12. И наконец, приняты федеральные законы «О противодействии коррупции» и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Список литературы

Конвенция ООН против коррупции // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию // Совет Европы и Россия. – 2002. – № 2.

Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 3.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40.

Михеев, Р.И., Морозов, Н.А. Коррупция в современной Японии и меры борьбы // Коррупция и борьба с ней. – М., 2000.

Смирнова, А.А. Аналитическая записка к проекту ФЗ № 251008-4 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Аналитические записки Государственной Думы. – 2006. – Февраль.

© Фадеев А.В., 2009

В.А. Спицына

КРЕДИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

СПИЦЫНА Виолетта Андреевна – аспирантка кафедры государственного права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (e-mail: violetta9.05@rambler.ru)

Аннотация. *В статье раскрывается понятие кредитной деятельности государства. На основе анализа конституционного законодательства определены права субъектов Российской Федерации на осуществление государственных заимствований. Рассмотрен вопрос правовой природы института государственного долга.*

Ключевые слова: *государственный кредит, бюджет субъекта Российской Федерации, бюджетная система, конституционно-правовые отношения, бюджетная деятельность.*

Кредит субъекта Российской Федерации представляет собой разновидность государственного кредита. Государственный кредит субъекта РФ охватывает собой два института: 1) государственное заимствование субъекта РФ, где он выступает в качестве заемщика (должника); 2) государственное кредитование субъекта РФ, где он выступает в качестве займодавца (кредитора).

Государственный кредит субъекта Федерации является одним из направлений финансовой деятельности данного субъекта, т. е. выступает процессом формирования, распределения и использования регионального бюджета. При этом государственное заимствование выражает собой процесс *формирования* регионального бюджета, а государственное кредитование – процесс *расходования* регионального бюджета.

Следовательно, государственный кредит связан одновременно с двумя диаметрально противоположными направлениями финансовой деятельности субъекта Федерации: с формированием денежных фондов публично-территориального образования и с расходованием этих фондов. Соответственно этому субъект при осуществлении заимствования *получает* деньги; при кредитовании *расходует.*

Этим, кстати, кредитная деятельность субъекта РФ отличается от налоговой деятельности данного субъекта, которая связана лишь с одним направлением финансовой деятельности субъекта РФ – формированием его денежных фондов.

Конституционной основой кредитной деятельности субъекта Федерации выступает ст. 73 Конституции Российской Федерации 1993 г.[1], определяющая право данного публично-территориального образования на свой бюджет. Право субъекта РФ на свой бюджет предопределяет право этого субъекта на доходы и иные источники, обеспечивающие поступление денежных средств в свой бюджет. Это включает в себя право субъекта РФ на получение денежных средств на кредитной основе, т. е. на условиях временного заимствования. Право субъекта РФ на осуществление государственных заимствований конкретизировано Бюджетным кодексом Российской Федерации, который регулирует и такую форму государственного заимствования, как займы, получаемые из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В равной мере наличие конституционного права субъекта РФ на бюджет предопределяет право этого субъекта на самостоятельное расходо-

[1] См: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – С. 445.

вание этого бюджета, что включает в себя расходование средств данного бюджета путем предоставления денег из него на возвратной основе. Эти займы получили название «бюджетные кредиты», поскольку источником предоставления выступает региональный бюджет. Право субъектов РФ на предоставление займов конкретизировано Бюджетным кодексом Российской Федерации, что следует рассматривать как конкретизацию конституционных полномочий субъектов РФ.

Отметим, что посредством кредитных отношений не формируется самостоятельный фонд денежных средств. Государственный кредит является элементом бюджетной деятельности субъекта РФ, выражает формирование и расходование регионального бюджета. Это означает, что государственный кредит субъекта РФ является принадлежностью такого института финансовой системы данного публично-территориального образования, как бюджет данного субъекта. Поэтому финансовая система субъекта РФ в ее материальном значении не знает такого института, как «государственный кредит субъекта Российской Федерации».

Элементы финансовой системы можно классифицировать по различным основаниям, в том числе по видам экономического отношения. Кредитные отношения представляют собой самостоятельный вид экономического отношения. С точки зрения особенностей экономического отношения государственный кредит субъекта РФ действительно формирует самостоятельный элемент финансовой системы субъекта Федерации при условии понимания этой системы в ее функциональном значении.

Государственное заимствование субъекта РФ осуществляется посредством кредитных отношений, в которых этот субъект выступает в роли заемщика.

Конституционной основой государственного заимствования в целом, объединяющего займы Российской Федерации и субъектов РФ, выступает п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации, который относит к ведению Российской Федерации кредитное регулирование, и ч. 4 ст. 75 Конституции, которая устанавливает, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

По поводу данного положения в литературе отмечается, что «часть 4 статьи 75 посвящена государственным займам. Они могут выпускаться как Российской Федерацией, так и субъектами Российской Федерации и представляют собой разновидность кредитных отношений, в которых, с одной стороны, государство (Российская Федерация или субъект Российской Федерации), а с другой стороны, физические и юридические лица взаимно принимают на себя обязательства»[1].

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации ; под ред. С.А. Комарова. – СПб., 2008. – С. 229–230.

Кроме того, подчеркивается, что «одной из главных идей этого конституционного положения является запрет выпуска принудительных государственных займов, что имело место в недавнем прошлом нашей страны. Поэтому данная статья Конституции имеет специальную оговорку о добровольном размещении государственных займов»[1].

Большое значение для установления права субъектов РФ на осуществление государственных заимствований имеет Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]. Этот п. 34 п. 1 ст. 26.3 Закона устанавливает, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предмету совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств своего бюджета, относится решение вопросов привлечения субъектом РФ заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта РФ.

Из этой нормы вытекают три важных положения:

1) осуществление государственных заимствований субъектов РФ как конституционное полномочие относится к предмету *совместного* ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) финансирование мероприятий по размещению государственного займа осуществляется за счет средств регионального бюджета;

3) обслуживание и погашение долга субъекта РФ, возникшего из государственного заимствования этого субъекта, осуществляется за счет средств регионального бюджета.

Кроме того, Закон № 184-ФЗ устанавливает, что субъект Федерации вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг субъекта РФ, в порядке, установленном законами этого субъекта в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства. Этим самым данный закон предусматривает право субъектов РФ в процессе осуществления финансовой деятельности использовать такой экономический и правовой инструментарий, как привлечение денежных средств на основе кредитных отношений.

Отметим, что Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относится к числу конституционных законов – его принятие обусловлено п. 1 ст. 77 Конституции.

---

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации ; под общ. ред. Л.В. Лазарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М., 2009. – С. 475.

[2] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

Полагаем, что по своему содержанию и смыслу данный Закон относится к числу источников конституционного права.

Пункт 4 ст. 75 Конституции предусматривает, что государственные займы субъектов РФ выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом. В литературе высказано мнение, что таким законом является Бюджетный кодекс Российской Федерации[1].

Бюджетный кодекс РФ в п. 6 ст. 103 дает следующее определение понятию «государственное заимствование субъекта Федерации»: «Под государственными заимствованиями субъектов Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями настоящего Кодекса в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта Российской Федерации»

Государственные заимствования субъекта Федерации подразделяются на внутренние и внешние. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ государственные внутренние заимствования субъектов РФ – это государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями настоящего Кодекса в региональный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственные внешние заимствования субъектов РФ – государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями настоящего Кодекса в региональный бюджет от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте.

Отметим, что предыдущая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июня 1998 г. №145-ФЗ (ред. 26 апреля 2007 г.) в ст. 90 и п. 2 ст. 103[2] не предусматривала права субъектов РФ на осуществление внешних государственных заимствований. В настоящее время это положение отменено[3]. Следовательно, мы имеем дело с расширением компетенции субъектов Федерации в сфере государственного кредита.

---

[1] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации ; под общ. ред. Л.В. Лазарева. – С. 475.

[2] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 33. – Ст. 3823.

[3] См. там же. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.

Осуществление государственного заимствования оборачивается для субъекта РФ возникновением долга перед своими кредиторами. Применительно к субъекту РФ его государственным долгом явится, как это следует из Бюджетного кодекса, сумма обязательств, возникших из государственных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, других долговых обязательств, предусмотренных Бюджетным кодексом и принятых на себя субъектом РФ.

Государственный долг субъекта РФ нельзя отождествлять с долгом, возникшим в результате только его заимствований, так как этим институтом охватываются еще и его обязательства, возникшие из гарантий по обязательствам третьих лиц, других долговых обязательств, предусмотренных Бюджетным кодексом и принятых на себя субъектом РФ.

Основанная сумма государственного долга – это сумма обязательств, возникших у государства (субъекта федерации) в результате заимствований. Именно наличие этого долга заставляет государственные образования (государство, субъект федерации) относиться к своим заимствованиям с определенной настороженностью. Французский финансист Поль Мари Годме пишет: «Заем влечет за собой известное обременение для государства. Если государство в настоящий момент получает средства, то в будущем оно должно выплатить проценты и обеспечить погашение. А это означает, что для того чтобы возместить расходы, связанные с займом, государство должно в будущем повышать налоги. Следовательно, заем не является окончательным *доходом*. Это *средства*, предоставляемые на время, поскольку их нужно будет возместить. Чтобы облегчить свое положение в настоящее время, налогоплательщики должны будут его ухудшить в будущем. Этим объясняется формула, столь дорогая традиционным финансистам: ”Заем – это средство возложить государственные расходы на будущее поколение“»[1].

В конституциях ряда государств вопросы государственных займов регулируются непосредственно на конституционном уровне. Так, Конституция Украины[2] относит к полномочиям Верховной Рады утверждение решений о получении Украиной от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций займов, не предусмотренных Государственным бюджетом Украины, осуществление контроля за их использованием (п. 14 ст. 85).

Конституция Республики Беларусь[3] устанавливает, что Национальный банк регулирует кредитные отношения (ст. 136).

---

[1] *Годме, П.М.* Финансовое право. – М., 1978. – С. 347.

[2] См.: Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

[3] См.: Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Звязда. – 1996. – 27 нояб.

Конституция Республики Молдова[1] устанавливает, что Парламент утверждает принципы использования иностранных займов и кредитов (пп. 1 ст. 129).

Конституция Финляндии[2] предусматривает, что «заключение соглашения о государственном займе требует согласия Эдускунты, которая определяет верхний предел займа и государственного долга» (§ 64).

По вопросу правовой природы института государственного долга в научной литературе высказаны различные точки зрения. Большинство авторов исходит из того, что государственный долг – это финансово-правовая категория[3]. По данному поводу можно сказать следующее.

Государственный долг – это обязательство, которое возникает в результате государственного заимствования. Государственное заимствование осуществляется посредством договора государственного займа, который является гражданско-правовым. Обязательство, которое возникло на основе гражданско-правового договора, никак не может быть финансово-правовым. В то же время следует иметь в виду, что гражданско-правовая природа государственного долга не влияет на оценку того, что данный долг можно отнести к публичному долгу в том смысле, что он выступает долгом публично-территориального образования. Как отмечается в литературе, «публичные интересы выражены как в системе публичного, так и частного права; они тесно взаимосвязаны, их разграничение до некоторой степени условно»[4].

Само погашение долга, выражая исполнение заемщиком своего обязательства, возникшего в результате договора государственного займа, осуществляется в рамках этого же договора, т. е. происходит в рамках гражданско-правового отношения.

То обстоятельство, что договор государственного займа и долг, возникший из этого договора, выражают собой гражданско-правовые конструкции, еще не означает, что сам институт государственного кредита является исключительно гражданско-правовым.

Выступающий в качестве заемщика субъект Федерации – это сложное образование, представленное различными органами, которые в соответствии со своей компетенцией решают разнообразные задачи на стадии

---

[1] См.: Конституция Республики Молдова // Мониторул Официал ал Р.Молдова № 1 от 12 августа 1994 г.

[2] См.: Конституция Финляндии (Финляндской Республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731) // Конституции государств Европы. – М., 2001.

[3] См., например: Финансовое право для экономических специальностей : учебник ; под общ. ред. С.О. Шохина. – М., 2006. С. 288; Финансовое право : учебник ; отв. ред. Н.И. Химичева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2008. – С. 553.

[4] *Кряжков, А.В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 95.

организации, осуществления, включая исполнение обязательств, вытекающих из договора займа, что выражает собой погашение государственного долга. В данном случае возникают разнообразные внутриорганизационные отношения, субъектами которых выступают различные государственные органы.

Институт «государственный заем» не ограничивается лишь самими отношениями по получению денег и их возврату (т. е. собственно кредитными отношениями), являющихся гражданско-правовыми, а включает в себя еще ряд отношений, регулируемых другими отраслями права. Данный институт, рассматриваемый в качестве правового, представляет собой комплексный правовой институт.

Список литературы

Конституция Российской Федерации. – М., 2009.

Годме, П.М. Финансовое право. – М., 1978.

Кряжков, А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. – 1999. – № 8.

Морозов, С.В. Правовые основы государственного и муниципального кредита (долга) // Финансовое право. – 2003. – № 4.

© Спицына В.А., 2009