

На правах рукописи

Богданова Александра Викторовна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КРЕДИТА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.04 — Финансовое право;
налоговое право; бюджетное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2017

Работа выполнена на кафедре финансового, налогового и таможенного права факультета права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”».

Научный руководитель: Ялбулганов Александр Алибиевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”»

Официальные оппоненты: Пауль Алексей Георгиевич, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

Цареградская Юлия Константиновна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»

Защита состоится «01» марта 2017 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.04 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34 и на сайте Института: <http://www.izak.ru/dissertacii-132>.

Автореферат разослан «_____» _____ 2017 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Н. А. Поветкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственный кредит как элемент финансовой системы любого государства имеет существенное значение для обеспечения сбалансированности бюджета, выступающего материальной основой для реализации социально-экономической политики страны. Представляя собой форму мобилизации и распределения фондов денежных средств, государственный кредит играет двоякую роль. С одной стороны, государство, осуществляя государственные заимствования, формирует дополнительные денежные ресурсы для финансового обеспечения реализуемых им функций, не прибегая к увеличению налогового бремени, эмиссии денег и, тем самым, не препятствуя экономическому росту и развитию производственного потенциала страны, а с другой стороны, предоставляя бюджетные кредиты и государственные гарантии, распределяет и использует имеющиеся финансовые ресурсы в целях стимулирования отдельных отраслей народного хозяйства, которые оно считает приоритетными или социально значимыми.

Немаловажное значение институт государственного кредита имеет и для субнациональных финансов. При этом в настоящее время в условиях кризисных явлений в российской экономике он приобретает исключительную актуальность. Так, на фоне ухудшающейся экономической обстановки в стране в целом в последние годы наблюдается значительное увеличение объема государственного долга субъектов РФ, ухудшение условий обслуживания и погашения региональных долговых обязательств при одновременном сокращении отдельных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и необходимости реализации приоритетных расходных обязательств (в том числе возникших в связи с изданием указов Президента РФ от 07.05.2012)¹. Данные обстоятельства обуславливают необходимость выработки и проведения крайне взвешенной долговой политики регионов (далее по тексту субъект РФ

¹ См.: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

в ряде случаев именуется регионом), предполагающей эффективные правовые механизмы осуществления государственных заимствований и предоставления государственных гарантий субъектов РФ.

Кроме этого, в сложившихся условиях, когда российская экономика особо нуждается в проведении структурных реформ, остро встает проблема государственной поддержки частного бизнеса, в том числе малого его сегмента, составляющего основу рыночной экономики. При фактической недоступности банковских кредитов особое значение приобретает бюджетный кредит. Между тем бюджетное законодательство РФ ограничивает права субъектов РФ по предоставлению бюджетных кредитов физическим и юридическим лицам, что, по нашему мнению, заслуживает дополнительного изучения в целях определения возможностей и условий поддержки регионами субъектов частного предпринимательства без излишней нагрузки для регионального бюджета.

Определенный интерес к настоящей теме диссертационного исследования также вызван заданным Президентом РФ еще в 2012 г. курсом на эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов РФ и муниципальных образований (см. Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах»). Представляется важным проанализировать, как отразилось это на отношениях в сфере государственного кредита, в том числе каким образом в настоящее время выстроен баланс интересов Российской Федерации и ее субъектов в области государственных внешних заимствований.

Вышеизложенное в свете отсутствия современных системных научных исследований проблем правового регулирования регионального кредита обуславливает необходимость теоретического осмысления особенностей правового регулирования государственного кредита субъекта РФ и разработки практических рекомендаций в исследуемой сфере, что, как следствие, предопределяет актуальность и востребованность темы настоящей диссертации.

Цель работы состоит в проведении комплексного исследования правового регулирования государственного кредита субъекта РФ, и для ее достижения представляется необходимым решить следующие **задачи**:

- проанализировать сложившиеся в отечественной юридической науке подходы к определению понятия «государственный кредит» и разработать современное авторское определение указанной научной категории, а также раскрыть сущность государственного кредита через исследование принципов, на которых основывается его функционирование;

- рассмотреть развитие русской научной мысли о правовой природе отношений, складывающихся в сфере государственного кредита, и выработать авторский подход к определению отраслевой принадлежности указанных общественных отношений в системе российского права;

- изучить современную систему правового регулирования государственного кредита субъекта РФ и показать тенденции ее совершенствования;

- исследовать правоотношения, возникающие в процессе образования государственного долга субъекта РФ, в том числе определить специфику региональных долговых обязательств, в которых субъект РФ выступает в качестве заемщика либо гаранта;

- изучить предложенные правовой доктриной определения понятия «управление государственным долгом» и сформулировать авторский подход к определению содержания данного понятия, а также рассмотреть организационно-правовые основы управления государственным долгом субъекта РФ;

- проанализировать правоотношения, складывающиеся при формировании государственных долговых активов субъекта РФ, в том числе определить природу бюджетного кредита как современной формы государственного кредитования в Российской Федерации, а также исследовать особенности бюджетного кредитования субъектом РФ.

Объектом исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в сфере правового регулирования государственного кредита субъекта РФ.

Предмет исследования составляет совокупность норм законодательства РФ и субъектов РФ, регулирующих отношения, складывающиеся в области государственного кредита субъекта РФ, практика их применения, а также доктринальные источники финансового права, посвященные исследуемой проблематике.

Степень научной разработанности темы исследования следует оценивать с учетом новизны постановки научной проблемы, поскольку имеющиеся диссертационные работы по сходной тематике (в частности, М. В. Бездворных, И. В. Грачевой, А. А. Евтеевой, С. С. Карпова, А. В. Карташова, И. В. Костинова, Э. Х. Махмутовой, М. Е. Можаровой, Е. Г. Ситниковой, Е. В. Солововой, Д. Л. Хейло), составившие критическую основу настоящего исследования, либо посвящены государственному кредиту самой Российской Федерации или его следствию — государственному долгу или одной из его форм (государственным заимствованиям или государственными гарантиями), либо иллюстрируют специфику правоотношений в области регионального кредита на примере отдельного субъекта РФ.

Особенностям правового регулирования государственного кредита субъекта РФ до сих пор не уделялось достаточного внимания, отсутствует комплексный подход к анализу проблем нормативно-правового регулирования федерального и регионального уровней в сфере государственного кредита субъекта РФ, что предопределяет необходимость их глубокого теоретического осмысления. Стоит также добавить, что подавляющая часть диссертационных работ по сходной тематике относится уже к первому десятилетию XXI в., что еще раз подчеркивает релевантность настоящего исследования.

Методологическая основа исследования базируется на таких методах познания явлений окружающей действительности, как анализ и синтез, индукция и дедукция, восхождение от абстрактного к конкретному, формально-

юридический, а также исторический, сравнительный и логический методы познания. Выбранный методологический инструментарий, представленный комплексом общенаучных и специальных методов познания, позволил проанализировать правовое содержание категорий «государственный кредит», «государственные заимствования», «бюджетный кредит», «государственная гарантия», «государственный долг» и «государственные долговые активы» в их взаимосвязи, а также выявить особенности правового регулирования государственного кредита субъекта РФ и определить перспективы его развития.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных авторов дореволюционной, советской и современной эпохи, затрагивающих проблематику государственного кредита как правовой и экономической категории.

Значительное внимание государственному кредиту в экономическом аспекте уделено в работах зарубежных экономистов и философов XVIII–XIX вв., в том числе Вольтера, К. Дитцеля, Фр. Небениуса, Д. Рикардо, А. Смита, Л. Штейна. Среди ученых дореволюционной России, заложивших общетеоретическую базу диссертации, можно назвать Н. Х. Бунге, А. С. Залшупина, С. И. Иловайского, А. А. Исаева, Д. М. Львова, П. П. Мигулина, М. Ф. Орлова, И. Т. Тарасова, Л. В. Ходского.

При подготовке работы были использованы теоретические наработки представителей советской научной школы финансового права, рассматривавших отдельные вопросы государственного кредита: В. В. Бесчеревных, М. А. Гурвич, Б. Н. Иванова, Н. Н. Ровинского, Р. О. Халфиной, С. Д. Цыпкина и др.

Доктринальную основу настоящего исследования составили труды таких авторитетных современных специалистов финансового и бюджетного права, как: Н. М. Артемов, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, В. Г. Залевский, М. В. Карасева, А. Н. Козырин, Ю. А. Крохина, И. И. Кучеров, И. В. Рукавишникова, А. Г. Пауль, Н. А. Поветкина, Е. В. Покачалова,

М. М. Прошунин, А. Д. Селюков, Н. И. Химичева, А. И. Худяков, Ю. К. Цареградская, Н. А. Шевелева, А. А. Ялбулганов и др.

В рассмотрении ряда проблем были полезны работы, посвященные проблематике государственного кредита, современных экономистов, в числе которых С. И. Берлин, Ю. Я. Вавилов, Г. М. Колпакова, О. И. Лаврушин, Г. В. Попова, Б. А. Хейфец.

Для определения места государственного кредита в системе российского права также были изучены работы специалистов в области теории права, таких, как: С. С. Алексеев, О. С. Иоффе, А. В. Малько, Н. И. Матузов, С. В. Поленина.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации (далее — Конституция), федеральные законы, указы Президента РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные правовые акты субъектов РФ.

Эмпирической базой исследования послужили судебные акты, включая решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ (в том числе Высшего Арбитражного Суда РФ) и федеральных арбитражных судов, затрагивающие отдельные вопросы правоприменения в области государственного кредита, а также статистические данные Минфина России о государственном долге субъектов РФ.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является одной из первых в отечественной юридической науке работ, посвященных региональному кредиту, и выгодно отличается комплексным подходом к исследованию особенностей и проблем правового регулирования государственного кредита субъекта РФ, основанным на изучении регионального законодательства различных субъектов РФ с целью выработки единых предложений по совершенствованию механизмов правового обеспечения рассматриваемых общественных отношений.

Помимо всестороннего анализа финансово-правового статуса субъекта РФ в качестве кредитора, заемщика и гаранта в правоотношениях в сфере государственного кредита субъекта РФ, результатом которого явился ряд

научно обоснованных выводов по вопросам определения целей, условий и порядка осуществления государственных заимствований субъекта РФ, а также предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий субъекта РФ, в настоящей диссертационной работе также во многом по-новому представлены общетеоретические положения о государственном кредите как научной категории.

В частности, автором разработаны оригинальные подходы к определению таких ключевых понятий в исследуемой сфере, как «государственный кредит» и «управление государственным долгом», выделены принципы функционирования государственного кредита и проведена их классификация, а также представлена авторская концепция государственного кредита как комплексного института финансового права и впервые в его структуре выделены два субинститута, в рамках которых обособлены отношения, складывающиеся в процессе образования государственного долга, и отношения, возникающие при формировании государственных долговых активов (долга перед государством).

Выработанные диссертантом общетеоретические представления о государственном кредите выступили базисом для исследования особенностей правового регулирования регионального кредита и отразились на логике изложения диссертационной работы.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые и содержащие новизну положения:

1. В целях развития доктрины финансового права разработан авторский подход к пониманию государственного кредита как научной категории. В узком аспекте государственный кредит (представляющий собой разновидность кредита как такового) можно детерминировать как совокупность кредитных отношений, в которых государство выступает в роли кредитора или заемщика. В широком аспекте государственный кредит (с точки зрения последствий его функционирования) предлагается рассматривать как урегулированные нормами права общественные отношения по поводу получения и предоставления

государством денежных средств физическим и юридическим лицам и иным субъектам права, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов (долга перед государством). Последняя дефиниция позволяет обосновать получившую наибольшее распространение в современной юридической и экономической литературе расширительную трактовку понятия «государственный кредит», допускающую участие государства в исследуемых отношениях в качестве не только кредитора или заемщика, но и гаранта исполнения обязательств третьих лиц.

2. Представлена авторская концепция государственного кредита как комплексного института финансового права, подчиненного его отраслевому режиму, который, будучи сложным по своей структуре, состоит из двух субинститутов: правового регулирования государственного долга и правового регулирования государственных долговых активов (долга перед государством). В рамках родовых для отрасли финансового права отношений по поводу аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств институт государственного кредита регулирует видовые отношения по поводу осуществления государственных заимствований и предоставления государственных гарантий и бюджетных кредитов, специфика правового регулирования которых, в свою очередь, находит свое отражение в вышеназванных субинститутах.

3. Определено, что особенность государственного кредита субъекта РФ, заключающаяся в том, что, с одной стороны, он служит самостоятельным способом обеспечения сбалансированности регионального бюджета и регулирования экономики, а с другой стороны, преобразуясь в региональный долг, оказывает непосредственное воздействие на общегосударственную долговую политику, предопределяет специфику правового регулирования исследуемых общественных отношений. В этой связи обосновывается, что во избежание применения Российской Федерацией экстренных мер по восстановлению платежеспособности региона при наличии риска возникновения просроченной задолженности по региональным долговым

обязательствам, таких, например, как замещение бюджетными кредитами из федерального бюджета рыночных долговых обязательств субъектов РФ, федеральное законодательство в силу предоставленной Российской Федерации на основании п. «ж» ст. 71 Конституции исключительной компетенции в области финансового, кредитного регулирования должно содержать надежные правовые барьеры на пути увеличения долговой нагрузки на региональный бюджет до критических пределов. Между тем накладываемые федеральным законодателем ограничения на кредитную деятельность регионов должны быть обоснованными и достаточными.

4. Аргументирована необходимость конкретизации нормативного содержания закрепленной в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК) цели осуществления государственных заимствований — «финансирование дефицита бюджета», поскольку абстрактность данной формулировки и, как следствие, чрезмерная широта ее толкования приводят на практике к осуществлению неразумной государственной долговой (заемной) политики, выражающейся в использовании инструментов заемного финансирования преимущественно для покрытия текущих расходов, результатом чего является стремительное увеличение государственного долга, в особенности характерное для регионов в последние годы.

5. В целях устранения правового пробела в регулировании государственного внешнего долга субъекта РФ и для нивелирования бюджетных рисков регионов, связанных с условными долговыми обязательствами субъекта РФ в иностранной валюте, вносится предложение законодательно урегулировать порядок предоставления субъектом РФ государственных гарантий в иностранной валюте, а также государственных гарантий, выдаваемых в обеспечение обязательств в иностранной валюте. При этом наиболее принципиальным должно стать условие о реализации данных гарантий только в случае их утверждения в составе программы государственных гарантий субъекта РФ в рамках закона о бюджете.

6. Обосновано, что возмездность не может выступать в качестве обязательного условия государственной гарантии в силу ее финансово-правовой природы, поскольку в отношениях по предоставлению государственной гарантии публично-правовое образование реализует прежде всего регулятивную, а не фискальную функцию. В целях создания единообразного правового регулирования отношений по предоставлению государственных гарантий субъектов РФ предложено дополнить установленный в ч. 5 ст. 115 БК перечень обязательных условий государственной гарантии указанием на возмездный или безвозмездный характер предоставляемой государственной гарантии. При этом в случае выдачи государственной гарантии на условии возмездности вознаграждение по государственной гарантии необходимо рассматривать в качестве иного источника финансирования дефицита бюджета, что позволит диверсифицировать состав источников финансирования дефицита бюджета.

7. Предложен авторский подход к определению понятия «управление государственным долгом». В узком аспекте (с позиции непосредственного воздействия на объект управления) указанное понятие символизирует собой мероприятия по обслуживанию и погашению принятых государством долговых обязательств, а также мероприятия по оптимизации государственного долга. В широком аспекте (с точки зрения функционального назначения проводимых мероприятий) управление государственным долгом представляется возможным рассматривать как целостную систему мер воздействия на состояние государственного долга, осуществляемых законодательными и исполнительными органами государственной власти и уполномоченными ими организациями, ориентированную прежде всего на обеспечение потребности государства в заемном финансировании при поддержании объема государственного долга на экономически безопасном уровне, а также на оптимизацию структуры государственного долга и снижение стоимости его обслуживания. Широкая трактовка названного понятия, по мнению диссертанта, отвечает современным задачам упорядочения публичных финансов, поскольку

охватываемые ею мероприятия пронизывают всю совокупность отношений в области государственного долга — от определения его параметров до его погашения. При этом целостность предложенной системы управления государственным долгом в широком понимании данной категории обоснована на примере анализа мероприятий, проводимых в рамках управления государственным долгом субъекта РФ.

8. Обоснованы целесообразность и возможность расширения перечня оснований бюджетного кредитования субъектом РФ юридических лиц и законодательного оформления нового вида бюджетного кредита физическим лицам, прежде всего индивидуальным предпринимателям. Кредитование из бюджета субъекта РФ иных категорий физических лиц может быть оправдано с позиции обеспечения публичного интереса в случае предоставления бюджетных кредитов на получение образования для развития индивидуальной квалификации граждан и регулирования регионального рынка труда.

Теоретическая значимость исследования продиктована выбором его предмета и заключается в сформулированных выводах.

Важное теоретическое значение имеют анализ подходов к определению понятий «государственный кредит», «управление государственным долгом» и выработка авторских дефиниций, определение принципов функционирования государственного кредита, а также выяснение отраслевой принадлежности правоотношений, складывающихся в области государственного кредита. Сделан ряд научно обоснованных выводов в сфере правового регулирования государственного долга субъекта РФ и государственных долговых активов субъекта РФ, в частности по вопросам определения круга участников данных отношений, а также определения целей, условий и порядка осуществления государственных заимствований субъекта РФ и предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий субъекта РФ.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования сформулированных выводов и практических предложений для дальнейшего научного осмысления вопросов в области государственного

кредита, а также в процессе совершенствования законодательства РФ и правовых актов субъектов РФ. Кроме того, результаты исследования могут быть полезны при разработке учебной и методической литературы, а также при чтении курса «Финансовое право».

В этой связи выводы настоящей диссертационной работы могут представлять интерес для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также для преподавателей, соискателей и аспирантов, занимающихся изучением вопросов финансового права.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические и научно-практические выводы диссертационного исследования получили свое освещение в 16 статьях, опубликованных в журналах «Законы России: опыт, анализ, практика», «Право и экономика», «Публично-правовые исследования», «Реформы и право», «Финансовое право» и сборниках научных работ, в том числе в пяти статьях, опубликованных в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России.

По предмету исследования были сделаны доклады на международных и всероссийских научно-практических конференциях: XIX Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, 2012 г.); VIII Международная научно-практическая конференция «Соотношение публично-правовых и частноправовых начал в регулировании общественных отношений» (Курск, 2012 г.); XIII Ежегодная Международная научно-практическая конференция юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова «Правовая политика: вызовы современности» (Москва, 2012 г.); IX Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Опыт государственного строительства в России и зарубежных странах (к 20-летию Конституции Российской Федерации)» (Курск, 2013 г.); Международная научная конференция студентов, магистрантов и аспирантов «Молодежная инициатива в решении современных

проблем юриспруденции» (Минск, 2013 г.); III Ежегодная Международная научно-практическая конференция «Право в современном мире: 20 лет Конституции РФ» (Екатеринбург, 2013 г.); научная конференция «Весенние дни науки — 2015» (Москва, 2015 г.); научная конференция «Весенние дни науки — 2016» (Москва, 2016 г.).

Отдельные положения диссертационного исследования были использованы автором при подготовке комментария к гл. 14 и 15 «Поглавного научно-практического комментария Бюджетного кодекса Российской Федерации», подготовленного коллективом ученых под руководством доктора юридических наук, профессора А. А. Ялбулганова, а также учебного пособия «Государственный кредит в Российской Федерации», дополнившего методическую базу кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Кроме того, результаты настоящего исследования апробировались в учебном процессе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» при проведении лекционных и семинарских занятий по дисциплине «Бюджетное право России» в рамках магистерской программы «Финансовое, налоговое и таможенное право».

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационной работы, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, степень научной разработанности выбранной для исследования проблематики, раскрываются теоретическая, нормативная, эмпирическая и методологическая основы работы, ее теоретическая и практическая значимость, а также научная новизна, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и о структуре диссертационной работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации», состоящая из трех параграфов, посвящена основным теоретическим вопросам в области государственного кредита, рассмотрение которых послужило основой для дальнейшего исследования особенностей правового регулирования государственного кредита субъекта РФ.

В первом параграфе «Понятие и принципы государственного кредита» анализируются подходы к определению содержания понятия «государственный кредит» в историческом разрезе. Дореволюционная доктрина, а вслед за ней и советская наука финансового права исходили из понимания государственного кредита как одного из способов мобилизации государственных доходов, отождествляя его с государственными заимствованиями. Современной же финансово-правовой науке известны по меньшей мере три подхода к детерминированию государственного кредита. Первый из них предлагает определять государственный кредит исключительно с позиции государственных заимствований; второй основывается на «двойственности природы» исследуемого явления, заключающейся в возможности участия государства в рассматриваемых отношениях как на стороне должника, так и на стороне заемщика; и, наконец, третий допускает расширительное толкование понятия «государственный кредит» как отношений, в которых государство

предстает в качестве не только кредитора или заемщика, но и гаранта исполнения обязательств третьих лиц.

Несмотря на то что последний из указанных подходов на сегодняшний день получил наибольшее распространение в научной среде, большинство его последователей, включая в состав отношений по государственному кредиту отношения по предоставлению государственных гарантий, либо обуславливают это неразрывной связью с кредитными отношениями (через гарантирование возврата кредитов), либо вовсе никак не комментируют свою позицию, делая ее тем самым аксиоматичной.

В этой связи диссертантом предложено во избежание внутренних противоречий рассматривать государственный кредит в узком аспекте как совокупность кредитных отношений с участием государства на стороне кредитора или заемщика и в широком аспекте (с точки зрения последствий функционирования государственного кредита) — как урегулированные нормами права общественные отношения по поводу получения и предоставления государством денежных средств физическим и юридическим лицам и иным субъектам права, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов (долга перед государством). Последняя дефиниция позволяет связать воедино такие разнородные на первый взгляд категории, как «государственные заимствования», «государственное кредитование» и «государственное гарантирование», а уместность используемого соотношения государственного кредита с государственным долгом и государственными долговыми активами обоснована тем, что в БК также проводится разграничение финансово-правовых категорий «государственный долг» и «государственные (финансовые) активы» (ст. 7, 8, 165), при этом предложенное понятие «государственные долговые активы» с точки зрения правового регулирования отношений, складывающихся в сфере государственного кредита, представляется более выгодным, поскольку оно конкретизирует источник образования данных государственных активов. Для уяснения сути исследуемого явления

рассматриваются принципы функционирования государственного кредита, выделяются так называемые универсальные и специальные принципы, характеризующие соответственно все отношения, охватываемые понятием государственного кредита в широкой его трактовке, или их часть.

Во втором параграфе «Отраслевая принадлежность отношений в сфере государственного кредита» поддержана продолжительная научная дискуссия о правовой природе отношений в сфере государственного кредита.

Исследуется развитие русской научной мысли по вопросу о соотношении публично-правовых и частноправовых начал в регламентации отношений в области государственного кредита на основе изучения трудов дореволюционных, советских и современных авторов.

Получившее наибольшее распространение среди современных ученых-правоведов представление о государственном кредите как о комплексном правовом институте подвергается диссертантом глубокому теоретическому осмыслению и дальнейшему развитию. На основе выработанных теоретико-правовой наукой взглядов на правовую природу смешанных (комплексных) институтов права, предложенных доктриной финансового права подходов к построению системы финансового права и в результате подробного анализа правоотношений по осуществлению государственных заимствований и предоставлению бюджетных кредитов и государственных гарантий, характеризующихся симбиозом имущественных и организационных отношений, сделан вывод, что государственный кредит представляет собой комплексный институт финансового права, подчиненный его отраслевому режиму. Относя институт государственного кредита к сложным правовым институтам, автор выделяет в его структуре субинституты правового регулирования государственного долга и правового регулирования государственных долговых активов (долга перед государством).

Вывод о комплексном характере нормативно-правового регулирования государственного кредита подтверждает и проведенный обзор современной нормативно-правовой базы, представленный в третьем параграфе «Становление

и развитие системы нормативно-правового регулирования государственного кредита субъекта Российской Федерации». Автором рассматриваются основные вехи в становлении и развитии нормативно-правового регулирования государственного кредита субъекта РФ начиная с образования Российской Федерации как суверенного государства.

На основе проведенного анализа конституционно-правовых начал и их постепенной реализации в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ резюмируется, что за последние 20 лет нормативно-правовое наполнение государственного кредита субъекта РФ претерпело разительные перемены. Законодательное оформление в системной взаимосвязи получили все отношения, охватываемые понятием государственного кредита в широкой его интерпретации. Долговые обязательства перестали рассматриваться в качестве доходных источников бюджета, а отнесены законодателем в силу их экономического и правового содержания к источникам финансирования дефицита бюджета. На федеральном уровне установлены определенные ограничения на осуществление региональной кредитной деятельности, что обусловлено ее влиянием на реализацию государственной долговой политики Российской Федерации в целом.

Во **второй главе** «Правовое регулирование отношений, складывающихся в процессе образования государственного долга субъекта Российской Федерации», представленной тремя параграфами, содержится анализ правоотношений, складывающихся при формировании регионального долга.

В начале первого параграфа «Государственные заимствования субъекта Российской Федерации» дается краткий обзор содержания понятия «государственный долг» и особенностей структуры государственного долга в России.

Несмотря на то что формально российским законодательством закрепляется автономность федерального и регионального долгов (ч. 1 ст. 102 БК), отмечается, что государственная долговая политика субъектов РФ не существует в отрыве от государственной финансовой политики РФ. Более

того, первая в определенной степени предопределяет вектор развития последней. На этом основании делается заключение, что самым рациональным способом обеспечения региональной долговой устойчивости является федеральное правовое регулирование, содержащее ограничения, блокирующие принятие субъектом РФ долговых обязательств на невыгодных для него и, как следствие, для всего государства условиях. При этом подчеркивается, что накладываемые ограничения не должны быть произвольными и избыточными.

Изучение статистических данных Минфина России об объеме государственного долга субъектов РФ показало, что в настоящее время менее половины всех субъектов РФ имеют долговые обязательства по облигационным займам. Низкий уровень использования регионами указанного источника финансирования дефицита бюджета обуславливается наличием более сложной процедуры по сравнению с кредитным механизмом привлечения дополнительных средств в бюджет, а также малой инвестиционной привлекательностью выпускаемых облигационных займов субъектов РФ.

Учитывая данный тезис, автор детально анализирует бюджетное законодательство РФ, регламентирующее цели, условия и порядок осуществления региональных заимствований. Одним из результатов данного анализа явился вывод о том, что условия осуществления внешних заимствований субъектов РФ должны быть ориентированы исключительно на отражение долговой устойчивости региона. В связи с этим признается необоснованным установленное в ст. 104 БК требование о соблюдении приоритета государственных внешних заимствований Российской Федерации при выпуске внешнего облигационного займа субъекта РФ, поскольку конкурировать с Российской Федерацией трудно даже столичным мегаполисам и тем более непосильно для других регионов.

Кроме того, в работе поддерживается критика в отношении закрепленной в ст. 103 БК цели осуществления государственных заимствований — «финансирование дефицита бюджета», отличающейся, по мнению диссертанта, чрезмерной абстрактностью. Аргументировано, что для эффективного

использования рассматриваемого способа обеспечения сбалансированности бюджета необходима конкретизация ее содержания в нормах бюджетного законодательства РФ. Цели осуществления государственных заимствований должны соотноситься с характеристиками установленных законом форм государственных заимствований. В частности, задача покрытия временного кассового разрыва должна решаться исключительно посредством бюджетного кредитования, более приемлемого по условиям с точки зрения последующего обслуживания долга. Подчеркивая же первостепенность осуществления государственных заимствований в целях финансирования инвестиционной деятельности, автор демонстрирует возможности повышения инвестиционной привлекательности региональных ценных бумаг посредством выпуска облигационных займов субъекта РФ для осуществления инвестиционных проектов социального значения.

Во втором параграфе «Государственные гарантии субъекта Российской Федерации» исследуется самая молодая сфера правоотношений в области государственного кредита — отношения в сфере государственных гарантий — в расширительном понимании указанной категории. Для определения правовой природы государственной гарантии проводится ее сравнение с другими способами обеспечения исполнения обязательств — поручительством и независимой (банковской) гарантией, выявляются присущие ей отличительные особенности. Также рассматриваются особенности государственной гарантии как вида государственного долгового обязательства.

Учитывая то обстоятельство, что государственные гарантии являются источником роста государственного долга, автор подробно анализирует условия предоставления государственных гарантий субъекта РФ, установленные как в БК, так и в региональных нормативных правовых актах. При этом в целях создания эффективного механизма предоставления государственных гарантий субъекта РФ, обеспечивающего защиту региональной казны от необоснованных расходов, ревизии подвергаются также утратившие силу нормы бюджетного законодательства РФ. Формулируются

предложения по изменению и дополнению нормативно закреплённого перечня условий, обязательных для соблюдения при предоставлении государственных гарантий субъекта РФ.

Рассматривая состав обязательных параметров государственного долга по государственным гарантиям, утверждаемых в законе о бюджете, автор указывает на неоправданность отсутствия в БК требования об утверждении программы государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте в качестве приложения к закону о бюджете субъекта РФ. В целях повышения надёжности принимаемых субъектом РФ обязательств предлагается устранить имеющийся пробел правового регулирования регионального внешнего долга.

В ходе исследования условий государственного гарантирования субъектом РФ, закреплённых в региональных нормативных правовых актах, дается правовая оценка возмездности как условию государственной гарантии. Отмечая необоснованность нормативного закрепления данного условия в императивной форме, автор вносит предложение о создании единообразного механизма правового регулирования условия возмездности государственной гарантии на основе диспозитивного метода правового регулирования путем внесения изменений в ч. 5 ст. 115 БК. При этом вознаграждение предлагается рассматривать как процент от суммы, уплаченной гарантом бенефициару.

В третьем параграфе «Организационно-правовые основы управления государственным долгом субъекта Российской Федерации» затрагиваются вопросы, связанные с организационно-правовыми началами управления региональным долгом.

Не получившее легального определения понятие «управление государственным долгом» предлагается рассматривать в двух аспектах. Сама формулировка данного понятия, четко идентифицирующая объект управления — государственный долг, позволяет в узком аспекте понимать под управлением государственным долгом лишь мероприятия по обслуживанию и погашению принятых государством долговых обязательств, а также мероприятия по оптимизации государственного долга, поскольку указанные

меры оказывают непосредственное воздействие на государственный долг как объект управления.

Между тем с учетом целевой направленности иных направлений управленческой деятельности в сфере государственного долга, которые также воздействуют на состояние государственного долга, пусть и не в материальном смысле, предлагается в широком аспекте управление государственным долгом рассматривать как целостную систему мер воздействия на состояние государственного долга, осуществляемых законодательными и исполнительными органами государственной власти и уполномоченными ими организациями, ориентированную на обеспечение потребности государства в заемном финансировании при поддержании объема государственного долга на экономически безопасном уровне, а также на оптимизацию структуры государственного долга и снижение стоимости его обслуживания.

Современная система управления государственным долгом в широкой интерпретации данного понятия представлена совокупностью следующих мероприятий: установление нормативных ограничений и параметров долговой деятельности государства; процедуры принятия государственных долговых обязательств; обслуживание и погашение государственного долга; учет и регистрация государственных долговых обязательств; контроль состояния государственного долга; меры по оптимизации государственного долга. Подробное рассмотрение перечисленных мероприятий на примере управления государственным долгом субъекта РФ с особым акцентом на его институциональных особенностях позволило резюмировать, что указанные мероприятия охватывают весь цикл управленческих действий в сфере государственного долга субъекта РФ — от определения параметров регионального долга до его погашения, осуществляемых различными органами государственной власти — как федеральными, так и региональными, как законодательными, так и исполнительными. При этом, безусловно, более активную роль в рассматриваемом процессе играют исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.

Третья глава «Правовое регулирование отношений, возникающих при формировании государственных долговых активов субъекта Российской Федерации», включающая два параграфа, посвящена более поздней по сравнению с государственными заимствованиями форме кредитной деятельности государства — государственному кредитованию.

Первоосновой для анализа особенностей бюджетного кредитования субъектом РФ выступило проведенное в первом параграфе «Бюджетный кредит как форма государственного кредитования» исследование правовых основ государственного кредитования в России, единственной формой которого в настоящее время является бюджетный кредит. Для раскрытия сущности бюджетного кредита проводится его сравнение с банковским кредитом, имеющим с ним схожую экономическую природу, определяются его отличительные признаки. Рассматриваются ранее известные российской практике формы государственного кредитования (бюджетная ссуда, государственные кредиты иностранным государствам и др.), которые на сегодняшний день, по сути, представляют собой виды бюджетного кредита.

В ходе анализа субъектного состава отношений по бюджетному кредитованию особый акцент автором делается на рассмотрении установленного бюджетным законодательством РФ круга получателей бюджетных кредитов. Вносится предложение о законодательном оформлении нового вида бюджетного кредита физическим лицам, прежде всего индивидуальным предпринимателям, государственная поддержка которых в настоящее время осуществляется только посредством бюджетного субсидирования, создающего большую нагрузку на бюджет. Кроме этого, предлагается учесть практику предоставления бюджетных кредитов на образование, широко применяемую в западных странах, поскольку капитализация бюджетных средств в квалификационный потенциал своих граждан могла бы иметь высокий социально-экономический эффект.

Выявлена неоднозначная квалификация в БК денежных средств, поступающих в качестве платы за пользование бюджетными кредитами: с одной стороны, буквальное толкование норм ст. 94–95 говорит об отнесении данных средств к иным источникам финансирования дефицита бюджета, с другой стороны, ст. 42 включает плату за пользование бюджетными кредитами в состав неналоговых доходов бюджета. Автором обосновывается целесообразность рассмотрения их исключительно как источника финансирования дефицита бюджета, и в целях восполнения имеющегося в БК пробела в части регулирования порядка отражения в бюджетах операций с бюджетными кредитами сформулирована авторская редакция соответствующей юридической нормы.

Во втором параграфе «Особенности бюджетного кредитования субъектом Российской Федерации» бюджетное кредитование анализируется с позиции особенностей использования данного инструмента инвестирования бюджетных средств субъектом РФ.

Одной из особенностей бюджетного кредитования субъектом РФ является то, что получателями бюджетных кредитов из региональных бюджетов могут быть далеко не все из предусмотренных бюджетным законодательством РФ потенциальных заемщиков бюджетных средств. Исходя из специфики бюджетного федерализма бюджетные кредиты из бюджетов субъектов РФ могут быть предоставлены муниципальным образованиям, а также Российской Федерации. При этом на практике бюджетные кредиты субъектов РФ предоставляются муниципальным образованиям, входящим в состав субъекта РФ, являющегося кредитором.

Применительно к бюджетному кредитованию юридических лиц констатируется, что случаи предоставления субъектами РФ бюджетных кредитов юридическим лицам неоправданно ограничены целями закупки и доставки топлива, муки и других товаров по утверждаемому Правительством РФ перечню в субъекты РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза

грузов. Принимая во внимание заданный руководством страны курс на импортозамещение, автор обосновывает актуальность расширения перечня оснований бюджетного кредитования субъектами РФ юридических лиц, а также отмечает целесообразность наделения субъектов РФ правом предоставления бюджетных кредитов физическим лицам, прежде всего индивидуальным предпринимателям. Однако во избежание нерационального использования бюджетных средств предлагается цели и условия предоставления субъектами РФ подобных бюджетных кредитов закрепить на федеральном уровне (речь идет о стратегических целях и базовых условиях), а не в законах о соответствующих региональных бюджетах. Тем самым, регионы при предоставлении бюджетных средств в первую очередь будут руководствоваться не текущими потребностями, а положениями федерального закона. Также предложено распространить специальное регулирование сроков исковой давности, содержащееся в ч. 4 ст. 93.4 БК, на требования субъектов РФ по бюджетным кредитам, что позволит обеспечить более надежную правовую защиту бюджетно-правовым интересам регионов.

В свете предложенных изменений субъектного состава отношений по предоставлению бюджетных кредитов из регионального бюджета особое внимание диссертантом уделено условиям предоставления бюджетных кредитов субъектами РФ. На основе подробного анализа закрепленных в бюджетном законодательстве РФ условий выдачи бюджетных кредитов выявлены недостатки действующего правового регулирования данной области отношений и сделаны практические рекомендации по его совершенствованию.

В заключении в обобщенном виде представлены выводы, отражающие результаты проведенного исследования.

Основные научные положения диссертации изложены в 16 научных публикациях общим объемом 18,6 п. л.:

**Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых журналах и изданиях,
указанных в перечне ВАК Минобрнауки России**

1. Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации / А. В. Богданова // Финансовое право. — 2012. — № 6. — 0,5 п. л.

2. Государственный кредит: публично-правовые отношения, оформленные гражданско-правовым договором / А. В. Богданова // Право и экономика. — 2012. — № 12. — 0,8 п. л.

3. О понятии государственного кредита в науке финансового права / А. В. Богданова // Финансовое право. — 2013. — № 11. — 0,7 п. л.

4. О государственном кредитовании в Российской Федерации / А. В. Богданова // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 8. — 0,8 п. л.

5. Организационно-правовые основы управления государственным долгом субъекта Российской Федерации / А. В. Богданова // Финансовое право. — 2015. — № 10. — 0,9 п. л.

Другие публикации

6. Комментарий к главам 14 «Государственный и муниципальный долг» и 15 «Внешние долговые требования Российской Федерации» / А. В. Богданова // Бюджетный кодекс Российской Федерации: поглавный науч.-практ. комментарий / Р. Е. Артюхин [и др.] ; под рук. А. А. Ялбулганова. — Т. XI–XII. — М. : Б-чка «Российской газеты», 2012. — 4,7 п. л.

7. Проблемы правового регулирования государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации / А. В. Богданова // Реформы и право. — 2013. — № 1. — 0,6 п. л.

8. Решение об эмиссии выпуска и отчет об итогах эмиссии государственных или муниципальных ценных бумаг: научно-практический

комментарий к статьям 11 и 11.1 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» / А. В. Богданова // Публично-правовые исследования. — 2013. — № 1. — 1,3 п. л.

9. Эволюция правового регулирования государственного кредита в субъекте Российской Федерации / А. В. Богданова // Право в современном мире: 20 лет Конституции РФ : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. — Ч. 1 : Современные проблемы конституционного и муниципального права, современные проблемы административного, финансового и информационного права, современные проблемы уголовного права и процесса. — Екатеринбург, 2013. — 1 п. л.

10. Государственный внешний долг субъекта Российской Федерации: актуальные проблемы правового регулирования / А. В. Богданова // Научные труды РАЮН — Т. 1. — Вып. 13. — М. : Изд. группа «Юрист», 2013. — 0,2 п. л.

11. Государственный кредит в Российской Федерации / А. В. Богданова ; под ред. А. А. Ялбулганова. — Вып. 4. — М. : Кафедра финансового права НИУ ВШЭ, 2014. — 3,7 п. л.

12. К вопросу о месте государственного кредита в системе российского права / А. В. Богданова // Реформы и право. — 2014. — № 1. — 1,1 п. л.

13. Условия бюджетного кредитования субъектом Российской Федерации / А. В. Богданова // Реформы и право. — 2015. — № 1. — 0,7 п. л.

14. Условия предоставления государственных гарантий в Российской Федерации / А. В. Богданова // Реформы и право. — 2015. — № 2. — 0,5 п. л.

15. Бюджетное кредитование субъектом Российской Федерации: к вопросу об участниках правоотношений / А. В. Богданова // Весенние дни науки — 2015: сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф. — М. : Ин-т публично-правовых исследований, 2015. — 0,6 п. л.

16. Государственные заимствования субъектов Российской Федерации: проблемы правового регулирования и перспективы развития / А. В. Богданова // Весенние дни науки — 2016 : сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф. — М. : Ин-т публично-правовых исследований, 2016. — 0,5 п. л.