

*А. Н. Романько **

Роль Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации

В данной работе рассматривается роль Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации, а также вопрос об исполнении обязательств по обслуживанию счетов бюджетов.

In this work the question of a role of the Central bank of the Russian Federation (Bank of Russia) in the budgetary process of subjects of the Russian Federation, and also a question of performance of obligations on service of accounts of budgets is considered.

Ключевые слова: бюджетный процесс, Центральный банк РФ, субъект РФ, исполнение обязательств по обслуживанию счетов бюджетов.

Key words: budget process, the Central Bank of the Russian Federation, a subject of the Russian Federation, the performance of debt service budget.

Согласно ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет операции со средствами федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также операции по обслуживанию государственного долга РФ и операции с золотовалютными резервами без взимания комиссионного вознаграждения¹.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено активное участие Банка России в бюджетном процессе (ст. 155 БК РФ).

Устанавливая оспариваемое заявителями регулирование, федеральный законодатель, по-видимому, преследовал цели обеспечения прозрачности бюджетов, сохранности бюджетных средств, снижения рисков, которым подвержены кредитные организации и следствием которых может явиться невозможность осуществления ими функций по обслуживанию счетов бюджетов или потеря всех (или части) бюджетных средств.

* Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

¹ См.: Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М.: Аванта+, 2003. С. 318.

Между тем часть вопросов, поставленных в обращениях заявителей, не была рассмотрена Конституционным Судом РФ по существу.

Например, администрация Санкт-Петербурга и Законодательное собрание Красноярского края просили проверить конституционность п. 3 ст. 156 БК РФ, согласно которому субъекты РФ, муниципальные образования вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, осуществляющих расчеты (в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций). Однако Конституционный Суд РФ указал, что вышеуказанные счета по своему правовому режиму отличны от счетов бюджетов – они связаны с обслуживанием государственного долга субъекта РФ или муниципального долга. Конституционность же порядка обслуживания государственного долга субъекта РФ или муниципального долга, а значит, и обслуживания счетов, предназначенных для расчетов по сделкам с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, в запросах не оспаривалась. По этой причине Конституционный Суд РФ прекратил производство по делу в данной части.

Действительно, нормативное содержание п. 3 ст. 156 БК РФ свидетельствует о том, что предусмотренный другими оспариваемыми нормами правовой режим счетов бюджетов отличается от правового режима счетов, открываемых для расчетов по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами.

Государственные и муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ и от имени муниципального образования соответственно, являются источниками финансирования дефицита бюджета субъекта РФ и формой существования долговых обязательств². Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» различает операции со средствами бюджетов и операции по обслуживанию государственного долга (ч. 2 ст. 23). Сам БК РФ в п. 3 ст. 156 не содержит указания на то, что счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, являются счетами бюджетов.

² См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.06.2011), Ст. 95, 96, 99 и 100 // Рос. газета. № 153–154. 12.08.1998.

Определяя в ст. 119, что обслуживание государственного внутреннего долга РФ производится Банком России как генеральным агентом (агентом) и его учреждениями, если иное не предусмотрено Правительством РФ, БК РФ не устанавливает аналогичного правила в отношении обслуживания государственного внутреннего долга субъекта РФ и муниципального долга. Федеральные законы «О рынке ценных бумаг» и «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» каких-либо ограничений на обслуживание счетов, открываемых для расчетов по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, также не устанавливают.

Рассматривая обращения заявителей по существу, Конституционный Суд РФ посчитал, что в правовом режиме обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, предусмотренном п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 БК РФ, бюджетные права сохраняются за их носителями.

Данными положениями определяется лишь субъект обслуживания счетов бюджетов (Банк России либо кредитные организации). Поэтому сами по себе взаимосвязанные положения указанных норм – как содержащие в качестве общего правила предписание об обслуживании счетов бюджетов в учреждениях Банка России – не могут рассматриваться как противоречащие Конституции РФ.

В то же время федеральным законом могут предусматриваться дифференцированные подходы к регулированию вопросов обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ, имеющие в своей основе объективно обусловленные социально-экономические критерии развития тех или иных субъектов РФ. Общеправовые требования непротиворечивости, ясности, определенности правового регулирования предполагают в этом случае необходимость установления как критериев разделения субъектов РФ на недотационные и дотационные (высокодотационные), так и требований, предъявляемых к сторонам и условиям заключения договоров об обслуживании счетов бюджетов субъектов РФ в кредитных организациях.

При этом конституционные требования о правовой определенности норм в таких случаях относятся не только к содержанию, но и к надлежащей форме правового акта. Данный тезис продиктован тем, что правовое равенство субъектов РФ не означает равенство их потенциалов и уровня

социально-экономического развития³. Кроме того, ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» (ст. 49) было предусмотрено право субъектов РФ, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Федерального фонда поддержки субъектов РФ, на обслуживание счетов бюджетов кредитными организациями на конкурсной основе по специально заключенному договору, что было исключением из общего порядка обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ, установленного БК РФ.

Однако несмотря на наличие соответствующего предложения в проекте федерального закона о бюджете на 2004 г., оно не нашло своего подтверждения в принятом законе. Что касается требования к надлежащей форме правового акта, то здесь следует иметь в виду правовую позицию Конституционного Суда РФ о правовой природе федерального закона о федеральном бюджете⁴.

Конституционный Суд РФ также пояснил, что в п. 2 ст. 156 БК РФ под «соответствующей территорией» понимается как территория одного субъекта РФ или муниципального образования (если в них действуют территориальное учреждение Банка России по данному субъекту РФ и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования), так и территория нескольких субъектов РФ или определенного числа муниципальных образований (если в соответствующих территориальных границах действуют территориальное учреждение Банка России по нескольким субъектам РФ и (или) подразделения расчетной сети, деятельность которых распространяется на их территорию).

Положение же о «невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов» (в отсутствие нормативной конкретизации его содержания непосредственно в законе) должно рассматриваться как означающее фактическую, а при определенных обстоятельствах, следующих из нормативных правовых актов, – и юридически признанную невозможность осуществления учреждениями Банка России обслуживания счетов бюджетов.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”».

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского».

При отсутствии вышеобозначенных обстоятельств данные учреждения не вправе отказываться от заключения соответствующего договора с органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. Публичные субъекты бюджетных отношений в любом случае не могут остаться без обслуживания счетов бюджетов, что гарантируется в том числе возможностью судебной защиты прав субъектов РФ и муниципальных образований при возникновении спора по поводу невозможности выполнения функции по обслуживанию счетов бюджетов учреждениями Банка России или ввиду их отсутствия на территории субъекта РФ и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования.

В настоящее время действующее законодательство не содержит каких-либо санкций за нарушение правил открытия счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Абзац 22 ст. 283 БК РФ, оспариваемый заявителями во взаимосвязи с п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 Кодекса, предусматривал, что открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России является основанием применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Данный абзац признан Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ как не отвечающий конституционному принципу равенства всех перед законом и судом общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, конституционным принципам юридической ответственности.

В связи с этим федеральному законодателю следует обеспечить надлежащее правовое регулирование ответственности за нарушения установленного действующим бюджетным законодательством порядка обслуживания счетов бюджетов с учетом Постановления Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П.

В настоящее время вопрос об обслуживании счетов бюджетов в кредитных организациях касается в основном регионов-доноров, среди которых Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край, Тюменская область, Республика Татарстан и др. (в 2003 г. – всего 18 регионов).

Проблема коллизии финансового и гражданского права отмечена судьей Конституционного суда Г.А. Гаджиевым в особом мнении по поводу принятого постановления, где он указывает, что при рассмотрении дела Конституционным судом «возникли глубокие юридические дискуссии, затрагивающие принципиальные вопросы разграничения публично-правового и частноправового регулирования, предмета финансового (бюд-

жетного) и гражданского права, конституционно-правовой природы собственности на публичные финансовые средства».

Придерживаясь гражданско-правового подхода к рассматриваемому вопросу, Г.А. Гаджиев считает, что «складывается впечатление, что финансово-правовой подход к регулированию указанных отношений, основанный на том, что это отношения только власти и подчинения, что они должны быть полностью выведены из правового режима, установленного нормами главы 45 Гражданского кодекса Российской Федерации, не учитывает объективные правовые закономерности, в силу которых данные отношения должны оформляться гражданско-правовым договором бюджетного счета. По сути дела, финансово-правовой подход, отрицающий или умаляющий договорную концепцию, означает возрождение устаревших цивилистических взглядов, согласно которым обязательства сторон по договору банковского счета основываются не на договоре, а непосредственно на законе, который не оставляет банку и его клиентам какой-либо свободы как в установлении обязательства, так и в определении его содержания.

Поэтому единственно возможной моделью правового регулирования отношений по обслуживанию счетов бюджетов является модель гражданско-правового договора присоединения. В силу п. 2 ст. 428 ГК Российской Федерации публично-правовое образование, как присоединившаяся к договору сторона, вправе потребовать защиты своих законных интересов».

Банк России осуществляет свои функции на основании ст. 75 Конституции Российской Федерации и положений Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно которым одной из функций Банка России является обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами. Данная функция согласно названному Федеральному закону реализуется посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов (п. 6 ст. 4); Банк России без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции со средствами федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (ч. 2 ст. 23); при этом получение прибыли не является целью деятельности Банка России (ч. 2 ст. 3).

Статья 155 БК РФ устанавливает, что Банк России обслуживает счета бюджетов. В случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории его функции могут выполнять кредитные учреждения, причем эти полномочия прямо названы «бюджетными».

Кредитные организации создаются для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности и по заключаемому на конкурсной основе договору могут выполнять отдельные поручения Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществлять операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ; соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля за использованием бюджетных средств⁵. Обслуживание кредитными организациями и Банком России счетов бюджетов имеет особенности, исключающие применение к отношениям сторон по договору гражданско-правовых норм.

Так, поскольку ст. 239 БК РФ устанавливает иммунитет бюджета, к рассматриваемым правоотношениям не могут применяться нормы Гражданского кодекса о зачете взаимных встречных требований клиента и банка по счету (ст. 853 ГК РФ), об очередности платежей (ст. 855 ГК РФ) и о списании со счета клиента без его согласия (ст. 854 ГК РФ), поскольку право распоряжения средствами бюджета предоставлено только надлежащим распорядителям (в данном случае, органам Федерального казначейства).

По этой же причине невозможно и ограничение распоряжения средствами бюджета на основании ст. 856 ГК РФ.

Возникает вопрос о возможности применения к банку ответственности за ненадлежащее совершение операций по счету, предусмотренной ст. 856 ГК РФ, где указано, что в случаях несвоевременного зачисления на счет поступивших клиенту денежных средств либо их необоснованного списания банком со счета, а также невыполнения указаний клиента о перечислении денежных средств со счета либо об их выдаче со счета, банк обязан уплатить на эту сумму проценты в порядке и в размере, предусмотренных ст. 395 ГК РФ.

⁵ См.: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 11.07.2011) «О банках и банковской деятельности» ч. 1 ст. 1, ч. 4 ст. 9 // Рос. газета. № 27. 10.02.1996.

Как указано в п. 2 Постановления Пленума ВС РФ № 6 и ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой ГК РФ», «в случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, следует учитывать, что гражданское законодательство может быть применено к указанным правоотношениям только при условии, что это предусмотрено законодательством.

Поскольку ни гражданским, ни налоговым, ни административным законодательством не предусмотрено начисление процентов за пользование чужими денежными средствами на суммы, необоснованно взысканные с юридических и физических лиц в виде экономических (финансовых) санкций налоговыми, таможенными органами, органами ценообразования и другими государственными органами, при удовлетворении требований названных лиц о возврате из соответствующего бюджета этих сумм не подлежат применению нормы, регулирующие ответственность за неисполнение денежного обязательства (ст. 395)».

Так как при исполнении обязательств по обслуживанию счетов бюджетов Банк России выступает в качестве участника бюджетного процесса, можно сделать вывод, что нормы гражданского законодательства к бюджетным правоотношениям применяться не должны, а бюджетное законодательство содержит самостоятельное регулирование такого рода ответственности. Так, ст. 304 БК РФ предусматривает ответственность за несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов.

Из приведенного анализа видно, что отношения сторон по договорам на обслуживание счетов бюджетов не имеют признаков, имеющих в гражданско-правовых отношениях: им не свойственна свобода договора (ст. 1 ГК РФ), метод регулирования этих правоотношений можно охарактеризовать как императивный, отношения сторон основаны непосредственно на законе (Бюджетный кодекс) и принятых в соответствии с ним нормативных актах Министерства финансов РФ и Банка России. Следовательно, договор этого вида представляет собой финансово-правовой договор и к нему неприменимы нормы ГК РФ, регулирующие правоотношения, возникающие из договора банковского счета. При этом следует отметить, что публичный характер бюджетных средств и специальное регулирование счетов бюджетов это объективное явление экономики любого типа, поскольку публичные финансы являются элементом бюджетного процесса, что исключает возможность их гражданско-правового регулирования.