно выделить основные этапы становления и развития бюджетных и межбюджетных трансфертов, в том числе и в виде бюджетных кредитов:

I этап – зарождение межбюджетных трансфертов и оформление бюджетного кредитования. Возникновению денежно-кредитной системы государства способствовало появление таких элементов финансово-правовых отношений, как финансы и деньги, налог, государственный кредит, бюджет и др. (XVI в. – XVIII в.);

II этап – совершенствование процесса предоставления бюджетного кредита. Важным документом, служившим основой финансового регулирования в стране, был документ о бюджете (XIX в. – начало XX в.);

III этап – советский период развития бюджетного кредитования. В этот период нормы, детально регулирующие бюджетные отношения, включая бюджетный процесс, содержались преимущественно в подзаконных актах, в частности, в инструкциях финансовых органов (1920-е гг. – до 1990 г.);

¹ Грещенко В.В. К вопросу об особенностях бюджетного планирования в 2016 году // Финансовое право. 2016. № 8. С. 23-26.

IV этап – современный период развития и законодательного регламентирования бюджетного кредитования. В результате политических и экономических преобразований в России была сформирована самостоятельная бюджетная система, в рамках которой успешно функционируют бюджетные кредиты. (1991 г. – настоящее время).

Рассмотрение генезиса правового регулирования отношений в сфере бюджетного кредита позволит более тщательно подойти к рассмотрению вопроса о правовой сущности и понятию бюджетного кредита.

1.2. Бюджетный кредит: понятие, правовая сущность и содержание

В современных странах с развитой рыночной экономикой бюджетный кредит играет значительную роль при функционировании бюджетов бюджетной системы. Сегодня можно уверенно рассматривать кредит в качестве важной составляющей деятельности государства и муниципальных образований, граждан.

Так, формирование новых общественных связей в Российской Федерации, переход к товарно-денежным отношениям привели к необходимости формирования новых подотраслей и институтов российского финансового права: налоговое¹, эмиссионное², публичное денежное право³, публичное долговое право⁴ и др. В этот период активно развивалось правовое регулирование отношений в области бюджетного кредита. А это соответственно отразилось на развитии содержания и объема понятия бюджетного кредита.

Для выявления сущности понятия «бюджетный кредит» необходимо рассмотреть, как ученые за столь долгий период исследования характеризуют

¹ См., например: *Винницкий Д.В.* Основные проблемы теории российского налогового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

² См., например: *Арзуманова Л.Л.* Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

³ См., например: *Гудкова М.В.* Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021.

⁴ См., например: *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

понятие «кредит»¹. Так, в одних работах кредит представляется в качестве инструмента банковской сферы, в других – в качестве универсального средства, находящего самое широкое применение во всех сферах жизни².

Нельзя оставить без внимания тезис С.К. Соломина, что кредит носит частноправовой (гражданско-правовой) характер. С данным замечанием можно поспорить, так как важность кредита велика не только для реализации

¹ См., например: «В большинстве источников экономико-правовой направленности, а также словарях кредит трактуется как ссуда, предоставление ценностей (денег, товаров) в долг» (*Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2009. С. 288); «Для латинского слова *creditum* исходным является *credo*, означающее буквально «вера, доверие», т.е. кредитные сделки и отношения понимаются как основанные в той или иной мере на доверии» (*Ермаков С.Л.* Правовое регулирование банковского кредита // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2012. № 11. С. 3-11); «Согласно словарю В.И. Даля, «кредит» – это не просто «дача и прием денег или товаров на счет, на срок», но и доверие: «Сделать или оказать кому кредит, дать в долг; взять на кредит, в долг. Нет ему кредита, не верят», что свидетельствует о наличии неразрывного единства между материальными и нематериальными компонентами, возникновении юридических и экономических связей между субъектами отношений в связи с решением вопросов обеспечения сохранности денег, их приращения и использования как средства платежа» (*Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 1955. Т. 2: И-О. С. 189); «По утверждению Л.В. Китаевой, принятое в экономической литературе определение кредита как формы движения ссудного капитала представляется правильным, но недостаточным. Ни направление движения, ни его цель в данном определении не обозначены. Л.В. Китаева исходит из определения кредита как рыночной формы трансформации сбережений в инвестиции. Такой подход не только более отчетливо обозначает характер движения ссудного капитала, но и характеризует его источник, а также целевую направленность использования. Кроме того, предложенное определение позволяет выявить факторы, влияющие как на формирование сбережений, так и на их трансформацию в инвестиции» (*Китаева Л.В.* Кредитные отношения как фактор развития реального сектора экономики: дис. ... канд. эконом. наук. Ростов-на-Дону, 2001. С. 3); «Основываясь на мнении ряда ученых, которое разделяют Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин и А.М. Экмаль, понятия, связанные с определением кредита можно найти не только на страницах экономической и юридической литературы. В научных исследованиях ими предпринята попытка выстроить определение кредита, используя такую конструкцию: 1) «кредит – это предоставление денег или товаров, т.е. определенное действие либо операция»; 2) «кредит – это движение капитала либо форма его движения»; 3) «кредит – это сделка с деньгами или товарами»; 4) «кредит как денежные средства либо имущество, предоставляемые одной стороной (кредитором) другой стороне (заемщику) в размере и на условиях, предусмотренных договором»; 5) «кредит... как деятельность определенного вида»; 6) «кредит – это отношения»; 7) «кредит... как доверие (акт доверия), оказываемое кредитором заемщику»» (Например, см.: *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмаль А.М.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 1999. С. 175-177; *Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов / Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др.; под ред. Л.А. Дробозиной.* М., 1997. С. 329; *Иконников В.В.* Денежное обращение и кредит СССР: учебное пособие для финансово-экономических институтов и факультетов / авт. кол. под рук. В.В. Иконникова. М., 1954. С. 60).

² См.: *Соломин С.К.* Обязательственно-правовая природа банковского кредита // *Банковское право.* 2006. № 3. С. 3.

частноправовых, но и публично-правовых интересов. Это проявляется прежде всего в сбалансированном функционировании бюджетной системы государства. В этой связи справедливо уточняет Е.В. Покачалова, что «общее понятие кредита переносится и на понятие государственного кредита. Те экономисты, которые определяют кредит как доверие, вносят этот психологический момент и в авторские определения государственного кредита»¹.

Говоря об основных признаках кредитного договора, стоит отметить, что, исходя из его юридической природы, он является консенсуальным, возмездным и двухсторонним. По мнению В.В. Витрянского, «проценты (п. 1 ст. 809 ГК РФ) символизируют возмездный характер договора займа и по своей правовой природе являются платой за пользование заемными средствами, которая с экономической точки зрения представляет собой компенсацию заимодавцу утраченной последним возможности (в связи с передачей денежной суммы заемщику) получить прирост, который дало бы ему использование суммы займа в имущественном обороте»². То есть проценты за пользование кредитом традиционно признаются платой (вознаграждением) заемщика кредитору (кредитной организации) за правомерное пользование предоставленными денежными средствами, начисляемой периодически на остаток задолженности по кредиту³.

Содержание понятия «бюджетный кредит» можно выявить через анализ сущностных признаков данного института финансового права – отличительных черт, с помощью которых одно понятие можно отграничить от другого. В частности, имеет смысл отграничивать бюджетный кредит и коммерческий кредит. Договор бюджетного кредита имеет гражданско-правовую природу, но содержит публично-правовые элементы, устанавливающие особенности субъектного состава правоотношений, а также особый порядок его заключения и

¹ Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 180.

² Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 5: в 2 т. Т. 1: Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных образований. М.: Статут, 2011. С. 93.

³ См.: Михеева Е.И. Проценты и иные платежи по кредитному договору. М., 2019. С. 6.

исполнения. Данные понятия не тождественны по объему, поскольку наличие дополнительных характерных признаков бюджетного кредита уменьшают объем отношений, входящих в указанный финансово-правовой институт.

Исходя из содержания ст. 6 БК РФ под бюджетным кредитом понимаются денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу, кроме государственных (муниципальных) учреждений, иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Из этого следует, что законодателем был закреплен перечень субъектов закрытого характера, которым из бюджета могут предоставляться денежные средства на возвратной и возмездной основе: бюджеты бюджетной системы; юридические лица (за исключением государственных и муниципальных учреждений); иностранные государства; иностранные юридические лица.

Более того, исходя из позиции законодателя, такие денежные средства (на условиях возвратности и возмездности) предоставляются бюджетами Российской Федерации, соответственно кредиторами по бюджетному кредиту выступают публично-правовые образования всех уровней публичной власти¹ – от федерального до муниципального. Также, ст. 819 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) (далее – ГК РФ) устанавливает, что банк или иная кредитная организация² является кредитором по кредитному договору. Более того, законодатель не раскрывает в указанном нормативно-правовом акте субъектный состав должников по кредитному договору.

Указывая на наличие сходства бюджетного кредита и банковского кредита, К.А. Нечаев обосновывает, что «ввиду сходства бюджетного кредита и банковского кредита в ряде случаев нет необходимости в воспроизведении в бюджетном законодательстве значительного по объему пласта норм, уже

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 6 октября 2022 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек., № 237; URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 28.08.2023).

² См.: ч. 1 ст. 819 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изм. и доп. от 12 сентября 2023 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410; 2023. № 25, ч. 1, ст. 4398.

сформулированных в гражданском праве»¹. Но в данном случае следует подчеркнуть, что возникающие при предоставлении бюджетного кредита отношения имеют свою специфику, о которой было сказано ранее, именно поэтому при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита регулятором выступают специальные положения, предусмотренные БК РФ.

Само образование понятия «бюджетный кредит», исходя из экономической основы термина «кредит», указывает на то, что рассматриваемое определение в условиях бюджетного права следует воспринимать, только учитывая его трактовку в той отрасли, которая является местом его происхождения, – в гражданском праве. Но не возникает сомнений в том, что правовой основой бюджетного кредитования служат бюджетно-правовые нормы, входящие в своей совокупности в главу 13 «Дефицит бюджета и источники его финансирования» БК РФ.

Следует резюмировать, что в современном праве не усматривается оснований признания имеющегося юридического единства кредитов в различных отраслях права. Именно поэтому кредит в гражданском праве и кредит в бюджетном праве относительно самостоятельны, хотя у них можно обнаружить ряд некоторых общих признаков. Решение задач и достижение целей исполнения бюджетов посредством предоставления, использования и возврата бюджетного кредита имеют публично-правовую природу, что предопределяет приоритетное регулирование данных вопросов законодательством в сфере финансов. Использование бюджетного кредита «является основанием для достижения эффективности практического хозяйствования в различных сферах экономики государства и выбора наилучших вариантов разрешения публичных проблем в конкретных областях жизнедеятельности общества»².

¹ Нечаев К.А. Кредит по российскому бюджетному праву: проблемы развития // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 13.

² Покачалова Е.В. Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства // Банковское право. 2011. № 4. С. 30-41.

При предоставлении банковского кредита регулируются вопросы частноправового порядка, что является основным отличием этого инструмента регулирования от бюджетного кредита. Кредитные организации являются коммерческими, соответственно их деятельность направлена на извлечение прибыли, в том числе за счет процентов, начисленных на предоставленные заемщикам денежные средства; кредиты предоставляются за счет привлеченных ресурсов по вкладным и другим операциям и сделкам, за которые банки также уплачивают клиентам вознаграждение, что напрямую связано с одновременным получением банками доходов от проводимых ими операций, если банки получают доход от совершаемых ими операций. В свою очередь, предоставление бюджетного кредита не имеет цели извлечения прибыли, главная задача публично-правовых образований – решение задач посредством привлечения средств бюджета.

Суть кредита, рассматриваемая с экономической точки зрения, имеет много общего с инвестированием и существенно отличается от понимания данной категории с правовой позиции. Как пишет Т.А. Васильева, кредитные отношения начинают существовать только при передаче одним участником оборота другому каких-либо ценностей с условием возврата через определенное время их эквивалента и соответствующего вознаграждения. Резюмируя, Т.А. Васильева делает аргументированный вывод, что понятие кредита с экономической точки зрения будет подпадать под такие инструменты деятельности банка, как финансирование под уступку денежного требования, лизинговые операции, банковские гарантии, поручительство, вексельные обязательства¹. В случае, когда данные инструменты будут позволять банку вкладывать средства с целью получения в будущем дохода, проявится близость кредита к инвестированию с экономической точки зрения.

Таким образом, анализируя структуру понятия бюджетного кредита, сравнивая его с понятием коммерческого кредита, можно прийти к выводу, что

¹ См.: *Васильева Т.А.* Банківське інвестування на ринку інновацій: монографія. Суми, 2007. С. 9.

указанные понятия не совпадают по объему. Это связано, в первую очередь, с тем, что законодатель в нормативных правовых актах для указанных понятий закрепляет различное содержание. В частности, понятие бюджетного кредита имеет более глубокое содержание – совокупность существенных признаков, отраженных в понятии.

Обращает на себя внимание то, что в понятии бюджетного кредита акцент делается на средства бюджета как денежные средства, предоставленные заемщику. Очевидно, что бюджет не является стороной данных правоотношений, поскольку бюджет представляет собой часть казны как имущественного комплекса публично-правового образования. В то же время публично-правовое образование не имеет статуса кредитной организации.

Поэтому формально в основе института бюджетного кредита лежит гражданско-правовая конструкция целевого займа (ст. 814 ГК РФ).

В связи с изложенным целесообразно рекомендовать уточнение понятия «бюджетный кредит», закрепленное в БК РФ. Название института – бюджетный кредит – в силу его уже сложившегося восприятия для нормотворчества и правоприменительной практики изменять не следует. Но необходимо уточнить содержательные аспекты данного понятия. В частности, под бюджетным кредитом следует понимать отношения, возникающие на основании бюджетного законодательства, в рамках которых, одна сторона (кредитор) берет на себя обязательства по предоставлению денежных средств соответствующего бюджета другой стороне (заемщику), которая обязуется использовать данные средства на установленных при получении кредита условиях, а также возратить полученную денежную сумму и уплатить проценты за ее использование.

Предлагается дополнить определение, содержащееся в ст. 6, следующим пояснением: *«бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые публично-правовым образованием (кредитором) из бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому публично-правовому образованию, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу*

(заемщику) на возвратной, срочной и возмездной основах *в соответствии с договором в целях реализации публичных задач*».

Необходимо обратить внимание на то, что понятие «бюджетный кредит» в текстах актов бюджетного законодательства используется не всегда корректно. Из положений ст. 93.2 - 93.6 БК РФ следует, что существуют особенности относительно кредитов, выдаваемых: субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, юридическим лицам; на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и др. Наличие таких особенностей позволяет вести речь о разных получателях и целях предоставления бюджетного кредита, по отношению к которым понятие «бюджетный кредит» является обобщающим.

Кроме того, данное понятие используется в законодательстве в узком значении, что не соответствует его буквальному толкованию. К примеру, ст. 11 «Предоставление бюджетных кредитов» Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»¹ имела обобщенный смысл в названии, хотя содержание затрагивало только на бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Во вновь принятом Федеральном законе от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»² бюджетные кредиты предоставляются из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме до 250 млрд. рублей еще и на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов. Необходимо уточнить название статьи 11 Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» изложить в следующей редакции: «Предоставление бюджетных кредитов *на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов*» и включить статью 11.1 со следующим наименованием: «*Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета*».

¹ См.: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СЗ РФ. 2021. № 50, ч. 1/3, ст. 8397.

² См.: Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

Вопрос о сущности кредита как правовой категории является дискуссионным. Ее необходимо выявлять исходя не только из экономического, но и правового значения.

Кредит, как правило, рассматривается как экономическая (движение денежных средств) и как правовая категория (заключение договора кредитования).

По мнению Е.В. Покачаловой, «самобытность предмета науки финансового права заключается в том, что в основе ее дефиниций лежат экономические категории и законы, а не только правовые категории, аналогично тому, как система компонент общей теории права как науки учеными-теоретиками строится на философских категориях и законах»¹. Экономическое значение понятия «кредит» позволяет трактовать его в различных аспектах. Кредит в банковском праве², равно как и кредит в бюджетном праве, представляет собой, с одной стороны, «совокупность общественных, экономических отношений по государственному (муниципальному) и банковскому кредиту, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств на условиях возвратности, срочности, платности»³, а также обеспеченности финансами⁴, с другой – «общественные экономические отношения, складывающиеся в процессе аккумуляирования кредитными организациями (банками, небанковскими кредитными организациями) временно свободных денежных средств (кредитных ресурсов) с целью их размещения ... для удовлетворения потребительских целей граждан ... что позволяет обозначить их взаимосвязь и

¹ Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 318.

² См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование банковского кредитования // Банковское право. 2013. № 6. С. 30.

³ Подробнее см.: Рыбакова С.В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 22.

⁴ См.: Шевчук Д.А. Ипотека: просто о сложном. М., 2008. С. 3.

единство в решении задач публичного характера»¹. Отмечается, что с экономической точки зрения кредит сопряжен с передачей ссужаемой стоимости во временное пользование получателю кредита, но так как стоимость воплощается в вещах, право собственности на которые переходит к кредитруемому субъекту, с юридической точки зрения предмет кредитования передается не в пользование, а в собственность получателя кредита. Во многих научных трудах² к основным началам предоставления кредита не относят и даже не упоминают принцип дифференцированности кредитования, а, между тем, на нем основывается анализ показателей кредитоспособности, под которым понимается финансовое состояние предприятия, подтверждающее способность и готовность заемщика осуществить возврат кредита в срок, обусловленный в договоре. Сущность принципа дифференцированности означает, что оценка кредитоспособности (способности своевременно и в полном объеме отвечать по обязательствам) заемщика в целях принятия решения о выдаче ему кредита должна осуществляться индивидуально, избирательно с учетом его финансового состояния»³, а также соблюдения иных условий кредитного договора. Ведь, как справедливо отмечает Д.А. Смирнов, «практическое значение принципов права состоит в их реализации, так как именно в этом случае они обретают реальность, обеспечивают субъектам, в данном случае бюджетных правоотношений возможность удовлетворения различных потребностей и интересов»⁴.

Применение принципа дифференцированности к кредитным отношениям, в том числе и к бюджетному кредитованию, способствует уменьшению риска непогашения кредита. Если бы не принимался во внимание данный принцип, то

¹ См.: Рыбакова С.В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 23.

² См., подробнее: Соломин С.К. К вопросу соотношения категорий «принципы банковского кредита» и «условия банковского кредитования» // Банковское право. 2009. № 1. С. 38; Костюк М.Ф., Селямин А.А. Сфера кредитования как объект правового регулирования // Российский следователь. 2016. № 24. С. 25-29.

³ Банковское право: учебник для бакалавров / Е.С. Губенко, А.А. Кликушин, М.М. Прошунин и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М., 2016. С. 154.

⁴ Смирнов Д. А. Принципы российского налогового права: понятие, формирование, реализация. М., 2011. С. 241.

высокий «риск ведения операций привел бы к резкому росту процентных ставок»¹.

Необходимо подчеркнуть, что именно в принципе дифференцированности кредитования заключается экономическая сущность кредита. Поэтому следует согласиться с позицией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятенко в данном вопросе: «... при выдаче кредита необходимо учитывать кредитоспособность заемщика, его финансовое положение, создающее у кредитной организации уверенность в возможности заемщика возратить кредит в установленный договором срок»².

Достижению результативности в предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита, а также единообразному пониманию может способствовать базирующаяся на различных основаниях и критериях их научная классификация. Государство играет главную роль в определении форм организации государственного и муниципального кредита и преследует публичные цели при осуществлении займов. Предоставление государственного кредита происходит только при участии уполномоченного органа, что в совокупности и порождает существенные отличия этого института от гражданских правоотношений, т.е. данные отношения – публично-правовые, а не частные. «При этом государство может выступать как заемщиком, так и кредитором, а также гарантом»³. Необходимо учитывать также, что при привлечении государственного кредита капитал расходуется не на производственные цели, а на публичные нужды. При осуществлении своей деятельности государство и муниципальные образования могут вступать и в межбюджетные отношения. Ю.А. Крохина утверждает, что «бюджетные правоотношения» - более широкое понятие, по сравнению с категорией «межбюджетные отношения», поэтому их следует соотносить как часть и целое. То есть, возникшие в процессе правового регулирования бюджетной деятельности государства межбюджетные отношения являются частью системы бюджетных отношений. При этом каждым из указанных

¹ Филина Ф.Н., Толмачев И.А., Сутягин А.В. Все виды кредитования. М., 2009. С. 56.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2008. С. 304 – 306; Тарасова Т.А. О бюджетном кредите // Финансовое право. 2008. № 3. С. 6.

³ Кабанцева Н.Г. Финансы: учебное пособие. Саратов, 2010. С. 167.

территориальных субъектов может реализоваться только часть объема имеющихся бюджетных прав (полномочий)¹. Правовые основы взаимодействия федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, юридических лиц по вопросам, связанным с предоставлением, использованием и возвратом бюджетного кредита закреплены нормами БК РФ. Особая значимость бюджетного кредита для публично-правового образования видится в низких ставках при возврате кредита и возможности реструктуризации задолженности.

Исходя из анализа законодательства, представляется уместным для полноценного рассмотрения в дальнейшем соответствующих отношений выделить классификацию бюджетного кредита по следующим основаниям:

I. По цели предоставления:

- кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);
- специальный казначейский кредит;
- кредит на опережающее финансирование;
- кредит для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- кредит для целей, установленных в федеральном законе, законах субъектов РФ и нормативных правовых актах муниципальных образований о бюджете на соответствующий год и плановый период;
- кредит для финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов;
- кредит для закупки и доставки топлива, муки и других товаров за счет средств бюджетов Российской Федерации для территорий, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченным сроком завоза грузов;
- кредит для целей, определенных в программе внешних заимствований Российской Федерации.

¹ См.: Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: автореф: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 27.

II. В зависимости от статуса кредитора:

- кредит, предоставляемый Российской Федерацией;
- кредит, предоставляемый субъектом Российской Федерации;
- кредит, предоставляемый муниципальным образованием.

III. В зависимости от статуса заемщика:

- кредит, предоставляемый Российской Федерации;
- кредит, предоставляемый иностранному государству;
- кредит, предоставляемый иностранному юридическому лицу;
- кредит, предоставляемый субъекту Российской Федерации;
- кредит, предоставляемый муниципальному образованию;
- кредит, предоставляемый государственному внебюджетному фонду Российской Федерации;
- кредит, предоставляемый юридическому лицу (перечень которых закреплен законом).

Анализ публикаций в средствах массовой информации¹ показывает положительную оценку государственной политики, проводимой в направлении решения долговых проблем субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, относящихся к предоставлению им бюджетных кредитов под минимальный процент, реструктуризации долгов и другие меры. Это позволило существенно оживить финансирование значимых проектов на региональном и муниципальном уровне по сравнению с периодом трехлетней давности. Анализ законов субъектов Российской Федерации о бюджете, отражающих экономические процессы, происходящие в субъектах Российской Федерации,

¹ См., например: Управление муниципальными финансами на 2015-2020 годы. URL: www.izh.ru/i/info/20805.html (дата обращения: 21.03.2023); Субъективное вложение: куда регионы потратят инфраструктурные кредиты. URL: www.iz.ru/1154950/dmitrii-grinkevich/subektivnoe-vlozhenie-kuda-regiony-potratiat-infrastrukturnye-kredity (дата обращения: 21.03.2023); Коллегия счетной палаты Ростовской области. URL: www.portalkso.ru/news/o-km-i-eam/207720/?sphrase_id=2726 (дата обращения: 21.03.2023); Контрольно-счетная палата Костромской области. URL: www.portalkso.ru/news/o-km-i-eam/207751/?sphrase_id=2726 (дата обращения: 21.03.2023); Реструктуризация коммерческих кредитов Удмуртии. URL: www.kommersant.ru/doc/ (дата обращения: 21.03.2023); Обслуживание муниципального долга Краснодара. URL: www.kuban.rbc.ru (дата обращения: 21.03.2023).

показывает, что, например, дефицит бюджета Саратовской области за последние четыре года увеличился (2020 г. – 2 980 317,6 тыс. руб.¹, а в 2023 г. составил 10 339 434,9 тыс. руб.²). А вот дефицит бюджета Тамбовской области за последние четыре года уменьшился (в 2020 г. – 2 450 000,0 тыс. руб.³, а в 2023 г. – 1 534 000,0 руб.⁴), Областной бюджет Тверской области в 2020 г. был также дефицитным – 165 636,2 тыс. руб.⁵, а в 2023 г. – 1 337 465,7 тыс. руб.⁶ Дефицит бюджета за последние четыре года присутствует в бюджетной системе обозначенных областей, т.е. законы о бюджете представленных регионов на 2023 г. принимались с дефицитом бюджета, одним из способов покрытия которого является кредит. В специальной и научной литературе проблематика государственного и муниципального долга рассматривается преимущественно с позиции констатации низкой эффективности бюджетной политики всех уровней в предыдущие годы. Получая все большую автономию и законодательно предоставляемую самостоятельность, местные органы власти сталкиваются с систематическим непокрытием бюджетных потребностей собственными

¹ См.: Закон Саратовской области от 26 ноября 2019 г. № 130-ЗСО «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗСО. 2019. № 14, стр. 2428–2926.

² См.: Закон Саратовской области от 30 ноября 2022 г. № 151-ЗСО (с изм. и доп. от 22 сентября 2023 г.) «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // URL: www.minfin.saratov.gov.ru (дата обращения: 03.01.2023); СЗ Саратовской области. 2022. нояб., № 1.

³ См.: Закон Тамбовской области от 20 декабря 2019 г. № 436-З (с изм. и доп. от 25 декабря 2022 г.) «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2022); Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2020. дек., № 97 (2140).

⁴ См.: Закон Тамбовской области от 23 декабря 2022 г. № 206-З (с изм. и доп. 21 сентября 2023 г.) «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.01.2023); Тамбовская жизнь (специальный выпуск). 2023. сент., № 77/72 (27640).

⁵ См.: Закон Тверской области от 30 декабря 2019 г. № 102-ЗО (с изм. и доп. 01 октября 2020 г.) «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2022); Тверские ведомости. 2020. окт., № 41.

⁶ См.: Закон Тверской области от 29 декабря 2022 года № 111-ЗО (с изм. и доп. 25 июля 2023 г.) «Об областном бюджете Тверской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // URL: www.tverfin.ru (дата обращения: 03.01.2023); Тверские ведомости. 2023. авг., № 29.

доходами и с возрастающей зависимостью от различных форм дотационной помощи и поддержки бюджетами бюджетной системы бюджеты других уровней.

Следует указать на то, что построение отношений между федеральным бюджетом и региональными бюджетами, а также между бюджетом субъекта Российской Федерации и муниципальными бюджетами характеризуется «ответственностью» вышестоящего бюджета за сбалансированность нижестоящих бюджетов.

Характер заимствований Российской Федерации, служащих источником финансирования дефицита бюджета носит противоречивый характер. Формулируются предложения относительно формирования долговой политики регионов и муниципальных образований. Особое значение для принятия решения о заимствовании имеет анализ и оценка «долгосрочной платежеспособности» региона (муниципального образования). Кредиты являются прекрасной возможностью для финансирования благ и услуг длительного пользования, в частности тех, которыми будут пользоваться и будущие поколения. Процесс определения приоритетов долговой политики является неотъемлемым элементом формирования бюджетной политики региона или муниципального образования. Однако следует отметить, что долговая политика администраций субъектов РФ и муниципалитетов малоэффективна.

Несмотря на отсутствие четкого нормативно-правового регулирования сроков предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, следует указать временной диапазон каждого из видов кредита по срокам действия по аналогии со сроками всех долговых обязательств, содержащихся в п. 3 ст. 98, п. 6 ст. 99, п. 4 ст. 100 БК РФ.

IV. По срокам действия:

- долгосрочный кредит (от пяти до 30 лет включительно);
- среднесрочный кредит (от одного года до пяти лет);
- краткосрочный кредит (до одного года).

Например, относительно предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета (п. 2 ст. 93.6 БК РФ)

выявлена возможность расширительного толкования положений о порядке исчисления срока предоставления бюджетного кредита. Из смысла статей 2 и 3 БК РФ следует, что нормативное регулирование бюджетных отношений может осуществляться подзаконными правовыми актами, в случаях, прямо предусмотренных БК РФ или федеральными законами, принятыми в соответствии с ним. Из этого вытекает, что подзаконное нормотворчество необходимо основывать на базовых положениях, закрепленных в БК РФ. В ст. 93.6 БК РФ, а также в иных статьях БК РФ отсутствуют положения относительно порядка исчисления сроков предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Согласно приказу Минфина России от 6 октября 2020 г. № 231н «О порядке заключения и форме договора о предоставлении субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета»¹ (далее – Приказ Минфина № 231н) этот срок исчисляется с момента фактического поступления денежных средств на счет заемщика. Это соответствует смыслу положений статей 433, 224 ГК РФ. Однако возможность неоднозначного толкования положений перечисленных нормативных правовых актов существует, поскольку момент заключения договора о бюджетном кредите и фактического предоставления средств по нему не совпадают. В условиях отсутствия в БК РФ базового регулирования возможно произвольное изменение начала исчисления срока действия договора о бюджетном кредите на пополнение остатка средств на едином счете, который закреплен Приказом Минфина № 231н.

Таким образом, представленная классификация видов бюджетного кредита показывает, что на сегодняшний день финансовая деятельность публично-правовых образований в сфере предоставления, использования и возврата

¹ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 231н (с изм. и доп. от 20 января 2023 г.) «О порядке заключения и форме договора о предоставлении субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.02.2023).

бюджетного кредита сформирована и направлена на реализацию приоритетных публичных задач, стоящих перед Российской Федерацией.

Правовая природа бюджетного кредита обусловлена двумя ключевыми подходами – экономическим и правовым. Правовое содержание бюджетного кредита характеризуется наличием совокупности норм, регулирующих финансово-правовые отношения, образующиеся при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита публично-правовому образованию и юридическому лицу.

Кредитование изначально, в течение большей части исторического развития осуществляли специальные органы – банки, и оно не являлось деятельностью, свойственной для государства. Е.В. Покачаловой отмечается, что «кредит, по апробированному мнению большинства финансоведов, входит в состав финансовой системы Российского государства в качестве самостоятельного звена. В связи с этим указанная сфера является приоритетной сферой регулирования российского финансового права»¹. Вывод Е.В. Покачаловой лишь подтверждает особую значимость бюджетного кредита в государственной системе.

Правовая природа отношений по бюджетному кредитованию в юридической сфере понимается неоднозначно. Рядом авторов и судебной практикой поддерживается точка зрения о гражданско-правовом регулировании этих отношений². Разделяя мнение, А.В. Богдановой, необходимо отметить, что правоотношения, возникающие в сфере бюджетного кредита, «по своей юридической природе являются бюджетно-правовыми, ведь предоставление бюджетных средств из одного бюджета другому бюджету есть не что иное, как их

¹ Покачалова Е.В. Публичный кредит и долг в системе финансового права как отрасли российского права // Право. Законодательство. Личность. 2008. № 4. С. 172.

² См., например: Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями / под ред. А.А. Иванова. М., 2012; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

перераспределение в рамках бюджетной системы Российской Федерации»¹. В целом, разделяя данную позицию, следует обратить внимание на точку зрения Панкратовой В.И., по мнению которой правоотношения, возникающие «при предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), характеризуются императивным методом правового регулирования. Основанием возникновения является волеизъявление субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а сторонами выступают Федеральное казначейство и органы государственной власти (местного самоуправления)»², а также Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъекта Российской Федерации. Таким образом, бюджетный кредит служит инструментом решения публично-правовых задач государства, соответственно особенности правового регулирования закреплены в законодательстве в сфере финансов.

Анализ проблем предоставления, использования и возврата бюджетного кредита и в современных условиях не теряет своей актуальности, подтверждаемой проявляемым к данному вопросу интересом со стороны ученых-финансоведов. Ведь стабильность бюджетов обеспечивает сбалансированность их показателей, а превышение расходов над доходами приводит к дефициту бюджета. В соответствующем законодательном акте (решении)³ устанавливаются источники финансирования дефицита бюджета, чтобы все предусмотренные расходы покрывались суммарным объемом доходов и поступлений из источников финансирования дефицита. Это является обязательным требованием при принятии бюджета с дефицитом.

¹ Богданова А.В. К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права // Реформы и право. 2014. № 1. С. 47-57.

² См.: Панкратова В.И. Эффективность применения единого казначейского счета бюджета при управлении финансовыми потоками // Публично-правовые исследования: электронный журнал. 2015. № 2. С. 50-65.

³ Подробнее см.: Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации: монография / А.В. Басов, А.А. Васильев, Н.В. Герасименко и др.; под ред. Г.В. Петрова. СПб., 2003. С.94.

Особую роль предоставление бюджетного кредита играет для субъектов Российской Федерации. Во многих регионах Российской Федерации существует необходимость замещения банковских кредитов бюджетными, что позволит тратить меньше средств на погашение основного долга¹.

Для эффективности использования бюджетных средств ранее была принята программа повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 г.² В продолжение данного периода большинством регионов Российской Федерации и муниципальных образований были разработаны и приняты свои программы, учитывающие конкретную местность на период до 2020 г.³ На сегодня в действующей программе развития «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁴ определены принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации. В частности, разработаны и реализуются ряд мероприятий, целью которых является систематизация структуры управления финансовыми ресурсами государственных и муниципальных образований, усиление функциональной эффективности бюджетных расходов, налаживание деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений, модернизация бюджетного процесса посредством реализации программно-целевых методов управления⁵.

Помимо перечисленных выше проблем следует обозначить проблему, анализируемую и учеными-цивиристами, и финансоведами, – это соотношение

¹ См.: Раичев Д. Проблема роста // Российская газета. 2014. 1 июля, № 6416 (144).

² См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2, ч. 2, ст. 219.

³ См., например: Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами Никольского муниципального района на 2016-2020 годы». URL: www.yandex.ru/clck/jsredir?bu=klm&from=yandex.ru (дата обращения: 13.08.2023).

⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4, ст. 637.

⁵ Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 37.

бюджетного кредита и банковского кредита. Оба эти инструмента используются в основном при необходимости решения дефицита денежных средств.

Представляется необходимым предпринять попытку анализа банковского и бюджетного кредита, чтобы выделить общее и особенное между ними. Так, в банковских кредитных отношениях обязанность по возвращению суммы денег не может быть исключена, тогда как бюджетное кредитование видоизменяет такую обязанность, приводя к увеличению срока для может утратить часть своих видообразующих признаков, и тогда его следует квалифицировать в качестве договора займа¹.

Данная проблема не возврата бюджетного кредита под другими процентами, например 0 %². В ч. 1 ст. 819 ГК РФ установлено, что «По кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты за пользование ею, а также предусмотренные кредитным договором иные платежи, в том числе связанные с предоставлением кредита»³. Обращаясь к теории права необходимо разграничить такие понятия, как кредит и заем⁴. Применение дифференцирования этих двух договоров имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Наблюдались случаи, обвинения юридических лиц в нарушении законодательства о банковской деятельности и предоставлении кредита без лицензии, предоставивших займы денежные суммы другим юридическим лицам, несмотря

¹ См.: *Буркова А.Ю.* Защита интересов кредитора при залоге // *Корпоративный юрист.* 2009. № 1. С. 40-44.

² Приказ Минфина России от 7 декабря 2020 г. № 298н (с изм. и доп. от 17 февраля 2023 г.) «О Порядке заключения и форме договора о предоставлении государственному внебюджетному фонду Российской Федерации бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.05.2023).

³ ч.1 ст. 819 Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изм. и доп. от 01 октября 2023 г.) // *СЗ РФ.* 1996. № 5, ст. 410; 2023. № 31 (часть III), ст. 5777.

⁴ См.: *Семенова Е.А.* О совершенствовании понятийного аппарата, применяемого в сфере залогового кредитования, на основе динамических тезаурусов // *Право и экономика.* 2009. № 12. С. 52-55.

на то, что по сути можно было говорить лишь о заключении договора займа»¹. В связи с этим А.Ю. Буркова отмечает, что в отдельных случаях кредитный договор осталась без внимания исследователей. Из проведенного анализа ряда трудов по данной теме можно сделать вывод о том, что договору по предоставлению бюджетного кредита присущи скорее признаки кредитного договора, по сравнению с договором займа, или он выступает отдельным видом договора – бюджетным кредитным договором, включающим в себя признаки договоров займа и кредита². Точнее, договор о предоставлении бюджетного кредита – это публично-правовой договор. Участниками отношений по поводу предоставления, использования и возврата бюджетного кредита во всех случаях выступает публично-правовое образование – с одной стороны, и иное публично-правовое образование либо юридическое лицо, с другой. Выделенные заемщику денежные средства должны использоваться для решения публичных задач, реализации конкретной публичной цели. Данные отношения возникают исключительно в целях удовлетворения законных публичных интересов.

Е.В. Покачалова и С.В. Рыбакова выделяют некоторые особенности публичного государственного кредита: «1) обязательное участие государства (в том числе в лице уполномоченных органов); 2) денежные средства, взятые займы в отношениях по государственному кредиту, поступают в распоряжение органов власти и используются на публичные, социально значимые цели, то есть государственный кредит (заем) не имеет, как правило, конкретного целевого характера; 3) привлеченные денежные средства представляют дополнительные (специальные) финансовые ресурсы для погашения бюджетного дефицита, то есть поступают в бюджетный фонд; 4) источником погашения государственных займов служат средства бюджета или новые займы; 5) посредством кредитных отношений государство осуществляет функции по бюджетному и денежно-кредитному регулированию, относящиеся к его исключительным полномочиям по

¹ См.: Гражданское право: учебник. В 2 т. / под ред. Б.М. Гонгало. Т. 2. М., 2017. С. 405.

² Армасова Е.Р. Бюджетный кредит: изменения законодательства и судебная практика // Бюджет. 2014. № 8. С. 39.

реализации государственного суверенитета; 6) государственные кредиты и займы гарантируются всем имуществом государства, составляющим государственную казну; 7) государственный заем (кредит), по сути, не может быть не исполнен, так как заемщик (государство) обладает исключительным правом эмиссии денег; 8) данные правоотношения возникают в процессе финансовой деятельности публично-правовых образований. Указанные признаки характерны и для муниципального кредита (за исключением, как правило, целевого характера муниципальных займов)»¹. На этом основывается утверждение, что для публично-правовых образований бюджетный кредит выступает незаменимым средством ликвидации дефицита бюджета, главным регулятором стабильности бюджетной системы государства.

Согласно официальным данным, в связи с заключенным дополнительным соглашением с Минфином России, Саратовская область в 2020 г. была полностью освобождена от погашения долга по бюджетным кредитам. В 2021 – 2024 годах предусмотрено погашение по 5% задолженности, или по 1,25 млрд. руб. ежегодно. В 2020 г. из-за падения доходов для исполнения возросших установленных обязательств привлечен бюджетный кредит под 0,1% годовых. По сравнению с банковскими заимствованиями годовая экономия на его обслуживании оценивается в 250 млн. руб. В результате данной операции общий объем государственного долга в 2020 г. составил 51,6 млрд. руб. По структуре государственный долг более чем наполовину представлен бюджетными кредитами и банковскими. В отношении банковских кредитов Саратовской области удалось снизить среднюю процентную ставку до 5,9%.²

На основании ст. 93.2 БК РФ – уполномоченные органы государственной власти, органы МСУ в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства

¹ Покачалова Е.В., Рыбакова С.В. Финансовая правосубъектность участников отношений в сфере публичного (государственного) и частного (банковского) кредитования // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 253.

² См.: Основные итоги деятельности Министерства финансов Саратовской области в 2020 году. URL: www.saratov.gov.ru/gov/news/obshchestvenniki_obsudili_osnovnye_itogi_deyatelnosti_minfina_oblasti_v_2020_godu/?sphrase_id=578523 (дата обращения: 01.08.2023).

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актами органов МСУ наделены правом заключения договоров по предоставлению бюджетного кредита, соответственно, Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию.

Согласно договору банковского кредита любому юридическому и физическому лицу предоставляется возможность выступать в качестве заемщиков¹. И хотя в данном перечне, согласно бюджетному законодательству, отсутствуют физические лица, но вносятся в число заемщиков по договору бюджетного кредита: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, юридические лица. Это подчеркивает имеющееся основное отличие бюджетного кредита – данные отношения складываются для реализации не частных, а публичных задач.

В гражданском законодательстве понятие банковского кредита отсутствует. Обычно его определяют через понятие кредитного договора (ст. 819 ГК РФ). Несмотря на то, что условие по целевому использованию средств при заключении договора о банковском кредите не всегда рассматривается существенным, однако указанное условие является обязательным при заключении договора бюджетного кредита. Имеющие место отличия при применении правовых норм гражданского законодательства к бюджетным отношениям, конкретно, к отношениям сторон, возникающим из договоров о предоставлении бюджетных кредитов, можно объяснить не только явным отсутствием фундаментальных научных исследований по данной проблематике, но и наличием противоречий в многочисленных результатах судебной практики. Исследование материалов судебной практики в данном случае вызывает особый интерес, поскольку денежные средства предоставляются публично-правовым образованием, а невозврат, несвоевременный возврат и др. являются ущербом для бюджета, что особенно недопустимо в нынешней экономической ситуации.

¹ См.: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492; 2023. № 32 (часть I), ст. 6149.

Анализ судебной практики свидетельствует о применении гражданского законодательства к отношениям в области предоставления бюджетного кредита, что подтверждается существующими решениями судов. Например, в Постановлении Четвертого арбитражного апелляционного суда от 14 марта 2014 г. № А19-11113/2013 указано, что «в соответствии с частью 1 статьи 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации»¹.

Таким образом, отношения сторон, возникающие по поводу получения кредита и его рассрочки, просрочки в оплате должны рассматриваться с применением норм ГК РФ и учетом особенностей, которые предусмотрены в БК РФ.

Исходя из смысла ст. 6 БК РФ договор о предоставлении бюджетного кредита должен рассматриваться как реальная сделка, заключаемая исходя из принципа добровольности в волеизъявлении сторон, где кредитором может выступать Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование в лице уполномоченного органа (финансового органа), а заемщиком – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, юридические лица. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2019 г. по делу № А40-117485/2018², было указано, что при реализации таких договоров следует применять положения статьи 93.4 БК РФ. В настоящее время существует возможность предоставления бюджетных кредитов за счет средств целевых

¹ Постановление Четвертого Арбитражного Апелляционного Суда Российской Федерации от 14 марта 2014 г. № А19-11113/2013 «Апелляционная жалоба открытого акционерного общества «Областное жилищно-коммунальное хозяйство» на решение Арбитражного суда Иркутской области от 30 октября 2013 г. по делу № А19-11113/2013 по исковому заявлению Администрации Вихоревского городского поселения». URL: www.4aas.arbitr.ru (дата обращения: 15.08.2023).

² Определение Верховного суда Российской Федерации от 24 мая 2019 г. по делу № А40-117485/2018 «О признании незаконным решения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации об отказе в предоставлении субсидии, возложении обязанности на министерство по ее предоставлению». URL: www.sudact.ru/vsrf/doc/ (дата обращения: 11.08.2023).

иностранных кредитов (заимствований). О сравнительно редком использовании подобных механизмов свидетельствует отсутствие практики судов и официальных разъяснений по поводу применения данной статьи.

Как пример судебной практики изредка можно встретить аналитическую позицию суда, которая выражена в таком виде: «Ссылка законодателя, что договор о предоставлении бюджетного кредита заключается в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, говорит о том, что при его заключении, изменении и расторжении стороны должны руководствоваться положениями подраздела 2 раздела 3 «Общие положения о договоре», а также условиями гл. 42 «Заем и кредит» ГК РФ. Содержательное же наполнение договора бюджетного кредита в основном регулируется бюджетным законодательством – БК РФ, федеральными законами о федеральном бюджете, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иными законами и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения»¹.

При наличии комплексного правового регулирования необходимо закрепление иерархии правовых норм как механизма разрешения противоречий и (или) пробелов между актами разной отраслевой принадлежности. Данная иерархия вытекает из положений п. 1 статьи 93.2 БК РФ, в соответствии с которыми бюджетный кредит предоставляется на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством, на условиях, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете и с учетом положений нормативных правовых актов, регламентирующих бюджетные правоотношения. В абз. 3 п. 1 статьи 93.2 БК РФ установлено: к правоотношениям

¹ Определение Верховного суда от 27 марта 2019 г. по делу № А40-255585/2017 «Кассационная жалоба от 21 декабря 2018 г. федерального государственного унитарного предприятия «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» на решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 апреля 2018 г. по делу № А40-255585/2017, на постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 августа 2018 г. и на постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 октября 2018 г.». URL: www.sudact.ru/vsrf/doc/ (дата обращения: 12.05.2023).

сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено настоящим кодексом.

Согласно статьям 2 и 3 БК РФ понятия «бюджетное законодательство» и «нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения», имеют различия. БК РФ выступает как часть бюджетного законодательства, однако бюджетные правоотношения могут быть регламентированы и широким спектром подзаконных нормативных правовых актов, принятых в случаях, предусмотренных БК РФ или законами (решениями) о бюджете соответствующего уровня.

В частности, актами бюджетного законодательства, включая подзаконные нормативные правовые акты, должны быть регламентированы вопросы относительно условий предоставления бюджетных кредитов, определяющие особенности правового положения субъектов данных правоотношений, исходя из публичной значимости таких правоотношений, в числе которых особые требования к заключению договора бюджетного кредита и правовому положению его сторон.

В свою очередь, гражданское законодательство может быть применено к правоотношениям, вытекающим из заключенного договора бюджетного кредита в той части, которая не регламентирована БК РФ. Соответственно, гражданское законодательство применяется по тем правовым аспектам бюджетного кредита, которые, во-первых, связаны с уже заключенным договором бюджетного кредита; и, во-вторых, не регламентированы БК РФ.

Однако это может быть сопряжено с трудностями формирования правового регулирования вопросов бюджетного кредита на уровне субъекта Российской Федерации и/или муниципального образования. Правовые акты на региональном и муниципальном уровнях о бюджетном кредите принимаются только по тем вопросам, которые прямо предусмотрены в соответствующих статьях БК РФ и не должны затрагивать вопросы, регламентированные гражданским

законодательством, например, относительно порядка обращения взыскания на заложенное имущество.

В правоприменительной деятельности разрешение вопросов о соотношении норм гражданского и бюджетного законодательства, можно встретить как при принятии решений о предоставлении бюджетных кредитов, так и в иных случаях, требующих применения норм БК РФ. Так, в содержании Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2010 г. № 7971/10 по делу № Ф24-4621/2008¹ говорилось, что для признания договора заимствования товарных ценностей недействительным нормы БК РФ не должны применяться, поскольку такого рода правоотношения регулируются нормами ГК РФ. Данное решение разнилось с решениями, вынесенными ранее в судах первой, апелляционной и кассационной инстанций, которыми спорный договор заимствования был признан ничтожной сделкой, не соответствующей установлениям БК РФ.

Государственный кредит и муниципальный кредит выступают основой для формирования публичных долговых отношений². Средствами, которые определены для целей погашения процентов за пользование государственным кредитом, служат как налоги, так и новые займы³. Н.Г. Кабанцева, выделяя особенности государственного кредита как экономической категории, верно отмечает, что «он функционирует на пересечении двух форм денежных отношений – кредита и финансов»⁴. Определяя сходства бюджетного кредита и государственного кредита, важно обратиться к мнению Е.В. Покачаловой, согласно которому они, исходя из целей, решают проблемы, связанные с дефицитом бюджета, но государственный кредит регулирует в целом финансово-

¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2010 г. № 7971/10 по делу № А24-4621/2008 «О взыскании убытков, причиненных неисполнением обязательств по возврату топлива» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 2.

² См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 318.

³ См.: Котля Д.Х. Административно-правовое регулирование государственных займов для финансирования муниципальных бюджетов путем размещения ценных бумаг // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 76.

⁴ Кабанцева Н.Г. Финансы: учебное пособие. Саратов, 2010. С. 168.

кредитную политику не только бюджетов, но и экономических условий жизни граждан. Бюджетный кредит в данном случае входит в состав публичного кредита¹, что не отменяет его роли в стабилизации бюджетной системы государства и муниципальных образований. Бесспорно, что именно бюджетный кредит занимает главное место среди источников финансирования дефицита бюджета бюджетной системы, а также внебюджетных фондов в Российской Федерации.

При анализе положений БК РФ, отражающих вопросы, связанные с регулированием сферы действия межбюджетных отношений, было выявлено, что законодатель, наряду с закреплением возможности изменения отношений между субъектами одного уровня бюджетной системы, допускает возможность установления отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами, без участия бюджетов субъектов РФ. Также предполагается возможность оказания финансовой поддержки из нижестоящего бюджета вышестоящему бюджету бюджетной системы.

Необходимо отметить, что бюджетный кредит как наиболее рентабельный способ использования бюджетных средств имеет свое преимущество перед другими способами финансовой поддержки, ведь предоставляя бюджетный кредит, бюджет бюджетной системы Российской Федерации пополняется на возвратной основе не только выделенными средствами, но и бонусом в виде процентов за пользование кредитом. Целевое назначение бюджетных кредитов свидетельствует об эффективности его использования по сравнению с дотациями. Именно целевое использование бюджетного кредита – это применение финансовой помощи, ориентированной на результат, а значит, отвечает принципу прозрачности и подотчетности.

На 12 мая 2023 года максимальный размер средств федерального бюджета, направленный на предоставление субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатков

¹ См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 326.

средств, на счете бюджета составил 358 300 млн. руб.¹ (в общей сумме). Это свидетельствует о том, что данный вид временной помощи значителен и важен для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, анализ правовой сущности бюджетного кредита, его понятия и базовых характеристик позволил сделать следующие выводы:

во-первых, цели предоставления бюджетного кредита: экономическая цель – поддержание стабильности бюджета государства, достижение баланса доходов и расходов бюджета. При внешних заимствованиях политическая цель – повышение эффективного взаимодействия между государствами;

во-вторых, понятия «бюджетный кредит» и «коммерческий кредит» не совпадают по объему: бюджетный кредит меньше по объему отношений, входящих в него. Это связано, в первую очередь, с тем, что законодатель в нормативных правовых актах для указанных понятий закрепляет различное содержание. В частности, понятие бюджетного кредита имеет более глубокое содержание – совокупность существенных признаков, отраженных в понятии. Именно углубление правового понятия «бюджетный кредит», по сравнению с иными схожими понятиями, позволяет на практике использовать инструмент предоставления бюджетом бюджетной системы Российской Федерации денежных средств субъектам, перечень которых содержится в БК РФ, на условиях возмездности, возвратности и срочности;

в-третьих, привлекая бюджетный кредит, публично-правовые образования решают публичные задачи (регулирование бюджетных отношений). Возникновение данных отношений связано с образованием, распределением и использованием денежных фондов, с целью содействия реализации публичных задач, в которых обязательным субъектом выступает публично-правовое образование, что свидетельствует о финансово-правовой природе бюджетного кредита;

¹ См.: Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 25.05.2023).

в-четвертых, в понятии бюджетного кредита акцент делается на средства бюджета как денежные средства, предоставленные заемщику. При этом очевидно, что бюджет не является стороной данных правоотношений, поскольку служит частью казны как имущественного комплекса публично-правового образования. При этом публично-правовое образование не имеет статуса кредитной организации, в связи с чем формально в основе института бюджетного кредита лежит гражданско-правовая конструкция целевого займа;

в-пятых, правовая природа бюджетного кредита, как и кредита в широком смысле, обусловлена двумя ключевыми подходами – экономическим и правовым. Финансово-экономическая сущность бюджетного кредита выражена посредством категории «денежные фонды». Бюджетные кредиты имеют существенное значение в покрытии дефицита, выполнении других задач бюджетов бюджетной системы, а также юридических лиц; правовое содержание бюджетного кредита наполнено совокупностью норм, регулирующих финансово-правовые отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита публично-правовому образованию и юридическому лицу.

1.3. Финансово-правовое регулирование общественных отношений в сфере бюджетного кредита в Российской Федерации

Правовое регулирование общественных отношений в сфере бюджетного кредита имеет важное значение, так как его эффективное использование оказывает существенное влияние на формирование устойчивой экономики страны, величину и регулярность поступлений средств в бюджет, успешность осуществления финансовой политики¹. Однако, прежде чем исследовать бюджетный кредит как самостоятельный институт бюджетного права, а также планирование и осуществление финансово-правовой, бюджетно-правовой политики в Российской Федерации, необходимо обратить внимание на систему

¹ См.: Писарева Е.Г. Понятие административных и финансовых правоотношений с участием государственных учреждений // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2. С. 66-71.

источников, являющихся правовыми основаниями регулирования бюджетных кредитов.

В современных условиях требуется постоянно повышать эффективность механизма правового регулирования в сфере бюджетных отношений, так как, по мнению ряда исследователей, большинство задач, решаемых государством, являются значимыми именно в сфере финансово-правового регулирования в целом и бюджетно-правового регулирования в частности¹. Вопросы эффективности нормативного правового регулирования уже давно стали предметом интереса ученых, и им определено центральное место в механизме правового воздействия на общественные отношения. Как верно было подчеркнуто Н.А. Шевелевой, «расходная составляющая самостоятельности бюджетов предполагает соответствие государственным полномочиям, обусловленным нормами Конституции Российской Федерации и нормам федеральных законов, из нее вытекающих»².

Отношения в сфере бюджетного кредита регулируются нормами различной отраслевой принадлежности: бюджетного и гражданского права. Однако на сегодня именно финансовому праву отведена роль одного из основных регуляторов отношений, складывающихся при осуществлении государством и муниципальными образованиями деятельности по организации временного использования денежных средств различными субъектами в виде кредитных ресурсов³. В свою очередь, потребность в использовании финансов государством и муниципальными образованиями для решения возникающих задач служит одним из оснований и условий осуществления ими финансовой деятельности, способствующей формированию, распределению и использованию

¹ См.: Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ. М., 2015. С. 5.

² Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 8. Также: Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности //Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65.

³ Подробнее см.: Покачалова Е.В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. Саратов, 2007. С. 148.

государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных денежных фондов¹, что рассматривается как выполнение соответствующих функций, возлагаемых на органы государственной власти и местного самоуправления. Для данных функций характерно наличие взаимосвязей с множеством звеньев в финансовой системе, что делает возможным для государства и муниципальных образований осуществление деятельности «...по формированию, распределению и использованию разнообразных видов денежных фондов: бюджетных и кредитных ресурсов, страховых денежных фондов, финансовых средств отраслей экономики, государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений»².

Как уже отмечалось ранее, финансовое право проецирует в определенной мере свое действие на публичные кредитные правоотношения на всех этапах их формирования и функционирования³. Так как бюджетный кредит является одним из способов распределения и перераспределения финансов государства, то верно определение, выработанное Н.И. Химичевой, что «финансовое право – это совокупность юридических норм, регулирующих финансово-правовые общественные отношения, которые возникают в процессе образования (формирования), распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, необходимых для реализации их задач»⁴.

Бюджетные средства составляют финансовую основу деятельности любого современного государства или муниципального образования. Благодаря наличию бюджета публичный субъект получает возможность финансирования возложенных на него функций в соответствии с нормами БК РФ.

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.В. Покачалова, Н.И. Химичева. 6-е изд. М., 2017. С. 88 (гл. 4 «Финансовая деятельность государства и муниципальных образований, ее понятие и правовые формы» – Е.В. Покачалова, Н.И. Химичева).

² Там же.

³ См.: Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242.

⁴ Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.В. Покачалова, Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 38 (гл. 2 «Финансовое право как отрасль российского права» – Химичева Н.И.).

Реализация кредитных отношений внутри страны осуществляется, в том числе, при предоставлении бюджетного кредита. Целями данной деятельности являются: распределение и перераспределение финансов в рамках бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для частичного покрытия дефицита бюджета; ликвидация последствий катастроф и стихийных бедствий на территории Российской Федерации; решение инфраструктурных задач регионов и др. Реализация установленных целей позволяет в дальнейшем решать основные задачи бюджетного кредита: восполнять дефицит бюджета бюджетной системы; улучшать уровень жизни населения; регулировать экономическую стабильность в регионах; содействовать развитию экономически важных секторов деятельности и др.

Согласно установлениям БК РФ бюджетный кредит применяется, в том числе, и как способ покрытия дефицита бюджета. Основное регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением, использованием и возвратом бюджетного кредита, осуществляется нормами подотрасли финансового права – бюджетного права¹.

Исторически сложилось, что бюджетное право формировалось в системе финансового права. При этом в рамках финансового права существуют и функционируют институты права. По утверждению Н.А. Чертовой и И.В. Ершовой «Система права – это его внутреннее строение, которое выражается в единстве и согласованности действующих правовых норм и, вместе с тем, в разделении права на относительно самостоятельные части»².

Традиционно институтом права выступает устойчивая группа правовых норм, регулирующая определенную разновидность общественных отношений³. В свою очередь, институты права имеют деление на отраслевые и межотраслевые

¹ Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242.

² Чертова Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. Архангельск, 2021. С. 71.

³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 351.

правовые институты, простые и комплексные¹. К существенному материальному признаку правового института можно отнести обособленные общественные отношения, а к юридическому признаку относится круг однородных правовых норм². Говоря о применении данного термина, Л.И. Дембо было обращено внимание на то, что «в юридической литературе принято злоупотреблять этим термином, применять его очень широко, к любому правовому явлению, не вкладывая в этот термин по существу какого-либо конкретного содержания»³.

В теории права институты права представляют собой часть отрасли права и состоят из его норм⁴. Как отмечает О.С. Иоффе, ««институт» означает «установление», и тогда все области права можно назвать институтом, начиная от самого права и кончая его единичными нормами»⁵. Согласно обоснованному мнению Е.А. Киримовой, «правовые институты обладают такой степенью выделения юридических норм, что при изъятии из правового регулирования отдельного правового института становится невозможной регламентация данного вида общественных отношений»⁶. Соответственно, невозможно переместить в рамки иного правового института и нормы, регулирующие однородные общественные отношения⁷. М.И. Байтин стал автором выделения простого правового института, который «напрямую объединяет схожие, близкие нормы права внутри какой-то определенной отрасли права, и сложный правовой институт, который складывается из схожих, близких норм права, которые он

¹ См., например: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд., М., 2001. С. 351; *Киримова Е.А.* Правовой институт: понятие и виды: учебное пособие. Саратов, 2000. С. 26.

² См.: *Покачалова Е.В., Швецова И.В.* Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242; *Якушев В.С.* Понятие правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 65.

³ *Дембо Л.И.* О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 93.

⁴ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд., М., 2001. С. 289-290.

⁵ См.: *Иоффе О.С.* Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. Вып. 14. С. 51.

⁶ См.: *Киримова Е.А.* Правовой институт: понятие и виды: учебное пособие. Саратов, 2000. С. 12.

⁷ См.: *Киримова Е.А.* Правовой институт: понятие и виды: учебное пособие. Саратов, 2000. С. 12.

объединяет посредством входящих в него нескольких простых институтов, более конкретных и меньших по объему, но имеющих и самостоятельное значение»¹. По мнению Е.А. Джалиловой «институт права отличается от отрасли и подотрасли прежде всего масштабом предмета правового регулирования»². Думается уместно здесь привести мнение Д.Е. Петрова, что правовому институту может быть присущ не только отраслевой, но и межотраслевой характер³. То есть, нормы права, объединенные для регулирования однородных отношений, формируют правовой институт.

Теория финансового права содержит несколько различных дефиниций бюджетного права⁴. Так, по мнению профессора Д.Л. Комягина бюджетное право представляет собой «...совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства, формирования и осуществления расходов бюджетов публично-правовых образований, мобилизации их доходов, контроля за исполнением бюджетов, отдельных вопросов установления и применения ответственности за нарушение

¹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: Изд-во Саратов. гос. академия права, 2001. С. 288.

² См.: Джалилова Е.А. Проблемы определения понятия и сущности института права. Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2018. № 2. С. 29.

³ См.: Петров Д.Е. Отрасль права / под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2004. С. 41.

⁴ См., например: «Бюджетное право – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства, формирования и осуществления расходов бюджетов публично-правовых образований, мобилизации их доходов, контроля за исполнением бюджетов, отдельных вопросов установления и применения ответственности за нарушение бюджетного законодательства» (Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебное пособие. М., 2012. С. 30); Существует определение бюджетного права как основной подотрасли финансового права, охватывающей финансово-правовые нормы, с помощью которых устанавливается структура бюджетной системы Российской Федерации, осуществляется формирование перечня бюджетных доходов и расходов, закрепляется порядок распределения их между различными видами бюджетов, детализируются бюджетные права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и др. (Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2004. С. 65); Делая упор на различные основания, Н.И. Химичевой было предложено такое понятие: «Бюджетное право – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетное устройство в Российской Федерации, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, компетенцию государства и муниципальных образований в области бюджета, а также бюджетный процесс» (Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд. М., 2013. С. 185 (гл. 7 «Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации» – Химичева Н.И.); Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1979. С. 44).

бюджетного законодательства»¹. Длительное время существует определение бюджетного права как основной подотрасли финансового права, охватывающей финансово-правовые нормы, с помощью которых устанавливается структура бюджетной системы Российской Федерации, осуществляется формирование перечня бюджетных доходов и расходов, закрепляется порядок распределения их между различными видами бюджетов, детализируются бюджетные права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и др.² Данной тематике большое внимание в исследованиях уделяла Н.И. Химичева³. Делая упор на различные основания, Н.И. Химичевой было предложено такое понятие: «Бюджетное право – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих бюджетное устройство в Российской Федерации, структуру и порядок распределения доходов и расходов бюджетной системы, компетенцию государства и муниципальных образований в области бюджета, а также бюджетный процесс», которое представляется научно обоснованным и достаточным⁴. Соглашаясь с Ю.К. Цареградской отметим, что происходящая «трансформация институтов финансовой системы России оказывает влияние на формирование современной системы финансового права»⁵.

Исходя из вышеизложенного, следует согласиться с утверждением, что бюджетное право Российской Федерации определяется подотраслью финансового права и рассматривается в теории как «общественные отношения, которые возникают в связи с организацией бюджетной системы страны, а также образованием (формированием), распределением и использованием денежных

¹ Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебное пособие. М., 2012. С. 30.

² См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2004. С. 65.

³ Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1979. С. 44.

⁴ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд. М., 2013. С. 185 (гл. 7 «Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации» – Химичева Н.И.).

⁵ См.: Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2016. С. 5.

средств, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах»¹. При этом, автор применяет к понятию бюджетного права и такой термин, как «особая подотрасль (раздел)² финансового права. Полагаем, что применение к бюджетному праву термина «Раздел» является наиболее корректным, отражающим место и значимость бюджетного права в системе российского финансового права.

Наличие деления на институты права также характерно и для бюджетного права как раздела (крупнейшей подотрасли) финансового права. Н.И. Химичевой было предложено провести разделение бюджетного устройства, структуры доходов и расходов, а также компетенции (права) Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, вычленив их в качестве институтов бюджетного права одновременно с бюджетным процессом³.

Объединение, как и обособление, институтов бюджетного права обусловлены наличием тех же признаков, характерных для отдельных регулируемых ими видов общественных отношений, обоснованное мнением В. М. Сырых, который считает, что «в теории права юридическим основанием дифференцирования той или иной совокупности норм в конкретный правовой институт являются юридическое единство правовых норм, а также включение в себя различных видов правовых норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах законов, других нормативно-правовых актов»⁴.

Как финансово-правовая категория публичный кредит рассматривается целым рядом ученых, например, Грачевой Е.Ю., Карасевой М.В., Петровой Г.В.,

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд. М., 2013. С. 185 (гл. 7 «Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации» – Химичева Н.И.); Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1979. С. 44.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд. М., 2008. С. 194 (гл. 7 «Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации» – Химичева Н.И.).

³ См.: Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242.

⁴ Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1994. С. 192-193 (гл. XII – Сырых В.М.).

Покачаловой Е.В., Ткаченко Р.В., Цареградской Ю.К. и др.¹ Характеризуя государственный кредит как институт финансового права М.М. Прошунин констатирует, что «финансово-правовой институт государственного кредита должен быть разделен на два самостоятельных финансово-правовых института «государственного долга» и собственно «государственного кредита»². Интересным представляется подход к пониманию институтов бюджетного права Р.В. Ткаченко, который считает, что «важным институтом бюджетного права является ставший в последнее время особенно актуальным институт государственного и муниципального кредита и долга, в составе которого особо выделяется подынститут бюджетного кредита»³. Соглашаясь с позицией Е.В. Покачаловой, констатируем, что на сегодняшний день в рамках финансового права получила оформление подотрасль публичного кредита. По обоснованному мнению Е.В. Покачаловой «публичный кредит в составе системы финансового права как отрасли российского права, можно констатировать, что уже не один из крупнейших правовых институтов, а целая совокупность самостоятельных финансово-правовых институтов, позволяющая характеризовать публичный кредит как новую сформировавшуюся подотрасль финансового права»⁴. Характеризуя публичный кредит, следует подчеркнуть, что его основная принадлежность относится к публичной отрасли права – финансовому праву, давая возможность привлечения денежных средств на условиях возвратности и платности в бюджеты бюджетной системы.

¹ См., например: *Грачева Е.Ю.* К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6. С. 11; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. М., 1999; *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007; *Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2022; *Цареградская Ю.К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2016.

² См.: *Прошунин М.М.* Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. С. 6.

³ См.: *Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2022. С. 309.

⁴ См.: *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 326.

Отнесение отношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита к публичному кредиту как подотрасли финансового российского права происходит при наличии следующих признаков:

1. Предмет правового регулирования – при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита – это публичные отношения, связанные с реализацией публичных целей.

2. Метод правового регулирования – характерно преобладание императивного метода, что обусловлено юридически неравным положением сторон.

3. Интерес – использование бюджетного кредита направлено на решение приоритетных задач государства.

4. Субъекты правоотношений – одним из субъектов всегда выступает публично-правовое образование.

Что подтверждает нахождение бюджетного кредита в составе института публичного кредита как подотрасли финансового российского права¹.

Для финансового права характерно наличие многоуровневой системы правовых институтов. Так, институт бюджетного кредита содержит правовые нормы, которые пересекаются с такими правовыми институтами, как бюджетные полномочия, бюджетная система, бюджетное устройство и некоторые другие. Интересен подход Е.Г. Беликова, которым было отмечено, что «... система современного российского финансового права предопределяется предметом его правового регулирования, в определенной степени финансовой системой и включает в себя части (Общую и Особенную), подотрасли, институты и отдельные финансово-правовые нормы. При этом выделение в данной системе разделов как самостоятельных элементов представляется нецелесообразным в силу вторичного перераспределения финансово-правовых норм, относящихся к сложившимся институтам и подотраслям. В то же время такой подход допустим в методологических и учебных целях для комплексного исследования некоторых

¹ Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242.

финансово-правовых категорий, например, таких как государственные и муниципальные доходы, государственные и муниципальные расходы»¹. Согласно позиции Ткаченко Р.В. бюджетное регулирование как подвид финансовой деятельности следует отнести «к числу норм комплексного института бюджетного регулирования – финансово-правовые нормы, закрепляющие основные понятия в сфере бюджетного регулирования и межбюджетных отношений, принципы бюджетного регулирования, а также отношения между различными субъектами финансового права по поводу распределения и перераспределения денежных средств между федеральным, региональными и местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов, в совокупности образующие систему методов бюджетного регулирования, устанавливаемых в определенных правовых формах»². Что оправдывает необходимость наличия механизма бюджетного регулирования, для достижения и обеспечения нужного баланса и устойчивости не только различных централизованных денежных фондов, но и для всей финансовой системы государства в целом.

Среди конкретных, отдельных правовых институтов бюджетного права, можно выделить правовые субинституты, исходя из особенностей их внутренней структуры. Многие исследователи определяют субинститут права – как четко выраженную совокупность правовых норм внутри крупного правового института, регулиующую особенности, специфику видовых общественных отношений³. К примеру, в институте бюджетного кредита возможно выделение таких субинститутов, как: предоставление бюджетного кредита бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам, бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), бюджетных кредитов на

¹ См.: *Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2016. С. 28.

² См.: *Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2022. С. 28.

³ См.: *Орехов И.В.* Взаимодействие субинститута права с другими элементами системы права Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 7-8 (48). С. 68-73.

пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) и др.

И.А. Бова было правильно отмечено, что «особенности правовых норм, исходящие от особенностей регулируемых ими общественных отношений, определяют объективный характер иерархии расположения институтов и субинститутов внутри бюджетного права»¹.

Проведение анализа института бюджетного кредита возможно на фоне его соотношения с системой законодательства². Вопрос о рассмотрении места, занимаемого бюджетным кредитом, в системе российского финансового законодательства, требует отдельного внимания. Рассматривая финансовое право как отрасль российского права и отрасль законодательства, можно увидеть их «соотношение как содержания и формы»³.

Следует согласиться с мнением Е.В. Покачаловой о том, что нередко учеными – специалистами в области финансового права включаются в предмет его регулирования отношения, связанные с функционированием кредита⁴. Учитывая ранее сказанное, можно резюмировать: отношения, возникающие в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, упорядочены нормами БК РФ, регулирующими бюджетные отношения, т.е. являются предметом регулирования финансового права.

В этом аспекте видится необходимость в определении наличия взаимосвязи системы права и системы законодательства, так как «финансовое законодательство как совокупность федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативно-правовых актов местного самоуправления, регулирующих отношения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и

¹ Бова И.А. Финансово-правовые основы института банковской тайны в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 57-58.

² См.: Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242

³ См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 331.

⁴ См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 332.

децентрализованных финансовых фондов (ресурсов)»¹. То есть, при реализации публичных задач государства бюджетный кредит выступает значимым механизмом, что подтверждает объем выделяемых бюджетных кредитов, направляемых на предоставление субъектам Российской Федерации из федерального бюджета на пополнение остатков средств на счетах бюджетов на 15 февраля 2023 г. составлял 450 000 млн. руб.², бюджетные кредиты из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов на 2023 г. – до 250 млрд. руб.³. При этом дотации на 2023 г. установлены в размере 3 248 669, 2968 млн. руб.⁴, субсидии – 1 541 482, 9645 млн. руб.⁵, субвенции – 300 401, 9099 млн. руб.⁶, иные межбюджетные трансферты – 412 061, 610 млн. руб.⁷. Данные статистики свидетельствуют, что финансовая деятельность публично-правовых образований, связанная с предоставлением бюджетных кредитов, так же как и при предоставлении иных видов поддержки, нацелена обеспечить дополнительную устойчивость устойчивости бюджетов бюджетной системы.

Также необходимо подчеркнуть, что различные стороны отношений, возникающих по поводу предоставления, использования и возврата бюджетного кредита регулируются многими отраслями права: гражданского, уголовного, административного. Но специальными нормами, регламентирующими эти отношения будут выступать именно финансово-правовые нормы и акты их содержащие. Хотя бы потому, что в качестве предмета регулирования финансового права выступают публичные финансы. Финансовое право распространяет свое

¹ Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 335.

² Официальный сайт Федерального казначейства. URL: www.goskazna.gov.ru/ (дата обращения: 21.03.2023).

³ См.: ст. 11 Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

⁴ Приложение 32. Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

⁵ Приложение 33. Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

⁶ Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

⁷ Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

действие на кредитно-долговые правоотношения на всех этапах их формирования и функционирования¹. По мнению большинства ученых, в финансовом праве России отражаются происходящие в стране новые экономические и политические процессы, а отношения между государством как заемщиком и иными лицами как кредиторами относятся к отношениям, регулирование которыми осуществляется посредством норм финансового права².

Нормативное урегулирование вопросов предоставления, использования и возврата бюджетного кредита осуществляется ГК РФ с учетом особенностей, предусмотренных БК РФ и иными нормативными актами. Как обоснованно отмечает В.М. Сырых: «Каждая отрасль права, обладая собственным предметом правового регулирования, находится в устойчивой связи с другими отраслями права»³. Регулирование кредитных отношений, функционирующих в механизме финансовой деятельности публично-правовых образований, позволяет выделить гражданско-правовые средства, воздействующие на финансово-правовые конструкции отдельных институтов финансового права и при этом обеспечивающие публичный интерес.

Современное понимание бюджетного кредита, исходя из лежащей в его основе экономической сущности, указывает на то, что рассматриваемую дефиницию в рамках бюджетного права следует воспринимать, учитывая также его трактовку в гражданском законодательстве. Эта позиция разделяется целым рядом ученых⁴.

Бюджетный кредит согласно БК РФ выступает источником финансирования дефицита бюджета. Источники финансирования дефицита бюджета в соответствии со ст. 6 БК РФ не являются доходами или расходами бюджетов.

¹ См.: Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242

² См., например: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 319.

³ Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. 6-е изд. М.: Юстицинформ, 2012. С. 236.

⁴ См., например: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. М., 2008. С. 293; Гафарова Г.Р. О гражданско-правовых средствах в финансовом праве // Финансовое право. 2010. № 11. С. 12-15.

Согласно существующей в теории финансового права классификации доходов и расходов, их можно разделить на собственные и регулирующие (предоставляются бюджету бюджетной системы не на постоянной основе, а на условиях временного пользования, например бюджетный кредит)¹. Выделяется авторская классификация доходов бюджета: по способу получения которых выделяют принудительные (налоги), собственные и вынужденные (за счет заимствований для покрытия дефицита бюджета) доходы бюджета².

Заемные доходы бюджета – это привлеченные в бюджет денежные средства. Это средства, вращающиеся в рамках бюджетной системы. «Можно констатировать, что расходные обязательства бюджета обусловлены исключительно функциями государства»³. Публично-правовое образование при предоставлении бюджетного кредита может выступать как кредитор и как заемщик. Свою особую роль в правоотношениях, связанных с предоставлением и использованием бюджетного кредита, играют органы казначейства, выполняющие платежную, учетную, контрольную, информационную функции в области финансовой деятельности публично-правовых образований. Основная цель данной системы – укрепление устойчивости, надежности и прозрачности финансовой стабильности государства. Характеризуя обязанности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, законодатель использует понятие «расходные обязательства». Бюджетное правоотношение, складывающееся при осуществлении расходов, как пишет Х.В. Пешкова, «развивается за счет реализации прав и обязанностей особых субъектов – публично-правовых образований»⁴. Они являются собственниками ресурсов,

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.В. Покачалова, Н.И. Химичева. 6-е изд. М., 2017. С. 207. (гл. 7 «Бюджетное право и бюджетное устройство РФ» – Покачалова Е.В., Химичева Н.И.).

² См.: Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. Екатеринбург, 2019. С. 124.

³ См.: *Поветкина Н.А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 65.

⁴ *Пешкова Х.В.* Тенденции в современном понимании правоотношений осуществления расходов бюджета // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сб. науч. ст. по материалам международной научно-практической конференции (27 мая

составляющих бюджеты. Будучи частью казны, предоставляемые из бюджета средства принадлежат государству (муниципальным образованиям) на праве собственности. В связи с этим Российская Федерация, субъекты РФ, а также муниципальные образования являются одной из сторон правоотношения бюджетных расходов. Другая сторона материального правоотношения осуществления расходов бюджета – получатель бюджетных средств: органы власти, местного самоуправления, внебюджетные фонды, бюджетные учреждения, наделенные полномочиями по принятию и исполнению бюджетных обязательств за счет средств бюджета¹.

Характеризуя обязанности РФ, ее субъектов и муниципальных образований, законодатель использует понятие «расходные обязательства». С точки зрения Е.Г. Беликова, «природа расходных обязательств по сравнению с гражданско-правовыми обязательствами, послужившими терминологической и отчасти содержательной основой для реформирования порядка формирования расходов бюджетов публично-правовых образований, определяется публичным характером, поскольку расходные обязательства, в особенности публичные обязательства, непосредственно связаны с осуществлением органами государственной власти и местного самоуправления их функций, в рамках установленных предметов ведения»². То есть, для получателя бюджетного кредита оплата процентов за пользование кредитом будет являться расходом этого бюджета. В соответствии с определенной в теории финансового права классификацией расходов бюджета разграничивают расходы: «... по характеру потребностей в средствах: обыкновенные и чрезвычайные (заимствования). А также по экономическому эффекту они могут быть: производительные, непроизводительные и долговые»³. Таким образом, исходя из научного

2009 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Изд-во Саратов. гос. академия права, 2009. С. 159-160.

¹ См.: Там же. С. 159-160.

² Беликов Е.Г. Становление Российской Федерации как социального государства: финансово-правовые аспекты: монография / под ред. Е.В. Покачаловой. М., 2015. С. 69.

³ См.: Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. Екатеринбург, 2019. С. 141-142.

понимания, бюджетное кредитование выступает неотъемлемой частью финансовой деятельности публично-правовых образований в виде взаимосвязанных расходных и доходных полномочий различного уровня публично-правовых образований.

Если предоставление бюджетного кредита осуществляется из бюджета государства, то государство расходует свои денежные средства на выдачу кредита в соответствии с заключенным договором. После того как субъект Российской Федерации возвращает бюджетный кредит, он также расходует денежные средства своего бюджета, но только уже для возврата такого кредита и оплаты процентов по платежу. Таким образом, в процессе предоставления, использования и возврата бюджетного кредита происходит перераспределение бюджетных кредитов в рамках бюджетной системы Российской Федерации. Это было отмечено и Р.В. Ткаченко: «В отличие от межбюджетных трансфертов правовая природа межбюджетных кредитов как вторичного метода бюджетного регулирования заключается во временном перераспределении денежных средств бюджета одного публично-правового образования посредством их предоставления за плату и на установленные в бюджетном законодательстве цели другому публично-правовому образованию, в результате чего в бюджете последнего происходит увеличение объемов источников внутреннего финансирования дефицита данного бюджета, сопровождаемое уменьшением объемов соответствующих источников в бюджете займодавца. Иными словами, при помощи данного вида долгового обязательства происходит частичное перераспределение источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»¹.

Современное бюджетное законодательство представляет особую значимость для управления дефицитом бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, нормами которого регулируются возникающие финансовые правоотношения в сфере бюджетного кредита, где одной стороной неизменно

¹ См.: Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2022. С. 472.

является государство, а точнее его уполномоченные органы, а с другой – иное публично-правовое образование либо юридическое лицо. Нормативно-правовая регламентация финансовых отношений в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, обнаруживает некоторое сходство с нормами, посредством которых регулируется вся совокупность финансовых отношений, включенных в предмет финансового права¹. Предмет финансово-правового регулирования бюджетного кредита составляют общественные отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита, осуществлению контрольных мероприятий, а также привлечению субъектов бюджетного кредитования к финансово-правовой ответственности, где одной из сторон (субъектом) всегда выступает публично-правовое образование.

Таким образом, финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита – это совокупность юридических норм, регламентирующих общественные отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита для реализации публичных задач государства, муниципальных образований и юридических лиц (перечень которых установлен законом), а также привлечению к ответственности субъектов бюджетного кредитования в целях защиты финансовой, в том числе бюджетной, системы государства².

Кроме того, бюджетный кредит в системе российского финансового права принято рассматривать как составляющую часть в отраслевой юридической науке и учебной дисциплине. Наука финансового права в обобщенном или конкретизированном виде представлена в виде концепций, взглядов и обобщений практики применения в научных статьях, монографиях, иных научных исследованиях³. Основываясь на научных исследованиях ученых (юристов и экономистов), представленных в данной работе, стоит утверждать, что институт

¹ См.: Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242.

² Швецова И.В. Финансово-правовое регулирование бюджетного кредита в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 130-139.

³ См.: Финансовое право: учебное пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2001. С. 26.

предоставления, использования и возврата бюджетного кредита находится в развитии и привлекает к себе внимание (в связи с меняющимися общественными отношениями) исследователей.

Финансовое право в качестве учебной дисциплины содержит в себе положения, позволяющие раскрыть более комплексно институт бюджетного кредита для обучающихся в вузе и, по совершенно обоснованному утверждению Э.Д. Соколовой, представляет собой изучение правовых норм, что и определяет финансовое право, как отрасль права¹. Особая значимость изучения финансового права в высшем учебном заведении и востребованность специалистов в этой области знаний требует разработки нового направления подготовки обучающихся-юристов – учебной дисциплины по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция (квалификация «Магистр») «Юрист в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации».

Таким образом, теоретические положения относительно бюджетного кредита выступают в качестве составляющих, не только института финансового права, но и науки финансового права, а также учебной дисциплины.

Бюджетное кредитование непосредственно связано с понятиями «финансы» и «кредит», так как представляет собой форму денежных отношений, реализуемых через систему бюджетов бюджетной системы. Например, финансы опосредуют отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов. Для удобства изучения Т.Г. Лукьяновой была предложена классификация видов финансовой деятельности, по которой кредитование отнесено к способам финансового обеспечения потребностей².

Исходя из специфики финансового права, объектом финансовых правоотношений в сфере бюджетного кредитования являются денежные средства

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2003. С. 38 (автор главы «Понятие финансового права. Система финансового права» – Соколова Э.Д.).

² См.: Лукьянова Т.Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 10-11.

государства, для предоставления, исполнения и возврата которых участниками данных правоотношений используются имеющиеся у них субъективные права и выполняются возложенные на них юридические обязанности. Такие права и обязанности обнаруживают свою значимость в случаях, когда субъекты бюджетных правоотношений принимают участие в финансовой деятельности государства, выраженную в правомерном поведении субъектов финансового права, сутью которого – сохранение либо совершенствование юридического механизма, регулирующего финансовые отношения¹. Поэтому представляется целесообразной позиция, высказанная в научной литературе, о том, что «через содержание финансовой деятельности государства реализуется взаимосвязь субъекта и объекта этой деятельности»². Хотелось бы отметить, что наблюдаемые различия в конкретных задачах финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, носящей публичный характер, не препятствует ее общей направленности на удовлетворение потребностей общества, где в качестве доминирующей цели такой деятельности в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 7) рассматривается создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В процессе осуществления финансовой деятельности в сфере предоставления бюджетного кредита также образуется тесная взаимосвязь с категориями «финансы» и «финансовая система». Категория «финансы» служит в качестве подтверждения существования экономических общественных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при наличии правового инструмента организации бюджетного кредитования. По мнению Горбуновой О.Н., на финансы в государстве и нормы права, которые их регулируют, возложено выполнение

¹ См.: Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242.

² Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 20.

функций распределения, контроля и стимулирования¹. Распределительная функция финансов основывается на движении денежных средств субъектам для дальнейшего целевого использования², образуя в области публичных финансов бюджеты бюджетной системы. И на этапе распределения и перераспределения публичных финансов бюджетное кредитование выступает как источник пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов и др. Что касается финансовой системы, то при рассмотрении в материальном аспекте можно увидеть определенную совокупность денежных фондов, в том числе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Экономический аспект финансовой системы государства позволяет обнаружить также совокупность финансово-экономических отношений, состоящих из двух основных групп и разделяемых: по внутренней структуре и организационному строению³. К первой группе следует отнести финансовые отношения в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, так как они образуются в процессе формирования, распределения и использования бюджетов бюджетной системы и способствуют реализации отношений во второй группе (к примеру, отношений, связанных со сферой финансового контроля, финансовой ответственности и других отношений сопутствующего характера). Поэтому можно утверждать, что организацию бюджетного кредитования следует рассматривать в качестве неотъемлемого элемента финансовой системы государства, в рамках составной части звена финансовой системы – государственного (муниципального) кредита. Основываясь

¹ Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку // Бюджетная политика, бюджетная безопасность, бюджетное право в государствах-членах ЕАЭС. 2017. № 4. С. 27.

² Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности // Публичное право. Том 74. № 6 (175). 2021. С. 74.

³ См.: Шевченко Л.М. Дискуссионные вопросы состава и структуры современной финансовой системы // Промышленность: экономика, управление, технологии. 2012. № 1. С. 152.

Ашмарина Е.М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 7. С. 4-12.

на данном положении императивные нормы, регулирующие финансовые отношения в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, должны соотноситься с Особенной частью финансового права как обособленное структурное образование Особенной части в системе российского финансового права, поскольку они непосредственно связаны с функционированием финансовой системы государства¹.

Взаимосвязь финансовых отношений в сфере бюджетного кредитования прослеживается в процессе финансовой деятельности, как государства, так и муниципальных образований, связанной с формированием, распределением и использованием бюджетов бюджетной системы Российской Федерации². Следует уточнить, что «... основные направления деятельности и сама деятельность государства, а также способы осуществления государственной власти проявляются в целях, задачах, методах и формах и средствах ее осуществления»³. Финансовая (бюджетная) деятельность государства, как подчеркивал А.М. Гурвич, представляет собой мобилизацию и распределение денежных ресурсов⁴. Позднее в это понятие было включено использование денежных средств⁵. Н.И. Химичева отмечала, что «Финансовая деятельность государства – это осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов»⁶. Р.В. Ткаченко уточнил, рассматривая вопросы бюджетной деятельности, что, «в условиях чрезвычайных ситуаций или системных кризисов органы публичной власти, осуществляющие

¹ См.: Кусова А.Ю. Дискуссионные вопросы об определении места норм, регулирующих финансовые отношения в сфере организации страхового дела // Юрист. 2017. № 8. С. 29-34.

² См.: Кусова А.Ю. Указ. раб. С. 34.

³ См.: Малец В.Т. Понятие функций государства // Веснік БДУ. Серья 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. 2012. № 1. С. 85.

⁴ Гурвич А.М. Советское финансовое право. М., 1952. С. 17.

⁵ Финансовое право / под ред. Е.А. Ровинского. М., 1971. С.10.

⁶ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2003. С. 85.

бюджетную деятельность, через целенаправленное воздействие на бюджетную систему России: изменение структуры и аллокации запланированных расходов, перераспределение доходных источников, привлечение дополнительных, в том числе кредитных, ресурсов, – обеспечивают устойчивость финансовой системы страны, единство, целостность государства»¹.

Финансовую деятельность государства, как категорию, принято рассматривать одной из основных. Е.Ю. Грачевой отмечалось, что «Финансовая деятельность государства и муниципальных образований – это организационная деятельность уполномоченных органов и субъектов по формированию, распределению, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для достижения стоящих перед обществом общесоциальных целей и задач»². К этому можно добавить, что содержание, функции, формы и методы этой деятельности находятся в развитии в связи с быстро изменяющимся ходом общественных отношений.

Наряду с финансовой деятельностью, бюджетная деятельность также осуществляется посредством формирования, распределения и использования денежных фондов. Такое положение позволяет утверждать, что бюджетная деятельность является разновидностью финансовой деятельности и осуществляется с использованием методов последней. Метод финансовой деятельности говорит нам о том, как воплощать в реальность необходимые задачи³. Кредитование, как метод финансовой деятельности, используется в рамках распределения бюджетных ресурсов, при предоставлении денежных средств на условиях возмездности и возвратности⁴. На этапах формирования и использования финансовых средств оно не применяется. Между тем, когда публично-правовое образование получает бюджетный кредит, оно аккумулирует в

¹ См.: *Ткаченко Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2022. С. 165.

² См.: *Грачева Е.Ю.* К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6. С. 11.

³ См.: *Лукьянова Т.Г.* Финансовая деятельность государства как правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 18.

⁴ См.: п. 2 ст. 93.2 БК РФ.

бюджет средства с помощью метода добровольных платежей. Реализация финансовой деятельности осуществляется в различных формах финансовой деятельности (правовых и неправовых), благодаря которым финансовая деятельность и становится самостоятельной юридической категорией¹. Форма финансовой деятельности также оказывает влияние на правовое регулирование, связанное с решением публичных задач.

Кредитная деятельность государства опосредована отношениями, при которых публично-правовое образование выступает в качестве заемщика и кредитора, хотя, осуществляя кредитную деятельность, государство использует лишь часть бюджетных средств страны, а также средств правительств иностранных государств². Бюджетный кредит, сочетая в себе черты кредита и финансов, способствует при его использовании движению финансов. Особенностью публичных кредитных отношений как формы движения финансов выступает возвратность, срочность и платность. При этом, при поступлении бюджетных кредитов в распоряжение органов власти, они становятся дополнительными финансовыми ресурсами³. Финансовая деятельность государства имеет по характеру содержания регулируемых общественных отношений свои направления (бюджетные, налоговые, страховые, кредитные и др.⁴).

Призванная разрешать публично-правовые задачи, кредитная деятельность государства, являясь одним из направлений финансовой деятельности государства, осуществляется органами государственной власти.

В то же время особый интерес представляет бюджетно-кредитная деятельность на региональном и муниципальном уровне. Бюджетный кредит в

¹ См.: Лукьянова Т.Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 19.

² Вавилов Ю.Я. Государственный кредит - самостоятельная экономическая категория. Финансы и кредит. 2004. № 9 (147). С. 57.

³ Вавилов Ю.Я. Государственный кредит - самостоятельная экономическая категория. Финансы и кредит. 2004. № 9 (147). С. 62.

⁴ См.: Лукьянова Т.Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 10-11.

специальной литературе рассматривается как инструмент обеспечения автономности доходов бюджета соответствующего уровня, горизонтального выравнивания и как форма оказания финансовой поддержки. Указанный механизм позволяет улучшить качество бюджетного процесса и обеспечить устойчивость всех уровней бюджетной системы¹.

Разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ уточнено в ст. 76 Конституции Российской Федерации: «Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов», которые не должны вступать в противоречие с федеральными законами, принятыми по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Абзацем 13 ст. 8 БК РФ также предусмотрено, что вопросы предоставления бюджетных кредитов относятся к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации.

Согласно п. «ж» статьи 71 Конституции РФ в полномочия Российской Федерации по финансовому регулированию входит не только нормативное регулирование финансовых отношений и закрепление финансово-правовых статусов субъектов данных отношений. Взаимосвязанность финансового регулирования с иными положениями Конституции РФ наблюдается при наделении федерального законодателя дискреционными полномочиями в вопросах выбора правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических и иных факторов в развитии государства. Осуществляя финансово-правовое регулирование, законодатель сосредотачивается на реализации целей государственной экономической

¹ См.: *Таштамиров М.Р., Возкаев С.С., Кулакова Н.В.* Теоретико-прикладные аспекты бюджетного федерализма в России // Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. 2018. № 3. С. 144-152; *Кулакова Н.В.* Дотационные бюджеты субъектов Российской Федерации в механизме межбюджетного выравнивания: дис. ... канд. экон. наук. Владикавказ, 2020. С. 123.

политики. Такая постановка вопроса была неоднократно изложена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 17 июня 2004 г. № 12-П¹ и от 15 декабря 2006 г. № 10-П², а также в Определении от 15 января 2008 г. № 192-О-О³.

В силу этого, закон, регулирующий предоставление субъектам РФ полномочия по выделению бюджетных кредитов бюджетам других субъектов РФ, как инструмент, ориентированный на смягчение влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, а также профилактику и устранение последствий распространения коронавирусной инфекции, направлен на соблюдение гарантированных Основным Законом страны, а также международными договорами РФ прав, свобод и законных интересов человека и гражданина⁴.

Что касается местного самоуправления, то Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию демократическим правовым государством, относит к его основным характеристикам признание и

¹ См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2803.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 2, ст. 400.

³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. № 192-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Вестник КС РФ. 2008. № 4.

⁴ См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2803.

гарантирование местного самоуправления, как одной из основ конституционного строя. При решении вопросов местного значения МСУ самостоятельно и наделено правовой автономией, являющейся его основной сущностной чертой. Данный статус местного самоуправления обусловлен его наибольшей приближенностью к населению по сравнению с иными уровнями публичной власти. Однако самостоятельность и автономия местного самоуправления не абсолютны и могут проявляться не только в сфере регулирования имущественных отношений. Вопросы пределов самостоятельности местного самоуправления были конкретизированы в ст. 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации.

Также, самостоятельность местного самоуправления в конституционном аспекте получила характеристику в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П¹: «Конституция Российской Федерации, исходя из понимания местного самоуправления как публично-территориальной самоорганизации жителей и неотъемлемой части механизма управления делами общества и государства, признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и предусматривает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12)»².

Для исследования важно акцентирование в данном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации на том, что местное самоуправление «...интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»» // СЗ РФ. 2018. № 31, ст. 5063.

² См.: п. 2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П.

функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Необходимо, чтобы такого рода взаимодействие было конструктивным и основывалось на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участия органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории².

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. № 12-О отмечается, что достаточно высокая степень самостоятельности местного самоуправления по реализации возложенных на него публичных функций и задач, связанных, прежде всего, с обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, определяет и степень его ответственности за осуществление своих полномочий на основе верховенства права и прямого действия Конституции РФ, признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения общих интересов местного сообщества в целом. Это коррелирует с положениями п. 1 ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)³⁴.

В связи с этим в ряде своих актов Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что самостоятельность местного самоуправления не является абсолютной, а определяется его компетенцией, которая устанавливается соответствующим законом на основании Конституции РФ (Постановления от 29

¹ См.: п. 2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П.

² См.: п. 1. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П.

³ Европейская Хартия местного самоуправления ETS №122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

⁴ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 г. № 12-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 4. 2018.

марта 2011 г. № 2-П, от 18 мая 2011 г. № 9-П¹, Определения от 5 марта 2009 г. № 375-О-О², от 1 марта 2012 г. № 389-О-О³).

Вопросы финансовой компетенции МСУ, в частности, финансовые полномочия МСУ были конкретизированы в нормах БК РФ, предусматривающих (при необходимости) выделение бюджетов МСУ (местных бюджетов) на самостоятельный уровень единой бюджетной системы РФ (статьи 10, 28 и 29), таким образом закрепляя принцип самостоятельности бюджетов, в соответствии с которым у органов местного самоуправления возникают права: на самостоятельное осуществление бюджетного процесса, на наличие собственных источников доходов бюджетов, на определение направления в расходовании бюджетных средств (ст. 31).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П: «Федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. Из чего следует констатировать, что нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22, ст. 3239.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 мая 2009 г. № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 5. 2009.

³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2012 г. № 389-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из ИПП «Гарант».

политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле»¹.

Учитывая построение финансовой политики России на началах обеспечения достаточности ресурсов, необходимых для решения вопросов местного значения, обращает на себя внимание позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная в Определении от 9 ноября 2017 г. № 2516-О: «...местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в абзаце третьем пункта 1 и пункте 3 его статьи 86, а также статьях 129 и 135 ...»².

Бюджетный кредит выступает (в сфере экономики) способом государственного регулирования, специфика которого, как финансово-правового инструмента, высвечена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П³. В частности, отмечается, что в отличие от коммерческого

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // 2004. № 27, ст. 2803.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. № 1. 2018.

³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33, ст. 4948.

кредитования бюджетные кредиты, как правило, используются в решении социально-экономических задач. Выбор получателей бюджетных кредитов, приоритетных с точки зрения государственной поддержки, осуществляется на основании объективных критериев и в любом случае фиксируется согласно требованиям бюджетного законодательства. Так, в п. 1 ст. 93.2 БК РФ предусмотрено, что «предоставление бюджетного кредита оформляется договором, заключенным в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных данным Кодексом и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации».

Реализуя данную функцию, государство выступает не как обычный субъект хозяйственной деятельности в рамках гражданско-правовых отношений, а именно как регулятор экономических отношений с помощью бюджетно-финансовых рычагов, основная цель которого – не получение прибыли, а устранение дисбаланса в развитии той или иной отрасли экономики, что подтверждается и наличием особых льготных условий (более выгодных по сравнению с действующими на открытом рынке) предоставления бюджетных средств, априори ставящих их получателей в более выгодное положение (Постановление от 29 июля 2011 г. № 20-П).

Данная позиция была сформирована относительно бюджетного кредита юридическому лицу, однако она не изменяет своей значимости и в отношении бюджетного кредита, выделяемого в адрес бюджета публично-правового образования.

Таким образом, бюджетное кредитование публично-правовых образований следует рассматривать как комплекс финансово-правовых полномочий публично-правовых образований соответствующих уровней по предоставлению, использованию и возврату бюджетных средств из одного бюджета в другой бюджет бюджетной системы РФ на основе возвратности, срочности и возмездности и одновременно как особое направление финансовой деятельности публично-правового образования *как кредитора, и как заемщика.*

Рассматривая бюджетное кредитование как самостоятельное направление деятельности публично-правовых образований, необходимо выделить особенности, характеризующие правоотношения, возникающие при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита, являются:

1) участниками отношений по поводу предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, с одной стороны, всегда выступает публично-правовое образование, а с другой – иное публично-правовое образование либо юридическое лицо;

2) основной целью предоставления бюджетного кредита является сбалансированность бюджетов бюджетной системы и реализация публичных целей и решение задач государства;

3) при предоставлении бюджетного кредита органы государственной власти выполняют полномочия по распределению и перераспределению бюджетных средств внутри бюджетной системы РФ;

4) на этапах предоставления, использования и возврата бюджетного кредита полномочными органами публичной власти осуществляется бюджетный контроль власти.

Вышеизложенное подтверждает, что отношения в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита как самостоятельного направления финансовой деятельности публично-правовых образований имеют свои особенности. Так, у бюджетного кредита имеется основная цель - регулирование нуждаемости бюджета. Кроме того, в рамках предложенной выше классификации бюджетного кредита выделены следующие цели бюджетного кредита: на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов); специальные казначейские кредиты; для погашения долговых обязательств субъекта РФ (муниципального образования); для реализации целей, установленных федеральным законом, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами о бюджете на соответствующий год и плановый период муниципальных образований; для финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов; для закупки и доставки топлива, муки и других

товаров за счет средств бюджетов Российской Федерации для территорий, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченным сроком завоза грузов; для целей, установленных программой внешних заимствований РФ.

На все публично-правовые образования в лице соответствующих органов возлагается осуществление предоставления, использования и возврата бюджетного кредита. Являясь субъектами этой деятельности, государство и муниципальные образования оказывают воздействие на объект, на экономические отношения: доходы, расходы, дефицит и др., т.е. государством и муниципальными образованиями стимулируется экономическая деятельность заемщиков, посредством предоставления бюджетного кредита, что приводит к положительному результату в виде пополнения остатков на счете бюджета субъекта Российской Федерации, внебюджетного фонда Российской Федерации и т.д. В процессе предоставления бюджетного кредита публично-правовым образованиям происходит, с одной стороны, пополнение бюджета бюджетной системы (регулирующие доходы бюджета), получающего финансы, а с другой стороны, осуществление расходов того бюджета бюджетной системы, из которого этот кредит предоставляется. При распределении расходов между бюджетами действует «принцип самостоятельности субъектов РФ и органов местного самоуправления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов»¹.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что следует различать бюджетное кредитование как направление финансовой деятельности публично-правового образования как кредитора и публично-правового образования как заемщика.

Бюджетное кредитование как самостоятельное направление финансовой деятельности публично-правового образования (*как кредитора*) представляет собой деятельность по передаче (перераспределению и использованию) на строго определенных условиях установленных законом, средств собственного

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. М.: Норма, Инфра-М, 2017. С. 212 (авторы главы 5 - Е.Г. Беликов, А.С. Покачалова).

бюджета другому публично-правовому образованию в виде финансовой помощи, в целях формирования последним централизованных бюджетных и внебюджетных фондов, а также юридическим лицам, перечень которых закреплен законом, для решения публичных задач на условиях (принципах) возвратности, срочности, возмездности.

Бюджетное кредитование как самостоятельное направление финансовой деятельности публично-правового образования (*как заемщика*) – это особое направление деятельности публично-правового образования при формировании собственного бюджета посредством привлечения бюджетных средств из бюджетов бюджетной системы РФ в виде финансовой помощи на условиях (принципах) возвратности, срочности и возмездности, распределяемых (перераспределяемых) и используемых им в строго определенных публичных целях.

Таким образом, бюджетное кредитование публично-правовых образований следует рассматривать как комплекс финансовых полномочий публично-правовых образований соответствующих уровней, при предоставлении, использовании и возврате бюджетных средств из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации в другой бюджет.

Нормативное урегулирование вопросов предоставления, использования и возврата бюджетного кредита осуществляется ГК РФ с учетом особенностей, предусмотренных БК РФ и иными нормативными актами. Как обоснованно отмечает В.М. Сырых: «Каждая отрасль права, обладая собственным предметом правового регулирования, находится в устойчивой связи с другими отраслями права»¹. Регулирование кредитных отношений, функционирующих в механизме финансовой деятельности публично-правовых образований, позволяет выделить гражданско-правовые средства, воздействующие на финансово-правовые конструкции отдельных институтов финансового права и при этом обеспечивающие публичный интерес.

¹ Сырых В.М. Теория государства и права: учебник. М.: Юстицинформ, 2012. С. 236.

Современное понимание бюджетного кредита, исходя из лежащей в его основе экономической сущности, указывает на то, что рассматриваемую дефиницию в рамках бюджетного права следует воспринимать, учитывая также его трактовку в гражданском законодательстве. Эта позиция разделяется целым рядом ученых¹. Но не вызывает сомнения, что основным источником правового регулирования вопросов, касающихся правоотношений в сфере бюджетного кредита, выступает бюджетное законодательство. Ведь именно учитывая публично-правовую природу обязательств в данной сфере, в т. ч. по использованию и возврату бюджетного кредита, ответственности за неисполнение установленных условий и др., выступает именно бюджетное законодательство.

Предметом финансово-правового регулирования бюджетного кредитования выступают общественные отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита, осуществлению контрольных мероприятий, а также привлечению субъектов бюджетного кредитования к финансово-правовой ответственности, в которых одним из субъектов всегда является публично-правовое образование.

Таким образом, финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита – это совокупность юридических норм, регламентирующих общественные отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита для реализации публичных задач государства, муниципальных образований и юридических лиц (перечень которых установлен законом), а также привлечению к ответственности субъектов бюджетного кредитования в целях защиты финансовой, в том числе бюджетной, системы государства².

Рассмотренные вопросы позволили понять, какова с теоретической и с практической точки зрения роль бюджетного кредита в бюджетной системе

¹ См., например: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. М., 2008. С. 293; *Гафарова Г.Р.* О гражданско-правовых средствах в финансовом праве // Финансовое право. 2010. № 11. С. 12-15.

² Подробнее об особенностях правового регулирования бюджетного кредитования см.: *Швецова И.В.* Финансово-правовое регулирование бюджетного кредита в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 130-139.

Российской Федерации. Особенно если исходить из новых экономических условий, то проводимая Российской Федерацией политика, крайне значима для развития финансового права, в частности, финансовая поддержка бюджетам различного уровня на возмездной, срочной и возвратной основе, и, безусловно, для эффективного функционирования экономики страны в целом. Поэтому для более полного понимания механизма правового регулирования бюджетных кредитов в Российской Федерации необходимо проанализировать направления бюджетно-правовой политики, сформированные на сегодняшний день¹.

Правовая политика выступает основой дальнейшей законодательной деятельности в государстве. В частности, Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию являются программным политико-правовым документом, выражающим видение главой государства генеральных направлений развития России на ближайшую перспективу. Немаловажную роль в области бюджетного кредитования играет бюджетно-правовая политика как стратегия бюджетно-правового регулирования².

¹ См.: *Швецова И.В.* Политико-правовые аспекты бюджетного кредитования на современном этапе // Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики: сб. ст. по материалам VI Саратовских финансово-правовых чтений научной школы им. Н.И. Химичевой (9 июня 2021 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. академия, 2022. С. 198-200.

² См., например, мнения ряда ученых: «формирование бюджетно-правовой политики в конце XX в. как явления, подчеркивая, что бюджетное законодательство в это время «стало развиваться не только на основе финансовой политики, но и на основе правовой политики в бюджетной сфере как специальной отраслевой политики»» (*Карасева М.В.* Финансовое правоотношение: монография. М., 2001. С. 154; *Шарандина Н.Л.* Бюджетная политика как категория бюджетного права: к постановке вопроса // *Финансовое право.* 2011. № 11. С. 29); «На сегодняшний день, «векторы современной бюджетно-правовой политики Российского государства определены с точки зрения социальной направленности», т.е. оказание поддержки регионам по таким направлениям деятельности, как устранение бюджетного дефицита, выравнивание уровня жизни населения с точки зрения социально-экономического развития и др. Именно поэтому важно рассмотреть вопросы, касающиеся политики государства в области бюджетного кредитования, основываясь на теории права» (*Беликов Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2016. С. 32); «Так, по убеждению Н.И. Матузова, правовая политика – это комплекс идей, задач, целей, программ, принципов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права» (*Малько А.В.* Правовая политика и правовая жизнь общества // *Журнал российского права.* 2014. № 7. С. 13-16); «Правовую политику можно рассматривать в качестве самостоятельного вида (формы проявления) государственной политики вместе с такими же самостоятельными видами, как, в частности, национальная,

Бюджетная политика – составная часть финансовой политики. Прежде чем предоставлять и использовать бюджетные кредиты, данные отношения первоначально находят отражение в документах стратегического характера. Затем, после обсуждения законопроектов принимаются конкретные нормы БК РФ. В сфере бюджетной деятельности существует множество правовых проблем, которые требуют дальнейшего разрешения в условиях рыночных отношений¹. Можно сказать, что появляющиеся в бюджетном законодательстве нормы являются во многом следствием реализации проводимой Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации бюджетной политики².

Основными результатами реализации бюджетной политики в сфере выравнивания бюджетной системы на период до 2014 г. явились: «обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации; а также управление государственными активами и обязательствами»³. Одним из основных документов системы стратегического планирования развития Российской Федерации является «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденный Правительством Российской Федерации⁴, в котором определены направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в долгосрочной перспективе. Долгосрочный прогноз формирует единую платформу для разработки

экологическая, финансовая и пр. В свою очередь, финансово-правовую политику, исходя из структуры финансовой системы Российской Федерации либо в соответствии со структурой системы финансового права, можно подразделить на бюджетно-правовую политику, государственно-долговую правовую политику, налогово-правовую политику, валютную правовую политику» (Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 263; Покачалова Е.В. Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России // Финансовое право. 2005. № 7. С. 19-22).

¹ См.: Болтинова О.В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810-815.

² См.: Артюхин Р.Е. Вопросы развития бюджетного права // Реформы и право. 2012. № 3. С. 15-24.

³ См.: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 23.08.2023).

⁴ См.: Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. URL: www.economy.gov.ru (дата обращения: 12.08.2023).

долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера. Бюджетная политика в сфере предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов реализуется на основе бюджетных принципов, установленных БК РФ. На сегодняшний день бюджетная политика¹ в сфере межбюджетных отношений сосредоточена на решении следующих задач: усиление выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов; обеспечение сбалансированности между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; продление консолидации отдельных видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в рамках государственных программ. В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, в рассматриваемом периоде реализуется ряд мер, направленных на мобилизацию доходов и оптимизацию расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ².

Безусловно, результатом разумной, обоснованной бюджетной политики является эффективное функционирование бюджетной системы, которое должно обеспечивать соответствие между расходными функциями и наличием соответствующих ресурсов³.

Важнейшая задача – повышение роли бюджетной политики для поддержки экономического роста. На сегодняшний день Минфином России до 2025 г. определены стратегические задачи в сфере обеспечения финансовой стабильности и национальной безопасности через эффективное и бережное управление государственными финансами⁴. В соответствии с данным документом ожидаемым результатом стратегического планирования является сокращение доли

¹ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый 2024 и 2025 годов». URL: www.minfin.ru (дата обращения: 14.08.2023).

² См.: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 23.08.2023).

³ См.: *Макаров А.В.* Цели и задачи бюджетной политики государства // Юрист. 2005. № 10. С. 44.

⁴ План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2020-2025 годы. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

просроченных долгов по кредитам бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В сегодняшних условиях внимание должно быть акцентировано на вопросах, сопряженных с разработкой основных концептуальных аспектов финансово-правовой политики, включая не только отдельные ее направления, например, предоставление, использование и возврат бюджетного кредита, но и в целом. Это может помочь законодателю в определении стратегии и тактики в указанной сфере, а также стать реальной и эффективной основой для достижения поставленных задач в ежегодном послании Президента Российской Федерации относительно бюджетной политики, в котором обозначено следующее: «Необходимо усиливать ответственность регионов за результаты и эффективное вложение полученных ресурсов, за укрепление собственной экономической базы и др., а также проработать вопросы совершенствования механизмов обеспечения устойчивого бюджета и государственных финансов»¹. Следует отметить, что в качестве основного стратегического документа и неотъемлемого элемента процесса подготовки федерального бюджета следует рассматривать послание Президента Российской Федерации к Федеральному собранию. Согласно БК РФ составление проектов бюджетов основывается на положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику в Российской Федерации; основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики; основных направлениях таможенно-тарифной политики Российской Федерации; прогнозе социально-экономического развития; бюджетном прогнозе на долгосрочный период; государственных (муниципальных) программах.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах»² задавались как

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 30.08.2023).

стратегические, так и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, гармонизированные с общими целями и задачами экономической политики государства, посредством которых определялись показатели для среднесрочного бюджетного планирования, а также для составления на очередной год проекта федерального бюджета. Кроме того, в настоящее время направления бюджетной политики определяются в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, что способствует формированию приоритетных направлений в данном вопросе¹. Но все же определяют данные направления не так детально, как необходимо организовывать политическое планирование в вопросе формирования, распределения и использования бюджетных средств для должного применения финансовых инструментов, в том числе бюджетных кредитов.

Представляется необходимым научная разработка и внедрение в практическую деятельность Российской Федерации и ее субъектов всесторонних аспектов предоставления, возврата и использования бюджетного кредита для обеспечения финансовых обязательств при возникновении у государства потребности в заемных средствах, т.е. грамотного распределения кредитных ресурсов в бюджете. Это будет способствовать более четкому и грамотному решению правовых проблем бюджетно-правовой, а также кредитной политики государства.

Рассмотренные вопросы бюджетной политики государства подтверждают необходимость более детальной проработки стратегического планирования в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, что положительным образом скажется на достижении желаемых публичных целей, в частности, грамотного распределения финансов для стабилизации бюджетов бюджетной системы.

¹ См., например: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 янв., № 7; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Российская газета. 2023. 22 фев., № 39.

Проведя анализ совокупности правовых норм, посредством которых регулируются общественные отношения, формирующиеся в процессе предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, необходимо подчеркнуть, что финансово-правовое регулирование бюджетного кредитования осуществляется системой правовых актов и правоприменительными актами, в числе которых Конституция Российской Федерации, БК РФ, другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты. Особое место занимают различные стратегии, на основе которых реформируется бюджетное законодательство.

Таким образом, при рассмотрении системы финансового права как отрасли права обнаруживается, что институт правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита входит в состав раздела «Бюджетное право». Одновременно нормы, регламентирующие бюджетный кредит, включаются в подотрасль финансового права – «Публичный кредит (долг)». Наличие в регулировании отношений в области бюджетного кредита норм финансового, гражданского и других отраслей права указывает на то, что этот институт одновременно является комплексным правовым институтом.

Финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации имеет единую, упорядоченную систему правовых источников, которые регламентируют общественные отношения, складывающиеся в исследуемой сфере¹. В данном случае от гражданских правоотношений отличие состоит в том, что в сфере бюджетного кредита отношения, как и иные финансовые правоотношения, направлены на реализацию публичных целей, имеют основной метод правового регулирования (императивный) и особый субъект отношений (публично-правовое образование). Предметом науки финансового права охватывается изучение бюджетного кредита в его публично-правовых аспектах. Рассмотренные аспекты функционирования бюджетного кредита позволяют охарактеризовать его в качестве самостоятельного

¹ Покачалова Е.В., Швецова И.В. Бюджетный кредит как институт бюджетного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 5 (142). С. 234-242.

направления при осуществлении образовательного процесса подготовки правове­дов.

Глава 2. Особенности финансовых правоотношений в сфере бюджетного кредитования в Российской Федерации

2.1. Понятие и содержание правоотношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов

Реализация финансовой деятельности в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита способна оказывать положительное влияние на развитие данных правоотношений. Углубленное исследование вопросов, связанных с различными аспектами современных кредитных отношений, ограниченных пределами финансового права, и его анализ ученые осуществляют в работах, темой которых является государственный, муниципальный, публичный, бюджетный кредит¹.

Следует учитывать, что только денежные средства могут рассматриваться в качестве предмета бюджетного кредита, потому что в соответствии со ст. 6 БК РФ «бюджет есть форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Круг лиц, осуществляющих бюджетную деятельность, определяется через призму бюджетных полномочий. В свою очередь, круг участников бюджетной деятельности как разновидности государственного управления совпадает с перечнем участников бюджетного процесса². С данным мнением стоит поспорить, так как, например, при предоставлении бюджетного кредита участником бюджетного процесса выступает исполнительный орган государственной власти, а участником бюджетной деятельности может быть юридическое лицо, не являющееся участником бюджетного процесса.

¹ См., например: *Покачалова Е.В.* Становление и развитие публичного долга и его форм / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2007; *Рыбакова С.В.* Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2009. С. 67; *Комягин Д.Л.* Бюджетное право: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. М., 2012. С. 78.

² См.: *Нуриахметов Н.М.* О понятии бюджетной деятельности государства // *Финансовое право.* 2014. № 10. С. 18-21.

Субъектами отношений по бюджетному кредиту являются Российская Федерация, иностранное государство; иностранное юридическое лицо, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, юридические лица и иностранные государства, внебюджетные фонды.

Правоотношения в сфере предоставления, возврата и использования бюджетного кредита являются государственно-властными. Государство в данных отношениях может выступать как кредитор и как заемщик, и именно государство устанавливает условия, при которых возникают эти отношения. Следует признать справедливой точку зрения С.В. Рыбаковой, в соответствии с которой все субъекты финансового права осуществляют свою публичную деятельность исходя из степени интереса субъекта финансового права и соотношения публичных и частных интересов¹.

Как отмечает Е.В. Покачалова, отличие правоотношений по бюджетному кредиту заключается в неравноправном положении субъектов, поэтому и при регулировании данных отношений используется метод государственно-властных велений². В правоотношениях, складывающихся у государства, у субъектов РФ и у муниципальных образований при возникновении отношений с юридическим лицом, создается ситуация, когда данные субъекты не равны между собой.

Объектом правоотношений будет то, на что по факту направлено поведение их участников (не всегда объект правоотношения рассматривается как имущество, ресурсы и т.п., это могут быть действия, поведение и проч.). В данном случае это денежные средства, которые аккумулируются в государственных и местных бюджетах, распределяются и используются.

Показанная статистка за 2022 г. в рамках исполнения Постановления Правительства Российской Федерации³, в частности, свидетельствует о том, что в

¹ См.: *Рыбакова С.В.* Акцессорная правосубъектность кредитных организаций: к постановке проблемы // *Финансовое право.* 2015. № 2. С. 9-12.

² *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 508.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 (с изм. и доп. от 29 марта 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на

большей степени бюджетный кредит был предоставлен на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов). На 1 декабря 2020 г. было заключено 284 договоров на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) на общую сумму 433 468 459, 00 тыс. руб.¹ На 1 декабря 2022 г. количество договоров сократилось – 176 договоров на сумму 111 944 708, 17 тыс. руб.², а 1 марта 2023 г. – 42 договора на сумму 135 671 272,59 тыс. руб.³ Бюджетный кредит выступает важным финансовым инструментом, особенно в отношении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в случае предоставления средств на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

Рассмотрение специфичности финансовых правоотношений в сфере бюджетного кредита в Российской Федерации необходимо начать с анализа природы правоотношения в философском и общетеоретическом понимании⁴. И.В.

пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // СЗ РФ. 2013. № 3, ст. 4450; 2023. № 14, ст. 2464.

¹ См.: Информация о предоставлении бюджетных кредитов на 1 декабря 2020 г. URL: www.roskazna.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/?year=2017 (дата обращения: 14.08.2023).

² См.: Информация о предоставлении бюджетных кредитов на 1 декабря 2022 г. URL: www.roskazna.gov.ru/finansovye-operacii/byudzhetnye-kredity/informatsiya-o-parametrakh-predostavleniya-byudzhetnykh-kreditov/arkhiv/ (дата обращения: 24.08.2023).

³ См.: Информация о предоставлении бюджетных кредитов на 1 марта 2023 г. URL: www.roskazna.gov.ru (дата обращения: 24.03.2023).

⁴ См., например, существует ряд мнений: «Правовые отношения в философии понимаются как одна из разновидностей общественных отношений, поэтому исследование их общественной природы, в основном, заключается в выявлении степени соответствия сложившихся в юриспруденции признаков правового отношения признакам и свойствам конкретного отношения» (*Романько А.Н.* Новые этапы реформирования и правового регулирования бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: монография / под ред. Н.И. Химичевой. М., Юрлитинформ, 2015. С. 15); «Необходимо исходить из того, что всякое правоотношение состоит из прав и обязанностей его участников, что в правоотношении правам одних лиц соответствуют обязанности других»» (*Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Ленинград, 1959. С. 88; *Борисов А.М.* К вопросу о содержании правоотношения // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1125); «Рассматривая конкретное правоотношение, нельзя отстраняться от его материально-правовой стороны, воспринимая взаимосвязи только в определенном соотношении субъективных прав и обязанностей. Такие права и обязанности, во-первых, выражены в норме права. Во-вторых, не характеризуют фактически сложившуюся правовую ситуацию (правоотношение), а очерчивают идеальную модель должного поведения участвующих в правоотношении сторон. В-третьих, должны осознаваться каждым субъектом права, но могут быть неведомы им, и тогда мотивы поведения

Петрова отмечает, что «в отношениях всегда обязательно присутствие минимум двух сторон, взаимодействующих между собой»¹. Исходя из этого содержание правоотношений – это права и обязанности его участников в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, реализуя которые Российская Федерация, субъекты РФ, а также муниципальные образования взаимодействуют с субъектами финансовых правоотношений для выделения на соответствующих условиях финансовых ресурсов.

Для последовательного изучения правоотношений, возникающих при предоставлении, получении и возврате бюджетного кредита, необходимо обратиться к теории финансового права². Общеизвестно, что финансовые

оказываются внеправовыми, определяемыми иными группами социальных регуляторов или психоэмоциональными переживаниями лица. В-четвертых, остаются неосуществленными, если понимаются отвлеченно от фактических явлений, событий и деяний. Следуя этой концепции, нельзя говорить о правоотношении и вести речь об идеальной-ожидаемой модели поведения в правоотношении» (Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Ленинград, 1959. С. 88); В подтверждение тому В.Н. Хропанюк рассматривает правоотношение как форму фактического общественного отношения, но полагает, что оно состоит из «взаимосвязанных прав и обязанностей» (Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник / под ред. В.Г. Стрекозова. М., 2006. С. 315); С.С. Алексеев, определивший тезисы о содержании правоотношения, довольно часто использует дефиницию «связь» (особая общественная, между лицами, индивидуализированная). В данном случае речь идет об «отношении друг к другу определенного положения (состояния, позиции)» (Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2008. С. 336); «Еще в 1982 г. в трудах по теории права С.С. Алексеев указывал: «У финансовых правоотношений существует два содержания. Под юридическим содержанием понимают субъективные юридические права и обязанности. А материальное содержание представляет собой фактическое поведение, которое управомоченный может, а правообязанный должен совершить» (Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 112); «В данном взаимодействии они «проявляют общую природу с соотносящимся и обнаруживают на этой основе отличие от соотносящегося»» (см., например: Протасов В.Н. Правоотношение как система. М., 1991; Перфильев М.Н. Общественные отношения. Методологические и социальные проблемы. Л., 1974; Рыбакова Н.В. Моральные отношения и их структура. Л., 1974; Свиредский В.И., Зобов Р.А. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. Л., 1970; Смирнов Д.А., Боташева Л.Э., Леонов А.Н. Трансформация финансово-правовых отношений в условиях цифровой экономики // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. № 2. С.177-182).

¹ Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 23.

² См., например: Н.И. Химичева обращала внимание на то, что «финансово-правовые отношения отличаются публично-правовым характером и представляют собой урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных фондов и доходов» (Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое

правоотношения, как и другие правоотношения, не существуют изолировано, друг от друга, напротив, именно гражданско-правовые, трудовые, административные, а также иные правоотношения чаще всего оказываются основанием для возникновения финансовых правоотношений. На две категории делит правоотношения М.В. Карасева¹. В материальных правоотношениях проявляются конкретные права и обязанности субъектов, а в процессуальных – порядок реализации этих прав и обязанностей. К материальным, соответственно, относятся правоотношения, которые содержат право обращаться за получением бюджетного кредита и обязанность уполномоченного органа рассмотреть обращение по существу и т.д. К числу процессуальных финансовых правоотношений, например, могут быть отнесены правоотношения, связанные с бюджетным процессом². К процессуальным финансовым правоотношениям при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита относятся: возникающие при производстве по делам о невозврате бюджетного кредита; возникающие в процессе реструктуризации задолженности и т.д. Как известно, структуру правоотношения составляют субъекты – участники правоотношения (физические лица, организации, публично-правовые образования); объекты – материальные и духовные блага, ради которых люди вступают в правовые отношения друг с другом; содержание – субъективные права и юридические обязанности, демонстрирующие наличие связи у субъектов правоотношения.

Вопрос о том, что рассматривать в качестве объекта правоотношения – само лицо или его действия, представляется дискуссионным. По утверждению Трубецкого Е.Н., «содержание права, как мы знаем, составляет не интерес, а свобода лица, и, соответственно этому, объектом права является все то, что может

право: учебно-методический комплекс / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 140; Обращаясь к вопросу о целях финансовой деятельности М.В. Карасева пишет, что «данная деятельность реализуется в рамках субъектно-объектных отношений. Субъектом здесь является государство, а общим объектом финансовых правоотношений выступают экономические отношения общества» (*Карасёва М.В.* Финансовое правоотношение. Воронеж, 1998. С. 16).

¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 87.

² См.: *Фролова Е.Е.* Финансовые правоотношения в сфере контроля за денежным обращением // *Юридический мир.* 2011. № 3. С. 38-43.

входить в сферу внешней свободы, что может сделаться предметом человеческого господства. Такими предметами, а следовательно, и объектами права могут быть, во-первых, предметы вещественного мира – вещи; во-вторых, действия лица, и, наконец, в-третьих, само лицо»¹. Иной позиции придерживался А.К. Стальгевич², который утверждал, что объектом правоотношения (субъективных прав и обязанностей) являются: 1) фактическое общественное отношение; 2) вещи, действия, неимущественные интересы.

Например, М.В. Карасева считает ошибочной позицию А.Б. Дудина³, который под объектом правоотношения понимает предмет, на который направлена деятельность субъектов правоотношения, осуществляемая в процессе реализации ими своих юридических прав и обязанностей⁴. Думается, что наиболее уместным будет исходить из того, что объектом правоотношений на международных финансовых рынках являются, главным образом, вещи и действия лиц.

Наиболее полный перечень объектов финансовых правоотношений выделяет М.В. Карасева: налоги; сборы; пошлины; неналоговые платежи; страховые взносы; бюджетные кредиты; возвратные бюджетные ссуды; дотации; субвенции; трансферты; 50 % прибыли Банка России; свободный остаток прибыли казенных предприятий; штрафы, недоимки, пени; проекты бюджетов Российской Федерации и бюджетов субъектов РФ, а также государственных внебюджетных фондов; бюджеты (как законы и плановые акты)⁵ и т.д.

Н.И. Химичева указывала, что финансовые права и обязанности субъектов определяются их финансово-правовым положением. В сфере финансовой деятельности вне зависимости от участия в конкретных отношениях, а в силу действия финансово-правовых норм юридические права и обязанности принадлежат субъектам финансового права. В финансово-правовой теории Н.И.

¹ Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1917. С. 152.

² Стальгевич А.К. Некоторые вопросы теории социалистических отношений // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 29-31.

³ Дудин А.П. Диалектика правоотношения. Саратов, 1983. С. 3.

⁴ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 87.

⁵ Карасева М.В. Финансовое правоотношение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 3.

Химичева одна из первых констатировала, что субъектом финансового права является «лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями»¹, а субъектами в финансовом правоотношении являются «реальные участники конкретных правоотношений»².

При проведении классификации субъектов финансового права, Д.Н. Бахрах выделил такие виды:

– коллективные субъекты финансового права (органы государственной власти, Банк России, предприятия, организации, филиалы и другие обособленные подразделения предприятий и пр.)³;

– индивидуальные субъекты финансового права (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, должностные лица);

В свою очередь, Н.И. Химичева предлагает деление субъектов советского финансового права следующим образом:

- общественно-территориальные образования;
- коллективные субъекты;
- индивидуальные субъекты⁴.

Данная классификация также целесообразна, как и предыдущая, однако выделение трех групп субъектов финансового права позволяет наиболее полно раскрыть имеющиеся особенности входящих в каждую группу субъектов.

Сферу общественных отношений, на которую распространяется действие норм бюджетного права, и рассматривают как его предмет. Бюджетное право во многом отражает и определяет решение стоящих перед обществом задач, поскольку именно бюджетные правоотношения изнутри влияют на все социально-экономические процессы в государстве⁵.

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012. С. 80-81.

² Там же.

³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 21.

⁴ См.: Советское финансовое право: учебник. М., 1987. С. 78 (автор главы – Н.И. Химичева).

⁵ См.: Афонина Е.В. Объекты бюджетно-процессуальных правоотношений в сфере исполнения бюджета // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по матер. междунар.

Ю.А. Крохина отмечает, что права и обязанности образуют юридическое содержание бюджетных правоотношений¹.

К субъектам бюджетных правоотношений следует отнести: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, органы государственной власти и местного самоуправления, организации, а также внебюджетные фонды. Субъект бюджетного правоотношения наделяется правами: принятия участия в распределении расходов и доходов между различными видами бюджетов; быть участником бюджетного процесса; получения денежных средств в форме бюджетного финансирования или бюджетного кредитования². В качестве основы финансово-бюджетного механизма бюджетные отношения рассматриваются Ю.А. Крохиной³, Е.П. Орлюк⁴, Н.И. Химичевой⁵, Л.Т. Черпицкой¹ и др.

научн.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой (18 сентября 2013 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. академия, 2014. С. 25.

¹ См.: *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 30.

² См.: *Бехер В.В.* Процессуальные правоотношения в сфере исполнения бюджета органами Федерального казначейства. Саратов, 2013. С. 110.

³ См.: «Особенность бюджетных правоотношений как вытекающих из финансовых правоотношений: определенный круг участников, а специфика субъектного состава бюджетных правоотношений федеративного государства состоит в том, что само государство вступает в правоотношения не только как единое целое, но и как система отдельных субъектов Федерации. Более ограниченным объектом правового регулирования являются централизованные денежные фонды (бюджеты) на общефедеральном и региональном уровнях, а их внешнее юридическое оформление и правовые формы бюджетного регулирования являются еще одной специфической чертой бюджетных правоотношений федеративного характера. Юридическое содержание бюджетных правоотношений федеративного характера рассматривается как совокупность субъективных прав и юридических обязанностей конкретных участников. В бюджетных правоотношениях федеративного государства выражается правовая форма движения денежных средств бюджетной системы государственного уровня. Условия федеративного государства диктуют необходимость в одинаковом понимании и реализации сущности бюджетных отношений не только на общефедеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, чему способствует наличие правового оформления отношений бюджетной сферы» (*Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 28).

⁴ См.: *Орлюк О.П.* Финансовое право. Академічний курс: підручник. Київ, 2010. С. 223.

⁵ См.: «Финансовое правоотношение – это урегулированное нормами финансового права общественное отношение, участники которого выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и других публичных денежных фондов и доходов» (Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2012. С. 71).

В России как федеративном государстве признается самостоятельность местного самоуправления, что свидетельствует об имеющихся между звеньями бюджетной системы Российской Федерации взаимоотношениях, основывающихся на правовых нормах. Бюджетные отношения детерминированы самим существованием государства, что внешне выражается в их формах, определяемых от имени государства. Для федеративного государства особая важность заключается в одинаковом понимании и реализации сущности бюджетных отношений. Поэтому, ничто иное, кроме правовой регламентации, не может придавать бюджетным отношениям устойчивость и гарантированную защищенность от любой незапланированной случайности. В итоге правового регулирования бюджетные отношения выступают четко спланированной деятельностью государства.

Бюджетные правоотношения характеризуются следующими отличительными признаками:

- имеют место исключительно в бюджетной сфере;
- возникают, прекращаются и изменяются на основе норм бюджетного права;
- права и обязанности субъектов детерминированы формированием и исполнением бюджета;
- обладают публичным характером;
- формируются в большинстве случаев по поводу денежных средств;

¹ См.: «Акцентируя внимание при этом на такой их особенности, как перманентные преобразования, вызываемые нахождением их в центре процессов по перестройке основ экономики, а также переходом на рыночные основы. Следовательно, бюджетными правоотношениями являются регламентированные бюджетно-правовыми нормами общественные отношения, регулирующие распределение, перераспределение и использование финансовых ресурсов, которые аккумулированы бюджетной системой государства» (Черпицкая Л.Т. Отношения в сфере бюджетного процесса как объект правовой охраны // Финансовое право. 2013. № 1. С. 45-48).

– обязательной стороной в них является государство (муниципальное образование), представляемое законодательными (представительными), исполнительными органами государственной власти и органами МСУ¹.

Научное обоснование было представлено Е.В. Афониной, вычленившая в бюджетных правоотношениях целый ряд видовых объектов: «доходы бюджета, расходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, межбюджетные трансферты, государственный и муниципальный долг, государственные внебюджетные фонды – объекты материальных правоотношений; процедура прохождения отдельных стадий бюджетного процесса, закон (решение) о бюджете, информационные данные и документы бюджетного учета и отчетности, деятельность по осуществлению бюджетного контроля, деятельность по выявлению и пресечению нарушений бюджетного законодательства – объекты процессуальных бюджетных правоотношений»². Следует признать, что классификация, предложенная Е.В. Афониной, является для науки финансового права наиболее полноценной.

Особо следует остановиться на полномочиях субъекта РФ и муниципальных образований разного уровня в рассматриваемой сфере как содержательном компоненте финансовых правоотношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита. Полнота правового регулирования относительно реализации права субъекта РФ или муниципального района по представлению бюджетного кредита в бюджет муниципального образования можно представить в виде следующих блоков:

1) правовое регулирование, утвержденное в нормах БК РФ, формирующее общие правила относительно предоставления таких кредитов;

2) правовое регулирование, формируемое на этой основе органами власти субъекта РФ (муниципального района).

¹ См., например: *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: курс лекций. Москва: Центр ЮрИнфоР, 2002. С. 25; *Савина А.В.* Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 57-58.

² *Афонина Е.В.* Объекты бюджетных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 16.

Нормами БК РФ регламентируется: полномочие субъекта РФ и муниципального образования на осуществление государственных (муниципальных) заимствований, предоставление бюджетных кредитов (ст. 8 и 9); единая для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации система бюджетного учета, в рамках которой бюджетные кредиты из других бюджетов отнесены к разряду источников финансирования дефицита бюджетов, а плата за пользование – в разряд доходов бюджета, предоставившего бюджетный кредит (ст. 23 и 42).

Бюджетный кредит выделяется на основании соглашения, в котором публично-правовые образования как стороны данного соглашения представлены уполномоченными органами государственной власти или МСУ. В случае предоставления местным бюджетам бюджетных кредитов цели их использования и размеры оплаты устанавливаются актами представительного органа власти публично-правового образования, выдающего бюджетный кредит.

Несвоевременный возврат кредита или отсутствие платы за него влекут взыскание суммы задолженности за счет дотаций из регионального бюджета, отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального образования, получившего бюджетный кредит.

Предоставление, использование и возврат муниципальными образованиями бюджетных кредитов, полученных из бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) местным бюджетам может предоставляться бюджетный кредит на срок до 3 лет (п. 3 ст. 93.3 БК РФ). Цели предоставления таких кредитов и платы за пользование ими устанавливаются в решении представительного органа МСУ о бюджете. Отметим, что проектом Закона, вносившем изменения в ст. 93.3 БК РФ, предлагалось увеличить до 5 лет срок, на который может быть представлен бюджетный кредит местному бюджету не только из регионального бюджета (п. 2 ст. 93.3 БК РФ), но и из бюджетов

муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) (п. 3 ст. 93.3 БК РФ). Однако при принятии Федерального закона № 173-ФЗ данные изменения коснулись только сроков предоставления бюджетного кредита местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации.

Порядок же предоставления, использования и возврата кредитов из бюджетов муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) местным бюджетам регламентируется правовыми актами местной администрации публично-правового образования, которым предоставлен бюджетный кредит.

Кроме установления порядка предоставления, использования и возврата бюджетного кредита необходимо формирование и другого нормативного правового акта – порядка взыскания остатков непогашенных кредитов, включая штрафы и пени, который должен быть разработан финансовым органом соответствующего публично-правового образования в соответствии с общими требованиями к такому порядку, установленными в Приказе Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2020 г. № 67н «Об утверждении общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов»¹ (далее – Приказ Минфина № 67н).

Выборочный метод, использованный в анализе правового регулирования предоставления бюджетных кредитов в субъектах РФ показывает, что оно имеет достаточную степень регламентации. Так, распределение полномочий, связанных с предоставлением бюджетных кредитов, закрепляется в законе субъекта РФ о бюджетном процессе.

Правовое регулирование, формируемое субъектом РФ, относительно порядка предоставления и возврата бюджетного кредита муниципальным образованиям, как правило, обладает достаточной степенью полноты.

¹ См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2020 г. № 67н (с изм. и доп. от 16 марта 2022 г.) «Об утверждении Общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.05.2022).

В БК РФ установлена модель правового регулирования относительно бюджетного кредита: публично-правовые образования (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование) или юридические лица могут являться получателями бюджетного кредита. В литературе встречается мнение, что Российскую Федерацию нельзя рассматривать в качестве получателя бюджетного кредита. Однако такой подход не соответствует прямому указанию п. 1 ст. 93.2 БК РФ, где Федерация обозначена в качестве субъекта, получающего бюджетный кредит на основании бюджетного и гражданского законодательства Российской Федерации, поэтому правовая возможность получения таких кредитов из региональных или местных бюджетов имеется.

Публично-правовая природа бюджетного кредита определяет особенности его правового регулирования, в частности, наличие специальных требований к заемщику, целевому характеру использования полученного кредита и способам обеспечения его возврата.

При проведении государственной политики, направленной на поддержку регионов и муниципальных образований в условиях устранения и противодействия последствиям коронавирусной инфекции, ряд этих положений скорректирован на временных условиях, как, например, Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса РФ и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году»¹, а также Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты

¹ См.: Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ (с изм. и доп. от 21 ноября 2022 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» // СЗ РФ. 2020. № 17, ст. 2698; 2022. № 48, ст. 8315.

Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году»¹.

В статье 93.3 БК РФ «Предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам» предусмотрена возможность возникновения кредитных отношений между Российской Федерацией и субъектом РФ, между субъектом РФ и муниципальным образованием, а также между муниципальным районом (городским округом с внутригородским делением) и входящими в его состав муниципальными образованиями. Модель кредитных отношений между субъектами РФ в данной статье прямо не предусмотрена.

В условиях отсутствия специального закрепления такой возможности закономерно предположить, что субъекты Российской Федерации подобной практики опасались. Как показывает анализ судебной практики, споров по такого рода отношениям не было, с большой вероятностью потому, что они не формировались.

Важный аспект правового регулирования – его содержательная ясность и последовательность формализованного правила, на что неоднократно обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации².

Анализ Федерального закона от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ, а также Федерального закона от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ позволяет сделать вывод о недостаточной степени системности правового регулирования, которое они формируют.

Так, положения института предоставления, использования и возврата бюджетного кредита тесно связаны с институтами учета доходов

¹ См.: Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ (с изм. и доп. от 29 ноября 2021 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году» // СЗ РФ. 2020. № 42, ч. 2, ст. 6514; 2021. № 49, ч. 1, ст. 8148.

² См.: Информация Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля от 19 октября 2021 г. (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

соответствующего бюджета, программы государственных заимствований, полномочий соответствующих органов власти.

Пунктом 3 статьи 23 БК РФ установлено, что бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации включаются в состав единой для всех бюджетов группы доходов «Источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов». В соответствии с п. 4 ст. 46 БК РФ суммы штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за административные правонарушения в области финансов, связанные с неперечислением либо несвоевременным перечислением платы за пользование бюджетным кредитом или его условий¹, относятся к доходам бюджета, средства которого были использованы для предоставления соответствующих бюджетных кредитов.

Согласно статье 99 БК РФ долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В содержании п. 9 ст. 103 БК РФ указывается, что под государственными внутренними заимствованиями субъекта Российской Федерации понимается привлечение от имени субъекта Российской Федерации заемных средств в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Использование в перечисленных статьях словосочетания «бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» опосредует наличие новой формы кредитования – бюджетных кредитов от других субъектов Российской Федерации. Поэтому в дальнейшем не потребуется внесение дополнений в БК РФ в этой части: реализация временно действующих нормативных правил вписывается в действующие системы учета доходов.

Однако данный вывод верен только применительно к тексту БК РФ.

¹ См.: ст. 15.15.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 1 сентября 2023 г.) // СЗ РФ. 2001. № 1, ч. 1, ст. 1; 2022. № 52, ст. 9358.

На первый взгляд, можно сделать вывод о достаточной степени полноты правового регулирования, которое складывается на основании Федерального закона от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ, а также Федерального закона от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ о полномочии субъекта Российской Федерации по предоставлению и привлечению бюджетных кредитов из других региональных бюджетов. Однако, при их применении неизбежно возникновение вопросов об ограничениях, которые установлены БК РФ на иные виды кредитных займов.

В соответствии с закрепленными в БК РФ положениями, процесс по предоставлению бюджетных кредитов представляет собой обязательства для публично-правового образования, связанные с использованием инструментов финансовой поддержки публично-правовых образований, а также общественно значимых видов деятельности юридических и физических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, возникают на основании составов, включающих нормативный правовой акт (муниципальный правовой акт) или принятое в соответствии с этим актом решение главного распорядителя бюджетных средств. Если предоставление бюджетного кредита осуществляется из бюджета государства, то государство предоставляет денежные средства на выдачу кредита в соответствии с заключенным договором. После того как субъект Российской Федерации возвращает бюджетный кредит, он также возвращает денежные средства своего бюджета и оплачивает проценты. Финансовую поддержку получают для решения государственных (и муниципальных) задач государственные и муниципальные предприятия, в ведении которых они находятся. В данном случае эта финансовая поддержка осуществляется для поддержания стабильности бюджетной системы¹. Вопрос о том, что же из себя представляет финансовая поддержка, не имеет однозначного ответа в теории финансового права и законодательстве в сфере финансов. Оказание финансовой помощи кредитной организации ее учредителями (участниками) и иными лицами

¹ См.: Швецова И.В., Королев С.Ю. Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии // Право. Законодательство. Личность. 2020. № 1-2. С. 10-13.

предусмотрено пп.1 п. 1 ст. 189.15 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», где говорится, что такая помощь может быть оказана посредством «размещения денежных средств на депозите в кредитной организации со сроком возврата не менее чем через шесть месяцев и с начислением процентов по ставке, не превышающей процентной ставки рефинансирования Банка России»¹. Предоставление финансовой поддержки, исходя из смысла закона, представляет собой размещение денежных средств под проценты. В нормах закона также дается определение финансовой помощи. Как справедливо отмечает Х.В. Пешкова, «Правовой режим финансовой помощи также включает регламентацию условий ее предоставления. Условия предоставления финансовой помощи – установленные законом требования, соблюдение которых обязательно для выделения общественно-территориальным образованиям соответствующих средств. В широком смысле условиями финансовой помощи является «то, от чего зависит» ее предоставление, «то, что делает возможным» процесс распределения бюджетных средств в соответствующей форме»². Е.А. Бочкарёва говорит о понятиях «финансовая поддержка» и «финансовая помощь» как равнозначных в теории финансового права. Отмечая, что «Основным инструментом перераспределения бюджетных средств является предоставление субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям различных видов финансовой помощи, которые, наряду с налоговыми и неналоговыми доходами, а также заемными средствами, являются одним из источников наполнения их бюджетов»³. Предоставление денежных средств по договору, к примеру, кредита является одной из форм предоставления финансовой поддержки. Представляется, что получателями бюджетный кредит рассматривается в качестве финансовой

¹ См.: ст. 1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43, ст. 4190; 2023. № 43, ст. 4190.

² См.: Пешкова Х.В. Правовой режим финансовой помощи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. С. 15.

³ См.: Бочкарёва Е.А. Правовое регулирование предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С.3.

поддержки¹. Пунктом 18 Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 92н (с изм. и доп. от 04.12.2018 г.) «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет государственной помощи» ПБУ 13/2000» отмечается, что «Предоставленная организации выгода, которая не может быть обоснованно оценена (оказание консультационных услуг на безвозмездной основе, предоставление гарантий, беспроцентные займы или займы с пониженным процентом и др.), а также не может быть отделена от нормальной хозяйственной деятельности организации (например, государственные закупки), для целей раскрытия информации в бухгалтерской отчетности считается прочими формами государственной помощи»². В свою очередь, важными составляющими финансовой поддержки в форме предоставления бюджетного кредита следует считать финансирование расходов на реализацию рассматриваемых льгот, осуществление которого должно происходить исключительно в пределах предоставленной на эти цели финансовой поддержки в виде бюджетных кредитов, источником которых являются вышестоящие, или нижестоящие бюджеты. Совсем недавно в БК РФ был внесен ряд изменений и дополнений, коснувшиеся введения бюджетного кредита на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, что дает возможность регионам развивать экономику и повышать уровень жизни населения с учетом нынешней ситуации в стране и мире. Осуществление финансовой поддержки путем предоставления бюджетного кредита необходимо для пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов); выделения средств специальных казначейских кредитов (на срок до 15 лет по ставке 3% годовых)³; для погашения долговых

¹ См.: *Швецова И.В., Королев С.Ю.* Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии // *Право. Законодательство. Личность.* 2020. № 1-2. С. 10-13.

² См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 92н (с изм. и доп. от 4 декабря 2018 г.) «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет государственной помощи» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства РФ от 31 марта 2023 г. № 525 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального

обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования); для обеспечения реализации целей, определенных в федеральном законе, законах субъектов и нормативных правовых актах муниципальных образований о бюджете на соответствующий год и плановый период; для финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов и др. Финансирование данных направлений способствует регулированию бюджетного дефицита бюджета бюджетной системы. Составной частью финансовой деятельности государства является оказание финансовой поддержки в виде предоставления бюджетного кредита.

Следовательно, бюджетный кредит – это финансовая возмездная, срочная поддержка, оказываемая публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию на условиях возвратности в рамках бюджетных ассигнований для решения публично-правовых задач и проблем, которые временно возникают в процессе исполнения бюджетов публично-правовым образованием, а также покрытия дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и юридическому лицу для реализации публичных целей, предусмотренных законодательством. Финансовая поддержка может быть оказана в виде льготного кредитования путем снижения ставок по кредитам или реструктуризации кредита.

Кредитные отношения, в которых государство или органы местного самоуправления выступают в качестве кредиторов, строятся в соответствии с общими принципами, но их реализация на практике имеет существенные особенности.

Не всякое правоотношение, возникающее в случае передачи ценностей, где некий промежуток времени отделяет их от получения эквивалента, следует воспринимать в качестве кредитного правоотношения. Если исходить из такой точки зрения, то в число кредитных необходимо было бы внести отношения, которые образуются при купле-продаже, поставке, подряде, перевозке, т.е. такие,

которые представляют собой передачу товаров или предоставление услуг до осуществления их оплаты¹.

Вывод, сделанный Л.Г. Ефимовой, по поводу понятия кредитного правоотношения, основанный на определении кредитного правоотношения, которое выдвинул еще в 60-х гг. Э.Г. Полонский², представляется недостаточно обоснованным. Так, по мнению Л.Г. Ефимовой, «все кредитные правоотношения сводились, в основном, к договору займа»³. Возникающие между Российской Федерацией и ее субъектом на основании договора бюджетного кредита правоотношения по своей отраслевой принадлежности являются бюджетно-правовыми и имеют ряд отличий от отраслевой принадлежности правоотношений, которые складываются между юридическим лицом и государством. Такое положение можно объяснить различиями в субъектном составе. Возникающие между сторонами отношения подчинены принципам бюджетного права.

Для реализации закрепленного в Конституции РФ принципа самостоятельности местного самоуправления необходима устойчивая финансовая база муниципальных образований. В связи с этим государство вынуждено оказывать им постоянную финансовую помощь в форме межбюджетных трансфертов, что не способствует повышению деловой активности населения, проживающего в границах территории соответствующего муниципального образования. Дальнейшее развитие и укрепление местного самоуправления возможно при обеспечении финансовыми ресурсами муниципальных образований не столько в форме финансовой помощи государства, сколько за счет источников доходов, способствующих увеличению заинтересованности органов местного самоуправления в развитии предпринимательской и иной деятельности на

¹ См.: *Швецова И.В., Королев С.Ю.* Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии // *Право. Законодательство. Личность.* 2020. № 1-2. С. 10-13.

² См., например: *Компанеев Е.С., Полонский Э.Г.* Применение законодательства о кредитовании и расчетах. М., 1967. С. 12.

³ *Ефимова Л.Г.* Теория и практика заемно-кредитных правоотношений // *Юридический мир.* 2000. № 2. С. 34-42.

территории, находящейся под их юрисдикцией¹. В то же время управление муниципальным долгом и муниципальными активами, предоставление муниципальных гарантий и бюджетных кредитов, осуществление муниципальных заимствований относятся к ведению органов местного самоуправления.

Финансовые отношения в сфере бюджетного кредитования возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Полагаем, что к отличительным чертам финансовых правоотношений, возникающих в сфере бюджетного кредита, следует отнести:

- обязательное участие государства в качестве субъекта отношений по бюджетному кредиту;
- привлечение денежных средств в виде бюджетного кредита для реализации публичных задач государства;
- осуществление денежно-кредитного регулирования государством с помощью бюджетного кредита для решения, например, бюджетного дефицита².

Выделенные черты отношений в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита являются отличительными и по отношению к банковскому кредитованию.

В области бюджетного кредита соответствующие отношения возникают по поводу государственных финансовых ресурсов или финансовых ресурсов муниципальных образований. Одна из сторон всегда представлена публично-правовым образованием.

Например, предоставление юридическим лицам бюджетного кредита имеет свои особенности, четко обозначенные в БК РФ. Бюджетный кредит юридическому лицу выдается только при условии обеспечения заемщиком исполнения своего обязательства по возврату кредита: поручительство, банковская гарантия, государственные или муниципальные гарантии, залог имущества в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Последнее из

¹ См.: *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3-4.

² См.: *Швецова И.В., Королев С.Ю.* Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии // *Право. Законодательство. Личность.* 2020. № 1-2. С. 10-13.

перечня условий (залог имущества) применяется только к юридическим лицам и муниципальным образованиям, а к бюджету субъекта РФ не относится. Исследование вопросов, относящихся к предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов публично-правовым образованиям, предопределило необходимость анализа порядка предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов юридическим лицам.

Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов, а также за счет средств бюджетов субъектов РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, для целей закупки и доставки топлива, муки и других товаров по перечню, утверждаемому нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, в соответствующие субъекты РФ.

По мнению И.А. Медведевой, «возможности получения таких кредитов ограничены, большинство предприятий, испытывающих потребности в привлечении значительных инвестиционных ресурсов, не имеют доступа к средствам целевых иностранных кредитов»¹. На сегодняшний день бюджетный кредит юридическим лицам помог бы при восстановлении процесса деятельности после пандемии, поскольку условия предоставления такого вида кредита значительно выгоднее банковского кредитования.

Особенности предоставления Российской Федерацией юридическим лицам бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов устанавливаются ст. 93.5 БК РФ, а особенности предоставления Российской Федерацией бюджетных кредитов иностранным государствам, иностранным юридическим лицам – гл. 15 БК РФ.

Выдача бюджетного кредита носит целевой характер, что позволяет в настоящее время и юридическим лицам решать приоритетные публичные задачи.

¹ Медведева И.А. Оценка соблюдения принципов бюджетного кредитования // Вестник ТвГУ. Серия: Экономика и управление. 2014. № 2. С. 137-138.

Рассматривая специфику предоставления бюджетного кредита юридическим лицам за счет средств целевых иностранных кредитов необходимо обращаться к ст. 93.5 БК РФ. Основываясь на содержании данной статьи бюджетные кредиты за счет средств целевых иностранных кредитов могут предоставляться Российской Федерацией субъектам РФ, муниципальным образованиям и юридическим лицам. Предоставление бюджетных кредитов осуществляется в соответствии с Программой государственных внешних заимствований Российской Федерации, в которой отражаются цели предоставления бюджетного кредита, его сумма предоставляемого бюджетного кредита, срок кредитования, конечный получатель¹. Основания, порядок предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов устанавливаются условиями соответствующих договоров.

Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться не только за счет средств целевых иностранных кредитов, но и при иных, определенных в нормативном правовом акте, условиях. К примеру, в соответствии с Постановлением Правительства Тюменской области «Об утверждении Положения о предоставлении бюджетных кредитов юридическим лицам»² такие случаи были закреплены. Кроме того, бюджетный кредит может быть предоставлен юридическому лицу для целей закупки и доставки топлива, муки и других товаров по перечню, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 г. № 24 «Об утверждении перечня товаров, для целей закупки и доставки которых в субъекты Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза

¹ См., например: Приложение 38. Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов ФЗ «О Федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

² См.: Постановление Правительства Тюменской области от 19 января 2018 г. № 15-п «Об утверждении Положения о предоставлении бюджетных кредитов юридическим лицам». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.01.2023).

грузов, могут предоставляться бюджетные кредиты юридическим лицам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены такие районы и местности»¹, в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов в Тюменской области, перечень которых утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)»², в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных законом об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Предоставление бюджетного кредита может быть осуществлено на условиях возмездности в тех случаях, когда иное положение не закреплено нормами БК РФ или законами о бюджете, а также возвратности и срочности. Если иное не установлено договором, обязанность по возврату бюджетных кредитов, а также по внесению платы за пользование ими считается исполненной с момента совершения операции по зачислению (учету) денежных средств на единый счет соответствующего бюджета. Исполнение возврата бюджетного кредита должно быть осуществлено в срок, который не может превышать три года. Способами обеспечения исполнения обязательств юридического лица по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором, может быть залог имущества в размере не менее 100 процентов предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности. Бюджетный кредит должен

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 г. № 24 (с изм. и доп. от 31 августа 2017 г.) «Об утверждении перечня товаров, для целей закупки и доставки которых в субъекты Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, могут предоставляться бюджетные кредиты юридическим лицам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены такие районы и местности» // СЗ РФ. 2017. № 5, ст. 784; 2017. № 37, ст. 5529.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 2000 г. № 402 (с изм. и доп. от 6 декабря 2016 г.) «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» // СЗ РФ. 2000. № 22, ст. 2316; 2016. № 50, ст. 7120.

предоставляться с одновременным начислением и уплатой процентов за пользование кредитом в размере 2,125 процента годовых, что определяется в договоре¹. Данные критерии позволяют выдавать бюджетный кредит организации, выигравшей тендер.

Рассматривая предоставление бюджетного кредита юридическим лицам за счет средств бюджетов, следует отметить ряд особенностей, которые влияют на его характеристику. Например, только лишь у одной стороны правоотношения – кредитора имеется государственно-правовая составляющая. Такое положение дает органу власти право регламентировать своими решениями действия кредитора, предоставляющего юридическому лицу бюджетный кредит, устанавливая размеры, сроки возврата и плату за пользование бюджетными средствами в своих правовых актах.

Если бюджетный кредит предоставляется юридическому лицу, то получатель обязан вернуть его в установленный срок, уплатить проценты за пользование кредитом, а также предоставить информацию и отчет об использовании бюджетного кредита в органы, исполняющие бюджет и контрольные органы. Бюджетные кредиты предоставляемые юридическому лицу могут быть как процентными, так и беспроцентными, а предоставление их осуществляется на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены в соответствующих бюджетах².

На практике существуют случаи невозврата и несвоевременного погашения выданного бюджетного кредита. Например, согласно материалам одного из судебных дел «Министерство финансов Республики Саха (Якутия) обратилось в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с иском заявлением к открытому

¹ См.: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 29 марта 2018 г. № 66 (с изм. и доп. от 5 июля 2022 г.) «Об утверждении Порядка предоставления из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) бюджетных кредитов юридическим лицам» // URL: www.docs.cntd.ru/document/44668845 (дата обращения: 31.01.2023).

² Швецова И.В. Особенности финансовых правоотношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов юридическими лицами // Сб. матер. межд. науч.-практич. конференции «Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики» (Саратов, 23 июня 2020 г.). URL: www.ctyua.rf. (дата обращения: 22.06.2023).

акционерному обществу «Саханефтегазбыт» о взыскании пени за несвоевременное погашение кредита по договору о предоставлении бюджетного кредита от 8 мая 2011 г. № 16/07-к в размере 50 939 368 млн. рублей 9 копеек за период с 26 декабря 2011 г. по 6 ноября 2012 г.»¹.

Анализируя материалы судебной практики по вопросам предоставления, использования и возврата бюджетного кредита юридическому лицу, можно увидеть в решении судов определенную закономерность. В большинстве случаев сутью судебных споров являлось нарушение юридическим лицом срока возврата предоставленного бюджетного кредита, за которое оно привлекалось к административной ответственности².

В отношении юридических лиц государство может и должно осуществлять контроль за целевым использованием бюджетного кредита. В целях выделения бюджетного кредита юридическим лицам, которые устанавливаются при утверждении бюджета на очередной финансовый год возможны различия, так как зависят в каждом субъекте РФ от публично-правового образования и принимаемого им закона о бюджете. Что подтверждается нормативно-правовыми документами и материалами судебной практики³. В действующем законодательстве не предусмотрена возможность предоставления из бюджета субъекта бюджетного кредита юридическому лицу для каких-либо целей помимо завоза грузов в субъекты РФ, которые расположены в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В наши дни существует необходимость расширения перечня оснований при предоставлении бюджетного кредита из

¹ Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа Российской Федерации от 30 октября 2013 г. № Ф02-4865/13 по делу № А58-7506/2012 «Кассационная жалоба открытого акционерного общества «Саханефтегазбыт» на решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 8 апреля 2013 г.». Документ опубликован не был. Доступ из ИПП «Гарант».

² См., например: Постановление Судебного участка № 42 г. Николаевска-на-Амуре и Николаевского района Хабаровского края по делу №5-154/2016 от 12 февраля 2016 г. «Об административном правонарушении в отношении должностного лица - генерального директора ООО «ЖКХ Оремиф», о неисполнении обязанности по своевременному возврату бюджетного кредита». URL: www.bsr.sudrf.ru/bigs/portal (дата обращения: 16.04.2023).

³ Определение Верховного суда Российской Федерации от 10 июня 2009 г. № 46-ГО9-8 «Об отмене решения в связи с прекращением производства по делу». URL: www.vrsf.ru (дата обращения: 20.08.2023).

бюджета публично-правового образования. Предоставление бюджетного кредита для реализации юридическими лицами приоритетных направлений в развитии Российской Федерации позволит обеспечить публичный интерес. Интересный опыт предоставления бюджетных кредитов имеется в США (для финансовой поддержки нуждающихся студентов, последним из бюджета может быть предоставлен бюджетный кредит)¹. Известно, что в Российской Федерации важным вектором роста выступают приоритетные направления развития науки, технологий и техники², поэтому целесообразность стимулирования таких направлений в виде предоставления юридическим лицам бюджетных кредитов является крайне целесообразным. Таким образом, каждое публично-правовое образование сможет осуществлять регулирование приоритетных направлений развития, в которых оно испытывает потребность.

Просматривается необходимость, в силу выделения бюджетного кредита под незначительный процент, по сравнению с коммерческим кредитом, закрепления и расширения в БК РФ перечня основных целей, для достижения которых юридическому лицу может выделяться бюджетный кредит, так как четкое установление этих целей должно соответствовать современной экономической обстановке в государстве и способствовать четкости и целесообразности в использовании бюджетных денежных средств.

Вследствие этого, необходимо внести дополнение в абзац 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ следующего содержания: *«Бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации: на развитие IT-технологий, химических технологий, энергосберегающих технологий, реализацию социальных проектов, обеспечение экологической безопасности».*

¹ См.: *Богданова А.В.* Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 167.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899 (с изм. и доп. от 16 января 2015 г.) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 28, ст. 4168; 2015, № 51 (часть III), ст. 7313.

Финансовые правоотношения, возникающие в сфере бюджетного кредитования юридических лиц, также имеют отличительные черты:

- обязательное участие государства в качестве субъекта отношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита;
- использование средств, полученных в виде бюджетного кредита, для реализации публичных задач государства¹;
- привлечение из средств целевых иностранных кредитов, цели предоставления которого предусмотрены программой государственных внешних заимствований, государство так же, как и в случае предоставления бюджетного кредита из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использовать для осуществления денежно-кредитного регулирования.

Основываясь на характеристиках предоставления, использования и возврата бюджетного кредита юридическим лицам, следует подчеркнуть, что и цели бюджетного кредитования – это решение публичных задач государства. Предоставляя бюджетный кредит юридическому лицу государство тоже выступает как кредитор. Использование бюджетного кредита юридическими лицами осуществляется для решения приоритетных задач в конкретном регионе страны. Безусловно, для юридических лиц бюджетный кредит является достаточно мощной поддержкой для развития, по сравнению с банковским кредитованием. Юридические лица как участники отношений в сфере использования бюджетного кредита также обладают закрепленными в законодательстве правами и обязанностями. Заключив договор о предоставлении бюджетного кредита юридическое лицо становится участником бюджетного процесса, поскольку является получателем бюджетных средств. К особенностям правовой природы, характеризующим финансовые правоотношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов юридическим лицам, следует отнести их властно-имущественный характер, при котором реализуются публичные интересы.

¹ См.: *Швецова И.В., Королев С.Ю.* Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии // *Право. Законодательство. Личность.* 2020. № 1-2. С. 10-13.

В данном параграфе ставилась одна из основных задач – четко определить содержание правоотношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов. Отличительной чертой данных правоотношений является объект правового регулирования – централизованные денежные фонды (бюджеты) федерального, регионального и местного уровней. Так, положения института предоставления, использования и возврата бюджетного кредита тесно связаны с институтами учета доходов соответствующего бюджета, программы государственных заимствований, полномочий соответствующих органов власти.

Несомненно, договор, согласно которому осуществляется предоставление бюджетного кредита, следует рассматривать в качестве отдельного вида договора, в котором наличествуют признаки, как договора займа, так и кредитного договора. Определено, что формой предоставления финансовой помощи является предоставление денежных средств по договору, например, бюджетного кредита¹. Для получателей бюджетный кредит является финансовой помощью. Поэтому, закономерно сделать вывод, что финансовая поддержка посредством предоставления бюджетных кредитов – это возмездная, срочная и возвратная поддержка, оказываемая публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию в рамках бюджетных ассигнований для реализации публично-правовых целей и решения проблем, которые временно возникают в процессе исполнения бюджетов публично-правовым образованиям, а также покрытия дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и юридическому лицу для реализации публичных целей, предусмотренных законодательством. Финансовая поддержка может быть оказана в виде льготного кредитования путем снижения ставок по кредитам или реструктуризации кредита².

¹ См.: *Швецова И.В., Королев С.Ю.* Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии // *Право. Законодательство. Личность.* 2020. № 1-2. С. 10-13.

² См.: *Швецова И.В., Королев С.Ю.* Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии // *Право. Законодательство. Личность.* 2020. № 1-2. С. 10-13.

2.2. Особенности финансовых правоотношений по предоставлению и использованию бюджетных кредитов публично-правовым образованиям

Природа финансовых правоотношений предполагает установленную определенность в реализации прав и обязанностей их участников. Отсюда следует, что осуществление лицом властно-имущественных полномочий должно происходить на основе корреспондирующих прав и обязанностей другого участника в предусмотренные сроки и в установленном законом порядке. К особенностям правовой природы финансовых правоотношений¹ по предоставлению, исполнению и возврату бюджетных кредитов Российской Федерации, субъектам РФ, местным бюджетам, юридическим лицам необходимо отнести, как было указано ранее, их властно-имущественный характер, в котором выражаются публичные интересы.

Для детального анализа особенностей, возникающих из правоотношений в области предоставления, возврата и использования бюджетного кредита публично-правовому образованию, важно рассмотреть подробнее действующие в данной сфере нормативные правовые акты.

Нормами бюджетного законодательства (ст. 93.2 БК РФ) предусматривается ряд условий, соблюдение которых дает возможность предоставления бюджетных кредитов.

В БК РФ при переходе от общих положений к конкретным условиям предоставления бюджетного кредита закрепляются все субъекты, которые могут вступать в кредитные отношения с публично-правовым образованием.

¹ См., например: «В финансовом правоотношении главным в складывающихся юридических связях следует рассматривать финансовое обязательство, которое требуется исполнить, исходя из сложившейся правовой ситуации. То есть финансирование как снабжение денежными средствами, финансовыми ресурсами является самостоятельной составляющей финансового права, а кредитование как специфическая, несвойственная для государства деятельность, но все же присутствующая в праве многих стран, выступает в качестве одной из форм финансового обеспечения затрат, при которой расходы субъекта покрываются за счет бюджетных кредитов, предоставляемых на основе принципа, в первую очередь, возвратности» (*Запольский С.В.* К вопросу о природе финансовых правоотношений // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. труд. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2011 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2011. С. 59-61).

Установленный в ст. 93.3 БК РФ порядок предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам, содержит перечень вариантов по предоставлению бюджетных кредитов из бюджета одного публично-правового образования другому.

Требования к порядку предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), а именно: цель и предмет; условия предоставления, срок и дата возврата бюджетного кредита; его сумма; размер платы за использование; ответственность сторон за нарушение условий договора; порядок разрешения споров; права и обязанности сторон, – все это закреплено в Постановлении Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальным образованиям)»¹ (далее – Постановление Правительства № 721).

Поскольку предмет договоров при предоставлении бюджетного кредита напрямую затрагивает фискальные интересы государства, а, следовательно, всего общества, императивные ограничения, установленные для участников договорных отношений, призваны обеспечить защиту государственных интересов от недобросовестных действий субъектов, получивших определенную свободу в осуществлении своих прав².

На сегодняшний день бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета предоставляется субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) в размере, не превышающем одной двенадцатой утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), при условии его возврата не позднее последнего рабочего дня текущего

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 (с изм. и доп. от 29 марта 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // СЗ РФ. 2013. № 3, ст. 4450; 2023. № 14, ст. 2464.

² См.: *Рукавишников И.В.* Особенности бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2016. № 6. С. 22-27.

финансового года.

Это снижает нагрузку по затратам на обслуживание имеющегося государственного долга на бюджеты субъектов РФ, а также позволяет оперативно использовать временно свободные средства единого счета федерального бюджета.

Данное законоположение способствует укреплению правового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при получении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Основные результаты фактических положительных последствий принятия федерального закона заключаются в формировании дополнительного инструмента более гибкой бюджетной политики, направленной на снижение уровня государственного долга субъектов Российской Федерации, а также снижение их зависимости от коммерческих кредитов. Назначение данного типа бюджетного кредита обусловлено задачами обеспечения устойчивого равномерного развития регионов, решить которые в условиях федеративного государства при децентрализованном типе бюджетного устройства только закреплением постоянных доходных источников регионального и муниципального уровней невозможно. Необходимой также является практика межбюджетного выравнивания, которая связана с формированием разного типа межбюджетных потоков, включая и бюджетные кредиты. Поэтому не случайно бюджетные кредиты, в том числе на финансирование дефицита бюджета (форма кредитования, применявшаяся до введения в действие ст. 93.6 БК РФ), рассматривались в практике бюджетной деятельности как форма финансовой поддержки регионов и муниципальных образований. Данное направление сохраняется и в настоящее время ввиду очевидной низкой стоимости данного кредитного ресурса – на уровне 0,1 % годовых¹.

¹ См.: Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50, ч. 1, ст. 8760.

В своем Постановлении от 20 июля 2011 г. № 20-П¹ Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что Конституция Российской Федерации не предусматривает непосредственно какой-либо конкретный вариант размещения бюджетных средств, она определяет общие принципы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, обуславливая определенную свободу усмотрения федерального законодателя при осуществлении финансового регулирования, вместе с тем обязывает его на создание юридических механизмов поддержания правопорядка в этой сфере в соответствии с общими целями государства.

Обращаясь к вопросу об особенностях исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией в отношении бюджетных средств, Конституционный Суд Российской Федерации приходит к следующим выводам: само по себе установление особенностей исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя; исходя из предназначения федерального бюджета как материальной основы реализации конституционных функций публичной власти, в том числе функций социального правового государства (ст. 1, 2, 7 и 18 Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель вправе определить не только порядок правомерного использования бюджетных средств, но и меры их адекватной защиты; введение дополнительных мер защиты средств федерального бюджета не может рассматриваться как несовместимое с требованиями ст. 8 ч. 2 Конституции Российской Федерации, поскольку подобные меры обусловлены объективной спецификой соответствующего объекта публичной собственности, направлены на

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33, ст. 4948.

поддержание экономического суверенитета государства и надлежащих финансовых условий, для эффективного обеспечения органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации и при этом не посягают на основное содержание конституционных прав субъектов экономической деятельности.

Конституционно-правовые статусы местного самоуправления, а также органов государственной власти формируют единый механизм управления делами государства, в рамках которого между этими органами и органами МСУ осуществляется взаимодействие по воплощению, «в конституционно закрепленных пределах на соответствующей территории функций демократического правового и социального государства»¹.

Изложенное дает основание считать, что Федеральным законом от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части изменения срока предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счете бюджета предоставляется субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в размере, не превышающем одной двенадцатой утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), при условии его возврата не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года, если не нарушаются пределы бюджетной компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Нормы этого закона не противоречат установлениям Конституции Российской Федерации и направлены

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» // СЗ РФ. 2016. №19, ст. 2774.

на реализацию гарантированных ею прав, свобод и законных интересов человека и гражданина посредством формирования дополнительного инструмента обеспечения финансовой стабильности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при исполнении, возложенных на них, расходных обязательств.

Законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»¹ содержание БК РФ было дополнено статьей 93.6.

Модель данного вида бюджетного кредита, введенная первоначально, сохраняется и в настоящее время, ее изменения связаны либо с установлением корреляции с иными бюджетно-правовыми институтами, в которые вносятся изменения, либо с корректировками, обусловленными задачами текущей финансовой политики.

Например, в 2019 г. БК РФ подвергся изменениям в связи с формированием казначейской системы исполнения бюджета, уточнен ряд понятий, в том числе: единый счет бюджета и остаток средств по нему. Эти редакционные правки отразились и в содержании ст. 93.6 БК РФ.

В период с 2015 г. по настоящее время были внесены коррективы в срок предоставления данного типа бюджетного кредита, что вызвано как задачами текущей финансовой политики, так и отработкой механизма его предоставления, возврата и взыскания в случае несвоевременного возврата².

¹ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2331; 2021. № 52 (часть I), ст. 8973.

² См., например: с 2016 г. – до 50 дней (Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 381-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»); с 2018 г. – до 90 дней (Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2018 году»); с 2019 г. – до 180 дней (Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений»); с 2020 г. – до 240 дней и продлен предельный срок его возврата до 15 декабря текущего финансового

Подводя некоторый итог, отметим, что введение данного инструмента в практику бюджетной деятельности в Российской Федерации с 2013 г. связывалось с задачей повышения эффективности использования временно свободных средств федерального бюджета за счет формирования правовой основы управления остатками средств на едином счете федерального бюджета.

Узаконение данного типа бюджетного кредита обусловлено задачами обеспечения устойчивого равномерного развития регионов.

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на едином счете бюджета характеризуется следующими особенностями:

1. Особенности договора о бюджетном кредите на пополнение остатков средств на едином счете бюджета:

1) особый субъектный состав – предоставляется от имени Российской Федерации (кредитора) территориальными органами Федерального казначейства Российской Федерации на основании договора, заключаемого с субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (заемщиком);

2) цель его предоставления – исключительно для пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

3) источник финансирования – предоставляется исключительно за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета;

4) способ определения платы за пользование – предполагает взимание платы за пользование по ставке, устанавливаемой раз в год в федеральном законе о федеральном бюджете;

года (Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты»); с 2022 г. – в п. 2 ст. 93.6 БК РФ слова «за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, на срок, не превышающий 240 дней», изъяты, словосочетание «15 декабря» заменено на «последнего рабочего дня» (Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году»).

5) порядок обеспечения – предоставление осуществляется без дополнительного обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита, уплаты процентов, штрафов и пеней;

б) установление в Бюджетном кодексе Российской Федерации обязательных условий, касающихся:

– максимального предельного размера бюджетного кредита, доступного для получения субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием): не более 1/12 от утвержденного объема доходов регионального (местного) бюджета без учета межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;

– возврате кредита – не позднее последнего рабочего дня;

7) установление запретов, касающихся:

– предоставления указанного кредита при наличии у субъекта РФ размещенных на банковских депозитах бюджетных средств (данный запрет призван обеспечить эффективность в использовании бюджетных средств);

– реструктуризации задолженности.

Детальное регулирование изложенной в БК РФ модели осуществляется подзаконными нормативными актами.

Согласно п. 2 ст. 93.6 БК РФ бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета предоставляется в порядке, установленном Правительством РФ. На сегодня действие п. 2 ст. 93.6 БК РФ приостановлено до 1 января 2024 г. в части срока возврата бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, предоставляемых в соответствии с ч. 41 ст. 9 ФЗ от 21 декабря 2022 г. № 448-ФЗ¹.

¹ См.: Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. 2022. № 48, ст. 8315; 2023. № 32 (часть I), ст. 6148.

Правоотношения по поводу данного типа бюджетного кредита также регламентированы Приказом Минфина № 231н.

Пунктом 5 ст. 93.6 БК РФ устанавливается, что в случае невозврата заемщиком бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в установленный срок, взыскание задолженности по нему, включая штрафы и пени за нарушение срока возврата, установленного договором, осуществляется за счет налогов, сборов и иных обязательных платежей, подлежащих распределению в бюджет заемщика, в порядке, установленном Приказом Приказ Минфина № 117н. Данный приказ применяется к правоотношениям, возникшим с 1 января 2021 г.¹

Статья 93.6 БК РФ устанавливает рамочное правовое регулирование, основное содержание которого осуществляется Постановлением Правительства № 721, а также Приказами Минфина № 231н и 117н.

В Постановлении Правительства № 721, а также в ст. 93.6 БК РФ не устанавливаются правила относительно порядка исчисления сроков кредитования. В Приказе Минфина № 231н было предусмотрено, что договор о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета считается заключенным с момента его подписания сторонами. Однако срок кредитования исчисляется с даты получения кредита. Датой получения кредита является дата фактического зачисления на единый счет бюджета заемщика денежных средств, что должно быть реализовано не позднее третьего рабочего дня, следующего за представлением в Управление Федерального казначейства обращения на заключение дополнительного соглашения. С этого же дня оно считается заключенным.

¹ Ранее действовал Приказ Минфина России от 26 июля 2013 г. № 73н (с изм. и доп. от 25 ноября 2020 г.) «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // Российская газета. 2013. 25 сент., № 214; Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

На основании изложенного можно полагать, что коллизии в регламентации сроков предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете отсутствуют.

Согласно п. 2 ст. 93.6 бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета должен предоставляться в порядке, установленном Постановлением Правительства № 721, где в п. 1(1) предусмотрено, что кредит предоставляется, если на дату заключения договора о предоставлении кредита субъектом Российской Федерации не были допущены в отчетном финансовом году невозвраты по кредиту и (или) не перечислялась оплата за пользование кредитом.

Согласно п. 13 Приказа Минфина № 231н предоставление кредита не осуществляется, если заемщик на дату его представления имеет задолженность в объеме неисполненных обязательств по возврату ранее предоставленной части кредита на основании договора, заключенного в текущем финансовом году.

Согласно п. 24 Приказа Минфина № 231н в заключении договора на предоставление бюджетного кредита будет отказано, если:

а) заемщик не соответствует требованиям, установленным Постановлением Правительства № 721;

б) у заемщика имеется кредитная задолженность, задолженность по уплате штрафов и пеней;

в) Управлением Федерального казначейства ранее в одностороннем порядке расторгнут договор на текущий финансовый год, заключенный от имени заемщика.

Согласно абз. 2 п. 1 статьи 93.2 БК РФ бюджетный кредит, за исключением бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), может быть предоставлен субъекту Российской Федерации, который не имеет просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим публично-правовым образованием.

Изложенное позволяет заключить, что существуют различия в регламентации при заключении договора оснований для отказа на предоставление такого кредита. БК РФ вообще не устанавливает оснований для отказа в предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. В Постановлении Правительства № 721 приведены основания отказа, к которым отнесено наличие нарушения, связанного с невозвратом кредита и/или платы за него, совершенного в предыдущем финансовом году. Там же по тексту употреблено словосочетание «в отчетном финансовом году»¹. Согласно ст. 6 БК РФ отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году.

В Приказе Минфина № 231н учтено, что основанием для отказа в заключении договора, помимо установленного в Постановлении Правительства № 721, является наличие кредитной задолженности текущего финансового года, а также факт расторжения договора на предоставление бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в текущем финансовом году.

Содержание Постановления Правительства № 721 и Приказа Минфина № 231н прямо противоречат смыслу, вытекающему из содержания ст. 93.2 и 93.6 БК РФ, из комплексного толкования которых следует, что кредит для пополнения остатков на едином счете бюджета, в отличие от других бюджетных кредитов, может предоставляться и при наличии задолженности по денежным обязательствам публично-правовому образованию, выступающему кредитором.

В ст. 93.6 БК РФ не регламентированы основания для отказа в предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Исходя из сути п. 1 ст. 93.2 БК РФ, если у заемщика имеется задолженность по денежным обязательствам в отношении какого-либо публично-правового образования, то к нему не может быть применено общее правило о

¹ подп. «б» п. 1(1) Постановления Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 (с изм. и доп. от 29 марта 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // СЗ РФ. 2013. № 3, ст. 4450; 2023. № 3, ст. 4450.

недопустимости предоставления бюджетного кредита заемщику на пополнение остатка средств на едином счете бюджета.

Изложенное позволяет заключить, что использование в Постановлении Правительства № 721 в качестве основания для отказа в предоставлении кредита факта невозврата кредита и/или платы за него в предыдущем финансовом году является расширительным толкованием компетенции Правительства РФ по упорядочению предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета.

Если же у заемщика возникает кредиторская задолженность по договору о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, то ее следует рассматривать разновидностью денежных обязательств перед публично-правовым образованием. Это позволяет заключить, что правила, предусмотренные Приказом Минфина № 231н в части установления отказа в заключении договора и/или предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета могут быть оценены как расширительное толкование компетенции Минфина России по вопросам установления порядка заключения договора на предоставление территориальным органом Федерального казначейства данного типа бюджетного кредита.

В рамках устранения выявленных коллизий требуется внесение изменений в пункт 13 Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 231н «О порядке заключения и форме договора о предоставлении субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета», что: «Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на едином счете бюджета может предоставляться и при наличии задолженности по денежным обязательствам публично-правовому образованию, выступающему кредитором».

Статья 93.2 БК РФ устанавливает рамочное правовое регулирование, основное содержание которого осуществляется Постановлением Правительства № 721, а также Приказами Минфина № 231н и № 117н. Из смысла ст. 2 и 3 БК РФ следует, что нормативное регулирование бюджетных отношений может

осуществляться подзаконными правовыми актами в случаях, когда это прямо предусматривается БК РФ или федеральными законами, принятыми в соответствии с ним. Следовательно, подзаконное нормотворчество необходимо основывать на базовых положениях, закрепленных в БК РФ.

В ст. 93.2 БК РФ, а также в иных его статьях отсутствуют положения относительно порядка исчисления срока предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Согласно Приказу Минфина № 231н такой срок исчисляется с момента фактического поступления денежных средств на счет заемщика, что коррелирует со смыслом положений ст. 433 и 224 Гражданского кодекса РФ: договор будет считаться заключенным с момента передачи соответствующего имущества, если исходя из требований закона необходима передача имущества для заключения договора¹. Передача имущества в рамках отношений бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета очевидно подразумевается, хотя прямо не предусмотрена в тексте БК РФ. В то же время очевидно несовпадение во времени момента заключения договора о предоставлении данного типа кредита и момента фактической выдачи займа.

Из изложенного можно сделать вывод, что существование возможности неоднозначного толкования положений перечисленных нормативных правовых актов реально, включая вариант произвольного изменения начала исчисления срока действия договора о бюджетном кредите на пополнение остатка средств на едином счете, установленное Приказом Минфина № 231н. Для ее устранения рекомендуется внести изменения в п. 2 ст. 93.6 БК РФ.

Судебная практика относительно нарушения сроков предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета не сложилась. В электронной системе учета судебных актов, принятых в Российской Федерации, отсутствуют решения по такого рода делам как в период действия законодательства, предусматривающего срок предоставления кредита в 30 – 240

¹ Подробнее, см.: Брагинский М.И. Договорное право: в 5 кн. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. М.: Статут, 2011. С. 14-15.

дней, так и в настоящее время. Это связано с установленным порядком, в рамках которого выявление нарушений, связанных с несвоевременностью и неполнотой при возврате бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, и применение мер принуждения, предусмотренных за данные нарушения бюджетным законодательством, отнесено к компетенции Управления Федерального казначейства, обслуживающего исполнение соответствующего регионального бюджета.

Отсутствует судебная практика об оспаривании действий Управления Федерального казначейства по взысканию суммы кредита, платы за него, а также пеней и штрафов, реализуемых на основании Приказа Минфина № 117н.

Судебной практики по спорам с позиции точности в применении Федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не выявлено¹.

Необходимо подчеркнуть, что Федеральным казначейством установлен случай подачи заемщиком территориальному органу Федерального казначейства субъекта РФ обращения о внесении изменений в договор о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ в части изменения лимита на кредитные средства в сторону уменьшения при наличии у заемщика неисполненного обязательства по возврату кредита на сумму лимита на кредитные средства, установленного ранее, срок по которому не наступил². Снижение доходной базы в период наличия неисполненных обязательств у заемщика по возврату бюджетного кредита может привести к невозврату кредита в установленные сроки.

¹ См.: Решение Советского районного суда г. Орла № 12-296/2019 от 26 ноября 2019 г. по делу № 12-296/2019 / «Жалоба Сапожниковой Е.В. на постановление заместителя руководителя Управления Федерального казначейства по Орловской области». URL: www.sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 11.08.2023).

² См.: Письмо Федерального казначейства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 42-7.4-05/4.0-655 «О снижении доходной базы в период наличия у Заемщика неисполненных обязательств по возврату Бюджетного кредита». Документ опубликован не был. Доступ из ИПП «Гарант».

Следует отметить, что Федеральное казначейство оставляет за собой право отказать территориальным органам в предоставлении бюджетного кредита субъекту Российской Федерации (заемщику) в случаях превышения последним процентного соотношения к сумме лимита на кредитные средства, установленного договором о предоставлении бюджетного кредита, или превышения максимально установленного срока предоставления бюджетного кредита¹.

Таким образом, вопросы координации действий между территориальным органом Федерального казначейства и заемщиком в части учета текущих параметров предоставления бюджетного кредита приобретают первостепенное значение.

С целью снижения риска невозврата бюджетного кредита необходимо обратить внимание заемщиков на возможность определения суммы кредита и срока возврата кредита с учетом прогнозируемого снижения доходов, влияющих на расчет лимита кредитных средств, в случае обращения в период подготовки изменений в закон о бюджете по текущему финансовому году в территориальное Управление Федерального казначейства за предоставлением бюджетного кредита².

Нововведением в предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита является внедрение кредита на опережающее финансирование³, а также специального казначейского кредита. В соответствии с требованиями положений

¹ См.: Приказ Федерального казначейства Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 500 «Об утверждении порядка организации работы территориального органа Федерального казначейства при предоставлении бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)». Документ опубликован не был. Доступ СПС «Консультант Плюс».

² См.: Письмо Федерального казначейства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 42-7.4-05/4.0-655 «О снижении доходной базы в период наличия у Заемщика неисполненных обязательств по возврату Бюджетного кредита». Документ опубликован не был. Доступ из ИПП «Гарант».

³ См.: Письмо Минфина России № 02-11-10/37693, Казначейства России № 07-04-05/07-11122 от 25 апреля 2023 г. «О предоставлении Кредита на опережающее финансирование субъектам Российской Федерации в 2023 году». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

указанных нормативных правовых актов в 2023 году субъектам Российской Федерации могут предоставляться бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в целях опережающего финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Предоставление кредита на опережающее финансирование осуществляется с учетом особенностей, закрепленных пп. 4 - 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2023 г. № 501 «О внесении изменения в п. 12(1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, о приостановлении действия пп. «а» п. 1(1) и п. 2(1) «Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и об особенностях предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации в 2023 году», которым определено, что он предоставляется «в размере, определенном президиумом (штабом) Правительственной Комиссии по региональному развитию в Российской Федерации и не превышающем объем межбюджетных трансфертов, планируемых для предоставления в 2024 году из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации, определенных в соответствии с абз. 2 п. 4 настоящего постановления»¹ (далее – Постановление № 501). Срок возврата Кредита на опережающее финансирование определяется Заемщиком и не может превышать 30 апреля 2024 года включительно.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2023 г. № 501 (с изм. и доп. от 26 августа 2023 г.) «О внесении изменения в п. 12(1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, о приостановлении действия пп. «а» п. 1(1) и п. 2(1) «Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и об особенностях предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. 2023. № 14, ст. 2464; № 36, ст. 6720.

Основными различиями между бюджетным кредитом на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и кредитом на опережающее финансирование являются: цели бюджетного кредита и сроки погашения.

1) Бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете:

- цель предоставления: на усмотрение субъекта РФ;
- срок возврата: не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года.

2) Кредит на опережающее финансирование:

- цели предоставления: реализация мероприятий, способствующих улучшению показателей и достижению результатов указанных в государственных программах, федеральных проектах, являющихся составной частью национальных проектов (программ), включая комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, на софинансирование которых в 2024 году из федерального бюджета предоставляются межбюджетные трансферты для строительства, реконструкции, капитального ремонта и ремонта объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), приобретения объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность), включенных в перечни, утвержденные президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации по представлению Минтранса России (в части объектов транспортной инфраструктуры, включенных в государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы») и Минстроя России (в части иных объектов);

- срок возврата: определяется заемщиком и не может превышать 30 апреля 2024 года включительно.

Казначейству предоставлено право в пределах управления остатками средств на едином счете федерального бюджета предоставлять бюджетам субъектов РФ, чтобы осуществлять опережающее обеспечение финансами расходные обязательства

субъектов РФ, бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в общем объеме до 180 млрд. рублей.

Наряду с этим, возможно предоставление субъектам РФ дополнительно в 2023 году еще одного кредита из федерального бюджета нового вида – специального казначейского кредита¹ (из временно свободных средств казначейства). Специальные казначейские кредиты выдаются на срок до 15 лет и под 3% годовых на реализацию инфраструктурных проектов. Предоставленные бюджетные кредиты позволят нарастить инвестиции и могут потратить их на инфраструктуру сверх лимитов бюджетных обязательств. В 2023 году общий бюджет специальных бюджетных кредитов составляет до 250 млрд. руб. Субъект Российской Федерации обязан возратить специальный казначейский кредит, иначе долг можно будет взыскать за счет налоговых доходов региона или средств, которые планировалось ему перечислить. Особенности использования специальных казначейских кредитов являются: срок предоставления, а также цель предоставления кредита. Предоставление специального бюджетного кредита должно быть оформлено посредством соглашения, заключаемого между Федеральным казначейством и уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

Бюджетный кредит также предоставляется бюджетам субъектов Российской 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 организаций². Такое решение о предоставлении бюджету субъекта

¹ Федеральный закон от 23 февраля 2023 г. № 37-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. 2023. № 9, ст. 1416.

² См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24 февраля 2015 г. № 41 «О предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита в целях погашения долговых

Российской Федерации бюджетного кредита принимает министр финансов Российской Федерации в виде разрешительной надписи на Предложении о предоставлении бюджету субъекта Российской Федерации бюджетного кредита из средств федерального бюджета, подготовленном Департаментом межбюджетных отношений.

Предложение о предоставлении бюджету субъекта Российской Федерации бюджетного кредита из средств федерального бюджета готовится в следующих случаях:

– если кредит, полученный субъектом Российской Федерации от кредитной организации в 2015 г., предоставлен субъекту Российской Федерации на срок свыше 1 года по переменной ставке, привязанной к ключевой ставке Банка России, увеличенной не более чем на 1,5 процента, с условием обязательного изменения ставки по кредиту не позднее чем через 10 календарных дней после изменения ключевой ставки Банка России.

При этом целью привлечения кредита должно являться погашение долговых обязательств¹ (в том числе погашения государственных ценных бумаг) субъекта Российской Федерации;

– при прогнозируемом в силу независящих от субъекта Российской Федерации причин дефиците консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, который приведет (может привести) к невозможности своевременного осуществления в текущем квартале (текущем финансовом году) выплат по кредиту, полученному субъектом Российской Федерации от кредитной организации;

обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций». Документ опубликован не был. Доступ из ИПП «Гарант».

¹ См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № 194н «Об утверждении Порядка передачи Министерству финансов Российской Федерации информации о долговых обязательствах, отраженной в государственной долговой книге субъекта Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований». Документ опубликован не был. Доступ из ИПП «Гарант».

– если объем выплат в текущем финансовом году по кредиту, полученному субъектом Российской Федерации от кредитной организации, не превышает предельного лимита, определенного на текущий финансовый год.

Реализация государственного (муниципального) финансового контроля в отношении целевых межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов возложена на:

- Счетную палату Российской Федерации¹ и Федеральное казначейство – в отношении средств федерального бюджета;
- контрольно-счетные органы субъекта Российской Федерации и органы государственного финансового контроля (органы исполнительной власти) субъекта Российской Федерации – в отношении средств регионального бюджета;
- органы муниципального финансового контроля – в отношении средств муниципального бюджета.

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете².

Следовательно, данный вид бюджетного кредита предоставляется и контролируется Минфином России в отличие от бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), предоставление и контроль в отношении которых возложены на территориальные органы Федерального казначейства.

Проведенное исследование правоотношений, образующихся при предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), позволило

¹ См., например: *Амвросова О.Н., Фирстова Е.С.* Особенности реализации Счетной палатой РФ государственной политики в области финансового контроля // *Гражданское право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития: сб. науч. ст. по матер. межд. науч. симпоз.* (24 октября 2019 г.). Ставрополь, 2019. С. 26-30.

² См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2020 г. № 67н (с изм. и доп. от 16 марта 2022 г.) «Об утверждении Общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» // *Официальный интернет-портал правовой информации.* URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.05.2023).

прийти к выводу, что для них характерен императивный метод правового регулирования. Волеизъявление субъекта РФ (муниципального образования) рассматривается как основание для возникновения, а сторонами данных правоотношений являются Федеральное казначейство и органы государственной власти (местного самоуправления). Из этого следует, что для правоотношений, образующихся при предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), свойственна финансово-правовая природа, а поэтому они должны регулироваться посредством норм финансового (бюджетного) права.

Как верно отметил А.Г. Пауль, «примечательным является то, что фактически бюджетные кредиты являются межбюджетными, так как 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»¹, что закреплено в ряде положений БК РФ.

К примеру, в Законе Саратовской области 30 ноября 2022 г. № 151-ЗСО «Об областном бюджете на 2023 и плановый период 2024 и 2025 годов» предусматривается, что бюджетные кредиты местным бюджетам предоставляются из бюджета области 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 400000,0 тыс. рублей², 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. руб.

¹ Пауль А.Г. Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования // Финансовое право. 2019. № 2. С. 20.

² См.: ст. 7 Закона Саратовской области от 30 ноября 2022 г. № 151-ЗСО (с изм. и доп. от 22 сентября 2023 г.) «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // URL: www.minfin.saratov.gov.ru (дата обращения: 03.01.2023); СЗ Саратовской области. 2022. нояб., № 1.

Одновременно данным законом устанавливается, что возможно предоставление бюджетных кредитов местным бюджетам¹ без предоставления муниципальными образованиями области обеспечения исполнения своих обязательств по возврату бюджетных кредитов, уплате процентных и иных платежей, предусматриваемых соответствующими договорами. А вот финансирование в виде бюджетного кредита юридическим лицам в законе не предусмотрено.

Целью предоставления бюджетного кредита публично-правовому образованию является сокращение недостатка в собственных источниках доходов на уровне субъектов РФ или муниципальных образований. Согласно абз. 2 п. 1 и абз. 3 п. 2 ст. 93.3 БК РФ, в случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается из средств межбюджетных трансфертов (в том числе и из дотаций, но исключая субвенции), средств от отчислений из федеральных (региональных) налогов и сборов, а также налогов, которые в соответствии со специальными налоговыми режимами предусмотрены зачислению в бюджет получателя бюджетного кредита.

Таким образом, сам характер обозначенных санкций показывает, что предоставление бюджетного кредита не только помогает временно сократить дефицит бюджета получателя, но и может способствовать его значительному увеличению. Если бы обязанность Российской Федерации предоставить субъектам РФ или муниципальным образованиям бюджетный кредит была обусловлена причиной недостаточности собственных доходных источников получателей кредита, то публичный субъект – кредитор не должен был бы взыскивать долг и применять штрафные санкции к неисправному должнику – получателю бюджетного кредита. Между тем запрещение кредитору требовать

¹ См.: *Швецова И.В.* Финансово-правовое регулирование бюджетного кредита в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 130-139.

возврата долга противоречило бы как природе кредита, так и действующему законодательству¹.

Согласно заключенному дополнительному соглашению с Министерством финансов России Саратовская область в 2020 г. была полностью освобождена от погашения долга по бюджетным кредитам. В 2021 – 2024 гг. предусмотрено погашение по 5% задолженности, или по 1,25 млрд. руб. ежегодно. По структуре долг более чем наполовину представлен бюджетными кредитами, а также – банковскими. В отношении банковских кредитов Саратовской области удалось снизить среднюю процентную ставку до 5,9% годовых вместо 7,13% в начале года. По результатам проведенной работы сэкономлено более 700 млн. руб.²

На практике субъектам, получившим бюджетный кредит, часто предоставляется реструктуризация долга – основанное на соглашении изменение условий исполнения обязательств (погашения задолженности), связанное с предоставлением отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, изменением объемов и (или) сроков уплаты процентов и (или) иных платежей, предусмотренных действующими договорами (соглашениями) и иными документами, из которых вытекают указанные обязательства³. Задолженности по бюджетному кредиту и начисленным процентам консолидируются и в дальнейшем являются реструктурированной задолженностью по бюджетному кредиту.

Необходимо уточнить, что «Реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам проводится на основании заявления высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которое должно содержать обоснование необходимости проведения реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, сумму задолженности по бюджетным кредитам, которую предполагается реструктурировать с разбивкой

¹ См.: *Ильин А.В.* Предоставление межбюджетных субсидий и позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4. С. 24-26.

² См.: Официальный сайт Правительства Саратовской области. URL: www.saratov.gov.ru (дата обращения: 14.08.2023).

³ См.: п. 1 ст. 105 БК РФ.

по каждому из них на основной долг, проценты, штрафы и пени, а также информацию об источниках и о сроках погашения реструктурированной задолженности»¹.

Реструктуризацию задолженности по бюджетным кредитам проводит Министерство финансов Российской Федерации. Реструктуризация задолженности оформляется дополнительным соглашением к соглашению о предоставлении бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

При прогнозируемом дефиците консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, связанном в том числе с необходимостью погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по бюджетным кредитам, государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, а также при наличии стихийных бедствий и техногенных аварий уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации может обратиться в Министерство финансов Российской Федерации за предоставлением бюджетного кредита, в размере определяемом на основе бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете. Бюджетный кредит не предоставляется бюджету субъекта РФ, имеющему в текущем году просроченную задолженность по бюджетным кредитам, полученным ранее из федерального бюджета.

Так как получателем бюджетного кредита из бюджетов РФ может стать юридическое лицо и бюджет другого уровня бюджетной системы России,

¹ См.: п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1325 (с изм. и доп. от 20 апреля 2023 г.) «О дополнительных условиях и порядке проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» (вместе с «Правилами проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам») // СЗ РФ. 2012. № 52, ст. 7498; 2023. № 17, ст. 3156.

представляется важным рассмотреть особенности, которые присутствуют при финансировании указанных потребностей бюджетов в зависимости от вида получателя бюджетных средств. Размер бюджетного кредита не может превышать 1/12 от утвержденного законом (решением) о бюджете заемщика объема доходов бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (местного бюджета), исключением являются целевые средства¹. Установление лимитов денежных средств позволит избежать невозврата денежных средств. Следует также установить в БК РФ еще одно условие, направленное на подтверждение целесообразности выделения денежных средств, – ограничение в предоставлении бюджетных кредитов для получателя бюджетного кредита до погашения предыдущего кредита.

Высокая закредитованность и дефицит бюджетов муниципальных образований создают предпосылки для неисполнения местными бюджетами своих обязательств как перед кредиторами, так и перед получателями бюджетных средств. На приостановление роста муниципального долга и сокращение объемов коммерческих заимствований, а также расходов на их обслуживание может оказать позитивное воздействие увеличение сроков пользования бюджетными кредитами, а также установление графиков поэтапного погашения бюджетных кредитов.

Определение конкретных условий позволит заемщикам в зависимости от состояния бюджетной системы обеспечивать планомерный возврат денежных средств.

Необходимо отметить, что размер процентов за пользование бюджетным кредитом устанавливается в федеральном законе о федеральном бюджете, принимаемым на соответствующий финансовый год и плановый период. Внесение такой платы за пользование бюджетным кредитом в отдельных случаях не предусматривается, что не следует рассматривать как нерациональное использование бюджетных средств, ибо, предоставляя такого рода бюджетный

¹ См.: *Рукавишников И.В.* Особенности бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации // *Финансовое право.* 2016. № 6. С. 22-27.

кредит, государство преследует не только цель, состоящую в извлечении прибыли, которая имеет место в случаях с кредитными организациями, но и реализует социальную функцию при оказании финансовой поддержки отдельным отраслям народного хозяйства, где требуется повысить конкурентоспособность российской экономики.

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.

Основное отличие бюджетного кредита от других инструментов межбюджетного регулирования заключается в характерных для него принципах возвратности и возмездности, срочности, целевого использования бюджетных средств.

Относительно публично-правовых образований, в том числе юридических лиц, не исключено использование условия, когда бюджетный кредит предоставляется, если отсутствует просроченная задолженность по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом. Отметим, что условие об отсутствии задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации, включая налоги, сборы и т.п., должно действовать только в отношении заемщиков, являющихся юридическими лицами.

Например, в Республике Бурятия реструктуризация осуществлялась путем частичного списания задолженности по реструктуризируемому бюджетному кредиту в размере не более 99,9 % от объема основного долга. Оставшаяся часть задолженности подлежала погашению по дополнительному соглашению с уполномоченным органом муниципального образования по реструктуризации бюджетного кредита¹. Порядок реструктуризации предоставленных бюджетных

¹ См.: Постановление Правительства Республики Бурятия от 19 марта 2020 г. № 145 «Об утверждении правил проведения реструктуризации денежных обязательств (задолженности по денежным обязательствам) муниципальных образований в Республике Бурятия перед

кредитов перед областным бюджетом Саратовской области определяется Постановлением Правительства Саратовской области от 1 августа 2017 г. №393-П «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) муниципальных образований Саратовской области перед областным бюджетом по бюджетным кредитам, предоставленным для частичного покрытия дефицита местных бюджетов, с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга»¹.

Проанализированный материал подтверждает тот факт, что бюджетные кредиты подлежат реструктуризации, поскольку это позволяет стабилизировать ситуацию со сбалансированностью бюджетов субъектов Федерации, снижает долговую нагрузку на региональные бюджеты и способствует повышению их устойчивости.

Так, нормами БК РФ не предусматривается предоставление бюджетного кредита из бюджета поселения (городского или сельского) в бюджет муниципального района. Данное положение способствовало бы расширению возможностей различных уровней бюджетов с профицитным бюджетом оказывать финансовую поддержку вышестоящему бюджету.

Отсюда следует, что необходимо дополнить абз. 2 п. 1 статьи 93.2 БК РФ следующим положением: «Бюджетный кредит может быть предоставлен в Российской Федерации 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,

республиканским бюджетом по бюджетным кредитам, предоставленным из республиканского бюджета муниципальным образованиям, и о признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Правительства Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.01.2023).

¹ Постановление Правительства Саратовской области от 1 августа 2017 г. №393-П «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) муниципальных образований Саратовской области перед областным бюджетом по бюджетным кредитам, предоставленным для частичного покрытия дефицита местных бюджетов, с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.01.2023).

которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете с учетом положений, установленных настоящим Кодексом и иными нормативными правовыми актами, регулируемыми бюджетные отношения».

Имеющими большое значение в предоставлении, использовании и возврате субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов являются правила, утвержденные Правительством Российской Федерации¹. 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, рыночных заимствований субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Предоставление бюджетного кредита оформляется соглашением между Министерством финансов Российской Федерации и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее – заемщик). Соглашение заключается по форме, определяемой Министерством финансов Российской Федерации, содержащей обязательства заемщика.

На сегодняшний день реализуется масштабный проект – инфраструктурные бюджетные кредиты². Задачей проекта является получение субъектами РФ

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2022 г. № 815 (с изм. и доп. от 7 июня 2022 г.) «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» // СЗ РФ. 2022. № 20, ст. 3287; 2022. № 24, ст. 4064.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1190 (с изм. и доп. от 20 апреля 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из

бюджетных кредитов на развитие инфраструктуры. Основными условиями предоставления такого кредита является ставка – 3 % годовых и срок предоставления – не менее 15 лет. Решение о предоставлении такого кредита принимается Министерством финансов Российской Федерации. Погашение кредита стартует с третьего года после его получения, что дополнительно снижает нагрузку на региональные бюджеты. Федеральные средства могут быть потрачены, например, на проектирование, строительство или реконструкцию коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры. Займы также можно направить на приобретение городского транспорта и еще ряд целей, связанных с развитием территорий. Инфраструктурные бюджетные кредиты – один из инструментов регионального развития¹. Например, Саратовская область получила на реализацию своих проектов 1,68 млрд. руб. для строительства магистральных инженерных сетей при комплексном развитии территории в Саратове². Так как возмездность и возвратность являются условиями предоставления бюджетных кредитов, то наибольший интерес у регионов возникнет в отношении проектов, генерирующих доход за счет коммерческой деятельности частного партнера, а не за счет бюджетных обязательств региона.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1140³, а также на основании Правил заключения договора о

федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов» // СЗ РФ. 2021. № 31, ст. 5902; 2023. № 17, ст. 3156.

¹ См.: *Швецова И.В.* Инфраструктурные бюджетные кредиты // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: сб. науч. трудов по матер. международ. научн.-практ. круглого стола памяти д-ра юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Н. М. Кониной (7 октября 2022 г.) / под общей редакцией А.Ю. Соколова. Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. академия, 2022. С. 241-245.

² См.: Правительство Российской Федерации выдало Саратовской области в кредит более 1,6 млрд рублей. URL: www.om-saratov.ru/economy/16-june-2022-i113562-pravitelstvo-rf-dalo-saratovs (дата обращения: 14.08.2023).

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1140 (с изм. и доп. от 27 февраля 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления государственному внебюджетному фонду Российской Федерации бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, его возврата, а также реализации права требования от имени Российской Федерации возврата (погашения) задолженности государственного внебюджетного фонда Российской Федерации по денежным обязательствам перед Российской Федерацией по возврату указанного кредита» // СЗ РФ. 2019. № 36, ст. 5040; 2023. № 10, ст. 1685.

предоставлении государственному внебюджетному фонду Российской Федерации бюджетного кредита на пополнение остатка средств на счете бюджета, утвержденных приказом Министерства финансов Российской Федерации бюджетный кредит может быть предоставлен государственному внебюджетному фонду Российской Федерации на пополнение остатка средств на счете бюджета.

Предоставление кредита фонду осуществляется за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета при соблюдении следующих условий:

а) перечисляется территориальным органом Федерального казначейства на единый счет бюджета фонда;

б) кредит предоставляется в размере прогнозируемой в текущем и (или) в следующем месяце недостаточности денежных средств на едином счете бюджета фонда, необходимых для осуществления перечислений из бюджета фонда, но не более одной двенадцатой утвержденного законом о бюджете фонда на текущий финансовый год объема доходов бюджета (за исключением межбюджетных трансфертов, а также доходов бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в части, связанной с формированием средств для финансирования накопительной пенсии), с взиманием платы за пользование кредитом по ставке 0 процентов;

в) кредит предоставляется на срок, не превышающий 180 календарных дней, при условии его возврата не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года;

г) кредит предоставляется на основе договора о предоставлении кредита, заключаемого территориальным органом Федерального казначейства с фондом в порядке и по форме, которые установлены Министерством финансов Российской Федерации.

Кредит предоставляется без предоставления фондом обеспечения исполнения своего обязательства по его возврату.

В случае если кредит не погашен фондом в срок, установленный договором, территориальный орган Федерального казначейства осуществляет взыскание задолженности¹.

Взыскание кредитной задолженности осуществляется территориальным органом Федерального казначейства не позднее 2-го рабочего дня, следующего за днем несоблюдения фондом срока возврата кредита, установленного договором².

Следует отметить, что в настоящее время бюджетные кредиты наиболее распространены в Великобритании, где их могут получить государственные корпорации и местные органы самоуправления на срок от 5, 10, 15 и до 25 лет под очень высокие проценты (13 – 14% годовых). Выдает такие кредиты Национальный фонд займов. Заемщики, желающие получить бюджетные кредиты во Франции, должны обращаться в Фонд экономического и социального развития, в значительной мере формируемый за счет бюджетных средств. Этот Фонд осуществляет выдачу долгосрочных займов не только государственным корпорациям, но и частным монополиям на срок от 7 до 20 лет. Самые крупные займы обычно предоставляются производителям сельскохозяйственной продукции. Формирование данных фондов в большей степени происходит за счет бюджетных средств. В капиталистический период развития Российского государства государственные кредиты выдавались из средств бюджета или государственных кредитных фондов³.

На сегодняшний день стимулирование экономики осуществляется за счет расширения бюджетного кредитования, что позволяет проводить грамотную политику в сфере регулирования бюджетного дефицита. Использование бюджетного кредита способствует стимулированию экономики. В Российской Федерации функционирует Фонд национального благосостояния, на который

¹ См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 июня 2020 г. № 117н «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по бюджетному кредиту на пополнение остатка средств на едином счете бюджета». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2023).

² См.: Там же.

³ См.: Финансы капиталистических государств: учебник / под ред. Б.Г. Болдырева. М., 1985. С. 118.

возлагается как учет и управление в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, так и содействие сбалансированности (покрытию дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. И.В. Бит-Шабо отмечает на примере Пенсионного фонда Российской Федерации: было бы верным рассматривать государственные социальные внебюджетные фонды в качестве юридических лиц публичного права, поскольку, несмотря на то что средства последнего являются федеральной собственностью, однако они не включены в состав бюджетов различных уровней, и это защищает их от изъятия¹.

В настоящее время в Российской Федерации прямо не предусмотрен порядок предоставления бюджетных кредитов из фондов государства, несмотря на то, что в БК РФ закреплено следующее: к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся «федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов». Требованиями, содержащимися в ст. 93.2 БК РФ устанавливается, что «бюджетный кредит (за исключением бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) может быть предоставлен только субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед соответствующими публично-правовыми

¹ См.: *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 44.

образованиями, а для юридических лиц – также неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах». Внесенными изменениями в БК РФ от 2 августа 2019 г. было предусмотрено предоставление бюджетного кредита государственному внебюджетному фонду Российской Федерации. Исходя из данных положений БК РФ, можно сделать вывод о том, что в бюджетную систему РФ включены и финансы внебюджетных фондов, которые могут использоваться для предоставления бюджетного кредита, но это в настоящее время не практикуется.

Выполняя требования Приказа Минфина России № 117н, территориальными органами Федерального казначейства осуществляются взыскания задолженностей по бюджетному кредиту за счет доходов от уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей, подлежащие зачислению в соответствующий бюджет, а затем направляемые в доход федерального бюджета.

По смыслу п. 4 ст. 93.4 БК РФ и наличию взаимосвязи со ст. 208 ГК РФ, можно прийти к выводу, что имеющиеся положения о сроке исковой давности следует распространять и на бюджетные отношения, где кредитором выступает непосредственно Российская Федерация. С данным выводом коррелирует и судебная практика¹. Например, в силу п. 4 ст. 93.4 БК РФ срок исковой давности в 5 лет устанавливается по требованиям Российской Федерации, возникающим: в связи с предоставлением на возвратной и возмездной основе бюджетных денежных средств, в том числе бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) и иных бюджетных кредитов, включая требования по уплате процентов и иных платежей, предусмотренных законом и договором (соглашением), в том числе требования о неосновательном обогащении и возмещении убытков; в связи с предоставлением и исполнением

¹ См.: Определение Верховного суда от 5 ноября 2015 г. по делу № А38-6227/2014 «Кассационная жалоба Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Марий Эл на решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 4 марта 2015 г. по делу № А38-6227/2014, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30 апреля 2015 г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 августа 2015 г. по тому же делу». URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/> (дата обращения: 19.01.2023).

Российской Федерацией государственных гарантий Российской Федерации; по обязательствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которого являлась передача акций в собственность Российской Федерации; из договоров и иных сделок.

Особенности исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией определяются ст. 93.4 БК РФ. Денежные средства подлежат обязательному перечислению в федеральный бюджет. «При нарушении сроков возврата и (или) использовании не по целевому назначению средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, а также при нарушении сроков исполнения обязательств по представленным Российской Федерацией государственным (муниципальным) гарантиям и поручительствам суммы средств, подлежащие перечислению (взысканию) в федеральный бюджет»¹:

удерживаются за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;

взыскиваются путем обращения взыскания на средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам), в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

В случае недостаточности средств на счете заемщика взыскание задолженности по бюджетному кредиту и процентам за пользование им, а также штрафов и пеней, осуществляется в последующие дни в пределах остатков средств на счете заемщика до полного взыскания всей суммы задолженности по бюджетному кредиту. Первоначальному исполнению подлежат платежные документы на перечисление суммы основного долга по бюджетному кредиту,

¹ *Борисов А.Н.* Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. URL: file:///C:/Users/Stas/AppData/Local/Temp/Rar\$DIa6756.17346/57060.fb2 (дата обращения: 11.03.2023).

затем – платежные документы на перечисление суммы процентов за пользование бюджетным кредитом, далее – платежные документы на перечисление штрафов и пеней¹.

Таким образом, особенностью правоотношений, складывающихся при предоставлении бюджетных кредитов публично-правовым образованиям, их использовании и возврате является то, что они будут публично-правовыми, призванными регулировать общие интересы всего государства. Именно кредитные отношения, в том числе и публичные, являются формой развитых общественных отношений. Из этого и вытекает специфика складывающихся правоотношений. Договор бюджетного кредитования регулируется бюджетным законодательством в силу упорядочивания публично-правовых проблем. Бюджетный кредит служит универсальным способом помощи бюджету бюджетной системы для покрытия дефицита бюджета на льготных условиях.

Важно отметить, что 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.

2.3. Особенности применения санкций за нарушение условий бюджетного кредитования в Российской Федерации

Несоблюдение установленных правовыми нормами правил при предоставлении, использовании и возврате бюджетного кредита должно быть обеспечено негативной реакцией государства, обеспечивающего защиту публичных интересов посредством применения соответствующих санкций.

¹ См.: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 июня 2020 г. № 117н «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по бюджетному кредиту на пополнение остатка средств на едином счете бюджета». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2023).

В России правовая ответственность впервые была закреплена в Указе Петра I от 2 марта 1711 г. «О власти и ответственности Сената»¹. В исследованиях теоретиков права юридическая ответственность, как правило, рассматривается как реагирование государства в отношении совершенного правонарушения. В первых теоретических работах ответственность отождествлялась с карой, наступавшей за совершенное правонарушение². Достаточно часто юридическая ответственность определялась в качестве государственного принуждения к исполнению требований права, как обязанность, возникающая не из факта правонарушения, а по причине принятия правоприменительного акта³, иначе говоря, ответственность в силу общественной или государственной необходимости. Говоря о связи юридической ответственности и государственного принуждения, отмечается, что она также характеризуется наличием определенных лишений, претерпеваемых виновным⁴. По мнению Ф.В. Маркелова, «юридическая ответственность рассматривается как совокупность правовых образований, существующих в рамках отрасли или нескольких отраслей права, представляющих собой объединение охранительных правовых норм, закрепляющих: правонарушения; меры ответственности; порядок производства по применению и реализации мер ответственности»⁵. Е.С. Алексеевой отмечалось, что «... За бюджетные нарушения вместо мер юридической ответственности применяются бюджетные меры принуждения»⁶. То есть, «... В публичном праве

¹ См., например: Законодательство Петра I / В.М. Клеандрова, Б.В. Колобов, Г.А. Кутьина и др.; отв. ред. Т.Е. Новицкая, А.А. Преображенский. М., 1997. С. 15.

² См., например: Покачалова Е.В., Разгильдиева М.Б. Институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства РФ: проблемы правоприменения и толкования // Правоведение. 2011. № 2. С. 157-167; Арсланбекова А.З. Налоговые санкции в системе мер финансово-правовой ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 12.

³ См.: Вишневский А.Ф. Юридическая ответственность: некоторые аспекты теоретического осмысления в правовой науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4. С. 18-28.

⁴ См.: Тютина Ю.В. Содержание финансово-правовой ответственности // Финансовое право. 2009. № 2. С. 19-21.

⁵ Маркелов Ф.В. Теоретические проблемы ответственности за нарушения бюджетного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14.

⁶ См.: Алексеева Е.С. Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Lex russica. 2017. № 11 (132). С. 61.

применяется только карательная мера государственного принуждения как вид юридической ответственности. Ее специфической чертой является, то что она наступает только как результат совершения лицом правонарушения»¹. Таким образом, бюджетные меры принуждения не следует рассматривать в качестве меры юридической ответственности, а как инструмент бюджетного регулирования. «Они имеют правостановительную (бесспорное взыскание пени) или пресекающую (бесспорное взыскание предоставленных бюджетных средств) цель. Эти особенные санкции, которые встречаются в бюджетном законодательстве, являются превентивными и выступают в роли мер обеспечительного характера»².

При рассмотрении юридической ответственности как целостного явления, необходимо уделить внимание вопросам, связанным с ее основными принципами, дающими возможность более глубокого понимания ее природы. Наиболее приемлемым следует признать перечень принципов ответственности, который был предложен Б.Т. Базылевым: «законность основания; недопустимость удвоения; неотвратимость наступления; персонифицированность возложения; регламентированность осуществления»³. Есть предложения по несколько иному перечню, представляемые рядом ученых, например, выделяются «законность, неоднократность применения наказания, объективность наказания, своевременность наказания, целесообразность и гуманизм»⁴. Безусловно, ответственность – это возложение мер неблагоприятного характера на лицо, допустившее правонарушение. Но не всякое обременение есть ответственность⁵. Не всякие меры негативного характера можно рассматривать как ответственность.

¹ См.: *Саттарова Н.А.* Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // *Lex russica*. 2015. № 8. С. 100.

² См.: *Алексеева Е.С.* Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // *Lex russica*. 2017. № 11 (132). С. 61.

³ См.: *Базылев Б.Т.* Юридическая ответственность. Общетеоретический аспект. Красноярск, 1985. С. 87.

⁴ *Жирнова Н.А.* Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 112.

⁵ См.: *Яковлев В.Ф.* О понятии правовой ответственности // *Журнал российского права*. 2014. № 1. С. 5-7.

Бюджетно-правовая ответственность имеет двойственную природу и может восприниматься самостоятельным видом ответственности и одновременно разновидностью финансово-правовой ответственности.

Для финансово-правовой ответственности свойственны санкции правосстановительного и карательного характера, хотя, и это было неоднократно отмечено рядом ученых, «в соответствии с Налоговым кодексом РФ меры правосстановительного характера (налоговые пени) явно не входят в содержание ответственности, установленной в этом нормативном акте»¹. Взяв за основу цели применения, санкции, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства, можно разграничить на четыре большие группы: предупредительные санкции, правосстановительные санкции, компенсационные санкции и карательные санкции.

С точки зрения Н.А. Саттаровой, «меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства, – это, прежде всего, санкции, одни из которых носят правосстановительный, а другие карательный характер»².

Особенностью применения санкций за нарушение условий бюджетного кредитования будет, безусловно, присутствие специального субъекта в таких отношениях – публично-правового образования, а также применение мер ответственности, напрямую связанных с обеспечением финансовой безопасности государства.

Нецелевое использование, несвоевременный возврат либо невозврат бюджетных средств влекут за собой правовые последствия, которыми выступают санкции, предусмотренные БК РФ, КоАП РФ, Уголовным кодексом Российской Федерации³ (далее – УК РФ).

¹ См.: *Разгильдиева М.Б.* К вопросу о функциях налогово-правовой ответственности // *Налоги*. 2014. № 1. С. 38-42.

² См.: *Саттарова Н.А.* Применение мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства // *Право и экономика*. 2005. № 8. С. 47.

³ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) // *СЗ РФ*. 1996. № 25, ст. 2954; 2023. № 32 (часть I), ст. 6145.

Счетной палатой Российской Федерации в течение 2022 г. был проведен анализ 338 контрольных и экспертно-аналитических материалов, связанных с аудитом формирования и контролем исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и выявлено 4 447 нарушения и недостатка на общую сумму 885, 6 млрд. руб.¹

Это говорит о том, что вопросы ответственности, связанные с нарушениями бюджетного законодательства имеют прямое отношение к обеспечению финансовой безопасности государства².

К нарушениям требований бюджетного кредитования, предусмотренным в законодательстве Российской Федерации, отнесены: невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 15.15 КоАП РФ); неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (15.15.1 КоАП РФ; ст. 306.6 БК РФ); нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 15.15.2 КоАП РФ; ст. 306.7 БК РФ); нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 КоАП РФ; ст. 306.4 БК РФ; ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств»); нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий (ст. 15.15.8 КоАП РФ).

Пунктом 5 ст. 306.2 БК РФ под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения в целях БК РФ понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), содержащий сведения о выявленных бюджетных нарушениях, предусмотренных главой 30 БК РФ, и об объемах средств, использованных с указанными нарушениями, по каждому бюджетному нарушению (без учета объемов средств, использованных с этими бюджетными нарушениями и

¹ См.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2022 год // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: www.audit.gov.ru (дата обращения 30.05.2023).

² См.: *Саттарова Н.А.* Бюджетные кредиты в свете последних изменений Бюджетного кодекса РФ // Актуальные проблемы экономики и права. 2007. № 4. С. 76.

возмещенных в доход соответствующего бюджета до направления уведомления о применении бюджетных мер принуждения).

Например, интересным представляется опыт Франции. Во французском законодательстве уже в 1924 г. был введен вид ответственности, направленный на наказание любого лица, признанного виновным в «нарушении кредита государства», т.е. действия, которые могут нанести ущерб финансовой репутации французского государства. В разгар дестабилизирующего бюджетного и денежно-кредитного кризиса, окруженного ожесточенными политическими спорами, «кредит государства» был юридически определен как неотъемлемый атрибут суверенитета, подлежащий защите от внутренних и внешних угроз. Однако интеллектуальная история государственного кредита и анализ архивных материалов, относящихся к выявленному новому преступлению, показывают, насколько трудно было судам провести границу между свободой рынка и охраной общественного порядка. В более широком смысле исследование подчеркивает взаимосвязанную роль материальных и нематериальных элементов в укреплении общественного доверия к стоимости бумаг (облигаций и валюты), выпускаемых государством¹.

Особый интерес в современной России вызывает исследование вопросов применения мер ответственности за нецелевое расходование бюджетных средств. Законодательно закреплено, что бюджетный кредит должен быть использован согласно целевому назначению.

Счетная палата Российской Федерации в 2022 году осуществила 30 контрольных (в том числе 14 – в рамках контроля исполнения бюджета) и 4 экспертно-аналитических мероприятия, обеспечен возврат в бюджет 6 657, 9 млн. рублей»².

¹ *Delalande N.* Protecting the Credit of the State – Speculation, Trust, and Sovereignty in Interwar France. URL: www.doi.org/10.1017/S239856821700005X Published online by Cambridge University Press: 22 August 2017. P. 119-150 (дата обращения: 24.08.2023).

² См.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2022 год // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: www.audit.gov.ru (дата обращения 30.05.2023).

Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации общая сумма государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований по бюджетным кредитам от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 1 января 2023 г. составила 1 972,140 млрд. руб.¹, что характеризует актуальность рассмотрения вопросов ответственности за нарушение правил использования бюджетных средств.

Кроме того, имеется ряд споров, например по иску Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации к федеральному государственному унитарному предприятию «Московский завод радиотехнической аппаратуры» по поводу взыскания ущерба за невозвращенный в бюджет бюджетный кредит².

Явные дефекты правового характера в виде отсутствия четких понятий, например «целевой характер» порождают нерешенные проблемы, которые связаны с нарушениями принципа адресного и целевого характера бюджетных средств, что подтверждает необходимость в ясном и недвусмысленном формулировании цели их выделения.

В настоящее время, использование кодов бюджетной классификации органами государственного финансового контроля для определения цели дает возможность доведения тех или иных лимитов ассигнований и объемов финансирования до получателей бюджетных кредитов. В случае отсутствия ограничений кодами бюджетной классификации становится возможным перенаправить средства, выделенные для оплаты электроэнергии, на оплату капитальных расходов или выплату заработной платы³. В то же время, практика арбитражных судов, сложившаяся к настоящему периоду, свидетельствует о том,

¹ См.: Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 30.05.2023).

² См.: Определение Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 19 июля 2012 г. по делу № ВАС-7193/12ОБ «По иску Российской Федерации в лице Минфина России к Федеральному государственному унитарному предприятию «Московский завод радиотехнической аппаратуры» по поводу взыскания ущерба за невозвращенный в бюджет бюджетный кредит». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Комягин Д.Л.* Бюджетное право. М. 2017. С. 123.

что у судов сформировалась такая точка зрения в этом вопросе: наказание должно наступать за недостижение цели, для реализации которой были выделены бюджетные средства. В случае достижения цели, хотя и сопровождавшегося неправомерными действиями, суды в основном привлекают к ответственности должностных лиц только за нарушение Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»¹.

Практика судов по разрешению вопросов о нецелевом использовании бюджетных средств может иллюстрировать сложившееся положение. Так, прокурор Рязанской области в защиту государственных и общественных интересов обратился в Арбитражный суд Рязанской области с иском к крестьянскому (фермерскому) хозяйству «Радуга» о взыскании в доход федерального бюджета 31 057 руб. 47 коп., составляющих непогашенную и использованную не по целевому назначению часть полученного из федерального бюджета кредита и штрафа за нецелевое использование бюджетных средств; по аналогичному делу выступал заместитель Генерального прокурора Российской Федерации о признании противоречащей федеральному законодательству, недействующей и не подлежащей применению ст. 29 Закона Эвенкийского автономного округа от 13 декабря 2001 г. № 255 «Об окружном бюджете на 2002 год»², причем периодом нецелевого использования средств бюджетного кредита признается срок с даты отвлечения средств на цели, не предусмотренные по условиям предоставления бюджетного кредита, до момента их возврата в федеральный бюджет или направления использования по целевому назначению³.

¹ См.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ (с изм. и доп. от 1 января 2023 г.) «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50, ст. 7344; 2021. № 1, ч.1, ст. 4.

² См., например: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 июля 2001 г. № 1046/01 «Дело по иску о взыскании в доход федерального бюджета непогашенной и использованной не по целевому назначению части полученного из федерального бюджета кредита и штрафа за нецелевое использование бюджетных средств направлено на новое рассмотрение в связи с неполным исследованием арбитражным судом обстоятельств дела» // Вестник ВАС РФ. 2001. № 11.

³ Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ (с изм. и доп. от 23 декабря 2004 г.) «О федеральном бюджете на 2002 год» // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 1), ст. 5030; 2004. № 46 (часть 1), ст. 4491.

При нецелевом использовании денежных средств кредитор вправе изъять у заемщика сумму использованных не по назначению средств с наложением штрафа на эту сумму в размере двойной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей в течение срока использования бюджетных средств не по целевому назначению в бесспорном порядке (п. 5.4 договора кредита)¹. В целом, именно невозврат бюджетных средств в бюджетную систему Российской Федерации составляет значительную часть судебных дел.

Общественные отношения в сфере бюджетного права выступают в качестве объекта правонарушения, указанного в ст. 15.14 КоАП РФ, а объективной стороной данного правонарушения является нецелевое использование бюджетных средств, каковым можно также рассматривать, например, использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, противоречащие условиям их получения, определенным различными документами (утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов и др.), которые могут быть основанием для получения бюджетных средств.

Правовое регулирование, осуществляемое субъектом РФ (муниципальным образованием) относительно порядка предоставления и возврата бюджетного кредита муниципальным образованиям, как правило, обладает достаточной степенью полноты. В то же время анализ судебной практики позволяет выявить некоторые аспекты, которые приводят к судебным разбирательствам в силу их неполной регламентированности.

Так, на практике часто имеют место факты привлечения к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 15.15.2 КоАП РФ, связанное с нарушением условий предоставления бюджетного кредита.

¹ См.: Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 2 апреля 2012 г. по делу № А13-3177/2011 «О невозврате бюджетных средств в бюджетную систему Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Данное деяние также является основанием для применения бюджетной меры принуждения, которая предусмотрена в ст. 306.7 БК РФ. При этом не всегда нормативно регламентирован порядок соблюдения отдельных условий.

Например, в Постановлении Ярославского областного суда от 17 июля 2019 г. № 4А-326/2019 при рассмотрении факта нарушения условия о согласовании изменений в закон о бюджете региона, если они могут повлиять на размер его дефицита, справедливо отмечается неясность относительно того, почему наличие разрешительной надписи Министра финансов Российской Федерации не может быть расценено как получение соответствующего согласования. Так, в постановлении Петровск-Забайкальского городского суда от 5 сентября 2016 г. № 5-24/2016 по делу об административном правонарушении и.о. председателя комитета по финансам администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский» признана нарушившей условия предоставления бюджетного кредита, поэтому является субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст.15.15.2 КоАП РФ.

Имеется судебная практика, связанная с удовлетворением (отказом в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными анализируемым законом. Например, постановление Полесского районного суда от 14 мая 2019 г. № 5-15/2019. Рассмотрение протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 15.15.2 КоАП РФ в отношении главы администрации муниципального образования, составленного специалистами Контрольно-счетной палаты Калининградской области по факту нарушения муниципальным образованием бюджетного законодательства, а именно нарушения условий предоставления бюджету городского округа из бюджета Калининградской области бюджетного кредита. В ходе разбирательства установлено, что до заключения данного контракта о возможном нарушении было сообщено начальнику финансового отдела администрации и главе муниципального образования. Несмотря на предупреждение, муниципальный контракт все же был заключен. По результатам проверки муниципального образования было установлено, что на счетах

администрации имелись остатки денежных средств, в связи с чем необходимости в привлечении кредитных денежных средств коммерческих банков не имелось.

В 2000 г. была впервые установлена ответственность за нецелевое использование бюджетных средств в нормах БК РФ. Если говорить об уголовных преступлениях, то следует обратить внимание на содержание ст. 285.1 УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств», где предметом преступления, предусмотренного в нормах данной статьи, допускается расходование, именно бюджетных средств, имеющих целевой характер, крупного либо особо крупного размера, за исключением предоставленных в форме бюджетного кредита. Выше на основе материалов судебной практики отмечалось, что нецелевым использованием бюджетных средств является только недостижение цели, для которой они выделялись. Что касается нарушений, связанных с неправомерным несоблюдением установленного порядка получения и расходования бюджетных средств, то сами по себе такие факты, по судебной трактовке, нецелевым использованием не являются¹. Исходя из судебной трактовки, нарушения, которые произошли из-за несоблюдения установленного порядка получения и расходования бюджетных средств, таковыми не могут быть, а представляют собой нецелевое использование. Основываясь на позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, значимым является то, на какие цели были использованы кредитные средства, полученные из бюджета². Согласно ст. 285.1 УК РФ нецелевое расходование бюджетных средств – «расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях,

¹ См.: *Алексеева Е.С.* Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // *Lex russica.* 2017 № 11. С. 58-66.

² См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 июля 2001 г. № 1046/01 «Дело по иску о взыскании в доход федерального бюджета непогашенной и использованной не по целевому назначению части полученного из федерального бюджета кредита и штрафа за нецелевое использование бюджетных средств направлено на новое рассмотрение в связи с неполным исследованием арбитражным судом обстоятельств дела» // *Вестник ВАС РФ.* 2001. № 11.

сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств». Ряд сходных, законодательно установленных определений нецелевого использования бюджетных средств были выделены С.В. Поповым, который предложил рассматривать в их числе: направление таких средств на указанные при их выделении цели (освоение) независимо от наступившего результата; наличие (отсутствие) неправомερных действий, сопровождающих такое использование¹.

Основной критерий установления уголовной или административной ответственности за совершенные деяния – это степень их общественной опасности. Как признак общественной опасности следует рассматривать, то, что совершенным правонарушением причинен реальный вред или создана реальная угроза его причинения, может рассматриваться характер нарушения, несущий асоциальные признаки, а также реальная возможность нарушения охраняемых отношений. По справедливому утверждению Е.С. Алексеевой «Разница между бюджетными нарушениями и административными правонарушениями состоит в субъекте ответственности – бюджетные нарушения могут совершать только некоторые участники бюджетного процесса, административные правонарушения – должностные и юридические лица»². Несомненно наличие связи, отражающей государственную необходимость, сущности и содержания правовой ответственности, установленной за совершение нарушений бюджетного законодательства, с вопросами обеспечения финансовой безопасности.

Современные реалии требуют усиления контроля со стороны органов государства за всеми получателями, которые используют бюджетные средства. Е.Ю. Грачева подчеркивает, что «Финансовой деятельности имманентно присущ финансовый контроль, поскольку финансы объективно реализуют контрольную функцию. Финансовый контроль проводится на всех стадиях и этапах финансовой

¹ См.: *Попов С.В.* Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств // Российский судья. 2006. № 11. С. 27-28.

² См.: *Алексеева Е.С.* Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // *Lex russica*. 2017. № 11 (132). С. 61.

деятельности»¹. Поэтому «... финансовый контроль можно классифицировать на бюджетный контроль, контроль внебюджетных фондов, налоговый контроль, кредитный контроль, страховой контроль, инвестиционный контроль, таможенный и валютный контроль»².

Особая роль при осуществлении внешнего государственного аудита (контроля) состояния бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета, принадлежит Счетной палате Российской Федерации, на которую возлагается контроль за эффективностью использования средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, в том числе за соблюдением соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами³.

Разумеется, в основу деятельности Федерального казначейства заложены определенные принципы. В частности, казначейская система исполнения бюджетов формируется последовательно через принцип единства кассы. Согласно данному принципу расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации невозможно детализировать в разрезе средств, полученных от различных видов доходов, представленных в ст. 41 БК РФ⁴.

Выступая кассиром, Федеральное казначейство оперирует денежными средствами, по распоряжению других органов⁵. В Стратегической карте Федерального казначейства на 2019-2024 гг. поставлена долговременная цель по формированию единого информационного пространства финансовой

¹ См.: *Грачева Е.Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (70). С. 58.

² См.: *Григорьев А.В., Самсонов А.Г.* Виды, формы и методы финансового контроля, их систематизация // Журнал прикладных исследований. 2021. № 6-5. С. 414; *Финансы: учебное пособие.* Под ред. В.В. Ковалева. М., 2001. 342С.

³ См.: пп.1, 3 ст. 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с изм. и доп. от 10 июля 2023 г.) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2023. № 29, ст. 5304.

⁴ См.: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 02-07-10/800 «О порядке использования бюджетных средств, уплаченных в виде НДС/Л». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁵ См.: *Чотчаев Р.А.* Казначейские органы России и зарубежных стран в контексте их роли в бюджетном контроле: сравнительно-правовой анализ // Юридический мир. 2014. № 7. С. 44-47.

деятельности публично-правовых образований Российской Федерации¹. Особый акцент сделан на обеспечение эффективного управления финансовыми ресурсами государства².

Как орган, наделенный контрольными и надзорными функциями при использовании по целевому назначению бюджетных средств, для осуществления своей деятельности у Федерального казначейства имеются территориальные органы, в обязанности которых входит осуществление контроля и надзора за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи. Для реализации возложенных на него обязанностей Федеральное казначейство проводит ревизии и проверки тех организаций, которые являются получателями средств из федерального бюджета, средств из государственных внебюджетных фондов, используют материальные ценности, которые находятся в федеральной собственности. Положение «О Федеральном казначействе», утвержденное Постановлением Правительства от 1 декабря 2004 г. № 703³ является важнейшим законодательным актом, регулирующим деятельность Федерального казначейства, как органа государственного финансового контроля и надзора. Кроме того, в ст. 157 БК РФ, определены органы государственного и муниципального финансового контроля как участники бюджетного процесса, а, исходя из смысла ст. 166.1 БК РФ, Федеральное казначейство должно относиться к участникам бюджетного процесса на федеральном уровне. Указанное положение обосновывает необходимость в обязательной конкретизации бюджетных полномочий Федерального казначейства, поскольку отсутствие их четкого определения может

¹ См.: *Чотчаев Р.А.* Проект «Электронное казначейство»: вектор современного развития // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 14-15.

² См.: Стратегическая карта Федерального казначейства Российской Федерации на 2019-2024 годы // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: www.roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/strategicheskie-celi-i-zadachi/ (дата обращения: 13.01.2023).

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (с изм. и доп. от 3 августа 2023 г.) // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4908; 2023. № 32 (часть II), ст. 6389.

оказать негативное влияние в отношении такого важного института, как бюджетный кредит для государства.

Наличие финансового контроля представляется существенным условием усиления эффективности правового регулирования финансовых отношений в данном вопросе, а контрольная деятельность будет способствовать государству в выполнении на должном уровне стоящих перед ним задач¹.

Как известно, ясные, законодательно закрепленные полномочия могут дать для осуществления деятельности тому или иному органу государственной власти достаточные правовые основания. Эти полномочия позволят прогнозировать и регулировать вопросы возврата бюджетного кредита, а также своевременной уплаты процентов по кредиту.

Министерством финансов Российской Федерации констатировалось, что способствовать предотвращению нецелевого использования бюджетных средств, направляемых в регионы, будет следующее: усиление контроля государства за всеми источниками расходования бюджетных средств; выполнение принципов ответственного управления общественными финансами, которые связаны с налогово-бюджетной прозрачностью, а также наличие эффективной системы исполнения бюджета способствует снижению уровня нецелевого использования бюджетных средств². По мнению ряда исследователей, совершенствование норм бюджетного, административного, уголовного законодательства, предусматривающих повышение эффективности функционирования системы государственного финансово-бюджетного контроля и мер ответственности за нарушения, имеющие место в сфере бюджетных отношений, повышение эффективности деятельности органов, в чью юрисдикцию входит профилактика и

¹ См.: *Лантева В.Ф.* Некоторые вопросы правового регулирования финансового контроля в России // *Финансовое право.* 2016. № 6. С. 19.

² См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2011-2013 гг. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: www.minfin.ru (дата обращения: 14.05.2023).

пресечение нецелевого использования бюджетных средств (органы финансово-бюджетного контроля, правоохранительные органы)¹.

Планирование контрольной деятельности должно учитывать (в рамках деятельности Минфина РФ) полученные в результате проведения мониторинга нецелевого использования бюджетных средств данные, содержащие в себе и мониторинг исполнения федеральных целевых программ, что позволит выявить наиболее рискованные точки среди них, с позиции нецелевого использования средств, а также будет способствовать составлению достоверных рейтингов главных распорядителей бюджетных средств, результаты которых при планировании последующей контрольной деятельности должны подлежать обязательному учету.

К одной из базовых правовых категорий относится профилактика правонарушений, осуществление которой возможно и в бюджетной сфере.

Главными направлениями, способными оказать позитивное воздействие на деятельность по предупреждению финансово-бюджетных правонарушений, со стороны Правительства Российской Федерации, правительств регионов, Федерального казначейства, Счетной Палаты Российской Федерации, обозначены:

– применение принципа оперативности в приведении в соответствие с федеральным законодательством законов субъектов РФ и правовых актов муниципальных образований, нормами которых регулируются вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов, при осуществлении права законодательной инициативы и принятии нормативных правовых актов Российской Федерации и муниципальных правовых актов;

- практическое внедрение «прозрачности» финансовых потоков и применение публичной отчетности в вопросах, связанных с расходованием бюджетных средств;

¹ См.: *Васильева М.Н.* Нецелевое использование бюджетных средств в регионах и муниципальных образованиях: причины, условия, предупреждение // *Финансы и кредит.* 2011. № 43. С. 37-47.

– обеспечение неотвратимости наступления ответственности за нецелевое использование бюджетных средств и необъективное применение законодательства Российской Федерации¹.

Также необходимо совершенствование бюджетных процедур (например, ведение бюджетного учета, исполнение бюджетной сметы и др.), которые могли бы способствовать минимизации потерь от нецелевого использования бюджетных средств, обеспечению возврата их из незаконного использования и поступлению доходов от их использования в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Создание условий, обеспечивающих соблюдение финансового законодательства, финансовой дисциплины и активное противодействие нецелевому использованию бюджетных и внебюджетных средств остается на сегодняшний день одной из главных задач финансового контроля.

Представляется, что законодательное закрепление возможности оспаривания бюджетополучателями, наряду с актами о привлечении за нецелевое использование бюджетных средств к ответственности, также и материалов проводимых ревизий финансово-хозяйственной деятельности, будет служить усилению государственного финансового контроля, учитывая, что вышеназванные документы могут отразиться на правах соответствующих субъектов.

Изложенное выше, дает возможность утверждать, что базовым основанием имеющейся системы юридических средств, гарантирующих режим законности в использовании бюджетных средств, выступает бюджетное законодательство, нормами которого устанавливаются порядок использования бюджетных средств и критерии законности такого использования, представляющее собой важнейшую составляющую (элемент) финансового законодательства. То есть, при выдаче и

¹ См.: *Васильева М.Н.* Нецелевое использование бюджетных средств в регионах и муниципальных образованиях: причины, условия, предупреждение // *Финансы и кредит.* 2011. № 43. С. 37-47.

использовании бюджетных кредитов важно не столько ужесточение ответственности за возврат денежных средств в государственную казну, сколько усиление государственного контроля за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации.

Заключение

В рамках поставленной цели и выдвинутых задач предпринятого диссертационного исследования разработаны основы финансово-правового регулирования предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации, а также сформулированы основополагающие теоретические выводы и предложены практические рекомендации по совершенствованию норм финансового законодательства и оптимизации правоприменительной практики в указанной сфере.

Финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита на протяжении многих лет является темой научных дискуссий, которые, однако, до настоящего времени не привели к решению ряда вопросов, в частности, выработке детальной классификации видов бюджетного кредита. В проведенном исследовании предпринята попытка их классификации по ряду оснований, среди которых цели предоставления бюджетного кредита, в зависимости от статуса кредитора, в зависимости от статуса заемщика, по срокам действия.

Основными целями предоставления бюджетного кредита являются: экономическая цель – поддержание стабильности бюджета государства, обеспечение баланса доходов и расходов бюджета. При внешних заимствованиях, политическая цель – укрепление эффективного взаимодействия между государствами.

Исследование понятия, сущности и видов бюджетного кредита позволило предложить сущностные признаки предоставления, использования и возврата бюджетного кредита:

- обязательное участие государства как субъекта отношений по бюджетному кредиту;
- основной целью предоставления бюджетного кредита является сбалансированность бюджетов бюджетной системы и реализация публичных целей и решение задач государства;

– осуществление государством денежно-кредитного регулирования.

Подробный анализ условий предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на едином счете бюджета, позволил выявить особенности, которые выражаются в: особом субъектном составе; цели его предоставления; источнике финансирования; способе определения платы за пользование; порядке обеспечения; установлении в Бюджетном кодексе Российской Федерации обязательных условий (касающихся: максимального предельного размера бюджетного кредита, доступного для получения субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием); возврата кредита); установлении запретов (касающихся: предоставления указанного кредита при наличии у субъекта Российской Федерации размещенных на банковских депозитах бюджетных средств; реструктуризации задолженности).

Доказано, что бюджетное кредитование является самостоятельным направлением финансовой деятельности публично-правовых образований в Российской Федерации.

Проведенное в настоящей диссертационной работе исследование позволило сформулировать определение «финансовая поддержка посредством предоставления бюджетных кредитов»: это финансовая возмездная срочная поддержка, оказываемая публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию в рамках бюджетных ассигнований для решения публично-правовых задач, а также покрытия дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и юридическому лицу (за исключением государственного (муниципального) учреждения), иностранному государству, иностранному юридическому лицу (заемщику), для реализации публичных целей, предусмотренных законодательством, на условиях возвратности, срочности, возмездности.

А также охарактеризовать понятие «финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита» как: совокупность юридических норм, регламентирующих общественные отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита для

реализации публичных задач государства, муниципальных образований и юридических лиц, а также привлечению к ответственности субъектов бюджетного кредитования в целях защиты финансовой, в том числе бюджетной, системы государства.

Исследование показало, что в соответствии со ст. 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Согласно п. 9 ст. 103 Бюджетного кодекса Российской Федерации под государственными внутренними заимствованиями субъекта Российской Федерации понимается привлечение от имени субъекта Российской Федерации заемных средств в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Использование в перечисленных статьях словосочетания «бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» поглощают новую форму кредитования – бюджетные кредиты от других субъектов Российской Федерации. Поэтому не требуется внесение дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в этой части: реализация временно действующих нормативных правил вписывается в действующие системы учета доходов.

Возможные перспективы развития темы диссертационного исследования видятся в дальнейшем изучении особенностей предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации, исходя из происходящих в настоящее время изменений в стране и за ее пределами. Самостоятельный научный интерес представляют вопросы, связанные с расширением видов финансовых отношений, складывающихся в сфере бюджетного кредитования как самостоятельного направления финансовой деятельности публично-правовых образований, расширением перечня субинститутов, входящих в систему финансово-правового регулирования бюджетного кредитования, и др.

Библиографический список использованных источников

Международные правовые акты

1. Европейская Хартия местного самоуправления [Текст]: совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 36, ст. 4466.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

2. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 6 октября 2022 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 дек., № 237; [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 28.08.2022).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 01 октября 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5777.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изм. и доп. от 12 сентября 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 5, ст. 410; 2021. – № 25, ч. 1, ст. 4398.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2023. – № 32 (часть I), ст. 6145.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 1 сентября 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2023; 2023. – № 32 (часть I), ст. 6148.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 1 октября 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2001. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2023. – № 32 (часть I), ст. 6136.

8. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) «О банках и банковской деятельности» [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 6, ст. 492; – 2022. – № 32 (часть I), ст. 6149.

9. Федеральный закон от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ (с изм. и доп. от 27 декабря 1995 г.) «О федеральном бюджете на 1995 год» [Текст] // СЗ РФ. – 1995. – № 14, ст. 1213; 1995. – № 17, ст. 1456.

10. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ (с изм. и доп. от 23 декабря 2004 г.) «О федеральном бюджете на 2002 год» [Текст] // СЗ РФ. – 2001. – № 53 (ч. 1), ст. 5030; – 2004. – № 46 (часть 1), ст. 4491.

11. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (с изм. и доп. от 01 сентября 2023 г.) «О несостоятельности (банкротстве)» [Текст] // СЗ РФ. – 2002. – № 43, ст. 4190; 2022. – № 1 (Часть I), ст. 15.

12. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 04 августа 2023 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 18, ст. 2117; 2023. – № 32 (Часть I), ст. 6148.

13. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ (с изм. и доп. от 1 января 2023 г.) «О бухгалтерском учете» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 50, ст. 7344; 2021. – № 1, ч.1, ст. 4.

14. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с изм. и доп. от 10 июля 2023 г.) «О Счетной палате Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1649; 2023. – № 29, ст. 5304.

15. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (ред. от 21.12.2021 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 19, ст. 2331; 2021. – № 52 (часть I), ст. 8973.

16. Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 381-ФЗ (с изм. и доп. от 02 июня 2016 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 51 (часть III), ст. 7252; 2016. – № 23, ст. 3282.

17. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ (с изм. и доп. от 14 ноября 2017 г.) «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 52, ч. 1/5, ст. 7464; 2017. – № 47, ст. 6852.

18. Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 315-ФЗ (с изм. и доп. от 28 ноября 2018 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2018 году» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 47, ст. 6841; 2018. – № 49 (часть I), ст. 7529.

19. Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 31, ст. 4466.

20. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ (с изм. и доп. от 04 августа 2023 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 50 (часть III), ст. 8068; 2023. – № 32 (Часть I), ст. 6148.

21. Федеральный закон от 22 апреля 2020 г. № 120-ФЗ (с изм. и доп. от 21 ноября 2022 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 17, ст. 2698; 2022. – № 48, ст. 8315.

22. Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ (с изм. и доп. от 29 ноября 2021 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 42, ч. 2, ст. 6514; 2021. – № 49, ч. 1, ст. 8148.

23. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» [Текст] // СЗ РФ. – 2021. – № 50, ч. 1/3, ст. 8397.

24. Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» [Текст] // СЗ РФ. – 2022. – № 50, ч. 1, ст. 8760.

25. Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» [Текст] // СЗ РФ. – 2022. – № 48, ст. 8315; 2023. – № 32 (часть I), ст. 6148.

26. Федеральный закон от 23 февраля 2023 г. № 37-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году»» [Текст] // СЗ РФ. 2023. № 9, ст. 1416.

27. Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899 (с изм. и доп. от 16 января 2015 г.) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 28, ст. 4168; 2015, – № 51 (часть III), ст. 7313.

28. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития

Российской Федерации на период до 2025 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 4, ст. 637.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 2000 г. № 402 (с изм. и доп. от 6 декабря 2016 г.) «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» [Текст] // СЗ РФ. – 2000. – № 22, ст. 2316; 2016. – № 50, ст. 7120.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (с изм. и доп. от 3 августа 2023 г.) [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 49, ст. 4908; 2023. – № 32 (часть II), ст. 6389.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1325 (с изм. и доп. от 20 апреля 2023 г.) «О дополнительных условиях и порядке проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» (вместе с «Правилами проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам») [Текст] // СЗ РФ. – 2012. – № 52, ст. 7498; 2023. – № 17, ст. 3156.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 (с изм. и доп. от 29 марта 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 3, ст. 4450; 2023. – № 3, ст. 4450.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 г. № 24 (с изм. и доп. от 31 августа 2017 г.) «Об утверждении перечня товаров, для целей закупки и доставки которых в субъекты Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, могут предоставляться бюджетные кредиты юридическим лицам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых

расположены такие районы и местности» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 5, ст. 784; 2017. – № 37, ст. 5529.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 г. № 1140 (с изм. и доп. от 27 февраля 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления государственному внебюджетному фонду Российской Федерации бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, его возврата, а также реализации права требования от имени Российской Федерации возврата (погашения) задолженности государственного внебюджетного фонда Российской Федерации по денежным обязательствам перед Российской Федерацией по возврату указанного кредита» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 36, ст. 5040; 2023. – № 10, ст. 1685.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2021 г. № 1740 (с изм. и доп. от 4 августа 2023 г.) «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, методики расчета поступления налоговых доходов в федеральный бюджет от реализации новых инвестиционных проектов и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме поступления в федеральный бюджет которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1705» [Текст] // СЗ РФ. – 2021. – № 42, ст. 7152; 2023. – № 33, ст. 6485.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1190 (с изм. и доп. от 20 апреля 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов» [Текст] // СЗ РФ. – 2021. – № 31, ст. 5902; 2023. – № 17, ст. 3156.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2022 г. № 815 (с изм. и доп. от 7 июня 2022 г.) «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» [Текст] // СЗ РФ. – 2022. – № 20, ст. 3287; 2022. – № 24, ст. 4064.

38. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2023 г. № 525 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета и о внесении изменения в пункт 12 (1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2023. – № 18, ст. 3301.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2023 г. № 501 (с изм. и доп. от 26 августа 2023 г.) «О внесении изменения в п. 12(1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, о приостановлении действия пп. «а» п. 1(1) и п. 2(1) «Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и об особенностях предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации в 2023 году» [Текст] // СЗ РФ. – 2023. – № 14, ст. 2464; – № 36, ст. 6720.

40. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности

управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 2, ч. 2, ст. 219.

41. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 92н (с изм. и доп. от 04 декабря 2018 г.) «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет государственной помощи» [Электронный ресурс] // – Документ опубликован не был. – Доступ из Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

42. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24 февраля 2015 г. № 41 «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» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из ИПП «Гарант».

43. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № 194н «Об утверждении Порядка передачи Министерству финансов Российской Федерации информации о долговых обязательствах, отраженной в государственной долговой книге субъекта Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из ИПП «Гарант».

44. Приказ Минфина России от 7 декабря 2020 г. № 298н (с изм. и доп. от 17 февраля 2023 г.) «О Порядке заключения и форме договора о предоставлении государственному внебюджетному фонду Российской Федерации бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.05.2023).

45. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2020 г. № 67н (с изм. и доп. от 16 марта 2022 г.) «Об утверждении Общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных

бюджетов» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.05.2023).

46. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 июня 2020 г. № 117н «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по бюджетному кредиту на пополнение остатка средств на едином счете бюджета» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2023).

47. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 231н (от 20 января 2023 г.) «О порядке заключения и форме договора о предоставлении субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.02.2023).

48. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 02-07-10/800 «О порядке использования бюджетных средств, уплаченных в виде НДФЛ» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

49. Письмо Министерства финансов Российской Федерации № 02-11-10/37693, Казначейства России № 07-04-05/07-11122 от 25 апреля 2023 г. «О предоставлении Кредита на опережающее финансирование субъектам Российской Федерации в 2023 году» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

50. Письмо Федерального казначейства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 42-7.4-05/4.0-655 «О снижении доходной базы в период наличия у Заемщика неисполненных обязательств по возврату Бюджетного кредита» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из ИПП «Гарант».

51. Решение Саратовской городской Думы от 23 марта 2017 г. № 14-106 «О внесении изменений в решение Саратовской городской Думы от 15 декабря 2016 г. № 9-67 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2017 год» [Электронный ресурс]. – URL: www.saratovduma.ru (дата обращения: 11.03.2023).

52. Постановление Правительства Саратовской области от 1 августа 2017 г. №393-П «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) муниципальных образований Саратовской области перед областным бюджетом по бюджетным кредитам, предоставленным для частичного покрытия дефицита местных бюджетов, с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.01.2023).

53. Постановление Правительства Тюменской области от 19 января 2018 г. № 15-п «Об утверждении Положения о предоставлении бюджетных кредитов юридическим лицам» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 2.01.2023).

54. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 29 марта 2018 г. № 66 (с изм. и доп. от 5 июля 2022 г.) «Об утверждении Порядка предоставления из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) бюджетных кредитов юридическим лицам» [Электронный ресурс] // – URL: www.docs.cntd.ru/document/44668845 (дата обращения: 31.01.2023).

55. Закон Саратовской области от 26 ноября 2019 г. № 130-ЗСО «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Текст] // СЗ СО. – 2019. – № 14, с. 2428–2926.

56. Закон Тамбовской области от 20 декабря 2019 г. № 436-З (с изм. и доп. от 25 декабря 2022 г.) «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] // – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2022); [Текст] Тамбовская жизнь (специальный выпуск). – 2020. дек., – № 97 (2140).

57. Закон Тверской области от 30 декабря 2019 г. № 102-ЗО (с изм. и доп. 01 октября 2020 г.) «Об областном бюджете Тверской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] // – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.02.2022); [Текст] Тверские ведомости. – 2020. окт., – № 41.

58. Постановление Правительства Республики Бурятия от 19 марта 2020 г. № 145 «Об утверждении правил проведения реструктуризации денежных обязательств (задолженности по денежным обязательствам) муниципальных образований в Республике Бурятия перед республиканским бюджетом по бюджетным кредитам, предоставленным из республиканского бюджета муниципальным образованиям, и о признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Правительства Республики Бурятия» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.01.2023).

59. Закон Саратовской области от 30 ноября 2022 г. № 151-ЗСО «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (с изм. и доп. от 25 августа 2023 г.). [Электронный ресурс]. – URL: www.minfin.saratov.gov.ru (дата обращения: 03.01.2023); Официальный интернет-портал правовой информации «Сайт сетевого издания». – URL: www.g-64.ru/ (дата обращения: 12.08.2023)

60. Закон Тамбовской области от 23 декабря 2022 г. № 206-З (с изм. и доп. 21 сентября 2023 г.) «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» [Электронный ресурс] // – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.01.2023); [Текст] Тамбовская жизнь (специальный выпуск). – 2023. сент., – № 77/72 (27640).

61. Закон Тамбовской области от 23 декабря 2022 г. № 206-З «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (с изм. и доп. от 30 июня 2023 г.) Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.01.2023); [Текст] Тамбовская жизнь. – 2023. – № 54/49 (27594);

62. Закон Тверской области от 29 декабря 2022 года № 111-ЗО (с изм. и доп. 25 июля 2023 г.) «Об областном бюджете Тверской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» [Электронный ресурс] // – URL: www.tverfin.ru (дата обращения: 03.01.2023); [Текст] Тверские ведомости. – 2023. авг., – № 29.

63. Положение Правительства Тюменской области от 19 января 2018 г. № 15-п «Об утверждении Положения о предоставлении бюджетных кредитов юридическим лицам» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.01.2023).

Нормативные правовые акты, утратившие силу

64. Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» [Текст] // СЗ СССР. – 1924. – № 19.

65. Декрет СНК СССР от 21 августа 1923 г. «О порядке составления и рассмотрения смет и росписей государственных доходов и расходов на 1923/24 бюджетный год» [Текст] // СУ РСФСР. – 1923.– № 97, ст. 961.

66. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1705 «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме фактического поступления которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 44, ст. 6982.

67. Приказ Минфина России от 26 июля 2013 г. № 73н (с изм. и доп. от 25 ноября 2020 г.) «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» [Текст] // Российская

газета. – 2013. – 25 сент., № 214; – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

68. Приказ Федерального казначейства Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 500 «Об утверждении порядка организации работы территориального органа Федерального казначейства при предоставлении бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ СПС «Консультант Плюс».

Монографии, учебники, учебные пособия

69. *Алексеев, С.С.* Общая теория права [Текст]: курс в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 352 с.

70. *Алексеев, С.С.* Общая теория права [Текст]: учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2008. – 565 с.

71. *Базылев, Б.Т.* Юридическая ответственность [Текст] / Б.Т. Базылев. – Красноярск: Изд-во Красноярск. ун-та, 1985. – 120 с.

72. *Байтин, М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М.И. Байтин. – Саратов: Саратов. гос. академия права, 2001. – 413 с.

73. Банковское право [Текст]: учебник для бакалавров / Е.С. Губенко, А.А. Кликушин, М.М. Прошунин и др. – М.: Рос. гос. ун-т правосудия, 2016. – 536 с.

74. *Бахрах, Д.Н.* Административное право [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1993. – 301 с.

75. *Бежан, М.В.* Организация деятельности Центрального банка [Текст] / М.В. Бежан. – М.: Кнорус, 2020. – 240 с.

76. *Беликов, Е.Г.* Становление Российской Федерации как социального государства: финансово-правовые аспекты [Текст]: монография / Е.Г. Беликов. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 157 с.

77. *Бехер, В.В.* Процессуальные правоотношения в сфере исполнения бюджета органами Федерального казначейства [Текст] / В.В. Бехер. – Саратов: Саратов. гос. юрид. академия, 2013. – 152 с.

78. *Борисов, А.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] / А.Н. Борисов. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

79. *Борисов, А.Н.* Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс] / А.Н. Борисов. – URL: file:///C:/Users/Stas/AppData/Local/Temp/Rar\$Dla6756.17346/57060.fb2 (дата обращения: 11.03.2023).

80. *Брагинский, М.И.* Договорное право [Текст]: в 5 кн. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2011. – 847 с.

81. *Бровкина, Н.Е.* Закономерности и перспективы развития кредитного рынка в России [Текст]: монография / Н.Е. Бровкина. – М.: Кнорус, 2014. – 248 с.

82. Бюджетная система Российской Федерации [Текст]: учебник / под общ. ред. Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 356 с.

83. *Витрянский, В.В.* Договорное право. Кн. 5: в 2 т. Т. 1: Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных образований [Текст] / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2011. – 735 с.

84. Гражданское право [Текст]: учебник. В 2 т. / под ред. Б.М. Гонгало. Т. 2. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2017. – 543 с.

85. *Гурвич, А.М.* Советское финансовое право [Текст] / А.М. Гурвич. – М., 1952. – 324 с.

86. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка [Текст]: в 4 т. / В.И. Даль. – М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1955. – Т. 2: И-О. – 779 с.

87. *Дудин, А.П.* Диалектика правоотношения [Текст] / А.П. Дудин. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. – 121 с.
88. Законодательство Петра I / В.М. Клеандрова, Б.В. Колобов, Г.А. Кутьина и др.; отв. ред. Т.Е. Новицкая, А.А. Преображенский. – М.: Юрид. лит., 1997. – 880 с.
89. *Иконников, В.В.* Денежное обращение и кредит СССР [Текст]: учебное пособие для финансово-экономических институтов и факультетов / авт. кол. под рук. В.В. Иконникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Госфиниздат, 1954. – 459 с.
90. *Исаев, А.А.* Государственный кредит [Текст] / А.А. Исаев. – Ярославль: Тип. Г. Фальк, 1886. – 159 с.
91. *Кабанцева, Н.Г.* Финансы [Текст]: учебное пособие для студентов высших учебных заведений / Н.Г. Кабанцева. – Саратов: IPR Media, 2010. – 294 с.
92. Казна и бюджет [Текст] / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. – 501 с.
93. *Карасева, М.В.* Финансовое правоотношение [Текст] / М.В. Карасева. – Воронеж: ВорГУ, 1997. – 304 с.
94. *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. [Текст] / М.В. Карасева. – М.: Норма, 2001. – 283 с.
95. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации [Текст] / отв. ред. Ю.А. Крохина. – М.: Юрайт, 2008. – 979 с.
96. *Компанеец, Е.С.* Применение законодательства о кредитовании и расчетах [Текст] / Е.С. Компанеец, Э.Г. Полонский. – М.: Юрид. лит., 1967. – 259 с.
97. *Комягин, Д.Л.* Бюджетное право: учебное пособие [Текст] / Д.Л. Комягин. – М.: Инфра-М, 2012. – 288 с.
98. *Комягин, Д.Л.* Бюджетное право: учебное пособие [Текст] / Д.Л. Комягин. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 590 с.
99. *Киримова, Е.А.* Правовой институт: понятие и виды [Текст]: учебное пособие / Е.А. Киримова. – Саратов: Саратов. гос. академия права, 2000. – 52 с.

100. *Кучеров, И.И.* Бюджетное право России [Текст]: курс лекций / И.И. Кучеров. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. – 315 с.
101. *Лебедев, В.А.* Финансовое право [Текст] / В.А. Лебедев. – М.: Статут, 2000. – 461 с.
102. *Ленин, В.И.* Полн. собр. соч. [Текст] / В.И. Ленин. – Т.33. – 433 с.
103. *Лопатин, В.В.* Толковый словарь современного русского языка [Текст] / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – М.: Эксмо, 2009. – 928 с.
104. *Маренков, Н.Л.* Ценные бумаги [Текст]: учебно-методическое пособие для студентов экономического факультета / Н.Л. Маренков. – М.: Моск. экон.-финанс. ин-т; Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – 602 с.
105. *Матузов, Н.И.* Теория государства и права [Текст]: учебник. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
106. *Матузов, Н.И.* Теория государства и права [Текст]: учебник. / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 242 с.
107. *Михеева, Е.И.* Проценты и иные платежи по кредитному договору [Текст]: монография / Е.И. Михеева. – М.: Юстициниформ, 2019. – 204 с.
108. *Морозова, О.С.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ [Текст] / О.С. Морозова. – М.: Проспект, 2015. – 136 с.
109. *Общая теория права [Текст] / под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. – 384 с.*
110. *Общая теория права [Текст] / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1994. – 383 с.*
111. *Олейникова, И.Н.* Рынок ценных бумаг [Текст]: конспект лекций / И.Н. Олейникова. – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 1998. – 135с.
112. *Орлов, М.Ф.* У истоков финансового права [Текст] / М.Ф Орлов, Н.И. Тургенев, М.М. Сперанский; под ред. А.Н. Козырина. – М.: Статут, 1998. – 432 с.
113. *Орлов, М.Ф.* Капитуляция Парижа. Политические сочинения. Письма [Текст] / М.Ф. Орлов / изд. подгот. С.Я. Боровой, М.И. Гиллельсон. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1964. – 374 с.

114. *Орлов, М.Ф.* О государственном кредите [Текст]: соч., напис. в нач. 1832 г. / М.Ф. Орлов. – М.: Тип. Августа Семена при Медико-хирург. академии, 1833. – 293 с.
115. Отчет об исполнении бюджета за 1938 год и бюджет на 1939 год по Сталинскому району гор. Москвы [Текст]. – М: Сталинский райсовет РК и КД, 1939 г. – 62 с.
116. Отчет об исполнении бюджета Сталинского района гор. Москвы за 1936 год и бюджет на 1937 год [Текст]. – М: Сталинский райсовет РК и КД, – 1937 г. – 45 с.
117. *Пашенцев, Д.А.* Финансовое право Российской империи: от идей к реализации [Текст]: монография / Д.А. Пашенцев, Е.Л. Алехина, М.И. Долакова. – М.: АПКиППРО, 2012. – 301 с.
118. *Перфильев, М.Н.* Общественные отношения. Методологические и социальные проблемы [Текст] / М.Н. Перфильев. – Л.: Наука, 1974. – 235 с.
119. *Петров, Д.Е.* Отрасль права [Текст] / Д.Е. Петров; под ред. М.И. Байтина. – Саратов: Саратов. гос. академия права, 2004. – 192 с.
120. *Покачалова, Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права [Текст] / Е.В. Покачалова. – Саратов: Саратов. гос. академия права, 2007. – 293 с.
121. *Покачалова, Е.В.* Становление и развитие публичного долга и его форм [Текст] / Е.В. Покачалова. – Саратов: Саратов. гос. академия права, 2007. – 426 с.
122. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст]: монография / А.В. Басов, А.А. Васильев, Н.В. Герасименко и др.; под ред. Г.В. Петрова. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 835 с.
123. Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: избранные постановления за 2006 год с комментариями [Текст] / под ред. А.А. Иванова. – М.: Статут, 2012. – 576 с.
124. *Протасов, В.Н.* Правоотношение как система [Текст] / В.Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 143 с.

125. *Романько, А.Н.* Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы правового регулирования [Текст] / А.Н. Романько; под ред. Н.И. Химичевой. – Саратов: Саратов. гос. юрид. академия, 2013. – 216 с.
126. *Романько, А.Н.* Новые этапы реформирования и правового регулирования бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации [Текст] / А.Н. Романько; под ред. Н.И. Химичевой. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 167 с.
127. *Рыбакова, Н.В.* Моральные отношения и их структура [Текст] / Н.В. Рыбакова. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 120 с.
128. *Рыбакова, С.В.* Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) [Текст] / С.В. Рыбакова; под ред. Н.И. Химичевой. – Саратов: Саратов. гос. академия права, 2009. – 172 с.
129. *Свиредский, В.И.* Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений [Текст] / В.И. Свиредский, Р.А. Зобов. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. – 128 с.
130. Советское финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. – М.: Юрид. лит., 1987. – 464 с.
131. *Смирнов, Д.А.* Принципы российского налогового права: понятие, формирование, реализация [Текст] / – М.: Юрлитинформ, 2011. – 248 с.
132. *Соломин, С.К.* Банковский кредит: проблемы теории и практики [Текст] / С.К. Соломин. – М.: Юстицинформ, 2009. – 285 с.
133. *Сырых, В.М.* Теория государства и права [Текст]: учебник / В.М. Сырых. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – 704 с.
134. *Толстой, Ю.К.* К теории правоотношения [Текст] / Ю.К. Толстой. – Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. – 88 с.
135. *Тосунян, Г.А.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть [Текст]: учебник / Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин, А.М. Экмаль; под общ. ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристъ, 1999. – 448 с.
136. *Трубецкой, Е.Н.* Лекции по энциклопедии права [Текст] / Е.Н. Трубецкой. – М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1917. – 227 с.

137. *Филина, Ф.Н.* Все виды кредитования [Текст] / Ф.Н. Филина, И.А. Толмачев, А.В. Сутягин. – М.: ГроссМедиа, Росбух, 2009. – 210 с.
138. Финансовое право [Текст]: учебное пособие / А.В. Емелин, А.С. Емельянов, И.И. Кучеров, А.А. Ялбулганов; под ред. А.А. Ялбулганова. – М.: Статут, 2001. – 363 с.
139. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2003. – 525 с.
140. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2004. – 536 с.
141. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2008. – 520 с.
142. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Ровинского Е.А. – М.: Юрид. лит., 1971. – 392 с.
143. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юрист, 2003. – 749 с.
144. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 767 с.
145. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 752 с.
146. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, Инфра-М, 2017. – 790 с.
147. Финансовая энциклопедия [Текст] / под ред. И.А. Блинова, А.И. Буковецкого. – М.: Гос. изд-во, [1924]. – 973 с.
148. Финансы: учебник [Текст] / под ред. В.В. Ковалева. – М.: Проспект, 2007. – 626 с.
149. Финансы. Денежное обращение. Кредит [Текст]: учебник для вузов / Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др.; под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы, Юнити, 1997. – 479 с.

150. Финансы капиталистических государств [Текст]: учебник / под ред. Б.Г. Болдырева. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 344 с.
151. Химичева, Н.И. Финансовое право [Текст]: учебно-методический комплекс / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова; отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Норма, 2005. – 140 с.
152. Хропанюк, В.Н. Теория государства и права [Текст]: учебник для высших учебных заведений / В.Н. Хропанюк. – 2-е изд., доп. и испр. – М.: ДТД, 1995. – 384 с.
153. Чертова, Н.А. Теория государства и права: учебное пособие / Н.А. Чертова, И.В. Ершова. – Архангельск: Сев. (Арктич.) фед. ун-т, 2021. – 151 с.
154. Шевелева, Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ [Текст] / Н.А. Шевелева. – СПб.: Издат. Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 280 с.
155. Шевчук, Д.А. Ипотека: просто о сложном [Текст] / Д.А. Шевчук. – М.: Гроссмедиа, 2008. – 376 с.
156. Энциклопедия по экономике «Царские долги» [Электронный ресурс]. – URL: www.economy-gu.info/info/38827 (дата обращения: 14.01.2023).

Статьи из периодических изданий, сборников научных трудов

157. Алексеева, Е.С. Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства [Текст] / Е.С. Алексеева // *Lex russica*. – 2017. – № 11 (132). – С. 58-65.
158. Амвросова О.Н., Фирстова Е.С. Особенности реализации Счетной палатой РФ государственной политики в области финансового контроля [Текст] / О.Н. Амвросова, Е.С. Фирстова // *Гражданское право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития: сб. науч. ст. по матер. межд. науч. симпоз. (24 октября 2019 г.)*. Ставрополь, – 2019. – С. 26-30.
159. Армасова, Е.Р. Бюджетный кредит: изменения законодательства и судебная практика [Текст] / Е.Р. Армасова // *Бюджет*. – 2014. – № 8. – С. 38-41.

160. *Артюхин, Р.Е.* Вопросы развития бюджетного права [Текст] / Р.Е. Артюхин // Реформы и право. – 2012. – № 3. – С. 15-24.
161. *Афони́на, Е.В.* Объекты бюджетно-процессуальных правоотношений в сфере исполнения бюджета [Текст] / Е.В. Афони́на // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по материалам международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию Н.И. Химичевой (18 сентября 2013 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. академия, 2014. – С. 25-26.
162. *Ашмарина, Е.М.* Взаимобусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации [Текст] / Е.М. Ашмарина // Финансовое право. – 2008. – № 7. – С. 4-12.
163. *Богданова, А.В.* К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права [Текст] / А.В. Богданова // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 47-57.
164. *Богданова, А.В.* О государственном кредитовании в Российской Федерации [Текст] / А.В. Богданова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 8. – С. 98-99.
165. *Болтинова, О.В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета [Текст] / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 7. – С. 810-815.
166. *Борисов, А.М.* К вопросу о содержании правоотношения [Текст] / А.М. Борисов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 11. – С. 1125-1132.
167. *Буркова, А.Ю.* Защита интересов кредитора при залоге [Текст] / А.Ю. Буркова // Корпоративный юрист. – 2009. – № 1. – С. 40-44.
168. *Гафарова, Г.Р.* О гражданско-правовых средствах в финансовом праве [Текст] / Г.Р. Гафарова // Финансовое право. – 2010. – № 11. – С. 12-15.
169. *Горбунова, О.Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку [Текст] / О.Н.

Горбунова // Бюджетная политика, бюджетная безопасность, бюджетное право в государствах-членах ЕАЭС. – 2017. – № 4. – С. 27.

170. *Грачева, Е.Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления [Текст] / Е.Ю. Грачева // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 9 (70). – С. 58.

171. *Григорьев, А.В.* Виды, формы и методы финансового контроля, их систематизация [Текст] / А.В. Григорьев, А.Г. Самсонов // Журнал прикладных исследований. – 2021. – № 6-5. – С. 414.

172. *Вавилов, Ю.Я.* Государственный кредит - самостоятельная экономическая категория [Текст] / Ю.Я. Вавилов // Финансы и кредит. – 2004. – № 9 (147). – С. 57.

173. *Васильева, М.Н.* Нецелевое использование бюджетных средств в регионах и муниципальных образованиях: причины, условия, предупреждение [Текст] / М.Н. Васильева // Финансы и кредит. – 2011. – № 43. – С. 37-47.

174. *Вишневский, А.Ф.* Юридическая ответственность: некоторые аспекты теоретического осмысления в правовой науке [Текст] / А.Ф. Вишневский // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 4. – С. 18-28.

175. *Грачева, Е.Ю.* К вопросу о финансовых обязательствах государства [Текст] / Е.Ю. Грачева // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 6. – С. 11.

176. *Гриценко, В.В.* К вопросу об особенностях бюджетного планирования в 2016 году [Текст] / В.В. Гриценко // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 23-26.

177. *Грузицкий, Ю.Л.* Первая банковская реформа в России [Текст] / Ю.Л. Грузицкий // Финансы и кредит. – 2003. – № 11 (125). – С. 58.

178. *Дембо, Л.И.* О принципах построения системы права [Текст] / Л.И. Дембо // Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 93.

179. *Джалилова, Е.А.* Проблемы определения понятия и сущности института права [Текст] / Л.И. Дембо // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. – 2018. – № 2. – С. 29.

180. *Ермаков, С.Л.* Правовое регулирование банковского кредита [Текст] / С.Л. Ермаков // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2012. – № 11. – С. 3-11.
181. *Ефимова, Л.Г.* Теория и практика заемно-кредитных правоотношений [Текст] / Л.Г. Ефимова // *Юридический мир.* – 2000. – № 2. – С. 34-42.
182. *Запольский, С.В.* К вопросу о природе финансовых правоотношений. Институциональные проблемы современного финансового права [Текст] / С.В. Запольский // *Институциональные проблемы современного финансового права: сб. ст. по итогам международной научно-практической конференции (2 июня 2011 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой.* – Саратов: Изд-во Сарат. гос. академия права, 2011. – С. 59-61.
183. *Ивонина, Е.В.* Актуальные проблемы становления и правового регулирования банковской деятельности Российской империи (1729 г.-сер. XVIII в.) [Текст] / Е.В. Ивонина // *Актуальные проблемы современного российского права.* – 2009. – № 2. – С. 68.
184. *Ильин, А.В.* Предоставление межбюджетных субсидий и позиции Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / А.В. Ильин // *Журнал конституционного правосудия.* – 2016. – №4. – С. 24-26.
185. *Иоффе, О.С.* Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) [Текст] / О.С. Иоффе // *Ученые записки ВНИИСЗ. М.,* – 1968. – Вып. 14. – С. 51.
186. Информация Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля от 19 октября 2021 г. (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
187. *Карапетов, А.Г.* Обзор правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации по вопросам частного права за март 2017 г. [Текст] / А.Г. Карапетов, Е.М. Фетисова, С.В. Матвиенко, М.В. Бондаревская // *Вестник экономического правосудия Российской Федерации.* – 2017. – № 5. – С. 36-64.

188. *Карпов, С.С.* История развития государственного кредита в России [Текст] / С.С. Карпов // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 11. – С. 113-114.

189. *Костюк, М.Ф.* Сфера кредитования как объект правового регулирования [Текст] / М.Ф. Костюк, А.А. Селямин // Российский следователь. – 2016. – № 24. – С. 25-29.

190. *Котля, Д.Х.* Административно-правовое регулирование государственных займов для финансирования муниципальных бюджетов путем размещения ценных бумаг [Текст] / Д.Х. Котля // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 3. – С. 2-6.

191. *Кропотов, О.* Научно-популярное исследование. Долги России от первых Романовых до наших дней. Часть 1: Русское царство и Российская империя [Электронный ресурс]. – URL: www.histrf.ru (дата обращения: 10.08.2022).

192. *Кудряшова, Е.В.* Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства [Текст] / Е.В. Кудряшова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 8. – С. 38-40.

193. *Кусова, А.Ю.* Дискуссионные вопросы об определении места норм, регулирующих финансовые отношения в сфере организации страхового дела [Текст] / А.Ю. Кусова // Юрист. – 2017. – № 8. – С. 29-34.

194. *Лантева, В.Ф.* Некоторые вопросы правового регулирования финансового контроля в России // Финансовое право. – 2016. – № 6. – С. 19-20.

195. *Лушников, А.М.* О финансово-правовых взглядах Н.С. Мордвинова [Текст] / А.М. Лушников, М.В. Лушников // История государства и права. – 2012. – № 16. – С. 2-6.

196. *Макаров, А.В.* Цели и задачи бюджетной политики государства [Текст] / А.В. Макаров // Юрист. – 2005. – № 10. – С. 44-45.

197. *Малько, А.В.* Правовая политика и правовая жизнь общества [Текст] / А.В. Малько // Журнал российского права. – 2014. – № 7. – С. 13-16.

198. *Ман, Т.* Идеи английского меркантилизма / Т. Ман, У. Стаффорд, О. Кромвель // [Электронный ресурс]. – URL: www.econmotion.ru/nomecs-472-1.html (дата обращения: 11.01.2022).

199. *Медведева, И.А.* Оценка соблюдения принципов бюджетного кредитования [Текст] / И.А. Медведева // Вестник ТвГУ. Серия: Экономика и управление. – 2014. – № 2. – С. 137-138.

200. *Межуев, Б.В.* Генерал-губернаторство в системе местного управления России [Текст] / Б.В. Межуев // [Электронный ресурс]. – URL: www.archipelag.ru/geoeconomics/kapital/system/local/ (дата обращения: 24.03.2023).

201. *Нечаев, К.А.* Кредит по российскому бюджетному праву: проблемы развития [Текст] / К.А. Нечаев // Российский юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 219-221.

202. *Нуриахметов, Н.М.* О понятии бюджетной деятельности государства [Текст] / Н.М. Нуриахметов // Финансовое право. – 2014. – № 10. – С. 18-21.

203. *Орехов, И.В.* Взаимодействие субинститута права с другими элементами системы права Российской Федерации [Текст] / И. В. Орехов // Вопросы современной юриспруденции. – 2015. – № 7-8 (48). – С. 68-73.

204. *Осколкова, Н.А.* История становления и развития института государственного долга в России [Текст] / Н.А. Осколкова // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8, № 4А. – С. 83-84.

205. *Палозян, О.А.* Государственные доходы и расходы Российской империи [Текст] / О.А. Палозян // Финансовое право. – 2012. – № 11. – С. 33-35.

206. *Панкратова, В.И.* Эффективность применения единого казначейского счета бюджета при управлении финансовыми потоками [Текст] / В.И. Панкратова // Публично-правовые исследования. – 2015. – № 2. – С. 50-65.

207. *Пауль, А.Г.* Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования [Текст] / А.Г. Пауль // Финансовое право. – 2019. – № 2. – С. 19-23.

208. *Пешкова, Х.В.* Бюджетный метод ведения государственного хозяйства и бюджетное устройство: наука и реалии закона (по материалам творческого наследия М.И. Пискотина) [Текст] / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 37-43.

209. *Пешкова, Х.В.* Исторические аспекты бюджетного устройства России [Текст] / Х.В. Пешкова // История государства и права. – 2011. – № 6. – С. 38-39.

210. *Пешкова, Х.В.* Тенденции в современном понимании правоотношений осуществления расходов бюджета [Текст] / Х.В. Пешкова // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сб. научных ст. по материалам международной научно-практической конференции (27 мая 2009 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. академия права, 2011. – С. 159-160.

211. *Писарева, Е.Г.* Понятие административных и финансовых правоотношений с участием государственных учреждений [Текст] / Е.Г. Писарева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 2. – С. 66-71.

212. *Поветкина, Н.А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности [Текст] / Н.А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8. – С.65-70.

213. *Покачалова, Е.В.* Бюджетный кредит как институт бюджетного права [Текст] / Е.В. Покачалова, И.В. Швецова // Вестник СГЮА. – 2021. – № 5. – С. 234-242.

214. *Покачалова, Е.В.* Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России [Текст] / Е.В. Покачалова // Финансовое право. – 2005. – № 7. – С. 19-22.

215. *Покачалова, Е.В.* Институт ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации: проблемы правоприменения и толкования [Текст] / Е.В. Покачалова, М.Б. Разгильдиева // Правоведение. – 2011. – № 2. – С. 157-167.

216. *Покачалова, Е.В.* Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства [Текст] / Е.В. Покачалова // Банковское право. – 2011. – № 4. – С. 30-41.

217. *Покачалова, Е.В.* Публичный кредит и долг в системе финансового права как отрасли российского права [Текст] / Е.В. Покачалова // Право. Законодательство. Личность. – 2008. – № 4. – С. 172-173.

218. *Покачалова, Е.В.* Финансовая правосубъектность участников отношений в сфере публичного (государственного) и частного (банковского) кредитования [Текст] / Е.В. Покачалова, С.В. Рыбакова // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 4 (44). – С. 442-443.

219. *Попов, С.В.* Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств [Текст] / С.В. Попов // Российский судья. – 2006. – № 11. – С. 27-28.

220. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. – 2020. – 16 янв., № 7.

221. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Российская газета. – 2023. – 22 фев., № 39.

222. *Приходько, М.А.* Историко-правовые особенности структуры Министерства финансов Российской Империи в первой половине XIX в. [Текст] / М.А. Приходько // История государства и права. – 2015. – № 9 (CVI). – С. 125.

223. *Прокофьева, Е.А.* Институт доходов государственного бюджета СССР в 1950-1970-е гг. [Текст] / Е.А. Прокофьева // Финансовое право. – 2011. – № 5. – С. 6-9.

224. *Разгильдиева, М.Б.* К вопросу о функциях налогово-правовой ответственности [Текст] / М.Б. Разгильдиева // Налоги. – 2014. – № 1. – С. 38-42.

225. *Раичев, Д.* Проблема роста // Российская газета. – 2014. – 1 июля, № 6416 (144).

226. *Рукавишникова, И.В.* Особенности бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации [Текст] / И.В. Рукавишникова // Финансовое право. – 2016. – № 6. – С. 22-27.

227. *Рыбакова, С.В.* Акцессорная правосубъектность кредитных организаций: к постановке проблемы [Текст] / С.В. Рыбакова // Финансовое право. – 2015. – № 2. – С. 9-12.

228. *Саттарова, Н.А.* Бюджетные кредиты в свете последних изменений Бюджетного кодекса РФ [Текст] / Н.А. Саттарова // Актуальные проблемы экономики и права. – 2007. – № 4 (4). – С. 76-79.

229. *Саттарова, Н.А.* Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы [Текст] / Н.А. Саттарова // Lex russica. – 2015. – № 8. – С. 100.

230. *Саттарова, Н.А.* О значении современного финансового законодательства [Текст] / Н.А. Саттарова // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по материалам международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию Н.И. Химичевой (18 сентября 2013 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Из-во Саратов. гос. академия права, 2014. – С. 285-289.

231. *Саттарова, Н.А.* Применение мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства [Текст] / Н.А. Саттарова // Право и экономика. – 2005. – № 8. – С. 43-48.

232. *Семенова, Е.А.* О совершенствовании понятийного аппарата, применяемого в сфере залогового кредитования, на основе динамических тезаурусов [Текст] / Е.А. Семенова // Право и экономика. – 2009. – № 12. – С. 52-55.

233. *Смирнов Д.А., Боташева Л.Э., Леонов А.Н.* Трансформация финансово-правовых отношений в условиях цифровой экономики [Текст] / Д.А. Смирнов, Л.Э. Боташева, А.Н. Леонов // Гуманитарные и юридические исследования. – 2019. – № 2. – С.177-182.

234. *Соколова, Э.Д.* Правовое регулирование банковского кредитования [Текст] / Э.Д. Соколова // *Банковское право.* – 2013. – № 6. – С. 30-34.
235. *Соломин, С.К.* К вопросу соотношения категорий «принципы банковского кредита» и «условия банковского кредитования» [Текст] / С.К. Соломин // *Банковское право.* – 2009. – № 1. – С. 38-39.
236. *Соломин, С.К.* Обязательственно-правовая природа банковского кредита [Текст] / С.К. Соломин // *Банковское право.* – 2006. – № 3. – С. 2-5.
237. *Стальгевич, А.К.* Некоторые вопросы теории социалистических отношений [Текст] / А.К. Стальгевич // *Советское государство и право.* – 1957. – № 2. – С. 29-31.
238. *Струве, П.Б.* К характеристике нашего бюджетного права [Текст] / П.Б. Струве // *Вопросы хозяйства и бюджетного права.* – 1907. – Вып. 1. – С. 307-318.
239. *Тарасова, Т.А.* О бюджетном кредите [Текст] / Т.А. Тарасова // *Финансовое право.* – 2008. – № 3. – С.5-7.
240. *Тархов, С.А.* Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России [Текст] / С.А. Тархов // *Регионализация в развитии России: геогр. процессы и проблемы.* М.: УРСС, Рос. акад. наук. Ин-т географии; науч. ред.: А.И. Трейвиш и С.С. Артоболевский. – 2001. – С. 191-213.
241. *Таштамиров, М.Р.* Теоретико-прикладные аспекты бюджетного федерализма в России [Текст] / М.Р. Таштамиров, С.С. Возкаев, Н.В. Кулакова // *Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета.* – 2018. – № 3. – С. 144-152.
242. *Ткаченко, Р.В.* Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности [Текст] / Р.В. Ткаченко // *Публичное право.* – Том 74. – № 6 (175). 2021. – С. 74.
243. *Тютина, Ю.В.* Содержание финансово-правовой ответственности [Текст] / Ю.В. Тютина // *Финансовое право.* – 2009. – № 2. – С. 19-21.

244. *Фролова, Е.Е.* Финансовые правоотношения в сфере контроля за денежным обращением [Текст] / Е.Е. Фролова // Юридический мир. – 2011. – № 3. – С. 38-43.

245. *Черпицкая, Л.Т.* Отношения в сфере бюджетного процесса как объект правовой охраны [Текст] / Л.Т. Черпицкая // Финансовое право. – 2013. – № 1. – С. 45-48.

246. *Чибинев, В.М.* Становление бюджетных правоотношений в финансовой системе России в XVII–XIX веках [Текст] / В.М. Чибинев, К.А. Черепов // История государства и права. – 2008. – № 6. – С.19-20.

247. *Чотчаев, Р.А.* Казначейские органы России и зарубежных стран в контексте их роли в бюджетном контроле: сравнительно-правовой анализ [Текст] / Р.А. Чотчаев // Юридический мир. – 2014. – № 7. – С. 44-47.

248. *Чотчаев, Р.А.* Проект «Электронное казначейство»: вектор современного развития [Текст] / Р.А. Чотчаев // Российская юстиция. – 2014. – № 6. – С. 14-15.

249. *Шарандина, Н.Л.* Бюджетная политика как категория бюджетного права: к постановке вопроса [Текст] / Н.Л. Шарандина // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 28-31.

250. *Шевелева, Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) [Текст] / Н.А. Шевелева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2 (105). – С. 32-44.

251. *Шевченко, Л.М.* Дискуссионные вопросы состава и структуры современной финансовой системы [Текст] / Л.М. Шевченко // Промышленность: экономика, управление, технологии. – 2012. – № 1. – С. 152.

252. *Швецова, И.В.* Бюджетный кредит как вид финансовой помощи во время пандемии [Текст] / И.В. Швецова, С.Ю. Королев // Право. Законодательство. Личность. – 2020. – № 1-2. – С. 10-13.

253. *Швецова, И.В.* Инфраструктурные бюджетные кредиты [Текст] / И.В. Швецова // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: сб. науч. трудов по материалам международного научно-практического круглого

стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Николая Михайловича Кони́на (7 октября 2022 г.) / под общей редакцией А.Ю. Соколова. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. академия, 2022. – С. 241-245.

254. *Швецова, И. В.* Особенности финансовых правоотношений по предоставлению, использованию и возврату бюджетных кредитов юридическими лицами [Электронный ресурс] / И.В. Швецова // Сб. матер. межд. науч.-практич. конференции «Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики» (Саратов, 23 июня 2020 г.). – URL: www.sguo.rf. (дата обращения: 22.06.2023).

255. *Швецова, И.В.* Политико-правовые аспекты бюджетного кредитования на современном этапе [Текст] / И.В. Швецова // Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики: сб. ст. по материалам VI Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (9 июня 2021 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. академия, 2022. – С. 198-200.

256. *Швецова, И.В.* Финансово-правовое регулирование бюджетного кредита в Российской Федерации [Текст] / И.В. Швецова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4. – С. 130-139.

257. *Яковлев, В.Ф.* О понятии правовой ответственности [Текст] / В.Ф. Яковлев // Журнал российского права. – 2014. – № 1. – С. 5-7.

258. *Якушев, В.С.* Понятие правового института [Текст] / В.С. Якушев // Правоведение. – 1970. – № 6. – С. 61-67.

Зарубежные источники

259. *Васильева, Т.А.* Банківське інвестування на ринку інновацій [Текст]: монографія / Т.А. Васильева. – Суми: Вид-во СумДУ, 2007. – 512 с.

260. *Delalande, N.* Protecting the Credit of the State – Speculation, Trust, and Sovereignty in Interwar France [Электронный ресурс]. – URL:

www.doi.org/10.1017/S239856821700005XPublished online by Cambridge University Press: 22 August 2017. – P. 119-150 (дата обращения: 24.08.2023).

261. *Малец, В.Т.* Понятие функций государства [Текст] В.Т. Малец // Веснік БДУ. Серыя 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2012. – № 1. – С. 85.

262. *Орлюк, О.П.* Фінансове право. Академічний курс [Текст]: підручник / О.П. Орлюк. – Київ: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

Диссертации, авторефераты диссертаций

263. *Арзуманова Л.Л.* Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Л. Арзуманова. – М., 2014. – 520 с.

264. *Арсланбекова, А.З.* Налоговые санкции в системе мер финансово-правовой ответственности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.З. Арсланбекова. – Саратов, 2001. – 201 с.

265. *Афони́на, Е.В.* Объекты бюджетных правоотношений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Афони́на. – Саратов, 2016. – 24 с.

266. *Беликов, Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Г. Беликов. – Саратов, 2016. – 46 с.

267. *Бит-Шабо, И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / И.В. Бит-Шабо. – Саратов, 2015. – 550 с.

268. *Бова, И.А.* Финансово-правовые основы института банковской тайны в Российской Федерации: проблемы теории и практики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Бова. – Саратов, 2013. – 157 с.

269. *Богданова, А.В.* Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Богданова. – Москва, 2016. – 228 с.

270. *Бочкарёва, Е.А.* Правовое регулирование предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Бочкарёва. – Саратов, 2004. – 28 с.

271. *Винницкий, Д.В.* Основные проблемы теории российского налогового права [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Д.В. Винницкий. – Екатеринбург, 2003. – 436 с.

272. *Горбунова, О.Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.Н. Горбунова. – М., – 1996. – 42 с.

273. *Гудкова, М.В.* Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Гудкова. – Саратов, 2021. – 234 с.

274. *Жирнова, Н.А.* Банковская и налоговая тайны как объекты финансово-правового регулирования [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Жирнова. – Саратов, 2013. – 171 с.

275. *Карасева, М.В.* Финансовое правоотношение [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.В. Карасева. – М., 1998. – 41 с.

276. *Китаева, Л.В.* Кредитные отношения как фактор развития реального сектора экономики [Текст]: дис. ... канд. эконом. наук / Л.В. Китаева. – Ростов-на-Дону, 2001. – 202 с.

277. *Крохина, Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.А. Крохина. – Саратов, 2001. – 453 с.

278. *Кулакова, Н.В.* Дотационные бюджеты субъектов Российской Федерации в механизме межбюджетного выравнивания [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / Н.В. Кулакова. – Владикавказ, 2020. – 26 с.

279. *Лукьянова, Т.Г.* Финансовая деятельность государства как правовая категория [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Т.Г. Лукьянова. – М., 2008. – 23 с.

280. *Маркелов, Ф.В.* Теоретические проблемы ответственности за нарушения бюджетного законодательства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Ф.В. Маркелов. – Саратов, 2006. – 201 с.

281. *Петрова, И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Петрова. – Саратов, 2008. – 25 с.

282. *Пешкова, Х.В.* Правовой режим финансовой помощи [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Х.В. Пешкова. – Воронеж, 2005. – 24 с.

283. *Ткаченко, Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р.В. Ткаченко. – М, 2022. – 60 с.

284. *Ткаченко, Р.В.* Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Р.В. Ткаченко. – М, 2022. – 553 с.

285. *Покачалова, Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Е.В. Покачалова. – Саратов, 2007. – 548 с.

286. *Прошунин, М.М.* Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Прошунин. – М., 2003. – 28 с.

287. *Рыбакова, С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.В. Рыбакова. – Саратов, 2010. – 46 с.

288. *Савина, А.В.* Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Савина. – Саратов, 2018. – 199 с.

289. *Савостьянова, С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Савостьянова. – М., 2012. – 27 с.

290. *Свистунов, А.А.* Зарождение и становление налоговой системы в России в период с IX по XVII вв.: историко-правовой аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Свистунов. – СПб., 2008. – 22 с.

291. *Химичева, Н.И.* Субъекты советского бюджетного права [Текст]: дисс ... д-ра юрид. наук / Н.И. Химичева. – Саратов, 1979. – 411 с.

292. *Цареградская, Ю.К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.К. Цареградская. – М., 2016. – 48 с.

Материалы правоприменительной практики

293. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 27, ст. 2803.

294. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 2, ст. 400.

295. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 22, ст. 3239.

296. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5

Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 33, ст. 4948.

297. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – №19, ст. 2774.

298. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита»» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

299. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. № 192-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

300. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 мая 2009 г. № 375-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

301. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2012 г. № 389-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из ИПП «Гарант».

302. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» [Текст] // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2018. № 1. – С. 111-120.

303. Определение по запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16 января 2018 г. № 12-О [Текст] // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 4. – С. 85-91.

304. Определение Верховного суда Российской Федерации от 10 июня 2009 г. № 46-ГО9-8 «Об отмене решения в связи с прекращением производства по делу» [Электронный ресурс]. – URL: www.vrsf.ru. (дата обращения: 20.08.2022).

305. Определение Верховного суда от 5 ноября 2015 г. по делу № А38-6227/2014 «Кассационная жалоба Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Марий Эл на решение Арбитражного суда Республики

Марий Эл от 4 марта 2015 г. по делу № А38-6227/2014, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30 апреля 2015 г. и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 6 августа 2015 г. по тому же делу» [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/> (дата обращения: 19.01.2022).

306. Определение Верховного суда Российской Федерации от 24 мая 2019 г. по делу № А40-117485/2018 «О признании незаконным решения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации об отказе в предоставлении субсидии, возложении обязанности на министерство по ее предоставлению» [Электронный ресурс]. – URL: www.sudact.ru/vsrf/doc/ (дата обращения: 11.01.2022).

307. Определение Верховного суда от 27 марта 2019 г. по делу № А40-255585/2017 «Кассационная жалоба от 21 декабря 2018 г. федерального государственного унитарного предприятия «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» на решение Арбитражного суда г. Москвы от 25 апреля 2018 г. по делу № А40-255585/2017, на постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 августа 2018 г. и на постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 октября 2018 г.» [Электронный ресурс]. – URL: www.sudact.ru/vsrf/doc/ (дата обращения: 12.05.2022).

308. Определение Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 19 июля 2012 г. по делу № ВАС-7193/12ОБ «По иску Российской Федерации в лице Минфина России к Федеральному государственному унитарному предприятию «Московский завод радиотехнической аппаратуры» по поводу взыскания ущерба за невозвращенный в бюджет бюджетный кредит» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

309. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 июля 2001 г. № 1046/01 «Дело по иску о взыскании в доход федерального бюджета непогашенной и использованной не по целевому назначению части полученного из федерального бюджета кредита и штрафа за

нецелевое использование бюджетных средств направлено на новое рассмотрение в связи с неполным исследованием арбитражным судом обстоятельств дела» [Текст] // Вестник ВАС РФ. – 2001. – № 11.

310. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2010 г. № 7971/10 по делу № А24-4621/2008 «О взыскании убытков, причиненных неисполнением обязательств по возврату топлива» [Текст] // Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 2.

311. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 2 апреля 2012 г. по делу № А13-3177/2011 «О невозврате бюджетных средств в бюджетную систему Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

312. Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа Российской Федерации от 30 октября 2013 г. № Ф02-4865/13 по делу № А58-7506/2012 «Кассационная жалоба открытого акционерного общества «Саханефтегазсбыт» на решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 8 апреля 2013 г.» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из ИПП «Гарант».

313. Постановление Четвертого Арбитражного Апелляционного Суда Российской Федерации от 14 марта 2014 г. № А19-11113/2013 «Апелляционная жалоба открытого акционерного общества «Областное жилищно-коммунальное хозяйство» на решение Арбитражного суда Иркутской области от 30 октября 2013 г. по делу № А19-11113/2013 по исковому заявлению Администрации Вихоревского городского поселения» [Электронный ресурс]. – URL: www.4aas.arbitr.ru (дата обращения: 15.11.2022).

314. Постановление Судебного участка № 42 г. Николаевска-на-Амуре и Николаевского района Хабаровского края по делу №5-154/2016 от 12 февраля 2016 г. «Об административном правонарушении в отношении должностного лица - генерального директора ООО «ЖКХ Оремиф», о неисполнении обязанности по своевременному возврату бюджетного кредита» [Электронный ресурс]. – URL: www.bsr.sudrf.ru/big5/portal (дата обращения: 16.04.2023).

315. Решение Советского районного суда г. Орла № 12-296/2019 от 26 ноября 2019 г. по делу № 12-296/2019 / «Жалоба Сапожниковой Е.В. на постановление заместителя руководителя Управления Федерального казначейства по Орловской области» [Электронный ресурс]. – URL: www.sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 11.08.2023).

Источники сети «Интернет»

316. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 –2016 годах» [Электронный ресурс]. – URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 30.08.2023).

317. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2011-2013 гг. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: www.minfin.ru (дата обращения: 14.05.2023).

318. Информация о предоставлении бюджетных кредитов на 1 декабря 2022 г. [Электронный ресурс]. – URL: www.roskazna.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/?year=2017 (дата обращения: 14.01.2023).

319. Информация о предоставлении бюджетных кредитов на 1 марта 2023 г. [Электронный ресурс]. – URL: www.roskazna.gov.ru (дата обращения: 24.01.2023).

320. Коллегия счетной палаты Ростовской области [Электронный ресурс]. – URL: www.portalkso.ru/news/o-km-i-eam/207720/?sphrase_id=2726 (дата обращения: 21.03.2023).

321. Контрольно-счетная палата Костромской области [Электронный ресурс]. – URL: www.portalkso.ru/news/o-km-i-eam/207751/?sphrase_id=2726 (дата обращения: 21.03.2023).

322. Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс]. – URL: www.roskazna.gov.ru/ (дата обращения: 25.05.2023).

323. Обслуживание муниципального долга Краснодар [Электронный ресурс] // – URL: www.kuban.rbc.ru (дата обращения: 21.03.2023).

324. Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами Никольского муниципального района на 2016-2020 годы» [Электронный ресурс]. – URL: www.yandex.ru/clck/jsredir?bu=klnm&from=yandex.ru (дата обращения: 13.08.2023).

325. Основные итоги деятельности Министерства финансов Саратовской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Саратовской области. – URL: www.saratov.gov.ru/gov/news/obshchestvenniki_obsudili_osnovnye_itogi_deyatelnosti_minfina_oblasti_v_2020_godu/?sphrase_id=578523 (дата обращения: 01.08.2023).

326. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс]. – URL: www.minfin.ru (дата обращения: 23.08.2023).

327. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и плановый 2024 и 2025 годов» [Электронный ресурс]. – URL: www.minfin.ru (дата обращения: 14.08.2023).

328. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2022 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. – URL: www.audit.gov.ru (дата обращения 30.05.2023).

329. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: www.minfin.ru (дата обращения: 30.05.2023).

330. Официальный сайт Правительства Саратовской области. – URL: www.saratov.gov.ru (дата обращения: 14.08.2023).

331. Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс]. – URL: www.goskazna.gov.ru/ (дата обращения: 25.05.2023).

332. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: www.cbr.ru (дата обращения: 12.05.2023).

333. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

334. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2020–2025 годы [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

335. Правительство Российской Федерации выдало Саратовской области в кредит более 1,6 млрд рублей [Электронный ресурс]. – URL: www.om-saratov.ru/economy/16-june-2022-i113562-pravitelstvo-rf-dalo-saratovs (дата обращения: 14.08.2023).

336. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – URL: www.economy.gov.ru (дата обращения: 12.08.2023).

337. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики [Электронный ресурс]. – URL: www.ll-rss.ru/item-2642964-rekomendatsii-po-provedeniyu-subektami-rossiyskoy-federatsii-otvetstvennoy-zaemnoy-dolgovoy-politiki-utv-minfinom-rossii/ (дата обращения: 13.01.2023).

338. Реструктуризация коммерческих кредитов Удмуртии [Электронный ресурс]. – URL: www.kommersant.ru/doc/ (дата обращения: 21.03.2023).

339. Стратегическая карта Федерального казначейства Российской Федерации на 2019–2024 годы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального казначейства. – URL: www.roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/strategicheskie-celi-i-zadachi/ (дата обращения: 13.01.2023).

340. Субъективное вложение: куда регионы потратят инфраструктурные кредиты [Электронный ресурс]. – URL: www.iz.ru/1154950/dmitrii-grinkevich/subektivnoe-vlozhenie-kuda-regiony-potratyat-infrastrukturnye-kredity (дата обращения: 21.03.2023).

341. Управление муниципальными финансами на 2015–2020 годы [Электронный ресурс]. – URL: www.izh.ru/i/info/20805.html (дата обращения: 21.03.2023).

Приложение

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления и использования бюджетного кредита

Статья 1

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации 1998, № 31, ст. 3823) следующие изменения:

1) изложить дополнение в статью 6 в следующей редакции: «бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые *публично-правовым образованием (кредитором)* из бюджета бюджетной системы Российской Федерации *другому публично-правовому образованию, юридическому лицу* (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу (заемщику) на возвратной, срочной и

возмездной основах в соответствии с договором в целях реализации публичных задач».

2) включить в абзац 2 пункта 1 статьи 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ дополнение: *«Бюджетный кредит может быть предоставлен в Российской Федерации 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, регулируемыми бюджетные отношения».*

3) абзац 4 пункта 1 статьи 93.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ дополнить фразой следующего содержания: *«Бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации: на развитие IT-технологий, химических технологий, энергосберегающих технологий, реализацию социальных проектов, обеспечение экологической безопасности».*

4) в пункте 13 Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 231н «О порядке заключения и форме договора о предоставлении субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета» установить, что: *«Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на едином счете бюджета может быть предоставлен и при наличии задолженности по денежным обязательствам публично-правовому образованию, выступающему кредитором».*

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона

**О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части
предоставления и использования бюджетного кредита**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления и использования бюджетного кредита» разработан в целях усовершенствования условий предоставления бюджетных кредитов.

Подготовка законопроекта обусловлена необходимостью реализации комплекса мер финансово-кредитного регулирования публично-правовыми образованиями Российской Федерации.

Сложившаяся в последние годы экономическая ситуация привела к тому, что в субъектах Российской Федерации и стране в целом муниципальные образования формируют и принимают местные бюджеты с дефицитом, финансируемым, как правило, за счет бюджетных кредитов и кредитов кредитных организаций. При этом сбалансированность бюджетов и долговая устойчивость субъектов Российской Федерации в значительной степени зависят от сбалансированности бюджетов и долговой устойчивости муниципальных образований, находящихся на их территориях. Законопроектом определяются положения относительно порядка исчисления сроков предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, расширение перечня задач, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит юридическим лицам, о закреплении возможности оказания финансовой помощи из нижестоящего бюджета вышестоящему бюджету.

В законопроекте отсутствуют положения, влияющие на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Реализация предусмотренных законопроектом положений не повлечет дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту федерального закона

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления и использования бюджетного кредита

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» не потребует выделения дополнительных средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

ПЕРЕЧЕНЬ

федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием

Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления и использования бюджетного кредита»

Принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления и использования бюджетного кредита» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия федеральных законов.