

§2. Методы правового регулирования региональных бюджетных отношений

В процессе осуществления своей бюджетной деятельности субъекты Российской Федерации используют два метода правового регулирования региональных бюджетных отношений: императивный и диспозитивный.

Под **методом правового регулирования** понимаются способы воздействия на поведение участников бюджетного отношения посредством определения их прав и обязанностей.

Основным методом выступает **императивный метод**, который в юридической литературе иногда называют односторонне-властным, методом властных предписаний, директивным, а ранее именовали административным. Свое название этот метод ведет от латинского *imperativus*– «повелительный», что довольно точно отображает его суть. Применяя данный метод, субъект Российской Федерации требует безусловного подчинения и безоговорочного исполнения своих предписаний, выраженных в актах бюджетного законодательства (прежде всего в законе, посредством которого утвержден бюджет субъекта Российской Федерации). Характеризуясь жесткостью и тщательностью регулирования поведения субъектов бюджетных отношений, императивный метод реализуется посредством издания правовых норм, которыми детально определяются их права и обязанности. Субъектам остается лишь выполнять эти предписания, их внутренняя воля подавляется принудительной силой государства. Простор выбора собственного варианта поведения либо полностью исключается, либо весьма ограничен. Невыполнение требований правовых норм, отступление от предписанного поведения влечет применение государственного принуждения и наказание виновного.

Преимущественное применение в сфере регулирования бюджетных отношений императивного метода объясняется спецификой бюджетной деятельности. В процессе формирования бюджета государство в целом и субъект Российской Федерации в частности чаще всего вынуждены добывать денежные средства, отбирая их у кого-либо, т. е. путем принудительного и безвозвратного изъятия их у владельцев. Поскольку деньги изымаются у владельца помимо его воли и желания, причем на условиях безвозвратности и без зримой компенсации, то какой-либо иной метод правового регулирования здесь просто-напросто не сработает. Принудительное изъятие у плательщика денег в пользу бюджета субъекта Российской Федерации можно осуществить только силой, т. е. с помощью императивного метода, регулирующего отношение возникающее между плательщиком денежных средств и субъектом Российской Федерации.

Проиллюстрируем применение императивного метода на примере налоговых отношений, где этот метод проявляет себя в наиболее «чистом» виде.

С экономической точки зрения налог представляет собой одностороннее движение денег от плательщика в бюджет, не сопровождающееся встречным

движением товара (даже в виде какой-либо государственной услуги). Этим налоговые отношения отличаются от отношений купли-продажи. Деньги у налогоплательщика забираются безвозвратно. Этим налог отличается от займа. Деньги забираются принудительно, что отличает налог от дарения.

Налоги устанавливаются государством в односторонне-властном порядке посредством издания соответствующим органом нормативного правового акта. Таким же актом законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации вводят на своей территории налоги субъекта Российской Федерации, являющиеся доходным источником бюджетов этих субъектов.

Установление и введение налога порождает обязанность его уплаты. Взимание налога производится вне желания и согласия налогоплательщика. В случае уклонения от уплаты налога включается механизм жесткого принуждения: налог взимается в принудительном порядке либо через суд, либо путем односторонних действий налогового органа. При этом налогоплательщик может быть привлечен к административной, а в особых случаях и к уголовной ответственности.

Императивность имеет место и при предоставлении денежных средств из бюджета. Так, получатели бюджетных средств (например, бюджетные учреждения) обязаны использовать эти средства строго по целевому назначению, предписанному сметой доходов и расходов, утвержденной для данного учреждения.

Императивный метод регулирования региональных бюджетных правоотношений характеризуется следующими признаками:

1) государство (а в соответствующих случаях – субъект Российской Федерации) определяет поведение субъектов регионального бюджетного отношения (через установление их прав и обязанностей) путем односторонне-властных предписаний, содержащихся в правовых актах. К числу таких актов относятся не только нормативные правовые акты типа Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части, касающейся бюджетов субъектов Российской Федерации), но и акты субъектов Российской Федерации. К числу актов, определяющих поведение субъектов регионального бюджетного правоотношения, относятся также и правовые акты, посвященные конкретным вопросам формирования, распределения и организации использования бюджета субъекта Российской Федерации: законы об утверждении бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год, бюджетные росписи, сметы бюджетных учреждений и т. п.;

2) это предписание детально регламентирует поведение сторон;

3) взаимные права и обязанности сторон порождены государством в целом либо субъектом Российской Федерации (а не, скажем, взаимным соглашением сторон) и вытекают из того правового акта (нормативного или индивидуального), который регулирует данное отношение;

4) стороны не вправе отступать от исполнения данных предписаний, которые носят для них обязательный характер;

5) исполнение предписаний обеспечивается механизмом принуждения, реализуемым уполномоченным государственным органом либо через суд, либо в одностороннем порядке;

6) возможность выбора поведения сторон, в том числе на основе их взаимного соглашения, либо вообще отсутствует, либо касается несущественных моментов;

7) неисполнение предписания влечет за собой юридическую ответственность нарушителя (административную или даже уголовную);

8) лицо, представляющее в региональном бюджетном правоотношении субъект Российской Федерации, наделено более широкими правами, чем другая сторона этого правоотношения, и, как правило, обладает такими властными полномочиями, которые дают ему возможность принудительной реализации предписаний субъекта Российской Федерации. Исключения составляют отношения, выстроенные по схеме «Российская Федерация – субъект Российской Федерации», в которых данный субъект выступает в качестве обязанной стороны.

Императивный метод наиболее широко применяется для регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации.

В то же время субъекты Российской Федерации в процессе своей бюджетной деятельности проявляют определенную гибкость (на что федеральное бюджетное законодательство представляет им соответствующие полномочия) и добывают себе деньги не только силой, но и с помощью воздействия на интересы плательщика, в результате чего тот отдает деньги данному субъекту добровольно. Этим объясняется существование таких методов бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации, как добровольно-безвозвратное и добровольно-возвратное привлечение денежных средств в бюджет субъекта Российской Федерации. Типичный пример – государственные займы субъектов Российской Федерации. В равной мере и распределение бюджетов субъекта Российской Федерации может производиться не только путем одностороннего акта, но и на основе соглашения субъекта Российской Федерации (в лице уполномоченного им органа) и получателя бюджетных средств. Пример тому – бюджетные кредиты, предоставляемые из бюджета субъекта Российской Федерации.

В этих случаях субъект Российской Федерации строит взаимоотношения со своим контрагентом (плательщиком денежных средств в бюджет субъекта Российской Федерации или получателем средств из этого бюджета) применяя соглашение сторон, т. е. с использованием диспозитивного метода правового регулирования.

Диспозитивный метод (иначе называемый договорным, автономным методом, методом согласования) – по сравнению с императивным методом более мягок в воздействии на поведение субъектов бюджетного отношения, правовые акты, регулирующие данное отношение, не содержат полного комплекса предписаний, некоторые права и обязанности сторон определяются на основе их соглашения. В итоге возникает договорная форма

бюджетного отношения. В результате одностороннее веление, выраженное в правовом акте, дополняется двухсторонним актом сторон регионального бюджетного отношения (даже если одной из них является сам субъект Российской Федерации).

Выбор метода правового регулирования бюджетных отношений предопределяется методом бюджетной деятельности.

Существует даже определенная закономерность: для бюджетных отношений, опосредующих одностороннее движение денег, характерен принудительно-безвозвратный метод бюджетной деятельности, реализуемый посредством императивного метода правового регулирования. Бюджетным отношениям, опосредующим двухстороннее движение денег (т. е. кредитным бюджетным отношениям), свойственен добровольно-возвратный метод бюджетной деятельности, реализуемый через диспозитивный метод правового регулирования. Таким образом, способ движения денег в рамках бюджетного отношения определяется методом бюджетной деятельности, метод бюджетной деятельности реализуется через определенный метод правового регулирования бюджетного отношения.

Проиллюстрируем применение диспозитивного метода правового регулирования на примере отношений государственного займа субъекта Российской Федерации.

С экономической точки зрения эти отношения являются кредитными отношениями, т. е. движение денежных средств осуществляется на возвратной основе: в своей первой фазе деньги идут от займодавца к субъекту Российской Федерации (взятие денег в долг); во второй – от субъекта Российской Федерации к займодавцу (погашение долга). Поскольку взятие денег в долг выражает собой процесс формирования бюджета субъекта Российской Федерации, а погашение долга – процесс распределения этого бюджета, данное денежное отношение является бюджетным. В итоге данное экономическое отношение можно квалифицировать в качестве бюджетно-кредитного отношения. Сторонами договора государственного займа субъекта Российской Федерации выступает субъект Российской Федерации в целом, выступающий в роли заемщика, и физические и юридические лица, выступающие в качестве займодавца.

Характерными моментами государственного займа субъекта Российской Федерации, что отличает его от гражданско-правового договора займа, выступает следующее: 1) условия займа определяет субъект Российской Федерации – заемщик в форме соответствующего правового акта; условия гражданско-правового займа определяются исключительно соглашением сторон; 2) субъект Российской Федерации в отношениях государственного займа субъекта Российской Федерации выступает одновременно в двух качествах: и в качестве стороны договора займа (заемщика), и в качестве публичного субъекта, регулирующего заемные отношения посредством принятия правового акта. В конечном счете субъект Российской Федерации своим нормативным правовым актом определяет свои же собственные права и обязанности в качестве стороны заемного отношения. При регулировании

гражданско-правовых отношений займа, государство не является субъектом заемного отношения и регулирует права и обязанности субъектов данного отношения, находясь вне его; 3) субъект Российской Федерации обладает возможностью конверсии займа (сейчас для этого используется маловразумительный термин «реструктуризация долга»), что означает возможность одностороннего изменения условия ранее выпущенного в обращение займа, вплоть до одностороннего отказа от его погашения; односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора займа или одностороннее изменение его условий не допускается; 4) при отказе субъекта Российской Федерации от погашения займа (выплаты своего долга) его кредиторы (юридическое и физические лица) не имеют возможности привлечения этого субъекта к ответственности путем обращения в суд в обычном исковом порядке. При гражданско-правовом договоре займа в случае отказа должника от исполнения своего обязательства кредиторы (заимодатели) вправе взыскать сумму задолженности по суду.

В то же время, что совершенно очевидно, отношения государственного займа не регулируются исключительно императивным методом правового регулирования и решение целого ряда вопросов зависит от усмотрения самого займодавца. Обычно это касается двух достаточно существенных моментов: 1) займодавец сам решает вступить или не вступить ему в заемное отношение. То есть возникновение конкретного отношения между займодавцем и субъектом Российской Федерации зависит от волеизъявления этого займодавца. Для сравнения отметим, что, скажем, налоговое отношение между плательщиком и субъектом Российской Федерации возникает вне желания или согласия плательщика; 2) суммы кредита, предоставляемого субъекту Российской Федерации, которую определяет сам займодавец на основе собственного усмотрения. Правда, субъект Российской Федерации, выпуская заем в обращение и определяя его условия, может установить минимальные и максимальные размеры займа, получаемого от каждого займодавца.

Внешне конструкция государственного заимствования субъекта Российской Федерации выглядит так: субъект Российской Федерации в одностороннем порядке определяет условия займа, займодавец (физическое или юридическое лицо) в столь же одностороннем порядке решает те вопросы займа, которые оставлены на усмотрение займодавца. Однако с юридической точки зрения мы имеем дело хотя и не с совсем типичной (в сравнении с гражданским правом), но в целом – с договорной конструкцией (в форме договора присоединения), с присущими ей офертой и акцептом. Наличие довольно обширной зоны свободного волеизъявления займодавца свидетельствует о том, что мы имеем дело с диспозитивным методом правового регулирования, имеющим форму бюджетно-правового договора.

В целом же **диспозитивный метод** правового регулирования бюджетных отношений характеризуется следующими **признаками**:

1) права и обязанности сторон формируются по линии двух правовых источников: а) нормативного правового акта, регулирующего данное отношение; б) договора, заключенного между сторонами;

2) односторонне-властные предписания государства или субъекта Российской Федерации не носят всеобъемлющего характера, оставляя сторонам данного отношения право на собственное волеизъявление;

3) правовой акт, регулирующий данное отношение, порождает для лица, представляющего в нем субъекта Российской Федерации, не только права, но и обязанности перед другой стороной этого отношения, а также выступает предпосылкой возникновения финансового обязательства субъекта Российской Федерации (в целом или в лице своего органа) перед этой стороной;

4) регулирующее воздействие субъекта Российской Федерации на поведение своего контрагента выражается не только в форме односторонне-властного принуждения, но и в форме побуждения с использованием для этого экономических стимулов и материальной заинтересованности;

5) права и обязанности сторон бюджетного правоотношения более уравновешены, т. е. не выражены категорической формулой «власти и подчинения», свойственной императивному методу, и управомоченный субъект (субъект Российской Федерации или представляющий его интересы орган) также выступает носителем определенных юридических обязанностей, в том числе вытекающих из договора, опосредующего данное отношение;

б) юридической формой бюджетного отношения, при регулировании его посредством диспозитивного метода, выступает бюджетно-правовой договор, сторонами которого являются субъект Российской Федерации (в целом или в лице уполномоченного органа) и контрагент данного субъекта по бюджетному отношению;

7) бюджетно-правовой договор порождает права и обязанности сторон (т. е. является актом, регулирующим поведение сторон данного бюджетного отношения), наделяя при этом большими правами вторую сторону этого отношения – субъекта Российской Федерации или представляющий его орган;

8) бюджетно-правовой договор может быть заключен только в случае, когда это позволяет тот правовой акт, который регулирует данное бюджетное отношение, и только по тем вопросам, которые этим правовым актом отосланы на разрешение сторон договора.

Бюджетно-правовой договор, используемый при диспозитивном методе регулирования региональных бюджетных отношений, обладает следующими правовыми особенностями. Во-первых, это метод правового регулирования тех общественных отношений, которые возникают в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации. С его помощью осуществляются такие способы формирования и распределения бюджета субъекта Российской Федерации, которые технически невозможно или экономически нецелесообразно осуществить путем одностороннего

властвования и конструирование отношения требует согласования между сторонами условий движения денег. Наиболее типичными в этом смысле являются бюджетно-кредитные отношения, основанные на возвратности, срочности и, как правило, возмездности (отношения государственного заимствования, отношения бюджетного кредита, отношения бюджетной ссуды и т. п.). Во-вторых, бюджетно-правовой договор – это юридическая форма тех общественных отношений, которые по своим экономическим свойствам являются бюджетными. В-третьих, одной из сторон бюджетно-правового договора всегда выступает субъект Российской Федерации либо государственный орган, уполномоченный осуществлять те или иные направления бюджетной деятельности данного субъекта. В-четвертых, стороны этого договора не обладают равноправием в гражданско-правовом смысле. Этот договор опосредует отношения, которые, как и все другие бюджетные отношения, носят государственно-властный характер, хотя и выраженный в определенных моментах и не столь категорически, как при императивном методе правового регулирования. В-пятых, бюджетный договор, как и любой другой договор, основан на соглашении сторон и устанавливает взаимные денежные обязательства. Вступление в договорные бюджетные отношения происходит, как правило, путем добровольного волеизъявления субъектов, противостоящих в них субъекту Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Понятие метода правового регулирования региональных бюджетных отношений.
2. Зависимость метода правового регулирования от метода осуществления субъектов Российской Федерации бюджетной деятельности.
3. Виды методов правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
4. Императивный метод правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
5. Признаки императивного метода правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
6. Диспозитивный метод правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
7. Признаки диспозитивного метода правового регулирования отношений, возникающих в процессе бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации.
8. Понятие бюджетно-правового договора.
9. Признаки бюджетно-правового договора.

10. Отличие бюджетно-правового договора от гражданско-правового договора.