

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

На правах рукописи

Богданова Александра Викторовна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КРЕДИТА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.04 — Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор А. А. Ялбулганов

Москва — 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации	16
1.1. Понятие и принципы государственного кредита.....	16
1.2. Отраслевая принадлежность отношений в сфере государственного кредита.....	42
1.3. Становление и развитие системы нормативно-правового регулирования государственного кредита субъекта Российской Федерации ...	65
Глава 2. Правовое регулирование отношений, складывающихся в процессе образования государственного долга субъекта Российской Федерации	87
2.1. Государственные заимствования субъекта Российской Федерации ...	87
2.2. Государственные гарантии субъекта Российской Федерации	113
2.3. Организационно-правовые основы управления государственным долгом субъекта Российской Федерации	135
Глава 3. Правовое регулирование отношений, возникающих при формировании государственных долговых активов субъекта Российской Федерации	154
3.1. Бюджетный кредит как форма государственного кредитования	154
3.2. Особенности бюджетного кредитования субъектом Российской Федерации	171
Заключение	193
Библиографический список	207

ВВЕДЕНИЕ

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

¹ См.: Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

обстоятельства обуславливают необходимость выработки и проведения крайне взвешенной долговой политики регионов (далее по тексту субъект РФ 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»²). 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

² См.: Парламент. газ. 2011. 1–7 июля.

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. Костикова, 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 Конституцию³, 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.

³ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

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 аккумуляции, 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 БК⁴ 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

⁴ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

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 14 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.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КРЕДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие и принципы государственного кредита

Прежде чем начать исследование особенностей правового регулирования государственного кредита субъекта РФ, необходимо определиться с содержанием самого понятия «государственный кредит» и с принципами его функционирования.

Несмотря на наличие общепризнанного определения кредита, государственный кредит, будучи сложной экономико-правовой категорией, всегда трактовался по-разному, ввиду чего был и остается предметом непрекращающихся научных дискуссий. В этой связи раскрыть сущность и содержание исследуемого явления позволит анализ эволюции финансово-правовой мысли о природе государственного кредита, оставленной нам прошлыми поколениями ученых.

Дореволюционная доктрина исходила из понимания государственного кредита как одного из способов мобилизации государственных доходов⁵. При этом, как видно из работы И. Т. Тарасова, мнения о роли государственного кредита в организации государственного хозяйства были до крайности разнообразны: «Одни писатели видят только отрицательную сторону этого кредита как источника многих зол (А. Смит, Рикардо, Сисмонди, Чельмерс, Миль и др.); другие признают за этим кредитом положительное значение только в исключительных случаях (Лотц, Рау, Небениус, Сэй, Пфейффер и др.);

⁵ Отметим, что изначально государственный кредит был практически неотделим от личности самого правителя и государственные заимствования носили более частный, нежели публичный характер. В частности, В. Н. Твердохлебов говорил о том, что «древность и средние века не знали государственного кредита в современном его значении» (*Твердохлебов В. Н. Государственный кредит. Л., 1928. С. 25*). По замечанию Л. В. Ходского, «начало организованного государственного кредита в России относится к царствованию Екатерины II», когда затруднительные финансовые обстоятельства, связанные с войной с Турцией, побудили императрицу в 1769 г. положить начало одновременно выпуску бумажных денег (ассигнаций) и первым внешним государственным займам, размещенным на голландском рынке (см.: *Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства : пособие по финансовой науке. 2-е изд., пересмотр. и знач. доп. СПб., 1901. С. 421–422*).

третьи превозносят государственный кредит и желают видеть только положительную сторону его (Ло, Вольтер, Дюфрен-Сен-Леон, Пинто, Цешковский, Коклен, Цахариз, Маклеод, Лафит, Дитцель, Ройе и др.)»⁶.

Более рациональны рассуждения немецкого экономиста Лорнеца фон Штейна, который считал, что «государственный кредит не есть счастье или несчастье, а просто органический элемент современной государственной жизни, который и должен быть исследован с этой именно точки зрения, дабы не впасть в ошибочные обобщения в ту или иную сторону»⁷.

Собственно, по такому пути в исследовании природы государственного кредита в целом развивалась русская дореволюционная финансово-правовая мысль.

Место государственного кредита в системе государственного хозяйства дореволюционные ученые определяли исходя из того значения, которое имеют для нормального функционирования государства так называемые чрезвычайные государственные расходы, покрытие которых, как говорил Л. В. Ходский, «в течение одного-двух финансовых лет было бы решительно непосильно для населения»⁸. А. А. Исаев указывал на следующую особенность подобных расходов: «нельзя точно предсказать ни время их наступления, ни продолжительность существования, ни размеры расходов, которые они причинят государству»⁹. Стоит добавить, что современная финансово-правовая наука также признает деление государственных расходов на обычные и чрезвычайные. Например, Н. А. Поветкина отмечает, что чрезвычайные расходы возникают в условиях наступления различных чрезвычайных ситуаций, рисков и угроз, в частности военного положения, стихийных бедствий, финансового кризиса, природных, техногенных и иных катастроф,

⁶ *Тарасов И. Т.* Очерк науки финансового права. Ярославль, 1883 // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М. : Статут, 2004. Сер. «Золотые страницы финансового права России». С. 348–349.

⁷ Цит. по: Там же. С. 349.

⁸ *Ходский Л. В.* Указ. соч. С. 372.

⁹ *Исаев А. А.* Государственный кредит. Ярославль, 1886 // Финансы и налоги: очерки теории и политики. М. : Статут, 2004. Сер. «Золотые страницы финансового права России». С. 387.

массовых заболеваний, и влекут задействие особого порядка и условий расходования бюджетных средств¹⁰.

Перед финансовой наукой встал вопрос о способах покрытия таких расходов. В качестве альтернативы обыкновенным доходам, объем которых объективно ограничен податными силами населения, С. И. Иловайский называл особый запасный фонд, формируемый за счет бюджетных избытков, и государственный кредит. При этом, как подчеркивал ученый, «бюджетные избытки, необходимые для образования таких фондов, встречаются... крайне редко, и их очень трудно предохранить от траты на обыкновенные государственные расходы»¹¹. В итоге в своих рассуждениях автор пришел к выводу, что «единственным существенным способом покрытия чрезвычайных государственных расходов является теперь государственный кредит»¹².

Анализируя экономические последствия принятия решения о выпуске новых займов, а также моральный аспект переложения государственных расходов по погашению государственных займов на будущие поколения, ученые дореволюционной эпохи искали основания для положительной или отрицательной оценки значения государственного кредита, основываясь на существовании кредита вообще как органичного элемента общественной жизни. Ключевыми основаниями для оценки считались цели государственных заимствований, источники их погашения и выплаты процентов по ним.

Так, Л. В. Ходский относил к производительному кредиту только те займы, которые привлекаются в целях погашения следующих чрезвычайных расходов: «1) затраты на капитал для непосредственного доходного помещения с целью развития своих частноправовых источников дохода; 2) для выполнения каких-либо крупных социально-экономических и финансовых реформ, которыми правительство не преследует, как первого рода затратами, непосредственных

¹⁰ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.

¹¹ *Иловайский С. И.* Учебник финансового права (издание 4-е). Одесса : типо-хромолитография А. Ф. Соколовского, 1904. С. 195.

¹² Там же. А. А. Исаев к возможным способам покрытия чрезвычайных государственных расходов относил: «бюджетные остатки»; специальный фонд на покрытие расходов военного времени; дань, контрибуцию иностранных государств; пожертвования граждан; налоги; государственный кредит. При этом особо из этого перечня он выделял государственный кредит (см.: *Исаев А. А.* Указ. соч. С. 389–393).

выгод казны, но которые оказывают очевидное воздействие на возвышение материального благосостояния страны (примером подобных затрат может служить выкупная операция в России, восстановление металлического обращения и т. п.); 3) духовно-культурные цели»¹³.

Д. М. Львов говорил о том, что «выгодность или невыгодность такого отвлечения (отвлечение массы капиталов из частных хозяйств в распоряжение государства. — *А. Б.*) прямо зависит от целей, на которые затрачиваются капиталы. Если последние затрачиваются производительно, то это может способствовать улучшению условий народного хозяйства, большей производительности капитала в руках правительства, нежели в руках частных лиц. Путем кредита ссудные капиталы частных хозяйств стремятся в руках правительства стать орудием общекультурного прогресса; на эти капиталы строятся железные дороги, затеиваются предприятия...»¹⁴.

Л. В. Ходский также обращал внимание на сроки получения выгод от так называемых производительных займов: «Государство может смело прибегать к займам только для таких производительных затрат, которые немедленно становятся источником дохода, достаточного на покрытие процентов и погашение долга»¹⁵.

Кроме того, Н. Х. Бунге отмечал, что «известность относительно назначения займов, и количества капиталов, употребленных для той или другой цели, может иметь большое влияние на понижение процентов. Если веритель знает, что капитал, полученный от него в кредит, будет употреблен на железную дорогу, то он будет довольствоваться меньшими доходами, находя свой капитал гарантированным вполне, не только моральными качествами правительства и производительными силами народа, но и существованием известного консолидированного фонда, доставляющего доход»¹⁶.

Таким образом, между целями государственного кредита и источниками для его погашения дореволюционными учеными усматривалась неразрывная

¹³ Ходский Л. В. Указ. соч. С. 372.

¹⁴ Львов Д. М. Курс финансового права. Казань, 1888. С. 422.

¹⁵ Ходский Л. В. Указ. соч. С. 375.

¹⁶ Бунге Н. Х. Теория кредита. Киев, 1852. С. 133.

связь. Чем более продуктивно будут употреблены заемные капиталы, тем быстрее и не столь обременительно для народного хозяйства будет погашен образовавшийся вследствие заимствований государственный долг.

Как справедливо отмечает В. Г. Залевский¹⁷, все без исключения базовые дореволюционные труды, посвященные исследуемым отношениям, содержали в названии слова «государственный кредит», а по сути речь шла о государственных займах¹⁸. Одним из подтверждений данного тезиса служат дефиниции государственного кредита, изредка встречающиеся в работах классиков финансово-правовой науки XIX — начала XX в.

Так, А. А. Исаев под государственным кредитом разумел «совокупность меновых сделок, в которых обмен равных ценностей совершается не в одно и то же время и где должником являются государство или единицы самоуправления»¹⁹. С. И. Иловайский определял государственный кредит как «один из видов кредита вообще, отличаясь от последнего главным образом личностью дебитора, которым здесь является государство»²⁰. Д. М. Львов, рассматривая государственный кредит, писал следующее: «Государственный кредит, представляя собой одну из форм кредита вообще, имеет целью посредством кредитных операций произвести перевод капиталов из сферы частных хозяйств в область хозяйства государственного для утилизирования его в интересах государства, то есть для удовлетворения высшим культурным потребностям общежития»²¹.

Государственный кредит в тот период времени подразделялся на финансовый кредит, или кредит финансового управления, к которому высшая финансовая администрация обращалась вследствие простого несовпадения поступлений доходов в казну со временем совершения расходов (сегодня

¹⁷ См.: *Залевский В. Г.* Проблемы правового регулирования договора государственного (федерального) займа в России. Владимир : Посад, 2002. С. 8.

¹⁸ См.: *Орлов М. Ф.* О государственном кредите // У истоков финансового права. М. : Статут, 1998. Сер. «Золотые страницы российского финансового права»; *Залишупин А. С.* Очерки теории государственного кредита. СПб., 1892; *Мигулин П. П.* Русский государственный кредит (1769–1906): Опыт историко-критического обзора. Харьков, 1907 и др.

¹⁹ *Исаев А. А.* Указ. соч. С. 393.

²⁰ *Иловайский С. И.* Указ. соч. С. 196.

²¹ *Львов Д. М.* Указ. соч. С. 419.

подобное явление в бюджетном праве именуется кассовым разрывом), и собственно государственный кредит, к которому государство прибегало не ради финансового управления, а для выполнения «всеобщей» задачи, для достижения которой текущих доходов оказывалось недостаточно, а внезапное и значительное увеличение налогов виделось невозможным²².

Таким образом, дореволюционная теория государственного кредита характеризовала данное понятие исключительно с позиции фискальной функции как кредитное отношение с участием государства в качестве должника.

Подобная традиция сохранилась и в советский период. Советские ученые-правоведы²³ под государственным кредитом понимали совокупность особых финансовых отношений, в которых заемщиком выступает государство, а население на сугубо добровольных началах выступает кредитором²⁴. Совокупность отношений советского государственного кредита составляли отношения, возникающие в связи с выпуском и реализацией государственных займов, и отношения в области сберегательного дела, возникающие при привлечении свободных денежных средств населения на вклады в сберегательных кассах²⁵.

Такой поход исторически обусловлен. В указанный период теоретические исследования публичных кредитных отношений с участием государства ограничивались изучением внутренних государственных заимствований. Информация о внешней задолженности в СССР почти до самого его распада

²² См.: *Ходский Л. В.* Указ. соч. С. 378–379; *Тарасов И. Т.* Указ. соч. С. 348; *Иловайский С. И.* Указ. соч. С. 197–198.

²³ См.: *Финансовое право : учебник для юрид. ин-тов / отв. ред. Н. Н. Ровинский.* М., 1946. С. 133; *Воронова Л. К., Мартынов И. В.* Советское финансовое право : учебное пособие для юрид. вузов. Киев, 1983. С. 129; *Артемов Н. М.* Правовое регулирование государственного кредита в СССР : учеб. пособие. М., 1988. С. 11; *Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина.* М. : Юрид. лит., 1982. С. 253 и др.

²⁴ При этом стоит иметь в виду, что до 1957 г. отдельные советские займы размещались среди населения по принудительной подписке (см.: *Воронова Л. К., Горбунова О. Н.* Советское финансовое право : учебник. М. : Юрид. лит., 1987. С. 288–289).

²⁵ См.: *Советское финансовое право / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина.* М. : Юрид. лит., 1982. С. 253.

была недоступной для общества²⁶. Справедливости ради надо заметить, что и дореволюционные ученые в своих исследованиях проблематики государственного кредита практически не затрагивали вопросы государственных внешних заимствований.

Безусловно, работы советских ученых, посвященные государственному кредиту, не были лишены идеологической составляющей.

Так, в учебнике Л. К. Вороновой и О. Н. Горбуновой находим следующее: «Социалистический государственный кредит коренным образом отличается от кредита, получаемого капиталистическим государством. В капиталистических государствах денежные средства, поступающие посредством государственного кредита, используются на гонку вооружения, содержание паразитического административного аппарата, т. е. непроизводительно»²⁷.

Исходя из этого государственный кредит в капиталистическом обществе рассматривался как урегулированные нормами права общественные отношения, основанные на дополнительной эксплуатации буржуазным государством трудящихся, поскольку непосредственным источником процентов и погашения государственного долга являются налоги²⁸, тогда как государственный кредит в социалистическом обществе определялся в качестве урегулированных нормами права отношений по привлечению государством свободных денежных средств населения на условиях возвратности, возмездности и добровольности²⁹.

Если в дореволюционной и советской науке предметом жарких споров в основном являлись цели государственного кредита, его экономическая обоснованность и последствия государственной долговой политики при единодушном отождествлении государственного кредита с государственными заимствованиями, то на современном этапе развития науки финансового права

²⁶ См.: Хейфец Б. А. Кредитная история России. Характеристика суверенного заемщика. М. : Экономика, 2003. С. 6.

²⁷ Воронова Л. К., Горбунова О. Н. Указ. соч. С. 283–284.

²⁸ См.: Воронова Л. К., Мартыянов И. В. Указ. соч. С. 129.

²⁹ См.: Воронова Л. К., Горбунова О. Н. Указ. соч. С. 284.

отсутствует именно однозначность в определении содержания самого понятия «государственный кредит».

В настоящее время существует по меньшей мере три подхода к детерминированию государственного кредита, различающихся составом правоотношений, в которых государство может выступать либо как заемщик, либо как заемщик и кредитор, либо как заемщик, кредитор и гарант.

Помимо этого, встречаются и менее распространенные точки зрения о содержании понятия государственного кредита. Так, например, В. Г. Залевский выступает за разделение понятий «государственный кредит» и «государственный заем», относя к первому обязательства по предоставлению Российской Федерацией денежных средств гражданам, юридическим лицам, субъектам РФ, муниципальным образованиям и иностранным государствам на возвратной, платной и срочной основе³⁰. В свою очередь, О. И. Лаврушин и Г. М. Колпакова считают, что государственный кредит относится исключительно к деятельности государства как кредитора и гаранта. Деятельность государства в качестве заемщика предлагается рассматривать через призму категории «государственные займы»³¹.

Однако мы остановимся более подробно на вышеобозначенных распространенных представлениях о государственном кредите.

Итак, первая группа ученых-правоведов вслед за дореволюционными и советскими исследователями ставит знак равенства между государственным кредитом и государственными займами, определяя государственный кредит как общественные отношения по привлечению государством денежных средств, в которых государство предстает в качестве заемщика.

Например, М. В. Карасева рассматривает государственный кредит как самостоятельный институт финансового права, представляющий собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством временно

³⁰ См.: Залевский В. Г. Указ. соч. С. 8, 12.

³¹ Деньги. Кредит. Банки / под ред. О. И. Лаврушина. М. : Финансы и статистика, 2000. С. 201; Колпакова Г. М. Финансы. Денежное обращение. Кредит. М. : Финансы и статистика, 2000. С. 341.

свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения³².

Аналогичные формулировки встречаются также у Н. И. Химичевой³³ и И. И. Кучерова³⁴. Кроме того, подобные взгляды разделяют и некоторые экономисты (С. И. Берлин³⁵, Г. В. Попова³⁶).

При этом авторы, как правило, указывают на традиционность такой позиции³⁷, что не вызывает удивления, ведь в дореволюционной и советской науке проблематика государственного кредитования как внутренних, так и внешних субъектов практически не исследовалась в силу своей малой актуальности.

Между тем следует иметь в виду, что само по себе выражение «государственный кредит» безлико. Из него вытекает лишь то, что это кредит, в котором участвует государство. В каком качестве оно участвует — должника или кредитора, данное выражение ответа не дает³⁸.

А. И. Худяков справедливо исходит из того, что категории «кредитная деятельность государства» и «государственный кредит» являются взаимосвязанными, а значит, если в процессе осуществления кредитной деятельности государство может выступать как в качестве заемщика, так и кредитора, то и категория «государственный кредит» также должна охватывать как государственное заимствование, так и государственное кредитование³⁹.

³² См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М. : Юрист, 2004. С. 448–449.

³³ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 446.

³⁴ См.: Финансовое право : учебник / под ред. И. И. Кучерова. М. : Эксмо, 2011. С. 255.

³⁵ См.: Берлин С. И. Теория финансов : учеб. пособие. М., 2000. С. 106.

³⁶ См.: Попова Г. В. Государственный кредит и его роль в финансировании бюджетного дефицита : учеб. пособие. Ростов, 1999. С. 5.

³⁷ См., напр.: История финансового законодательства России : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишников. М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2003. Сер. «Экономика и управление». С. 123.

³⁸ См.: Худяков А. И. Правовые основы государственного и муниципального кредита // Финансовое право. 2010. № 3. С. 2–6.

³⁹ См.: Там же.

Такого подхода к определению государственного кредита, основанного на «двойственности природы» рассматриваемого понятия, придерживаются также А. А. Евтеева⁴⁰, Д. Е. Кошель⁴¹, А. Д. Селюков⁴² и некоторые другие авторы.

Иными словами, можно наблюдать тенденцию расширения категории «государственный кредит», которое достигается посредством признания неотъемлемой частью государственного кредитного механизма отношений по предоставлению государством на правах кредитора денежных средств различным субъектам права.

Однако на этом практика расширительного толкования исследуемого понятия не заканчивается и среди современных ученых-правоведов встречается достаточно распространенное мнение о том, что государственный кредит включает в себя отношения, в которых государство выступает не только в качестве заемщика или кредитора, но и в качестве гаранта исполнения обязательств третьих лиц.

Например, Ю. А. Крохина к государственному кредиту как правовой категории относит совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу получения государством или размещения государством денежных средств, а также отношения по предоставлению государственных гарантий⁴³. Данную точку зрения разделяет значительное количество исследователей в области финансового права, в том числе Л. Г. Вострикова⁴⁴, С. С. Карпов⁴⁵, А. В. Карташов⁴⁶, Э. Х. Махмутова⁴⁷,

⁴⁰ См.: *Евтеева А. А.* Правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 59–60.

⁴¹ См.: *Кошель Д. Е.* Муниципальный кредит в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 56–57. Несмотря на то что автор в диссертационном исследовании дает определение муниципальному кредиту, его принципиальные характеристики, в том числе двойственная природа рассматриваемых отношений, актуальны и для такой части публичного кредита, как государственный кредит.

⁴² См.: *Селюков А. Д.* Государственный и муниципальный кредит: Правовое обеспечение. М. : Право и закон, 2000. С. 4–5.

⁴³ См.: *Крохина Ю. А.* Финансовое право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2008. С. 610.

⁴⁴ См.: *Вострикова Л. Г.* Финансовое право : учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЗАО Юстицинформ, 2009. С. 153.

⁴⁵ См.: *Карпов С. С.* Финансово-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 26.

⁴⁶ См.: *Карташов А. В.* Государственный кредит как инструмент реализации регулирующей функции финансов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 22.

⁴⁷ См.: *Махмутова Э. Х.* Государственный кредит в Российской Федерации: Проблемы правового регулирования и перспективы развития : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 27–28.

М. Е. Можарова⁴⁸, Е. Г. Ситникова⁴⁹, Д. Л. Хейло⁵⁰. Аналогичное мнение также высказывают и отдельные экономисты. Так, А. М. Бабич, Л. Н. Павлова, С. С. Жукова, А. В. Абышева отмечают, что государственный кредит характеризует деятельность государства в качестве кредитора, заемщика и гаранта⁵¹.

При этом следует заметить, что некоторые современные исследователи проблематики государственного кредита отношения по государственному гарантированию рассматривают сквозь призму кредитных отношений.

Е. В. Покачалова прямо указывает на то, что государственные и муниципальные гарантии также выступают одной из разновидностей кредитных отношений, влекущих формирование публичного долга⁵². К такому мнению при определении содержания государственного кредита приходит С. С. Карпов⁵³. Г. В. Попова, в свою очередь, относит к кредитным отношениям государственное гарантирование погашения займов, взятых физическими и юридическими лицами⁵⁴.

Думается, что названная позиция ранее была обусловлена действовавшим легальным определением государственных заимствований, под которыми законодатель понимал займы и кредиты, по которым возникают долговые обязательства государства как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками (ст. 89–90 БК).

Подобное «сваливание» законодателем займа (кредита) и гарантии в один общий «котел» не выдерживало никакой критики, что неудивительно, ведь заем (кредит) и гарантия — это разные виды обязательств, существующие в рамках

⁴⁸ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 22.

⁴⁹ См.: Ситникова Е. Г. Финансово-правовое регулирование отношений государственного кредита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 18–19.

⁵⁰ См.: Хейло Д. Л. Государственный кредит в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 39.

⁵¹ См.: Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. М. : Юнити, 2000. С. 217–223; Жукова С. С., Абышева А. В. Государственный и муниципальный долг : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2009. С. 27.

⁵² Подробнее см.: Покачалова Е. В. Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства // Банковское право. 2011. № 4. С. 30–41.

⁵³ См.: Карпов С. С. Указ. соч. С. 26–27.

⁵⁴ См.: Попова Г. В. Указ. соч. С. 6.

различных видов общественных отношений. Заем (кредит) осуществляется в рамках кредитного отношения на условиях возвратности, срочности и возмездности. Гарантия же является одним из способов надлежащего обеспечения исполнения обязательств третьего лица.

Поэтому, как верно отмечает В. Г. Залевский, поскольку предоставление государственной гарантии не означает, что займополучателем становится государство, включение займов и кредитов, по которым возникают долговые обязательства государства как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, в состав государственных заимствований с точки зрения установившейся правовой терминологии представляется ошибочным⁵⁵.

Тем более совсем не обязательно, чтобы основное обязательство, в обеспечение исполнения которого выдается государственная гарантия, было заемным. Это может быть любое другое обязательство, например вытекающее из договора поставки, что подтверждается правоприменительной практикой (см., например, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.06.2012 по делу № А56-34372/2011⁵⁶; постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 05.02.2013 по делу № А26-2346/2012⁵⁷).

В процессе совершенствования бюджетного законодательства Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»⁵⁸ (далее — Закон о внесении изменений в БК № 63-ФЗ) указанная законодательная дефиниция была исключена из БК.

В этой связи следует признать, что в узком аспекте государственный кредит (представляющий собой разновидность кредита как такового)

⁵⁵ См.: Залевский В. Г. Указ. соч. С. 10–11.

⁵⁶ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁸ См.: СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

необходимо рассматривать как совокупность кредитных отношений, в которых государство выступает в роли кредитора или заемщика.

Следует обратить внимание, что в доктрине финансового права утвердилось мнение о том, что государственный кредит неминуемо приводит к образованию государственного долга. Более того, в одной из работ А. Д. Селюкова можно встретить тезис о том, что отношения в сфере государственного кредита складываются по поводу формирования, функционирования и погашения государственного долга⁵⁹.

Действующее законодательство исходит из того, что государство на рынке долговых обязательств может выступать в качестве должника в рамках осуществления государственных заимствований, а также гаранта по выданным государственным гарантиям.

Вместе с тем, признавая государственное кредитование частью кредитной деятельности государства, сам собой напрашивается вывод о том, что последствиями функционирования государственного кредита является образование не только государственного долга, но и государственных долговых активов (долга перед государством), которые выступают материальным выражением другой группы кредитных отношений с участием государства.

Рассматривая государственные заимствования как пассив государственного хозяйства (так называемая кредиторская задолженность), а государственное кредитование как его актив (так называемая дебиторская задолженность), использование категорий «государственный долг» и «государственные долговые активы» с позиции последствий функционирования государственного кредита представляется, на наш взгляд, более логически обоснованным.

Кроме того, уместность соотношения государственного кредита как с государственным долгом, так и с государственными долговыми активами (долгом перед государством) обуславливается тем, что в БК также проведено

⁵⁹ См.: Селюков А. Д. Указ. соч. С. 4.

четкое разграничение финансово-правовых категорий «государственный долг» и «государственные (финансовые) активы» (ст. 7, 8, 165). При этом предложенное нами понятие «государственные долговые активы» с точки зрения правового регулирования отношений, складывающихся в сфере государственного кредита, является более выгодным по сравнению с существующим легальным понятием «государственные (финансовые) активы», поскольку оно конкретизирует источник образования данных государственных активов.

Относительно места государственных гарантий в названной «системе координат» отметим следующее.

Предоставление государством гарантии выполнить за принципала обязательство перед бенефициаром влечет за собой возникновение государственного долгового обязательства, а следовательно, и увеличение государственного долга. При этом указанное долговое обязательство считается условным, так как ненаступление гарантийного случая освобождает государство от несения бюджетных расходов по выплате суммы гарантии. При наступлении же гарантийного случая исполнение гарантом долгового обязательства означает возможность возникновения встречного требования гаранта к принципалу по возмещению в порядке регресса тех сумм, которые были уплачены бенефициару (ст. 115 БК). Тем самым, у государства как у гаранта возникает дебиторская задолженность перед принципалом, являющаяся источником формирования государственных долговых активов. Из наших рассуждений не трудно заметить присущее государственной гарантии промежуточное положение.

Ю. Я. Вавилов, в свою очередь, также разделяет такие понятия, как «гарантия-долг» и «гарантия-актив», отмечая, что это две разные сути публичных гарантий, которые ведут гаранта к разным полюсам — государственному (муниципальному) долгу или государственным (муниципальным) долговым активам. Произойдет ли трансформация гарантии-

долга в гарантию-актив, зависит от ряда обстоятельств. Важнейшим из них является финансовая состоятельность и добросовестность получателя гарантии⁶⁰.

Между тем, несмотря на описанную особенность государственной гарантии, следует подчеркнуть, что первостепенную связь она имеет с государственным долгом, который образуется вследствие ее предоставления государством как гарантом.

Сказанное приводит к выводу, что в широком аспекте государственный кредит можно 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). Данное определение, характеризующее государственный кредит с позиции последствий его функционирования, как видится, представляет возможным связать воедино такие разнородные на первый взгляд категории, как «государственное заимствование», «государственное кредитование» и «государственное гарантирование».

Кроме того, предложенное определение позволяет идентифицировать субъекты и объект отношений в сфере государственного кредита. Так, само наименование «государственный кредит» говорит о том, что неизменным субъектом этого кредита выступает государство⁶¹. При этом анализируемое понятие символизирует совокупность государственного кредита РФ и субъектов РФ, что обусловлено федеративной формой государственного устройства Российской Федерации (ст. 5 Конституции). Обращаясь к объектной стороне государственного кредита, забегаая вперед, отметим, что для него, как для любого финансового правоотношения, характерна денежная форма. Сказанное подтверждается также законодательными формулировками определений таких категорий, охватываемых понятием государственного

⁶⁰ См.: *Вавилов Ю. Я.* Государственный долг : учеб. пособие для вузов. М. : Перспектива, 2007. С. 22.

⁶¹ О других субъектах отношений, складывающихся в области государственного кредита, подробно изложено в последующих главах настоящего диссертационного исследования.

кредита, как «бюджетный кредит», «целевой иностранный кредит (заимствование)», «государственная гарантия» (ст. 6 БК).

Для уяснения сути государственного кредита необходимо обратиться к принципам, на которых основывается его функционирование. При этом считаем необходимым проанализировать принципы, характеризующие государственный кредит при широком подходе к его пониманию. Некоторые из них нашли свое отражение в законодательстве, в том числе и на конституционном уровне. Однако решающая роль в выработке принципов государственного кредита принадлежит финансово-правовой доктрине.

Исследователи выделяют различные принципы, характеризующие государственный кредит: А. Н. Козырин указывает на возвратность, возмездность (платность), добровольность, срочность, обеспеченность, целевая направленность⁶²; Е. Г. Ситникова отмечает добровольный характер, возвратность и срочность, возмездность, обеспеченность всем имуществом, федерализм⁶³; Д. Л. Хейло выделяет добровольность, возмездность, обеспеченность, возвратность и срочность⁶⁴.

В качестве базисного принципа учеными называется *добровольность* государственного кредита, под которой, как правило, подразумевают, что должник не имеет права принуждать кредитора к предоставлению денежных средств⁶⁵. Однако нашей истории известны примеры, когда публично-правовые образования, привлекая денежные средства, использовали далеко не добровольные методы (например, государственные займы по принудительной подписке, размещавшиеся в СССР до 1957 г.⁶⁶).

В свое время Л. В. Ходский выделял такую особенность государственного кредита: «Благодаря своему верховенству и той власти, какую государство имеет в отношении подданных, оно может иногда вносить элементы

⁶² См.: Финансовое право России : альбом схем / под ред. А. Н. Козырина. М. : ЦППИ, 2007. С. 238.

⁶³ См.: Ситникова Е. Г. Указ. соч. С. 26–31.

⁶⁴ См.: Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 72–122.

⁶⁵ См., напр.: Иванюженко А. Б. Государственные и муниципальные заимствования: Социально-правовое исследование : монография. СПб. : Санкт-Петербург. юрид. акад., 2007. С. 39.

⁶⁶ Выпуск данных государственных займов был прекращен с 1958 г. на основании постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 апреля 1957 г. № 435 «О государственных займах, размещаемых по подписке среди трудящихся Советского Союза» (см.: СП СССР. 1957. № 5. Ст. 53).

принуждения даже при заключении своих займов»⁶⁷. При этом автор указывал на то, что это «не согласуется с установившимися теперь воззрениями на правомерное государство»⁶⁸.

Многими авторами высказывалось мнение о невозможности отнесения принудительных займов к займам как таковым. Так, П. М. Годме добровольный характер относил к существенным отличиям налога от государственного займа⁶⁹.

В настоящее время можно наблюдать полный отказ государства от осуществления принудительных государственных заимствований. Принцип добровольности нашел свое нормативное закрепление в Конституции, согласно п. 4 ст. 75 которой государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. В п. 2 ст. 817 ГК также подчеркивается, что государственные займы являются добровольными.

Следует обратить внимание на то, что доктринально выработанный и законодательно закрепленный принцип добровольности касается исключительно отношений, в которых государство предстает в качестве должника. По справедливому замечанию М. Е. Можаровой, «естественно, что нелепо выглядит ситуация, при которой государственные органы принуждали бы юридические лица к получению бюджетных средств в качестве бюджетных кредитов»⁷⁰. Данная ремарка также касается отношений по предоставлению государственных гарантий, применение механизма принуждения в которых является абсурдным.

Следовательно, принцип добровольности характеризует не весь государственный кредит в широкой трактовке его понимания, а только правоотношения по государственным заимствованиям.

Стоит добавить, что добровольность государства в отношениях государственного кредита весьма условна и может быть рассмотрена только с

⁶⁷ *Ходский Л. В.* Указ. соч. С. 373.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ См.: *Годме П. М.* Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. С. 346.

⁷⁰ *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 25–26.

позиции публично интереса. Участие государства в кредитных отношениях является несколько вынужденным и связано с реализацией возложенных на него функций. Поэтому представляется, что принципу добровольности должен корреспондировать *принцип публичного интереса*. Посредством их балансирования достигается соблюдение частных интересов при вступлении в кредитные отношения с государством исключительно на добровольной основе с одновременным сочетанием законодательно установленной возможности в случаях и порядке, определенных федеральным законом, изменения государством условий исполнения своих долговых обязательств.

Возвратность, срочность и, как правило, платность служат принципиальными параметрами кредитных отношений.

Возвратность означает необходимость своевременного возврата полученных от кредитора финансовых ресурсов после завершения их использования заемщиком⁷¹. Названная характеристика считалась ключевой для кредитных отношений еще в дореволюционные времена.

Так, И. Т. Тарасов заявлял: «При отсутствии такого расчета (расчета кредитора на возврат со стороны должника данной ему в кредит ценности. — А. Б.) со стороны кредитора будут иметь место дарение или какое-нибудь другое действие, но не кредит; при отсутствии же такого расчета со стороны должника будут иметь место кража, или обман, или что-нибудь другое, но не кредит»⁷².

Позднее П. М. Годме усматривал связь между возвратностью государственного кредита и невозможностью отнесения такового к доходам бюджета в собственном смысле: «...заем не является окончательным доходом. Это средства, предоставляемые на время, поскольку их нужно будет возместить»⁷³. Современная финансово-правовая доктрина также разграничивает понятие доходов бюджета и государственного кредита по принципу возвратности последнего⁷⁴.

⁷¹ См.: Финансовое право России : / под ред. А. Н. Козырина. С. 238.

⁷² Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 344.

⁷³ Годме П. М. Указ. соч. С. 347.

⁷⁴ См., напр.: Пауль А. Г. К вопросу о бюджетно-правовом понятии доходов бюджета // Финансовое право. 2011. № 2.

Принцип возвратности отличает государственные заимствования и государственное кредитование от налоговых правоотношений и бюджетного финансирования соответственно.

Что касается отношений по государственному гарантированию, не являющихся по своей природе кредитными, то принцип возвратности может рассматриваться как обязанность принципала по возврату в бюджет средств, которые были израсходованы на исполнение гарантии. Данный принцип в настоящее время в полном объеме не получил законодательного оформления. Требование гаранта к принципалу о возмещении сумм, уплаченных гарантом бенефициару по государственной гарантии (регрессное требование гаранта к принципалу), не закреплено на обязательной основе (ст. 115 БК).

Практика непредъявления регрессных требований гаранта к принципалу дает основание некоторым авторам полагать, что подобные гарантии фактически являются скрытой формой финансирования незапланированных в бюджете расходов, а также необоснованным вмешательством государства в конкурентную борьбу на рынке⁷⁵.

Тесную связь с принципом возвратности имеет *принцип срочности* государственного кредита, означающий, что пользование кредитом ограничивается строго определенным промежутком времени, по истечении которого он должен быть возвращен.

Бюджетный кодекс определяет, что государственные долговые обязательства могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет включительно) (ч. 3 ст. 98, ч. 6 ст. 99). Более конкретные сроки государственных долговых обязательств в зависимости от вида указываются в кредитном договоре, решении об эмиссии выпуска государственных ценных бумаг (см. п. 1 ст. 11 Федерального закона от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных

⁷⁵ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 27; Семилютин Н. Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). М. : Волтерс Клувер, 2005.

ценных бумаг»⁷⁶ (далее — Закон об особенностях эмиссии) и государственной гарантии (см. ч. 5 ст. 115 БК).

Относительно сроков государственного кредитования ч. 2 ст. 93.2 БК предписывает, что заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором. При этом предельные сроки бюджетного кредитования установлены законодателем только в отношении публично-правовых образований — получателей бюджетных кредитов (ст. 93.3, 93.6 БК). Отсутствие предельных сроков, на которые могут быть предоставлены бюджетные кредиты другим субъектам бюджетного кредитования, ряд исследователей проблематики государственного кредита считает определенным пробелом⁷⁷.

Принцип возмездности, или платности, указывает на необходимость предоставления должником кредитору платы за пользование кредитом в различных формах.

Названный принцип характерен для большинства кредитных сделок. Как отмечает М. Е. Можарова, он отражает двойственную стимулирующую функцию кредита: с одной стороны, плата за пользование кредитом является побудительным мотивом для предоставления кредиторами своих средств заемщикам; с другой — выступает важным стимулом к наиболее эффективному использованию заемных средств⁷⁸.

Анализ действующего законодательства в сфере государственного кредита показывает, что принцип возмездности (платности) распространяет свое действие на все правоотношения в области государственного кредита в широком понимании названной категории, но с определенными оговорками.

Он, безусловно, применим к государственным заимствованиям и служит дополнительной гарантией реализации принципа добровольности кредитных отношений с участием государства. Так, из ч. 1 ст. 119 БК следует, что доходы

⁷⁶ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

⁷⁷ См.: Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 96; Ситникова Е. Г. Указ. соч. С. 29; Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 28.

⁷⁸ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 29.

по государственным долговым обязательствам могут быть в виде процентов и (или) дисконта по ним.

Вместе с тем к отношениям по государственному кредитованию принцип возмездности (платности) применим лишь отчасти. Частью 2 ст. 93.2 БК предусмотрена возможность предоставления бюджетных кредитов различным субъектам права как на возмездной, так и на безвозмездной основе. При этом, следует заметить, что формулировка легального определения бюджетного кредита, содержащаяся в ст. 6 БК, такой альтернативны не предусматривает.

Представляется, что для устранения подобного внутреннего противоречия норм БК в легальной дефиниции бюджетного кредита, закрепленной в ст. 6, должна быть учтена такая особенность бюджетного кредитования, как возможность его предоставления без взимания всякой платы за пользование им. Ведь еще Конституционный Суд РФ подчеркивал, что в отличие от коммерческого кредитования бюджетные кредиты предназначены для решения социально-экономических задач, связанных с поддержкой той или иной отрасли, являющейся стратегической или значимой для обеспечения безопасности государства в широком смысле слова, либо субъекта хозяйственной деятельности, имеющего важное экономическое или социальное значение, либо объекта, сбой в функционировании которого может породить неблагоприятные последствия (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации” и статьи 116 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2007 год” в связи с

запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»⁷⁹ (далее — Постановление Конституционного Суда РФ № 20-П).

Не предусмотрена БК возмездность (платность) в отношении предоставления государственных гарантий, однако в некоторых региональных законодательных актах данный принцип получил свое нормативное закрепление (см., например, Закон Костромской области от 21.07.2008 № 339-4-ЗКО «О государственном долге Костромской области»⁸⁰). И. В. Грачева отмечает, что, выдавая государственные гарантии, государство прежде всего определяет отрасли народного хозяйства, которые оно считает приоритетными или социально значимыми и необходимыми к стимулированию, т. е. оно обеспечивает тем самым публичный, а не частный интерес⁸¹.

Между тем Д. Л. Хейло в своем диссертационном исследовании обосновывает необходимость закрепления принципа возмездности государственного кредита в качестве общего правила государственного кредита для каждой из его форм. В частности, по мнению данного автора, предоставление государственной гарантии на возмездной основе также могло бы приносить доход бюджету соответствующего уровня⁸². На наш взгляд, платность (возмездность) предоставления государственной гарантии должна регулироваться диспозитивным образом, как и в случае бюджетного кредитования, что обусловлено финансово-правовой природой отношений по предоставлению бюджетных кредитов и государственных гарантий⁸³.

Немаловажное значение для нормального функционирования государственного кредита имеет *принцип обеспеченности*, выражающий собой необходимость предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату государственного кредита.

⁷⁹ См.: СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

⁸⁰ См.: СП — нормативные документы. 2008. № 33.

⁸¹ См.: Грачева И. В. Государственная гарантия (финансово-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 9.

⁸² См.: Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 82–83.

⁸³ О платности (возмездности) как условии государственной гарантии подробно изложено в § 2 гл. 2 настоящей работы.

Ранее считалось, что отсутствие обеспечения со стороны государства по государственным заимствованиям является отличительной особенностью государственного кредита. Так, Л. В. Ходский писал: «...в то время, как частные долгосрочные займы предполагают непременно обеспечение каким-нибудь прочным залогом в форме недвижимой собственности, современное государство обыкновенно имеет полную возможность заключать займы на самые продолжительные сроки без всякого залога или обеспечения определенным имуществом»⁸⁴.

В настоящее же время положение о том, что государство отвечает по своим долговым обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, является неперенным атрибутом национального законодательства большинства стран мира, и Россия не является исключением. В ст. 102 БК закреплено, что долговые обязательства Российской Федерации и субъекта РФ полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в федеральной собственности и собственности субъекта РФ имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета. Аналогичное правило закреплено и в ст. 126 ГК. Между тем стоит оговориться, что для государственных заимствований в настоящее время, как и прежде, свойственна необеспеченность конкретными активами.

Отрадно, что принцип обеспеченности теперь характеризует институт государственного кредита в целом, а не только правоотношения, в которых государство предстает в качестве должника. Согласно ч. 3 ст. 93.2 БК предоставление заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей служит обязательным условием предоставления бюджетного кредита. Исключения составляют лишь случаи, когда заемщиком является Российская Федерация и субъект РФ, а также муниципальное образование, если это предусмотрено бюджетным законодательством РФ.

⁸⁴ Ходский Л. В. Указ. соч. С. 373.

Аналогично к обязательным условиям выдачи государственной гарантии в силу ч. 1 ст. 115.2 БК относится предоставление принципалом (за исключением случаев, когда принципалом является Российская Федерация или субъект РФ, а также муниципальное образование в установленных бюджетным законодательством РФ случаях) соответствующего требованиям ст. 93.2 БК и гражданского законодательства РФ обеспечения исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессного требования к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии.

Однако стоит отметить, что из положений ст. 125 БК следует, что рассматриваемый принцип реализован не до конца в сфере предоставления Россией государственных финансовых и государственных экспортных кредитов зарубежным заемщикам.

Е. Г. Ситникова⁸⁵ и Д. Л. Хейло⁸⁶ указывают на неприменимость этого принципа к данным отношениям в силу того, что они носят скорее политический характер. С подобными выводами можно, пожалуй, согласиться только в части предоставления государственного кредита суверенным заемщикам. Как верно отмечает М. Е. Можарова, если банкротство государства или полный отказ от исполнения своих обязательств случается в мировой практике не столь часто, то банкротство юридических лиц вещь более регулярная. Поэтому поддержка иностранных организаций за счет средств российских налогоплательщиков должна отвечать бюджетному принципу экономической эффективности⁸⁷.

И, наконец, последний (но не по значению!) принцип функционирования государственного кредитования — *принцип целевой направленности государственного кредита* — сводится к необходимости использования заемщиком средств, предоставленных кредитором, на цели, определенные условиями их выделения. Названный принцип в настоящее время

⁸⁵ См.: Ситникова Е. Г. Указ. соч. С. 30.

⁸⁶ См.: Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 81.

⁸⁷ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 33.

распространяет свое действие на все отношения, охватываемые широкой трактовкой понятия «государственный кредит».

Цели бюджетного кредитования, согласно ст. 93.2 БК, устанавливаются в ежегодно утверждаемых законах о бюджете. Для обеспечения целевого использования средств бюджетных кредитов осуществляется контроль со стороны органов государственной власти, наделенных соответствующими полномочиями. При выявлении фактов нецелевого использования средств бюджетных кредитов они подлежат досрочному возврату. Кроме того, нецелевое использование бюджетных средств влечет применение бюджетных мер принуждения, а также мер административной или уголовной ответственности в порядке, установленном законодательством РФ.

Целевой характер государственной гарантии заключается в том, что она предоставляется для обеспечения конкретного обязательства (как для уже возникшего, так и для того, которое возникнет в будущем), которое требуется указывать непосредственно в самой гарантии (ст. 115 БК).

В отношении государственных заимствований ст. 103 БК предусмотрены следующие цели: финансирование бюджетного дефицита и погашение имеющихся долговых обязательств. Многими авторами критикуется формулировка первой из вышеуказанных целей осуществления государственных заимствований как с позиции необходимости использования заемных средств на цели более производительные, т. е. на инвестиции⁸⁸, так и с позиции невозможности проведения в отсутствие четко определенных целей действенного аудита эффективности состояния и управления государственным долгом⁸⁹, что более подробно будет проанализировано во второй главе настоящего диссертационного исследования.

Следует обратить внимание на то, что законодательно определенная цель осуществления государственных заимствований — финансирование дефицита бюджета, выражающая собой необходимость направления средств на покрытие

⁸⁸ См.: Можарова М. Е. О совершенствовании рынка субфедеральных ценных бумаг в России // Юрид. мир. 2009. № 1. С. 44–47.

⁸⁹ См., напр.: Крохина Ю. А. Государственный долг Российской Федерации в условиях финансового кризиса: вопросы аудита эффективности // Финансовое право. 2010. № 2. С. 17–20.

разницы, образовавшейся вследствие превышения бюджетных расходов над доходами, по сути указывает на источник публичных фондов денежных средств — источники финансирования дефицита бюджета. При этом к источникам финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджета субъекта РФ наряду с разницей между поступлениями от размещения и расходами на погашение государственных займов и кредитов относятся также разница между полученными от возврата бюджетных кредитов средствами и суммой предоставленных бюджетных кредитов и объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий, в случае если исполнение гарантии ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу или обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу (ст. 94–95 БК). В этой связи мы считаем возможным говорить о том, что целевая направленность государственного кредита носит общий характер и выражается в сбалансированности бюджета.

Подытоживая исследование содержания понятия «государственный кредит» и принципов его функционирования, отметим следующее.

Во избежание внутренних противоречий данную научную категорию целесообразно рассматривать в узком и широком аспектах. 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) можно определить как урегулированные нормами права общественные отношения по поводу получения и предоставления государством денежных средств физическим и юридическим лицам, а также иным субъектам права, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов (долга перед государством).

Последнее определение позволяет связать воедино такие разнородные на первый взгляд категории, как «государственные заимствования», «государственное кредитование» и «государственное гарантирование». При

этом источником образования государственного долга является осуществление государственных заимствований, государственное кредитование в форме предоставления бюджетных кредитов приводит к возникновению государственных долговых активов (долга перед государством), в свою очередь, особое место в обозначенной «системе координат» занимает государственная гарантия, которая после исполнения гарантом обязательств по государственной гарантии в случае реализации права регрессного требования гаранта к принципалу способна трансформироваться из государственного долга в государственный долговой актив (долг перед государством). Однако, несмотря на данную особенность, первостепенную связь государственная гарантия имеет с государственным долгом, поскольку изначально ее предоставление влечет за собой возникновение государственного долгового обязательства.

Анализ принципов функционирования государственного кредита в широкой его трактовке позволил выделить так называемые универсальные принципы, характеризующие все отношения в области государственного кредита. К таковым относятся срочность, возвратность, возмездность (с некоторыми оговорками), обеспеченность, целевая направленность и принцип публичного интереса. Вместе с тем принцип добровольности является специальным, поскольку характерен только для государственных заимствований. В то же время ему корреспондирует вышеуказанный принцип публичного интереса, распространяющий свое действие на весь институт государственного кредита.

1.2. Отраслевая принадлежность отношений в сфере государственного кредита

Правовое обеспечение общественных отношений, складывающихся в сфере государственного кредита, осуществляется в рамках различных отраслей

права, в том числе конституционного, финансового, административного и гражданского права, что является причиной продолжительной научной дискуссии об отраслевой принадлежности государственного кредита. При этом наиболее жаркие споры традиционно ведутся между учеными-цивилями и представителями финансово-правовой науки, что обусловлено использованием государством в процессе финансовой деятельности такого инструмента, как кредит, свойственного в большей степени гражданской сфере правоотношений.

Еще классик финансово-правовой мысли М. Ф. Орлов отмечал, что «кредит публичный, или государственный, и кредит частный кроме имени и цели имеют мало подобия»⁹⁰. Данный тезис, ставший теперь уже научным афоризмом в кругах современных юристов и экономистов, нашел свое подтверждение в выработанных дореволюционной доктриной различиях между публичным и частным кредитом.

М. Ф. Орлов, И. Т. Тарасов⁹¹, А. А. Исаев⁹², Л. В. Ходский⁹³, С. И. Иловайский⁹⁴ и другие дореволюционные авторы выделяли следующие основные отличия:

- при частном кредите кредитор волен использовать все предусмотренные законом меры принуждения, чтобы вернуть одолженные деньги; в отношении же государственного кредита, наоборот, юридическое преимущество остается за государством, несмотря на его статус должника;

- частные долгосрочные займы непременно предполагают обеспечение каким-нибудь прочным залогом, в то время как государство может заключать займы на самые продолжительные сроки безо всякого залога или обеспечения определенным имуществом;

- присущие государству долговечность и суверенитет дают ему возможность пользоваться такими формами и условиями займов, которые не

⁹⁰ Орлов М. Ф. Указ. соч. С. 300.

⁹¹ См.: Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 345–348.

⁹² См.: Исаев А. А. Указ. соч. С. 393–396.

⁹³ См.: Ходский Л. В. Указ. соч. С. 373.

⁹⁴ См.: Иловайский С. И. Указ. соч. С. 197.

под силу частному лицу: принудительные займы, непогашаемые займы, займы, погашаемые до срока и т. п.;

- исходя из кредитоспособности должника государство может пользоваться значительным кредитом даже в тех случаях, когда его финансовое хозяйство расстроено и переживает затяжной кризис, что совершенно невозможно для частного хозяйства, находящегося в подобном положении.

В господствовавшей в советский период доктрине наблюдалась преемственность взглядов дореволюционных ученых. Советские правоведы безусловный приоритет в правовом регулировании государственного кредита признавали за финансовым правом.

Так, С. Д. Цыпкин считал, что отношения, возникающие при выпуске государственных займов, регулируются финансовым правом и существенно отличаются от отношений, возникающих при договоре займа в гражданско-правовом смысле⁹⁵. В. В. Бесчеревных относил указанные отношения полностью к финансово-правовым, регулируемым исключительно административным методом⁹⁶. Данная точка зрения преобладала в работах и других советских ученых⁹⁷.

Однако по мере становления и развития рыночных отношений в России качественно менялось содержание российской финансовой системы. Как мы указывали ранее, в настоящее время исследуемым понятием охватываются не только отношения по привлечению государством на добровольной, срочной, возвратной и возмездной основах свободных денежных средств, но и отношения по поводу размещения бюджетных средств на тех же началах, а также отношения по предоставлению государственных гарантий. Причем принцип добровольности вступления в отношения государственного кредита теперь закреплен на конституционном уровне.

⁹⁵ См.: *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 36.

⁹⁶ См.: *Бесчеревных В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М.: Юрид. лит., 1976. С. 30.

⁹⁷ См.: *Гурвич М. А.* Советское финансовое право. М.: Госюриздат, 1952. С. 222; *Иванов Б. Н.* О системе советского финансового права // Тр. ВЮЗИ. М., 1967. С. 64.

По справедливому замечанию М. В. Карасевой, «если финансовое право в том виде, в котором оно существовало в советское время, было очень близко, практически неотрывно от административного права, то сегодня оно заняло место пограничной отрасли на стыке публичного и частного права»⁹⁸.

В этой связи вопрос о соотношении публично-правовых и гражданско-правовых начал в регламентации кредитных отношений с участием государства и, как следствие, о месте государственного кредита в системе российского права в современных условиях не только не теряет своей актуальности, но и приобретает чрезвычайно важный характер.

В юридической литературе принято рассматривать государственный кредит как экономическую и юридическую категории. Этот подход обусловлен тем, что экономическая природа отношений накладывает определенный отпечаток на складывающиеся правоотношения, право, по сути, опосредует происходящие в обществе экономические процессы.

Как экономическая категория, государственный кредит играет двоякую роль — кредита как такового и публичных финансов, поэтому несет в себе черты одновременно и кредита, и финансов.

С экономической точки зрения кредит представляет собой определенный вид общественных отношений, связанных с движением стоимости на условиях возвратности, срочности и возмездности⁹⁹. Особенностью кредита является то, что стоимость, выступающая объектом кредита, совершает возвратное движение: при предоставлении она движется от кредитора к заемщику; при погашении она совершает обратное движение — от заемщика к кредитору. При этом считается, что заемщик становится лишь временным владельцем ссуженного капитала¹⁰⁰.

⁹⁸ Карасева М. В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Гос-во и право. 2003. № 12. С. 10.

⁹⁹ См.: Деньги, кредит, банки : учебник / под ред. Г. Н. Белоглазовой. М., 2007. С. 185.

¹⁰⁰ См.: Финансы. Денежное обращение. Кредит / под ред. Л. А. Дробозиной. М., 1997. С. 329; Деньги, кредит, банки : учебник / под ред. О. И. Лаврушина. 4-е изд., стер. М., 2006. С. 247; Свиридов О. Ю. Финансы, денежное обращение, кредит. Ростов н/Д, 2005. С. 208.

Говоря о данной особенности применительно к государственному кредиту, надо сказать, что она послужила основанием для выделения его в отдельное звено финансовой системы, поскольку именно возвратность движения стоимости позволяет несколько отграничить средства, аккумулируемые посредством государственного кредита, от доходов государства в собственном смысле¹⁰¹.

В свою очередь, под финансами подразумевается совокупность экономических отношений, образующихся в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов. Материальным выражением финансов являются фонды денежных средств. Однако финансы — это не сами денежные средства, а отношения между людьми по поводу образования, перераспределения и использования этих фондов. Финансы служат экономическим инструментом распределения валового общественного продукта и национального дохода¹⁰².

Экономическая связь государственного кредита с финансами и кредитом проявляется в том, что временно свободные средства физических и юридических лиц аккумулируются на условиях возвратности и возмездности и используются государством как ссудный капитал, т. е. кредит является одной из форм движения ссудного капитала и заключается во вторичном распределении стоимости общественного продукта и части национального дохода¹⁰³.

Имея в себе черты одновременно и кредита, и финансов, с экономической стороны отношения, складывающиеся в области государственного кредита, характеризуются определенными признаками. Во-первых, это денежные отношения, а во-вторых, это распределительные и безэквивалентные отношения, поскольку на стадии распределения движение ссудного капитала в отношениях государственного кредита распадется на два разделенных по времени этапа: от займодавца к заемщику и от заемщика к займодавцу. Так, например, на первом этапе происходит аккумулирование государством фондов

¹⁰¹ См.: *Цыпкин С. Д.* Указ. соч. С. 36.

¹⁰² См.: *Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко.* 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 6–7.

¹⁰³ См.: *Пшупенко А. А.* Курс финансового права : учеб. пособие. Минск : Книжный дом, 2010. С. 504–505.

денежных средств, а на втором — их расходование. При этом на каждом этапе наблюдается одностороннее движение стоимости в денежной форме, не сопровождающееся встречным движением стоимости в товарной форме, как это происходит на стадии обмена.

Таким образом, в экономическом аспекте отношения, возникающие в сфере государственного кредита, являются финансово-кредитными, что предопределяет особенность их предмета и метода правового регулирования.

Тот факт, что государственный кредит является продуктом финансовой деятельности государства, как представляется, сомнения ни у кого не вызывает. Привлекая и размещая денежные средства на условиях возвратности, срочности и возмездности, государство тем самым аккумулирует, распределяет и использует фонды денежных средств, т. е. осуществляет свою финансовую деятельность. Подобного рода отношения в юридической науке традиционно относят к предмету регулирования финансового права.

Что касается метода их правового регулирования, то финансовые отношения с участием публично-правовых образований, как правило, регулируются императивным методом, заключающимся в издании одной стороной (государством в лице компетентных органов) властных предписаний, обязательных для выполнения другой стороной, в процессе осуществления финансовой деятельности.

В то же время кредитные отношения не могут строиться на властных началах — это противоречит их экономической природе. Для их возникновения необходимо взаимное согласие обеих сторон, юридическим выражением которого является договор. Договорные отношения регулируются диспозитивным методом, основными характеристиками которого выступают автономия воли и равенство сторон.

В этой связи практика издания принудительных займов в дореволюционный и советский период нашей истории была не только порочной с морально-этической точки зрения, но и, кроме того, юридические нормы, сопровождавшие данный процесс, полностью противоречили

экономической сущности регулируемых ими отношений. Указанные займы по существу мало чем отличались от налогов.

Напомним, что в настоящее время наложен конституционный запрет на выпуск принудительных займов. Отношения государственного кредита возникают в добровольном порядке и опосредуются заключением соответствующих договоров.

Однако означает ли это, что возникающие на добровольной, договорной основе общественные отношения лежат в плоскости регулирования частного права?

Думается, что нет. Ведь сам по себе способ возникновения еще не определяет правовую природу общественных отношений. И частные, и публичные отношения могут возникать как на основании добровольного волеизъявления сторон, так и в силу обязательных для исполнения властных предписаний.

Это объясняется тем, что, как отмечает Е. А. Лукьянова, в современных условиях все более расширяется сочетание частноправовых и публично-правовых методов регулирования в различных отраслях законодательства. Данную тенденцию применительно к развитию системы права можно обозначить как размывание границ между частным и публичным правом, применительно к системе законодательства — как нарастание комплексного нормативного регулирования общественных отношений¹⁰⁴.

Так, сами методы ведения финансовой деятельности различаются в зависимости от того, с какими субъектами государство вступает в отношения, а также от условий аккумулирования, распределения и использования денежных средств.

В числе методов мобилизации фондов денежных средств безусловное лидерство, конечно, занимает налоговый метод, однако выделяются и другие методы собирания денежных ресурсов государства (например, добровольные

¹⁰⁴ См.: Лукьянова Е. А. Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации // Гос-во и право. 2004. № 7. С. 87.

взносы денежных средств, включая приобретение государственных ценных бумаг и предоставление кредитов).

Аналогично к методам распределения (использования) фондов денежных средств прежде всего относят финансирование, под которым принято понимать плановую, целевую, безвозвратную выдачу бюджетных средств. Вместе с тем распределение (использование) фондов денежных средств осуществляется также посредством бюджетного кредитования, которое является плановой, целевой, но возвратной выдачей средств из бюджета. Другим методом распределения (использования) может выступать государственное гарантирование, особенностью которого является условное обязательство бюджета, возникающее только при наступлении гарантийного случая.

Договорной характер возникновения публичных правоотношений не отрицается и действующим законодательством РФ. Так, например, в силу ч. 3 ст. 219 БК получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом иным правовым актом, соглашением.

Помимо этого, следует иметь в виду, что отношения в области государственного кредита являются сложносоставными и многоаспектными. В этой связи выяснению юридической природы данных отношений будет способствовать анализ входящих в его состав отношений по привлечению и размещению государством денежных средств. Как отмечалось ранее, согласно действующему законодательству РФ отношения, возникающие по поводу получения или размещения государством денежных средств, опосредуются заключением соответствующих договоров¹⁰⁵.

Так, анализ БК позволяет выделить следующие договорные отношения в сфере государственного кредита: 1) с кредитными организациями на основании

¹⁰⁵ Общественные отношения, приводящие к образованию государственного внешнего долга, в настоящем разделе диссертационного исследования не рассматриваются, так как они урегулированы нормами международного права и их правовая природа не вызывает сомнений.

кредитного договора; 2) с физическими или юридическими лицами при эмиссии государственных ценных бумаг; 3) с публично-правовыми образованиями или юридическими лицами на основании договора бюджетного кредита; 4) с публично-правовыми образованиями или физическими или юридическими лицами на основании договора о предоставлении государственной гарантии.

Отраслевая принадлежность отношений, возникающих между публично-территориальными образованиями (Российской Федерацией, субъектами РФ или муниципальными образованиями) в силу договоров о предоставлении бюджетного кредита и государственной гарантии, существенно отличается от отраслевой принадлежности отношений, складывающихся между государством в лице его компетентных органов и физическими или юридическими лицами, что объясняется различным субъектным составом рассматриваемых отношений. Безусловно, первые из указанных правоотношений по своей юридической природе являются бюджетно-правовыми, ведь предоставление бюджетных средств из одного бюджета в другой есть не что иное, как их перераспределение в рамках бюджетной системы РФ.

Что же касается правовой природы общественных отношений, складывающихся в рамках государственного кредита между государством и частными лицами, то здесь не все так однозначно.

Наибольший пласт отношений в составе государственного кредита занимают общественные отношения по привлечению в бюджет дополнительных денежных средств, что неудивительно, ведь любому государству, даже экономически развитому, знакома проблема бюджетного дефицита.

В целях привлечения в бюджет дополнительных денежных средств для покрытия образовавшегося дефицита государство заключает с физическим или юридическим лицом договор государственного займа, легальное определение которого содержится в ст. 817 ГК.

В силу названной нормы договор государственного займа заключается путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение.

Расширительное толкование ст. 817 ГК позволяет ряду авторов понимать под способом заключения договора государственного займа всю совокупность последовательных действий эмитента, направленных на возникновение заемного обязательства, а именно эмиссию ценных бумаг и их размещение¹⁰⁶.

С такой позицией трудно согласиться, ведь эмиссия государственных ценных бумаг, согласно действующему законодательству РФ, представляет собой односторонние действия эмитента, поэтому данные вопросы находятся за пределами гражданско-правового регулирования. Отношения, связанные с процедурой эмиссии государственных ценных бумаг, в силу прямого указания законодателя в ч. 3 ст. 114 БК регулируются положениями Закона об особенностях эмиссии.

Данный Закон хотя прямо и не называет этапы эмиссии государственных ценных бумаг, однако анализ положений его гл. 3 показывает, что для возникновения обязательств публично-правового образования по государственной ценной бумаге необходима совокупность следующих юридических действий:

- утверждение высшим исполнительным органом государственной власти Генеральных условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг в форме нормативного правового акта;

- принятие эмитентом в виде нормативного правового акта документа, содержащего условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг;

¹⁰⁶ См.: Дюкова К. С. Договор государственного (муниципального) займа // Право и экономика. 2008. № 1. С. 58.

- государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг;

- принятие эмитентом решения о выпуске государственных ценных бумаг.

Необходимым юридическим фактом возникновения обязательств по государственной ценной бумаге помимо перечисленных служит также размещение ценной бумаги, под которым, как следует из ст. 2 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹⁰⁷ (далее — Закон о рынке ценных бумаг), понимается отчуждение эмиссионных ценных бумаг эмитентом первым владельцам путем заключения гражданско-правовых сделок.

Таким образом, из всей совокупности действий, необходимых для возникновения обязательства государственного займа, только процедура размещения государственных ценных бумаг, реализуемая путем продажи эмитентом государственных ценных бумаг, регулируется нормами гражданского законодательства РФ, в частности гл. 5, 9, 30, 42 ГК.

При этом следует отметить, что происходящая из конституционного принципа добровольность государственных займов, закрепленная в п. 2 ст. 817 ГК, предполагает взаимный характер, т. е. распространяется на волеизъявление как займодавца, так и заемщика.

Относительно добровольного вступления в заемные отношения займодавца, т. е. физических и юридических лиц, все предельно ясно. Установленный в ч. 4 ст. 75 Конституции и ст. 817 ГК правовой механизм служит гарантией неповторения советской практики размещения государственных займов среди населения по подписке.

В свою очередь, свобода волеизъявления государства при вступлении в заемные отношения весьма условна. Прежде всего, государство, вступая в гражданские правоотношения (при размещении выпущенных им ценных бумаг), преследует иные цели, чем другие участники гражданского оборота. Его участие является несколько вынужденным и связано с реализацией возложенных на него функций. Специальная правосубъектность государства,

¹⁰⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

необходимая ему для участия в имущественных отношениях для решения отдельных задач публичного характера (в данном случае аккумуляции дополнительных ресурсов для покрытия дефицита бюджета), вытекает в том числе и из п. 2 ст. 124 ГК.

Кроме того, возникновение обязательств по государственным ценным бумагам строго ограничено следующими установленными БК параметрами: верхний предел государственного долга, предельный объем государственных заимствований, предельный объем расходов на обслуживание государственного долга, программа государственных заимствований. Данные параметры ежегодно утверждаются законом о соответствующем бюджете.

Принимаемые эмитентом с учетом названных параметров условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг и само решение эмитента об эмиссии выпуска государственных ценных бумаг должны соответствовать Генеральным условиям эмиссии и обращения государственных ценных бумаг и содержать установленные федеральным законом обязательные сведения.

Все вышеперечисленные критерии, закрепленные бюджетным законодательством РФ, непосредственно влияют на формирование воли заемщика — публично-правового образования. Волеизъявление государства при вступлении в заемные отношения можно рассматривать исключительно через призму публичного интереса.

Финансово-правовые нормы оказывают свое влияние не только на стадию возникновения обязательств по государственным ценным бумагам, но и на стадию исполнения указанных обязательств.

И в этом отношении исключение из состава Закона об особенностях эмиссии положений ч. 2 ст. 2 и ст. 13 (см. Закон о внесении изменений в БК № 63-ФЗ), согласно которым исполнение обязательств по государственным ценным бумагам осуществляется за счет средств соответствующей казны на основании закона (решения) о бюджете на определенный финансовый год, сути дела не меняет. Тот факт, что погашение и обслуживание образовавшегося вследствие государственных заимствований государственного долга

регулируется бюджетным законодательством, остается предметом объективной реальности.

Так, исполнение обязательств государства по выпущенным ценным бумагам реализуется в рамках исполнения бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета (при погашении основной суммы долга) и исполнения бюджета по расходам (при выплате доходов по государственным ценным бумагам в виде процента по ним и (или) дисконта), т. е. в соответствии с положениями ст. 69, 113, 119, 219, 219.2, 239 БК, согласно которым уплата бюджетных средств производится в особом порядке, подчиненном правилам финансового законодательства.

Таким образом, особенность государственных займов проявляется в симбиозе правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления государственных заимствований. Исходя из конституционного положения о том, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, ГК предусматривает основные правила для договора государственного займа, а БК относит определение общего порядка и принципов осуществления государственных заимствований, погашения и обслуживания государственного долга к бюджетным полномочиям РФ.

Сказанное приводит к выводу, что по своему содержанию государственный кредит¹⁰⁸ представляет собой комплексный правовой институт, сочетающий в себе как нормы финансового права, так и нормы других отраслей права, главным образом гражданского права.

Подобный вывод прозвучал в работах большинства современных исследователей проблематики государственного кредита¹⁰⁹, однако, на наш взгляд, не был подвергнут глубокому осмыслению и дальнейшему развитию.

¹⁰⁸ В данном случае мы говорим о государственном кредите в целом, так как отношения государственных заимствований исторически составляют сердцевину рассматриваемых отношений.

¹⁰⁹ См.: *Можарова М. Е.* К вопросу о правовом регулировании государственного кредита // Журнал рос. права. 2008. № 10. С. 87–94; *Рукавишникова И. В.* Договорно-правовой способ регулирования финансовых отношений // Хоз-во и право. 2005. № 12. С. 22; *Селюков А. Д.* Указ. соч. С. 14–15 и др.

Отмечая дискуссионность вопроса существования в системе права комплексных правовых образований¹¹⁰, мы разделяем тезис о том, что не может быть абсолютно изолированных друг от друга отраслей права. Их связь обуславливается тесным взаимодействием различных групп общественных отношений и проявляется в возникновении правовых институтов, объединяющих в себе нормы различных отраслей права, но регулирующих взаимосвязанные общественные отношения.

С. В. Поленина, отрицая возможность существования комплексных отраслей права, в то же время признает комплексные правовые институты, рассматривая их как фактор становления новых отраслей права, и среди них особо выделяет межотраслевые институты, образующиеся на границе смежных отраслей права, т. е. отраслей, обладающих известной общностью регулируемых ими отношений. В свою очередь, указанные межотраслевые институты названный автор дифференцирует на межотраслевые функциональные комплексные институты, возникающие на стыке смежных неоднородных отраслей права (например, гражданского и административного), и межотраслевые комплексные «пограничные» институты, образующиеся на стыке смежных однородных отраслей права (например, гражданского и семейного)¹¹¹.

Придерживаясь вышеобозначенной классификации, нетрудно заметить, что институт государственного кредита, будучи комплексным по своему содержанию, относится к межотраслевым функциональным комплексным институтам права, так как сочетает в себе нормы хотя и смежных, но неоднородных отраслей права — финансового и гражданского. Смежность указанных самостоятельных отраслей права проводится по линии регулируемых ими отношений имущественного характера.

¹¹⁰ Спор о существовании в системе права комплексных правовых образований имеет давнюю историю и по своему содержанию выходит за пределы предмета настоящего диссертационного исследования (подробнее см.: *Райхер В. К.* Общественно-исторические типы страхования / отв. ред. М. М. Агарков. М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1947; *Толстой Ю. К.* О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. 1957. № 1. С. 42–55; *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. М. : Госюриздат, 1961).

¹¹¹ См.: *Поленина С. В.* Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. 1975. № 3. С. 74–75.

Стоит отметить, что в юридической литературе сложилось достаточно устойчивое мнение о том, что характерной чертой смешанных (комплексных) институтов права является принадлежность сразу к нескольким отраслям права, их формирующим¹¹². Вместе с тем существуют и исключения из сложившегося в правовой доктрине традиционного мнения. На это, в частности, указывает С. В. Поленина, говоря, что комплексные межотраслевые функциональные правовые институты могут в своей основе оставаться в системе одной из komponующих их смежных отраслей права¹¹³. В этом случае привнесенные черты другой смежной отрасли права, как представляется, имеют наименьший удельный вес в регламентации отношений, составляющих предмет правового регулирования такого комплексного правового института.

О существовании смешанных (комплексных) правовых институтов в структуре системы финансового права высказывались многие ученые-правоведы.

Например, рассматривая проблему построения системы финансового права, Е. А. Ровинский в свое время указывал на такую особенность финансового права, как наличие двух юридических институтов — единых институтов, регулирующих весь комплекс отношений, подлежащих финансово-правовому воздействию, и смешанных (комплексных) институтов, в рамках которых комплекс финансовых отношений в порядке последовательности их возникновения регулируется не только финансовым правом, но и другими отраслями права. При этом критерием включения в систему финансового права смешанного института должна была служить общая для всех институтов финансового права функция мобилизации и расходования государством денежных средств¹¹⁴.

Р. О. Халфина также отмечала, что «советское финансовое право содержит значительное количество таких смешанных институтов (включающих в себя имущественные и организационные отношения. — А. Б.), поскольку

¹¹² См.: *Киримова Е. А.* Правовой институт: Теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 18.

¹¹³ См.: *Поленина С. В.* Указ. соч. С. 75.

¹¹⁴ См.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 93.

оно регулирует деятельность государства в области имущественных, более точно, — денежных отношений. Однако в этих отношениях имущественные отношения имеют подчиненный характер. Основным здесь является именно организационный элемент: установление форм аккумуляции денежных средств, порядка их распределения и т. д. Поэтому в каждом из институтов финансового права мы можем безошибочно установить преобладание организационных отношений над имущественными»¹¹⁵.

Думается, что данный тезис по прошествии более 60 лет актуален и сегодня. Ведь финансовая деятельность государства, выступающая предметом финансового права, как и прежде, является *организационной деятельностью* уполномоченных органов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств¹¹⁶.

В ходе исследования доминирующей группы отношений в сфере государственного кредита — отношений по поводу осуществления государственных заимствований — мы выяснили, что для них также характерны многосоставность, или комплексность, входящих в них отношений и, как следствие, две стороны правовой регламентации.

С одной стороны, вступление в правоотношение по государственному займу осуществляется диспозитивно на добровольной основе путем заключения гражданско-правового договора и возникновения имущественного обязательства.

С другой стороны, на стадии правовой регламентации порядка и всех параметров государственных заимствований имеет место организационное отношение, регулируемое императивным методом при помощи односторонних властных предписаний. Именно указанное финансово-правовое регулирование является необходимой предпосылкой, ключевым условием для возникновения заемных отношений. Помимо этого, организационное отношение,

¹¹⁵ Халфина Р. О. Вопросы советского административного и финансового права. М. : Изд-во АН СССР, 1952. С. 197.

¹¹⁶ См.: Финансовое право / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. С. 7.

функционирующее на основе финансово-правового регулирования, имеет место и при проведении мероприятий по обслуживанию и погашению образовавшегося вследствие государственных заимствований государственного долга.

Таким образом, круг отношений в сфере государственных заимствований начинается и замыкается организационными отношениями. Другими словами, в комплексе отношений государственного займа наблюдается преобладание организационных отношений над имущественными, что, как мы выяснили, свидетельствует о принадлежности исследуемых общественных отношений к отрасли финансового права.

Перейдем к рассмотрению особенностей правового регулирования отношений по государственному (бюджетному) кредитованию и государственному гарантированию, в которых государство предстает в качестве кредитора и гаранта соответственно. Бюджетное законодательство РФ снова допускает возникновение публичных правоотношений на основании юридических фактов, свойственных, главным образом, частным правоотношениям.

Согласно ч. 1 ст. 93.2 БК бюджетный кредит может быть предоставлен на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, с учетом особенностей, установленных БК и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства РФ. При этом Высший Арбитражный Суд РФ в постановлении от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹¹⁷ указывал, что данные отношения носят гражданско-правовой характер, поскольку не основаны на административном или ином властном подчинении одной стороны другой.

Относительно государственной гарантии Высший Арбитражный Суд РФ отмечал, что государственная гарантия представляет собой не поименованный в гл. 23 ГК способ обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств,

¹¹⁷ См.: ВВАС РФ. 2006. № 8.

в силу чего к правоотношениям, возникающим в связи с выдачей государственных гарантий, помимо норм ст. 115–117 БК применяются также общие положения ГК о способах обеспечения исполнения обязательств, а также нормы ГК о договоре поручительства в связи со сходством данных правоотношений.

Указанная позиция Высшего Арбитражного Суда РФ о гражданско-правовой природе бюджетного кредита и государственной гарантии представляется необоснованной по следующим основаниям.

Прежде всего правовую основу регламентации отношений по поводу предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий составляют БК, законы о соответствующем бюджете и, как было обозначено выше, иные нормативные правовые акты бюджетного законодательства РФ. Именно финансово-правовые нормы определяют условия и порядок бюджетного кредитования и государственного гарантирования.

Наличие же в правовой регламентации рассматриваемых отношений отдельных норм гражданского законодательства не меняет правовой природы данных отношений, что подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в п. 2.2 Постановления от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»¹¹⁸: «Публичный характер бюджетно-правового регулирования не исключает в то же время применения к бюджетным отношениям положений гражданского законодательства, но только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством».

Аналогичный вывод прозвучал в свое время и в работе М. М. Агаркова «Предмет и система советского гражданского права». Придерживаясь принципа отраслевого разграничения смешанных (комплексных) институтов в

¹¹⁸ См.: СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

зависимости от того, какие отношения наиболее характерны для данного института, ученый при этом отмечал, что отнесение правового института не к гражданскому праву, а к другой отрасли права не исключает соответственного применения к нему норм гражданского права¹¹⁹. Собственно, данный тезис в настоящее время нашел свое воплощение в п. 3 ст. 2 ГК.

Руководствуясь, как представляется, озвученным принципом, федеральный законодатель в ч. 1 ст. 93.2 БК прямо установил, что к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство РФ, если иное не предусмотрено БК. Следовательно, нормы бюджетного законодательства в регламентации отношений по бюджетному кредитованию являются специальными по отношению к положениям гражданского законодательства, устанавливающего общие правила о кредитном договоре.

На публично-правовой характер регулирования порядка предоставления бюджетных кредитов, выражающийся в приоритетном значении бюджетного законодательства для правовой регламентации бюджетного кредитования, обращают внимание в том числе Минфин России (см. письмо Минфина России от 11.09.2013 № 02-13-10/37352¹²⁰) и суды (см., например, решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 05.10.2010 по делу № 3-26/10 «О признании недействующим пункта 4.2 Положения о порядке и условиях предоставления бюджетных кредитов из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) местным бюджетам, утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 04.08.2010 № 358, в части установления источников обеспечения исполнения обязательств по возврату предоставленного бюджетного кредита»¹²¹).

Относительно государственных гарантий необходимо добавить следующее. Ранее бюджетно-правовое регулирование связанных с предоставлением государственных гарантий отношений носило «лоскутный»

¹¹⁹ См.: *Агарков М. М.* Предмет и система советского гражданского права // Сов. гос-во и право. 1940. № 8–9. С. 65.

¹²⁰ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹²¹ См.: Якутские ведомости. 2011. № 4.

характер, в связи с чем к рассматриваемым отношениям, как было указано в вышеупомянутом постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, в связи со сходством регулируемых отношений в порядке аналогии применялись нормы ГК о договоре поручительства. Вместе с тем Закон о внесении изменений в БК № 63-ФЗ, вступивший в силу с 1 января 2008 г., восполнил имевшиеся в БК пробелы, и положения ст. 115–117 БК, непосредственно посвященные государственным гарантиям, теперь более полно регламентируют данные общественные отношения (в частности, это касается прав публично-правового образования, исполнившего обязательства по государственной гарантии)¹²².

Финансово-правовой характер отношений по поводу предоставления бюджетного кредита или государственной гарантии проявляется также в том, что государство в названных правоотношениях реализует свою регулятивную функцию. В отличие от коммерческих бюджетные кредиты предназначены для решения социально-экономических задач, связанных с поддержкой той или иной отрасли, являющейся стратегической или значимой для обеспечения безопасности государства в широком смысле слова, либо субъекта хозяйственной деятельности, имеющего важное экономическое или социальное значение, либо объекта, сбой в функционировании которого может породить неблагоприятные последствия (см. Постановление Конституционного Суда РФ № 20-П). В свою очередь, выдавая государственные гарантии, государство прежде всего определяет отрасли народного хозяйства, которые оно считает приоритетными или социально значимыми и необходимыми к стимулированию, т. е. оно обеспечивает тем самым публичный, а не частный интерес¹²³. Иными словами, государство в указанных отношениях не преследует коммерческих целей, что выражается в предоставлении бюджетных кредитов

¹²² На это обращает внимание и сам Высший Арбитражный Суд РФ, указывая арбитражным судам, что этим обстоятельством существенно сужается сфера применения норм параграфа 5 гл. 23 ГК о договоре поручительства в порядке аналогии закона к правоотношениям, возникающим в связи с государственными (муниципальными) гарантиями, выданными после 31 декабря 2007 г.

¹²³ См.: *Грачева И. В.* Государственная гарантия (финансово-правовой аспект). С. 9.

на льготных условиях (по срокам и уровню процента, а иногда и на безвозмездной основе) и государственных гарантий, как правило, без взимания вознаграждения.

Кроме того, несмотря на то что при заключении рассматриваемых договоров наличествует автономия воли со всех сторон обязательства (со стороны государства, как было указано ранее, сквозь призму публичного интереса), говорить о полном равенстве все же не приходится.

Если в отношении прекращения долговых обязательств государства применяется общий срок исковой давности (ч. 1 ст. 98.1, ч. 1 ст. 99.1 БК), то для долговых требований самой Российской Федерации в силу ч. 4 ст. 93.4 БК установлен специальный срок исковой давности, более длительный по сравнению с общим, равный пяти годам¹²⁴. Представляется, что специальное регулирование сроков исковой давности должно получить распространение на долговые требования субъекта РФ, чьи бюджетно-правовые интересы, на наш взгляд, должны иметь такую же надежную правовую защиту.

Гарантии сохранения бюджетных средств, помимо этого, обеспечиваются посредством механизмов государственного финансового контроля, реализуемого в интересах государства органами государственной власти в области мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

За нецелевое использование средств бюджетного кредита, невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, а также за нарушение условий предоставления бюджетного кредита законодательством РФ предусмотрено применение бюджетной меры

¹²⁴ Данное законоположение было предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, в результате чего оно было признано не противоречащим Конституции (подробнее см. Постановление Конституционного Суда РФ № 20-П).

принуждения и (или) привлечение к административной или уголовной ответственности (ст. 306.4–306.7 БК, ст. 15.14–15.15.2 КоАП¹²⁵, ст. 285.1 УК¹²⁶).

Таким образом, бюджетные средства государства, предоставленные в рамках государственного кредита, подлежат не только судебной защите (как это бывает в случае с частным кредитованием), их сохранность обеспечивается также посредством проведения государственного финансового контроля, целью которого служит соблюдение финансовой дисциплины со стороны контрагентов соответствующего публично-правового образования.

Из вышеизложенного следует, что правовую регламентацию отношений в сфере бюджетного кредитования и государственного гарантирования составляют нормы как финансового, так и гражданского права. При этом наблюдается примат финансово-правового регулирования над гражданско-правовым регулированием, что обусловлено ярко выраженной публично-правовой природой рассматриваемых общественных отношений. В данном случае нормы финансового права являются специальными по отношению к гражданско-правовым нормам, устанавливающим только общие правила относительно заключения кредитного договора и способов обеспечения исполнения обязательств.

Кроме того, как и в случае с государственными заимствованиями, в комплексе отношений по бюджетному кредитованию и государственному гарантированию преобладающими являются организационные отношения. Возникновению имущественного отношения по поводу предоставления бюджетного кредита или государственной гарантии посредством заключения соответствующего договора предшествуют регламентируемые исключительно финансово-правовыми нормами организационные отношения, а именно: утверждение в законе о бюджете целей, условий и порядка предоставления бюджетных кредитов, разработка программы государственных гарантий, утверждение бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов и государственных гарантий, проведение проверки финансового

¹²⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

¹²⁶ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Там же. 1996. № 25. Ст. 2954.

состояния получателя бюджетного кредита и принципала и др. Организационные отношения, регулируемые императивным методом при помощи односторонних властных предписаний, имеют место также на стадии исполнения обязательств по бюджетному кредитованию и государственному гарантированию, в том числе в ходе проведения государственного финансового контроля за соблюдением условий договоров о предоставлении бюджетного кредита и государственной гарантии контрагентами публичной власти.

Таким образом, проведенный анализ входящих в состав государственного кредита отношений по привлечению и предоставлению государством денежных средств позволяет сделать вывод, что государственный кредит представляет собой комплексный институт финансового права, подчиненный его отраслевому режиму. Несмотря на комплексный характер, названный правовой институт дополняет систему финансового права, придавая ей законченность и целостность. Более того, неотъемлемое место государственного кредита в системе финансового права предопределяется его особой ролью в функционировании финансовой системы государства¹²⁷.

Комплексность как свойство института государственного кредита выступает основой формирования его внутреннего строения. По своей структуре институт государственного кредита является сложным, и в настоящее время в его составе можно выделить два субинститута: субинститут правового регулирования государственного долга и субинститут правового регулирования государственных долговых активов (долга перед государством).

Выделение субинститутов в структуре крупного правового института соответствует сложившейся в классической теории права концепции. В частности, С. С. Алексеев, обосновывая существование субинститутов,

¹²⁷ На тесную связь финансовой системы с системой финансового права, определенность структурных элементов системы финансового права структурой финансовой системы указывали многие ученые правоведы, среди них: *Соколова Э. Д.* Некоторые вопросы науки финансового права // *Финансовое право.* 2003. № 3. С. 30; *Химичева Н. И.* Система и источники финансового права // *Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.* 3-е изд. М., 2003. С. 53; *Цыткин С. Д.* Указ. соч. С. 25.

определял их как «органические образования относительно самостоятельного характера, формирующиеся внутри институтов»¹²⁸.

В рамках родовых для отрасли финансового права отношений по поводу аккумуляции, 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.

Следовательно, понимание государственного кредита в качестве комплексного института финансового права является теоретически обоснованным и с позиции первичной структуры системы права¹²⁹.

1.3. Становление и развитие системы нормативно-правового регулирования государственного кредита субъекта Российской Федерации

Точкой отсчета в истории государственного кредита субъекта РФ можно считать 1993 г., когда всенародным голосованием была принята Конституция, определившая правовой статус субъектов РФ, равноправных во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, и наделившая их «финансовой самостоятельностью», которая обеспечивается, в частности, правом субъекта РФ принимать свой бюджет, иметь собственные доходные источники, определять направления их расходования и осуществлять заимствования.

Вместе с тем стоит оговориться, что заимствования нецентральных публично-правовых образований истории России известны достаточно давно.

¹²⁸ *Алексеев С. С.* Структура советского права. М., 1975. С. 151. Об этом см. также в следующих работах: *Иоффе О. С.* Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки / ВНИИСЗ. Вып. 14. М., 1968. С. 51; *Киримова Е. А.* Указ. соч. С. 20; *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2004. С. 150–151; *Поленина С. В.* Указ. соч. С. 76.

¹²⁹ В данном случае имеется в виду институт как первичная правовая общность.

Безусловно, речь идет не о региональном (субфедеральном) кредите в собственном смысле слова, поскольку зарождение основ государственного кредита субъекта РФ непосредственно связано со становлением современной российской бюджетной системы, обусловленной федеративной формой государственного устройства России. Тем не менее интересно вспомнить об истоках организации регионального кредита в нашей стране.

Основной формой муниципального кредита в дореволюционной России были облигационные заимствования, выступавшие одним из инструментов ведения городского хозяйства. Впервые муниципальный облигационный заем был выпущен г. Ревелем (ныне — г. Таллин) в 1871 г. на сумму 50 тыс. руб. сроком на 34 года спустя сто лет после выпуска первого государственного облигационного займа. В 1901–1910 гг. крупными городами Российской империи было выпущено облигаций на общую сумму 286 млн руб., а по состоянию на январь 1913 г. суммарная номинальная стоимость российских муниципальных облигаций в обращении составляла уже 471 млн руб. Следствием активного использования заимствований в тот период явилось существенное повышение эффективности городского хозяйства, поскольку выпускаемые займы имели преимущественно целевой характер. Средства займов направлялись на развитие городского хозяйства (строительство городских электростанций, мощение улиц, прокладку трамвайных путей и т. п.). Между тем эмитировались облигации и для рефинансирования предыдущих займов (например, 4,5-процентный московский заем 1896 г.)¹³⁰.

С 1913 г. развитие рынка муниципальных облигаций приостановила Первая мировая война, когда города были вынуждены перейти к системе гарантированных правительством краткосрочных займов. Полностью же прерывается история осуществления заимствований нецентральными публично-правовыми образованиями в России с приходом к власти большевиков. Так, после аннулирования в 1918 г. государственных займов

¹³⁰ Подробнее см.: *Герман Н. В.* Управление субфедеральным долгом (на примере Кемеровской области) : дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2004. С. 34–36. Также по займам русских городов подробнее см.: *Брейтерман А.* Облигационные займы русских городов. СПб. : Тип. ред. периодич. изд. Министерства финансов, 1913.

царского и Временного правительств Декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 9 октября 1919 г. был также аннулирован институт муниципальных займов¹³¹.

Только после распада СССР в России началась «реанимация» регионального кредита на фоне развернувшегося процесса децентрализации власти на основе федеративного принципа государственного устройства¹³². И, несмотря на то что фактически история государственного кредита субъекта РФ, как мы уже сказали, берет свое начало с 1993 г., необходимо отметить, что за несколько лет до принятия Конституции уже были намечены некоторые зачатки правового регулирования кредитной деятельности регионов, обусловленные проведением в 1990–1991 гг. определенной демократизации государственного устройства России.

Так, на закате перестройки был принят Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹³³, закрепивший, что расходы бюджетов всех уровней делятся на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов, и расходы, включаемые в бюджет развития. Дефицит бюджета развития в силу ст. 13 названного Закона покрывался за счет выпуска государственных займов или использования кредитных ресурсов. Иных указаний на осуществление региональных заимствований в данном акте не содержалось.

В то же время Законом РФ от 13 ноября 1992 г. № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации»¹³⁴ региональные заимствования в государственный внутренний долг Российской Федерации не включались. В п. 5 ст. 2 предусматривалось, что Россия не несет ответственности по долговым обязательствам национально-государственных и административно-территориальных образований РФ, если они не были

¹³¹ См.: Герман Н. В. Указ. соч. С. 36–37.

¹³² Добавим, что для советского периода в целом был характерен застой в области правового регулирования государственного кредита, что связывается учеными-правоведами со спецификой идеологического и политического устройства СССР (см., напр.: Евтеева А. А. Указ. соч. С. 19–25; Габов А. В. Ценная бумага в российском праве: некоторые страницы истории появления ее современного определения // Предпринимательское право. 2010. № 1. С. 48–53).

¹³³ См.: ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

¹³⁴ См.: Рос. газ. 1992. 29 дек.

гарантированы самой Российской Федерацией. При этом формы долговых обязательств указанных публично-правовых образований и условия их выпуска (выдачи), как следует из абз. 2 п. 5 ст. 2, должны были определяться соответствующими органами национально-государственных и административно-территориальных образований РФ в соответствии с законодательством РФ.

Подобное разграничение компетенции в сфере кредитной деятельности федеральных и региональных органов государственной власти явилось следствием подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ; автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации (см. постановление СНД РФ от 10.04.1992 № 2689-1 «О Федеративном договоре»¹³⁵), а также его последующего инкорпорирования в Конституцию.

Более определенное отношение к заимствованиям субъектов РФ было выражено в Законе РФ от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»¹³⁶ (далее — Закон об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов).

В ст. 12 названного акта законодатель четко определил, что при недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет¹³⁷, или в случаях временных финансовых затруднений в

¹³⁵ См.: ВСНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 898.

¹³⁶ См.: Там же. 1993. № 18. Ст. 635.

¹³⁷ Согласно п. 2 ст. 1 рассматриваемого Закона минимальный бюджет представляет собой расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, бюджета сельсовета, бюджета поселка, районного бюджета района в городе, городского бюджета города без

процессе исполнения утвержденного бюджета исполнительные органы власти могут получать процентные или беспроцентные ссуды из иных бюджетов, а также по решению представительных органов власти в установленном порядке выпускать займы на инвестиционные цели на соответствующих территориях. Кроме того, в указанной статье декларировалось право исполнительного органа власти получать краткосрочные кредиты коммерческих банков.

Необходимо особо подчеркнуть законодательно закрепленный целевой характер осуществления государственных заимствований того периода. В положениях Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» государственные займы также рассматривались исключительно как инструмент покрытия дефицита бюджета развития, призванного финансировать инвестиционную и инновационную деятельность и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством.

Принципиальные основы государственной долговой политики, заложенные в Конституции 1993 г., не сразу получили свою правовую реализацию. В частности, вопреки конституционному положению ч. 4 ст. 75 о том, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, правовое регулирование государственного кредита на протяжении некоторого времени складывалось преимущественно из подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня и законодательства субъектов РФ.

И, по сути, законодательную основу государственной кредитной деятельности на всей территории РФ составляли вышеуказанные законодательные акты, введенные в действие еще до принятия Конституции 1993 г. и действовавшие до 1 января 2000 г. (см. ст. 2 Федерального закона от 09.07.1999 № 159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской

районного деления, покрывающих гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению соответственно Верховного Совета РФ, иного вышестоящего представительного органа власти.

Федерации»¹³⁸). При этом, предусмотрев в качестве заемных средств бюджетов процентные и беспроцентные ссуды, займы и кредиты коммерческих банков, названные «доконституционные» законы не определили ни понятия указанных долговых обязательств, ни порядок и условия их возникновения, изменения и прекращения, не говоря уже о предельных нормативах государственных долговых обязательств.

Так, до принятия в России специального законодательства порядок выпуска и обращения ценных бумаг на федеральном уровне определялся Положением о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР, утвержденным постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 78¹³⁹. Действие данного Положения в силу его п. 3 распространялось и на государственные долговые обязательства, под которыми понимались любые ценные бумаги, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступают государство, органы государственной власти или управления.

Указом Президента РФ от 04.11.1994 № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации»¹⁴⁰ предусматривалось, что впредь до принятия федерального закона, устанавливающего требования, предъявляемые к ценным бумагам, к публичному размещению с соблюдением предусмотренных законодательством РФ требований допускаются в том числе государственные ценные бумаги, облигации, включая облигации, выпускаемые органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также иные ценные бумаги, обращение которых разрешено в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ. Здесь следует отметить не вполне обоснованное отделение облигаций, выпускаемых органами государственной власти субъектов РФ, от государственных ценных бумаг.

¹³⁸ См.: СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3492.

¹³⁹ См.: Финансовая газ. 1992. № 5.

¹⁴⁰ См.: СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2972.

В условиях широкой правовой дискреции региональные органы государственной власти с 1992 г. приступили к эмиссии долговых обязательств. Первым региональным займом явился заем, выпущенный в феврале 1992 г. администрацией Хабаровского края. Всего за период с 1992 по 1996 г. выпуск займов осуществляли 60 из 89 субъектов РФ. Они выпустили 141 заем на общую сумму более 14 трлн неденоминированных рублей. При этом наибольший объем выпусков приходился на Московскую и Свердловскую области — на каждую свыше десяти, на Нижегородскую — шесть, на Татарстан, Санкт-Петербург, Ставропольский край и Ленинградскую область — по пять выпусков, на Республику Коми — три эмиссии¹⁴¹.

Основными целями выпускаемых займов были покрытие кассовых разрывов, рефинансирование ранее выпущенных займов и финансирование инвестиционных проектов. Наибольшей популярностью у региональных властей пользовались местные краткосрочные облигации по типу федеральных государственных краткосрочных облигаций и жилищные займы¹⁴².

Что же касается бюджетных ссуд и коммерческих кредитов, привлекаемых субъектами РФ в целях покрытия бюджетных дефицитов, то их правовое регулирование носило ситуационный характер. Статьей 12 Закона об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов предусматривалось, что исполнительный орган власти вправе получать краткосрочные кредиты коммерческих банков по решению представительного органа власти, в котором определяются приемлемые условия заключения соглашения исполнительного органа власти с банком о предоставлении и погашении кредита.

Качественные изменения в правовом регулировании государственного кредита субъекта РФ произошли только в 1995–1998 гг.

В этот период были приняты и вступили в силу первая и вторая части ГК, которые, среди прочего, установили особенности участия публично-

¹⁴¹ См.: Вавилов Ю. Я. Указ. соч. С. 201.

¹⁴² См.: Вавилов Ю. Я. Указ. соч. С. 201–202.

территориальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ст. 124–127), новые правила относительно займа и кредита применительно к капиталистическим реалиям (ст. 807–821) и, что самое важное, дали легальное определение договору государственного займа (ст. 817).

В 1996 г. был введен в действие Закон о рынке ценных бумаг, предметом регулирования которого явились отношения, возникающие при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг независимо от типа эмитента. Данным Законом впервые было предусмотрено требование по установлению представительными органами государственной власти предельных объемов эмиссии ценных бумаг, эмитируемых органами власти соответствующего уровня¹⁴³.

Статьей 19 названного Закона, посвященной процедуре эмиссии и ее этапам, было предписано, что процедура эмиссии государственных ценных бумаг, условия их размещения и обращения регулируются федеральными законами или в порядке, ими установленном.

Таким законодательным актом, определившим особенности участия публично-территориальных образований в отношениях, возникающих в результате осуществления эмиссии государственных ценных бумаг, стал Закон об особенностях эмиссии. Названный нормативный правовой акт закрепил понятие государственных ценных бумаг субъекта РФ и их эмитента, установил требования к эмиссии таких бумаг, порядок возникновения и исполнения обязательств субъекта РФ по государственным ценным бумагам.

Важным нововведением указанного Закона явилась норма ст. 3, определившая, что существование государственных ценных бумаг допускается только в виде эмиссионных ценных бумаг, понятие которых законодатель, в свою очередь, раскрыл в Законе о рынке ценных бумаг. Данное положение Закона об особенностях эмиссии создало надежный правовой барьер против выпуска субъектами РФ так называемых «суррогатов» ценных бумаг, а также

¹⁴³ В настоящее время регламентации предельных объемов эмиссии государственных ценных бумаг посвящена ст. 114 БК.

«суррогатов» платежных и расчетных средств (таких, как вексель) (см. письмо Минфина России от 30.10.1997 № 05-01-04¹⁴⁴).

При этом следует добавить, что законодательный запрет на выпуск органами государственной власти векселей, столь популярных в начале 1990-х гг. (см., например, постановление Администрации Мурманской области от 15.12.1996 № 446 «О выпуске простых жилищных векселей Администрации Мурманской области»¹⁴⁵), фактически был наложен еще Федеральным законом от 11.03.1997 № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе»¹⁴⁶.

Помимо того, что Закон об особенностях эмиссии упорядочил процедуру эмиссии ценных бумаг субъектов РФ, в том числе приводящих к образованию регионального внешнего долга, он также узаконил для органов государственной власти субъектов РФ следующие предельные значения, отсутствовавшие на тот момент в бюджетном законодательстве РФ: предельный размер государственного долга субъекта РФ; предельный объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета субъекта РФ на текущий финансовый год; предельный объем расходов на обслуживание долга субъекта РФ с учетом задолженности прошлых лет¹⁴⁷. Эмиссия государственных ценных бумаг субъектов РФ в силу ст. 7 названного Закона ставилась в зависимость от утверждения в составе закона о бюджете указанных предельных значений.

С 1 января 2000 г. кредитная деятельность субъектов РФ на федеральном уровне регламентируется БК. Данный нормативный правовой акт стал основополагающим документом в сфере правового регулирования государственного кредита субъекта РФ. Его положения урегулировали не только отношения по поводу привлечения субъектом РФ дополнительных

¹⁴⁴ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁵ См.: Мурманский вестник. 1996. 21 дек. С. 3.

¹⁴⁶ См.: СЗ РФ. 1997 № 11. Ст. 1238.

¹⁴⁷ Интересно отметить, что подобное регулирование предельных значений государственного долга, используемое в настоящее время в качестве инструмента долговой политики многими государствами, подвергнуто критике со стороны отдельных современных экспертов, утверждающих, что установление ограничений размера государственного долга и предельной суммы заимствований в крайне малой степени влияет на изменение политики расходования и получения денежных средств, которая определяет размер дефицита (подробнее см.: *Bruce Barlett. Why Congress Must Now Abolish its Debt Limit // Financial Times. 2009. October, 22. P. 11.*)

финансовых ресурсов, но и отношения, связанные с предоставлением бюджетных средств в форме бюджетных кредитов и государственных гарантий субъекта РФ.

Бюджетный кодекс восполнил имевшиеся на тот момент пробелы в категориально-понятийном инструментарии правового регулирования государственного кредита, установив легальные дефиниции таких понятий, как «государственный долг», «государственные заимствования», «бюджетный кредит», «бюджетная ссуда», «государственная гарантия».

Долговые обязательства публично-территориальных образований, составляющие государственный долг, стали рассматриваться в качестве источников финансирования дефицитов соответствующих бюджетов (ст. 94–95 БК), тогда как ранее действовавший Закон об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов заемные средства наряду с закрепленными и регулирующими доходами относил к доходным источникам бюджета (ст. 8, 13).

Бюджетным кодексом также были установлены определенные ограничения на масштабы долговой деятельности регионов. Помимо закрепления вышеупомянутых предельных значений, ранее содержащихся в ст. 7 Закона об особенностях эмиссии¹⁴⁸, федеральным законодателем было предписано требование региональным органам государственной власти, осуществляющим государственные заимствования, ежегодно разрабатывать и утверждать программу государственных внутренних заимствований субъектов РФ.

Первоначальная редакция ч. 3 ст. 99 БК к возможным формам региональных долговых обязательств относил следующие:

- кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени субъекта РФ с физическими и юридическими лицами, кредитными организациями,

¹⁴⁸ Согласно п. 2 ст. 16 Закона об особенностях эмиссии положения ст. 7 данного Закона действовали до вступления в силу норм БК.

иностранными государствами, международными финансовыми организациями, в пользу указанных кредиторов;

- государственные займы субъекта РФ, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг субъекта РФ;

- договоры о предоставлении государственных гарантий субъекта РФ, договоры поручительства субъекта РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;

- переоформленные долговые обязательства третьих лиц в государственный долг субъекта РФ на основе принятых законов субъекта РФ;

- соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъектов РФ прошлых лет.

Следует обратить внимание на то, что в названном перечне региональных долговых обязательств не значилась такая форма, как бюджетная ссуда, широко используемая с начала 1990-х гг. публично-территориальными образованиями в случаях недостаточности средств для покрытия бюджетных расходов. Бюджетные ссуды законодателем были отнесены к формам финансовой помощи (межбюджетным трансфертам) (ст. 133, 139 БК в первоначальной редакции) и включены в состав неналоговых доходов бюджетов (ст. 41 БК в первоначальной редакции), что, как представляется, не соотносится с такими присущими ей характеристиками, как срочность, возвратность и возмездность (в определенных законом случаях).

Необходимо иметь в виду, что бюджетная ссуда может рассматриваться не только в качестве формы привлечения денежных средств в бюджет, но и в качестве инструмента размещения бюджетных средств. Последним свойством обладает и бюджетный кредит, понятие которого было введено в правовое поле с 1 января 2000 г. БК.

Согласно действовавшей на тот момент редакции ст. 6 БК отличия между бюджетной ссудой и бюджетным кредитом сводились к субъекту, с которым публично-территориальное образование вступает в кредитные отношения. Если

в рамках бюджетного кредитования отношения возникали между публично-правовым образованием и юридическим лицом, то в случае с предоставлением бюджетной ссуды — с другим публично-правовым образованием.

Федеральным законом от 28.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»¹⁴⁹ (далее — Закон о внесении изменений в БК № 120-ФЗ) понятие бюджетной ссуды было исключено. Данное изменение носило скорее терминологическое значение. Бюджетный кредит, совместивший в себе признаки утративших силу легитимных понятий бюджетного кредита и бюджетной ссуды, был определен законодателем как форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах¹⁵⁰.

При этом, несмотря на то что бюджетный кредит был включен как форма долгового обязательств в состав государственного долга субъекта РФ (ст. 99 БК), он продолжал рассматриваться федеральным законодателем и в качестве формы межбюджетного трансферта (ст. 129, 134 БК в редакции Закона о внесении изменений в БК № 120-ФЗ).

Непоследовательность бюджетного законодательства РФ того времени проявлялась и в другом. Так, в то время как бюджетные кредиты не относились к государственным заимствованиям субъектов РФ, такой вид регионального долгового обязательства, как государственные гарантии, выданные от имени субъекта РФ, включался законодателем в определение указанного понятия (ст. 90 БК).

Стоит заметить, что понятие государственной гарантии также относится к новеллам бюджетного законодательства РФ. До принятия БК публично-территориальные образования для обеспечения исполнения обязательств третьими лицами выдавали поручительства. По этой причине первоначальная

¹⁴⁹ См.: СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

¹⁵⁰ Определение бюджетного кредита дано в редакции Федерального закона от 05.08.2000 № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее — Закон о внесении изменений в БК № 116-ФЗ) (см.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3339).

редакция БК среди форм долговых обязательств публично-правовых образований называла как договоры о предоставлении государственных гарантий, так и договоры поручительства по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами, хотя по своей природе данные долговые обязательства являются тождественными¹⁵¹.

Особую роль в правовом регулировании государственного кредита, в том числе регионального значения, играет Закон о внесении изменений в БК № 63-ФЗ, который не только устранил имевшиеся на тот момент внутренние противоречия БК, но и восполнил некоторые пробелы правового регулирования бюджетных правоотношений.

В частности, государственная гарантия, будучи самостоятельным видом долгового обязательства публично-территориального образования, была исключена из определения понятия государственных заимствований ввиду разного экономического и правового содержания указанных категорий; по аналогичным основаниям бюджетный кредит был изъят из перечня форм межбюджетных трансфертов; к числу обязательных требований теперь отнесены разработка и утверждение не только программы государственных внутренних заимствований субъекта РФ, но и программы государственных внешних заимствований и государственных гарантий субъекта РФ; более полно регламентирован порядок и условия осуществления региональных заимствований и предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий субъекта РФ.

Установленный в ч. 2 ст. 99 БК перечень долговых обязательств, составляющих государственный долг субъекта РФ, с момента введения в действие БК также претерпел некоторые изменения. Прежде всего сузился круг лиц, у которых субъект РФ вправе приобретать кредитные ресурсы. Согласно прямому указанию федерального законодателя перечень долговых обязательств субъекта РФ теперь является исчерпывающим. Однако следует заметить, что

¹⁵¹ Законом о внесении изменений в БК № 116-ФЗ договоры поручительства как вид долгового обязательства были исключены из состава государственного долга субъекта РФ.

конструкция правовой нормы ч. 3 ст. 99 БК говорит об обратном: в объем государственного долга субъекта РФ включается объем иных (за исключением указанных обязательств по государственным ценным бумагам субъекта РФ, полученным бюджетным кредитам и кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, а также по государственным гарантиям субъекта РФ) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ. По всей видимости, речь идет о пролонгированных и реструктуризированных долговых обязательствах субъекта РФ прошлых лет.

Немаловажное значение для правового регулирования регионального кредита имеет также Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации»¹⁵² (далее — Закон о принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъекта РФ).

В соответствии со ст. 26.13 названного нормативного акта органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно обеспечивают сбалансированность регионального бюджета и соблюдение установленных законодательством РФ требований к размерам дефицита бюджета, размеру и составу государственного долга субъекта РФ и исполнению долговых обязательств субъекта РФ. В ст. 26.21 указанного Закона декларируется право субъекта РФ привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг субъекта РФ.

Российская правовая система предполагает, что общественные отношения наряду с законами могут регулироваться и иными нормативными правовыми актами, не являющимися по своей природе законами. Как следует из ст. 1 и 3 БК, отношения государственного кредита субъекта РФ, будучи бюджетными правоотношениями, на федеральном уровне регламентируются также подзаконными нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти.

¹⁵² См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Стоит отметить, что нормотворческая деятельность Президента РФ по регулированию бюджетных правоотношений, в том числе отношений государственного кредита, в настоящее время не столь активна, как в 1990-е гг. Большинство указов Президента РФ, входящих в систему источников современного бюджетного права России, было принято именно в 1990-е гг., при этом ряд таких указов на сегодняшний день представляет собой «юридические переживания»¹⁵³. К числу подобных актов Президента РФ можно отнести, например, Указ от 12.05.1997 № 467 «О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета»¹⁵⁴, которым предусматривалось прекращение предоставления гарантий и поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым субъектами РФ.

Подзаконное нормативное правовое регулирование в бюджетной сфере реализует Правительство РФ в рамках своей компетенции, установленной Конституцией (ст. 114, 115), Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁵⁵. Примером подзаконных актов Правительства РФ, затрагивающих вопросы в сфере регионального кредита, может служить постановление Правительства РФ от 01.12.2012 № 1238 «О государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также об отчетах о проведенной эмиссии»¹⁵⁶.

В свою очередь, федеральным органом государственной власти, наделенным полномочиями по нормативному правовому регулированию в бюджетной сфере и в сфере государственного долга, является Минфин России (см. постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»¹⁵⁷). Соответствующие акты Минфин России издает в форме приказов. Применительно к рассматриваемому вопросу среди

¹⁵³ Бюджетный кодекс Российской Федерации : поглавный науч.-практ. комментарий / под рук. А. А. Ялбулганова ; под ред. А. Н. Козырина. М. : ЗАО «Библиотечка РГ», 2012. С. 33.

¹⁵⁴ См.: СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2233.

¹⁵⁵ См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁵⁶ См.: Там же. 2012. № 50 (Ч. 6). Ст. 7056.

¹⁵⁷ См.: Там же. 2004. № 31. Ст. 3258.

них, в частности, можно назвать приказ Минфина России от 17.06.2010 № 60н «Об утверждении Порядка передачи Министерству финансов Российской Федерации информации о долговых обязательствах, отраженной в Государственной долговой книге субъекта Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований»¹⁵⁸.

Правовая регламентация государственного кредита в субъекте РФ осуществляется с учетом требований законодательства Российской Федерации, которая в силу п. «ж» ст. 71 Конституции наделена исключительной компетенцией в области установления основ финансового и кредитного регулирования.

Как следует из п. 3.1 ст. 26.3 Закона о принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъекта РФ, по вопросам в сфере региональных долговых отношений, отнесенным к самостоятельным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, региональные органы государственной власти правомочны принимать законы, иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, т. е. в порядке непосредственного правотворчества.

В этой связи интерес вызывает подп. 34 п. 2 ст. 26.3 названного Закона, в соответствии с которым полномочие по привлечению субъектом РФ заемных средств, а также по обслуживанию и погашению внутренних и внешних долгов субъекта РФ относится к полномочиям региональных органов государственной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляется на основе Конституции, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (п. 3 ст. 11 Конституции).

¹⁵⁸ См.: БНА. 2010. № 38.

Следуя указанному конституционному принципу, федеральный законодатель в п. 2 ст. 26.1 рассматриваемого Закона предусмотрел, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ.

При этом предполагается, что все указанные договоры и нормативные правовые акты должны соответствовать Конституции (см. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации»¹⁵⁹). Все они призваны не дополнять, а реализовывать конституционные положения, в некоторых случаях конкретизируя их.

Долговая же сфера государственной деятельности, отнесенная федеральным законодателем к региональным полномочиям по предметам совместного ведения Российской Федерации и входящих в нее субъектов, не упомянута в ст. 72 Конституции, определившей направления совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а следовательно, согласно общему принципу ст. 73 Конституции должна находиться в исключительном ведении субъекта РФ, и региональные органы государственной власти в указанных правоотношениях обладают всей полнотой государственной власти.

Между тем не стоит забывать, что финансовое и кредитное регулирование, как было указано ранее, является согласно п. «ж» ст. 71 Конституции прерогативой Российской Федерации. Кроме того, установление порядка выпуска государственных займов исходя из п. 4 ст. 75 Конституции также входит в компетенцию Российской Федерации, что означает, что законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области региональных кредитных отношений не могут противоречить федеральному законодательству (п. 5 ст. 76 Конституции).

¹⁵⁹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, полагаем, федеральный законодатель ошибочно отнес полномочие по привлечению заемных средств, а также по обслуживанию и погашению региональных долгов к полномочиям субъекта РФ по предметам его совместного ведения с Российской Федерацией. Заемная деятельность регионов, по нашему мнению, входит в исключительное ведение субъекта РФ, однако, будучи элементом финансовой деятельности государства, ее нормативное правовое регулирование лежит в плоскости предметов ведения самой Федерации, что обуславливает необходимость соответствия регионального законодательства федеральному.

Основные начала региональной кредитной политики заложены в конституциях (уставах) субъектов РФ, положения которых прямо или опосредованно закрепляют возможность, принципы и порядок регулирования государственной кредитной деятельности на уровне отдельных субъектов РФ.

Так, например, в п. 4 ст. 16 Устава Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-З¹⁶⁰ закреплено правомочие Нижегородской области привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг области, в порядке, установленном областным законом в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Отдельные нормы конституций (уставов) субъектов РФ устанавливают компетенцию законодательного (представительного), высшего исполнительного и других органов государственной власти субъектов РФ в сфере регионального кредита.

В части полномочий Государственного Собрания Республики Башкортостан Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15¹⁶¹, например, предусматривает, что законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Республики Башкортостан, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета

¹⁶⁰ См.: Правовая среда. 2006. 18 янв. (прил. к газ. «Нижегородские новости»).

¹⁶¹ См.: Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

Республики Башкортостан, рассматриваются Государственным Собранием Республики Башкортостан по представлению Президента Республики Башкортостан либо при наличии заключения Президента Республики Башкортостан, представляемого в Государственное Собрание Республики Башкортостан в течение одного месяца (ст. 76). Аналогичная норма закреплена также в п. 2 ст. 36 Устава города Москвы от 28.06.1995¹⁶².

Отметим, что данные положения проистекают из п. 3 ст. 6 Закона о принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъекта РФ, регламентирующей правовые основы законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ.

Применительно к полномочиям исполнительной ветви государственной власти нормы Устава Санкт-Петербурга от 14.01.1998¹⁶³ гласят, что Правительство Санкт-Петербурга разрабатывает для представления Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга проект бюджета Санкт-Петербурга, в котором, в частности, определяются основные параметры программ государственных заимствований и государственных гарантий Санкт-Петербурга, предельный объем государственного долга Санкт-Петербурга и расходов на его обслуживание, а также обеспечивает их исполнение. Кроме того, Правительство Санкт-Петербурга готовит отчет об исполнении бюджета Санкт-Петербурга, в том числе в части параметров кредитной деятельности, для представления его Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга (подп. 7 п. 2 ст. 42, подп. 2, 4 п. 3 ст. 44 Устава Санкт-Петербурга).

В конституционно-правовых нормах субъектов РФ нашли свое отражение и основы осуществления контрольной деятельности за реализацией региональной кредитной (долговой) политики. Так, например, в соответствии

¹⁶² См.: Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

¹⁶³ См.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.

со ст. 43 Устава (Основного Закона) Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ¹⁶⁴ контрольными функциями наделена образованная Законодательным Собранием Счетная палата Владимирской области, полномочия, состав и порядок деятельности которой устанавливаются областным законом в соответствии с федеральным законодательством (см. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁶⁵ (далее — Закон об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов)).

Согласно Закону Владимирской области от 12.12.2011 № 110-ОЗ «О Счетной палате Владимирской области»¹⁶⁶ в круг полномочий Счетной палаты Владимирской области, в частности, входит контроль за состоянием внутреннего долга, оценка эффективности предоставления бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий (ч. 1 ст. 8).

Более детальное нормативно-правовое регулирование региональной кредитной деятельности, учитывающее особенности экономического развития конкретного региона и его потребности в заемных ресурсах, содержится в законодательных и иных правовых актах субъекта РФ, принятых в соответствии с БК, как того требуют нормы его ст. 2, ч. 4 ст. 3.

При этом положения, посвященные правовой регламентации отношений в сфере регионального кредита, можно найти как в кодифицированных или интегрирующих (базовых) актах бюджетного законодательства субъектов РФ (например, в Бюджетном кодексе Республики Татарстан от 29.05.2004 № 35-ЗРТ¹⁶⁷ регулированию данной сферы правоотношений отведена гл. IV «Дефицит бюджета и источники его покрытия», в Законе Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге»¹⁶⁸ — гл. 6

¹⁶⁴ См.: Владимирские ведомости. 2001. № 152–153.

¹⁶⁵ См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

¹⁶⁶ См.: Владимирские ведомости. 2011. 17 дек.

¹⁶⁷ См.: Ведомости Государственного совета Татарстана. 2004. № 4–5. Ст. 238.

¹⁶⁸ См.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 27.

«Государственный долг Санкт-Петербурга»¹⁶⁹, так и в специальных законодательных и иных правовых актах субъекта РФ (например, Закон Московской области от 31.10.2008 № 159/2008-ОЗ «О долге Московской области»¹⁷⁰ (далее — Закон о долге Московской области), Закон Ставропольского края от 30.07.2008 № 54-кз «О порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края»¹⁷¹ (далее — Закон о порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края), постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14.12.2001 № 317 «О мерах по регулированию долговых обязательств Республики Башкортостан»¹⁷²).

Кроме того, важное значение для регулирования отношений регионального государственного кредита имеют ежегодно принимаемые законы о бюджете на очередной финансовый год и (или) плановый период, в которых указываются предельный размер государственного долга субъекта РФ и другие показатели государственного кредита.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, 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 трактовке, в том числе отношения по поводу осуществления государственных заимствований субъекта РФ и предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий субъекта РФ. На федеральном уровне установлены определенные ограничения на масштабы региональной долговой деятельности, что обусловлено ее влиянием на реализацию государственной долговой

¹⁶⁹ См. также Закон Республики Ингушетия от 31.12.2008 № 40-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Ингушетия» (см.: Ингушетия. 2009. № 7); Закон Республики Коми от 01.10.2007 № 88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» (см.: Республика. 2007. № 187); Закон Чеченской Республики от 14.07.2008 № 39-РЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике» (см.: Вести Республики. 2008. № 152–154).

¹⁷⁰ См.: Ежедневные новости. Подмосковье. 2008. № 240.

¹⁷¹ См.: Ставропольская правда. 2008. № 166–167.

¹⁷² См.: Ведомости Государственного Собрания, президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2002. № 1 (139). Ст. 86.

политики РФ в целом. Долговые обязательства перестали рассматриваться в качестве доходных источников бюджета, а отнесены законодателем в силу их экономического и правового содержания к источникам финансирования дефицита бюджета.

Вместе с тем следует иметь в виду, что система нормативно-правового регулирования региональной кредитной деятельности продолжает развиваться, подтверждением чему, в частности, может служить меняющаяся под воздействием экономической конъюнктуры позиция федерального законодателя в отношении прав субъектов РФ на выход на международный рынок капитала, в том числе с рублевыми облигационными займами, а также на предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам, о чем более подробно будет изложено в последующих главах настоящего диссертационного исследования.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ, СКЛАДЫВАЮЩИХСЯ В ПРОЦЕССЕ ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Государственные заимствования субъекта Российской Федерации

Использование такого инструмента сбалансированности бюджета, как государственные заимствования, осуществление которых неминуемо влечет за собой образование государственного долга, присуще в той или иной степени всем странам мира.

И это неудивительно, ведь любому государству, даже экономически развитому, знакома проблема бюджетного дефицита. Конечно, идеалом является полное соответствие полученных доходов произведенным расходам. Но реальность далека от идеала, а экономический лозунг «Жить по средствам!» не применим к такому организму, как публично-правовое образование, призванному обслуживать публичные интересы общества. По объективным причинам расходы могут превышать реально имеющиеся доходы, и тогда государство начинает изыскивать дополнительные денежные ресурсы для покрытия необходимых расходов, прибегая в том числе к государственным заимствованиям.

Более того, английский экономист Дж. М. Кейнс даже рекомендовал проводить политику дефицитного финансирования, преднамеренно повышая государственные расходы над доходами и поддерживая дефицит бюджета, в целях увеличения размеров совокупного спроса и «взбадривания» экономики. Вместе с тем стоит оговориться, что впоследствии масштабы данного явления вызвали мощную критику со стороны как ученых-экономистов, так и политиков¹⁷³.

¹⁷³ Подробнее см.: Государственный и муниципальный долг: теория, методология, практика : учеб. пособие / сост. С. Н. Солдаткин. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2008. С. 9.

Так или иначе государственный долг, являющийся следствием привлечения заемных средств, уже давно не воспринимается как абсолютное зло. Среди ученых еще дореволюционной эпохи сложилось рациональное отношение к данному феномену. Так, В. А. Лебедев писал: «Он (государственный долг. — А. Б.) — нормальное явление в финансовом хозяйстве каждого цивилизованного государства»¹⁷⁴. В свою очередь, М. Ф. Орлов призывал с осторожностью относиться к использованию государством кредитного механизма: «...система кредита имеет свои пределы, и сии пределы означены точно и резко. Долг государства должен быть соразмерен с силами государства, и при одной только сей соразмерности он может быть для народа источником могущества и богатства...»¹⁷⁵. Современная финансово-правовая наука также исходит из неотъемлемости государственного долга от экономики любой страны, при этом исследуются и положительные, и отрицательные стороны государственного долга в целях выработки разумной государственной долговой политики как составной части финансовой политики государства¹⁷⁶.

Определения понятия «государственный долг», встречающиеся в доктринальных и позитивных источниках права, чаще всего представляют собой собирательную дефиницию, формулируемую через перечисление или объединение долговых обязательств, входящих в состав государственного долга.

Например, Ю. А. Данилов указывает, что государственный долг — «это совокупность обязательств государства перед внешними и внутренними субъектами по сделкам, носящим возвратный, срочный и возмездный характер»¹⁷⁷. Ю. А. Крохина предлагает более конкретное определение государственного долга РФ — это совокупность долговых обязательств Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными

¹⁷⁴ См.: *Лебедев В. А.* Финансовое право : в 4 т. М., 2000. Сер. «Золотые страницы финансового права России». Т. 2. С. 207.

¹⁷⁵ *Орлов М. Ф.* Указ. соч. С. 326.

¹⁷⁶ См., напр.: *Махмутова Э. Х.* Указ. соч. С. 51, 55–56; *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 109.

¹⁷⁷ *Данилов Ю. А.* Рынки государственного долга: Мировые тенденции и российская практика. М. : ГУ ВШЭ, 2002. С. 68.

субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией¹⁷⁸. Данное определение практически полностью соответствует легальной дефиниции государственного долга Российской Федерации, закрепленной в ст. 97 БК.

Кроме того, законодатель в ст. 6 БК дает обобщенное определение понятия государственного (муниципального) долга, ограничиваясь перечислением долговых обязательств, его образующих, но уже без идентификации сторон долговых отношений: государственный (муниципальный) долг — обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с установленными видами долговых обязательств, принятые на себя Россией, субъектом РФ или муниципальным образованием.

Между тем в юридической литературе используются и более узкие подходы к определению рассматриваемого понятия. Так, Э. Х. Махмутова в своем диссертационном исследовании пишет: «Предметом финансово-правового регулирования в сфере государственного долга являются отношения, которые складываются в процессе привлечения государством дополнительных финансовых ресурсов физических лиц и организаций на принципах добровольности, срочности, возвратности и возмездности для покрытия дефицита бюджета, а также для погашения долговых обязательств»¹⁷⁹. Ю. К. Цареградская предлагает рассматривать государственный долг как юридическую форму финансового обязательства общественно-территориального субъекта, являющуюся финансово-правовым следствием кредитных отношений, обладающую специфическими признаками¹⁸⁰.

Следует заметить, что такое отношение к государственному долгу в полной мере применимо только к одной из его частей — государственным заимствованиям, поскольку отношения по государственному гарантированию,

¹⁷⁸ См.: Крохина Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. 2003. № 2.

¹⁷⁹ Махмутова Э. Х. Указ. соч. С. 53.

¹⁸⁰ См.: Цареградская Ю. К. Государственный долг России в контексте бюджетного законодательства: специфика правового регулирования // Финансовое право. 2016. № 1.

также приводящие к образованию государственного долга, не являются по своей природе «кредитными отношениями» и не имеют целью «привлечение дополнительных финансовых ресурсов», а служат иным источником финансирования дефицита бюджета. Как видится, подобные представления о государственном долге главным образом можно объяснить тем, что государственные заимствования выступают основным источником формирования государственного долга. Однако нам все-таки ближе легальное определение государственного долга, отражающее реальную картину структуры государственного долга.

Необходимо обратить внимание на то, что в силу федеративного устройства Российской Федерации понятием государственного долга в России охватывается не только федеральный долг, но и субфедеральный (региональный) долг. При этом федеральный и региональный долги в Российской Федерации отличаются автономностью, так как согласно нормам ст. 126 ГК, ст. 102 БК Россия не отвечает по долговым обязательствам субъектов РФ, равно как субъекты РФ не отвечают по долговым обязательствам Российской Федерации, а также по долговым обязательствам друг друга¹⁸¹.

М. В. Бездворных в качестве примера альтернативного варианта государственного регулирования долговой деятельности приводит опыт Федеративной Республики Германия (ФРГ), финансовая система которой наиболее сходна с финансовой системой РФ, где государство, напротив, отвечает по обязательствам земель. Автор подчеркивает, что существующую в Российской Федерации систему распределения бремени ответственности по долговым обязательствам отличает определенная суверенность проводимой региональными властями долговой политики¹⁸².

Мнение М. В. Бездворных вполне справедливо, ведь формально действующее законодательство РФ четко закрепляет, что долговые

¹⁸¹ Исключение из указанного правила составляют случаи выдачи государственной гарантии одним публично-правовым образованием другому.

¹⁸² См.: *Бездворных М. В.* Правовое регулирование института государственных долговых обязательств как источника финансирования дефицита регионального бюджета: на примере Республики Карелия : дис. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008. С. 132.

обязательства Российской Федерации и ее субъекта полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в федеральной и региональной собственности имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета (ч. 1 ст. 102 БК). Однако это совсем не означает, что Российская Федерация и входящие в нее публично-территориальные образования существуют в отрыве друг от друга. Напротив, между ними имеется неразрывная связь, обуславливающая в том числе наличие бюджетной системы РФ.

Конституционный Суд РФ отмечает: «Бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно — они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов...» (Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»).

Так, например, в условиях наблюдаемой экономической нестабильности Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов предлагается в целях сокращения долговой нагрузки региональных бюджетов в указанном периоде замещать бюджетными кредитами из федерального бюджета коммерческие кредиты, взятые субъектами РФ, с одновременным снижением платы за пользование бюджетными кредитами. Подобная схема рефинансирования накопленного субъектом РФ долга является антикризисной мерой, направленной на недопущение возникновения просроченной задолженности по региональным долговым обязательствам и тем самым на предотвращение дефолта субъекта РФ.

В случае же если просроченная задолженность по долговым обязательствам субъекта РФ все-таки образовалась, то при наличии предусмотренных федеральным законом условий и в рамках установленной процедуры в таком регионе федеральным центром вводится временная финансовая администрация, призванная содействовать восстановлению платежеспособности данного субъекта РФ¹⁸³.

Тем не менее самым рациональным способом обеспечения долговой устойчивости регионов, на наш взгляд, является федеральное правовое регулирование, содержащее ограничения, блокирующие принятие субъектом РФ долговых обязательств на невыгодных для него и, как следствие, для всего государства условиях. Правовой регулятор в финансово-кредитной сфере, которым наделена Российская Федерация в силу п. «ж» ст. 71 Конституции, как представляется, должен служить надежным барьером на пути бесконтрольного увеличения долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ, а его действенное применение не требует принятия оперативных мер по восстановлению платежеспособности субъекта РФ и финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета. Однако, учитывая тот факт, что государственный кредит все-таки выступает самостоятельным способом обеспечения сбалансированности регионального бюджета и регулирования экономики, необходимо заметить, что накладываемые федеральным законом ограничения на кредитную деятельность субъектов РФ не должны быть произвольными и избыточными.

Структура государственного долга субъекта РФ представлена государственными заимствованиями и государственными гарантиями¹⁸⁴.

¹⁸³ В настоящее время отсутствуют прецеденты введения финансовой администрации в субъекте РФ, на что обращается внимание в юридической литературе и что обуславливается некоторыми авторами неэффективностью данного инструмента, в том числе из-за достаточно высоких пороговых значений для введения в регионе временной финансовой администрации (уровень просроченной задолженности должен превышать 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта РФ) и невозможности инициирования данной процедуры кредиторами соответствующего субъекта РФ (см., например: *Поветкина Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 8; *Глазков С.* Вперед к дефолту! Закон дает добро // Рынок ценных бумаг. 2004. № 7; *Попова Е. А.* Особенности кредитования государственных и муниципальных образований // Банковское кредитование. 2013. № 3; *Солдаткин С. Н.* Регулирование размера заимствований и долговых обязательств субъектов Российской Федерации как фактор экономической безопасности // Безопасность бизнеса. 2012. № 4.

¹⁸⁴ Данный тезис основан на положениях ч. 2 ст. 99 БК. См. также ст. 14 Закона Вологодской области от 19.02.2008 № 1758-ОЗ «О бюджетном процессе в Вологодской области» (см.: Красный Север. 2008. № 23–24).

В соответствии с ч. 6 ст. 103 БК под государственными заимствованиями субъекта РФ понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ. Иначе говоря, к государственным заимствованиям в структуре регионального долга относятся государственные ценные бумаги субъекта РФ, бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ из других бюджетов бюджетной системы РФ, и кредиты, полученные субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (ч. 2 ст. 99 БК). Следуя установленному законодателем видовому многообразию долговых обязательств субъекта РФ, можно заключить, что государственные заимствования субъекта РФ составляют основу регионального долга.

Е. В. Соловова в своем диссертационном исследовании отмечает несовершенство формулировки легального определения государственных (муниципальных) заимствований, указывая на противоречия «с положениями Гражданского кодекса РФ, посвященными договору государственного (муниципального) займа, согласно которым договор государственного (муниципального) займа заключается путем приобретения государственных (муниципальных) ценных бумаг, в то время как бюджетное законодательство, определяя государственные и муниципальные заимствования через категорию займа, указывает на возможность их возникновения и в иных формах»¹⁸⁵. В этой связи ученый предлагает дополнить дефиницию понятий государственных и муниципальных заимствований, содержащуюся в БК, определив их как долговые обязательства Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Соловова Е. В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.

¹⁸⁶ Подробнее см.: *Ее же*. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : монография. М. : Проспект, 2015.

Данное предложение, по нашему мнению, представляется необоснованным и по этой причине не находит своей поддержки в настоящей работе. Формулируя в ст. 103 БК понятие государственных (муниципальных) заимствований, законодатель, наоборот, четко определил, что они могут существовать в двух формах — государственный (муниципальный) заем и кредит, поэтому никакой терминологической путаницы и тем более противоречия норм ст. 103 БК и ст. 817 ГК нет. Кроме того, дополнение определения понятий государственных (муниципальных) заимствований формулировкой «долговые обязательства Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования» считаем избыточным в силу того, что понятие государственных заимствований является собирательным и складывается, как мы выше указывали, из государственных ценных бумаг, бюджетных кредитов и кредитов от иных субъектов права, обязательства по которым согласно ч. 2 ст. 98, ч. 2 ст. 99, ч. 2 ст. 100 БК как раз и представляют собой виды государственных (муниципальных) долговых обязательств.

Государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг (иначе говоря, секьюритизированная форма государственных заимствований), выступают основным источником формирования публичного долга многих современных государств. В Соединенных Штатах Америки (США) данный тезис нашел свое отражение в самом определении понятия государственного долга (*national debt*), под которым понимается совокупность всех ценных бумаг, облигаций, нот, векселей, выпущенных Казначейством США¹⁸⁷. Указанный тезис, несомненно, применим также к Российской Федерации — крупнейшему заемщику капитала как внутри страны, так и за ее пределами. По справедливому замечанию Э. Х. Махмутовой, рынок государственных долговых ценных бумаг является исключительно важным элементом экономической структуры страны с рыночной экономикой¹⁸⁸.

¹⁸⁷ См.: *Peter Tanous and Jeff Cox. Debt, deficits and the demise of the American economy.* John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2011. P. 2.

¹⁸⁸ См.: *Махмутова Э. Х. Указ. соч. С. 61.*

Исходя из положений действующего законодательства РФ государственные и муниципальные ценные бумаги в России могут быть эмитированы только в виде облигаций¹⁸⁹. При этом наименование, данное ценной бумаге при выпуске, роли не играет. Так, О. В. Ишутина подчеркивает, что «все виды государственных и муниципальных ценных бумаг, которые при выпуске не были названы облигациями по характеру удостоверенных прав, безусловно, ими являются»¹⁹⁰. А. В. Габов также отмечает, что по логике ст. 817 ГК государственные ценные бумаги всегда выпускаются в форме бумаг облигаторной природы¹⁹¹. Рынок региональных государственных ценных бумаг в настоящее время представлен в основном государственными облигациями внутреннего займа различных видов¹⁹².

Напомним, что до 1997 г. в России широко была распространена практика выпуска векселей¹⁹³. Международная практика свидетельствует о том, что указанный инструмент финансирования дефицита бюджета используется и по сей день. Например, в Канаде краткосрочные долговые обязательства представлены казначейскими векселями — краткосрочными сертификатами задолженности, выпускаемыми правительством Канады номиналом от 1 тыс. до 1 млн дол. на срок, не превышающий обычно один год (на 91, 182

¹⁸⁹ Подробнее см.: *Богданова А. В.* 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» // Публично-правовые исследования. 2013. № 1. С. 55–86.

¹⁹⁰ *Ишутина О. В.* Государственные и муниципальные ценные бумаги: вопросы правовой идентификации : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 45.

¹⁹¹ При этом названный ученый считает неправильным с теоретической точки зрения отождествление понятий «государственная ценная бумага» и «государственная облигация» и разделяет позицию современных авторов о необходимости изменения подхода к определению государственных ценных бумаг (подробнее см.: *Габов А. В.* Проблемы гражданско-правового регулирования отношений на рынке ценных бумаг : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 276–278).

¹⁹² См. постановление Администрации Томской области от 26.04.2012 № 161а «О выпуске облигаций биржевого внутреннего займа» (см.: Томские новости. 2012. № 17); постановление Правительства Республики Башкортостан от 14.03.2014 № 104 «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций Государственного облигационного (внутреннего) займа Республики Башкортостан 2014 года с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга» (см.: Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2014. № 11 (449). Ст. 493); постановление Правительства Москвы от 22.01.2013 № 18-ПП «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций Городского облигационного (внутреннего) займа Москвы с постоянным купонным доходом» (см.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 5); постановление Правительства Москвы от 22.01.2013 № 17-ПП «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций Городского облигационного (внутреннего) займа Москвы с переменным купонным доходом» (см.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 5).

¹⁹³ См. § 3 гл. 1 настоящего диссертационного исследования.

и 364 дня)¹⁹⁴. Некоторые ученые также предлагают возобновить выпуск векселей в России. Например, М. Е. Можарова отмечает, что векселя, выпускаемые в целях покрытия временных кассовых разрывов, могут стать альтернативой краткосрочным облигациям¹⁹⁵.

Между тем необходимо отметить, что для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении региональных бюджетов, ежегодно из федерального бюджета выделяются бюджетные кредиты субъектам РФ. Кроме того, с 2014 г. Федеральным казначейством предоставляются краткосрочные бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ, целью которых также служит покрытие временных кассовых разрывов при исполнении региональных бюджетов. Думается, что текущую нехватку денежных ресурсов, обусловленную простым несовпадением поступлений доходов со временем совершения расходов, правильнее восполнять именно путем бюджетного кредитования, в том числе в рамках управления ликвидностью счетов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществляемого в целях повышения эффективности использования бюджетных средств. На наш взгляд, рыночный долговой инструмент, коим является вексель, в данном случае будет более затратным и, как показала история, менее контролируемым, а следовательно, рискованным способом финансирования так называемого текущего дефицита бюджета субъекта РФ.

Представляется целесообразным проанализировать структуру государственных долгов субъектов РФ, с тем чтобы убедиться, насколько справедливо для регионов ранее отмеченное мнение о том, что государственные займы являются самой распространенной формой государственных заимствований.

Прежде всего следует заметить, что более характерным для субъектов РФ в настоящее время является государственный внутренний долг, что обусловлено сознательной долговой политикой Российской Федерации начала

¹⁹⁴ См.: *Козырин А. Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009. С. 105.

¹⁹⁵ См.: *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 118–119.

XXI в. Об этом, в частности, говорят данные Минфина России: по состоянию на 1 марта 2016 г. объем государственного долга субъектов РФ составляет 2 407 421 133,15 тыс. руб., и из них только 34 139 948,94 тыс. руб. приходится на региональный внешний долг¹⁹⁶.

Структура регионального долга зависит от особенностей экономического развития конкретного региона. Так, например, государственный долг Владимирской области значится в размере 4 493 416,77 тыс. руб. и представлен исключительно нерыночным инструментом финансирования дефицита бюджета — бюджетными кредитами. Аналогично в Республике Татарстан удельный вес в объеме государственного долга данного региона (92 328 266,33 тыс. руб.) занимают бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы РФ на общую сумму 81 343 455,45 тыс. руб. Помимо этого, государственный долг Республики Татарстан формируют также обязательства по государственным гарантиям, в то время как долговые обязательства в виде государственных ценных бумаг и кредитов кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций в структуре регионального долга не значатся.

Иным образом выглядит структура государственного долга г. Москвы. Превалирующим видом долговых обязательств указанного субъекта РФ являются государственные облигационные займы (86 565 497,00 тыс. руб.), вторую позицию в структуре государственного долга г. Москвы занимают кредиты от иностранных банков (33 770 743,60 тыс. руб.) и, наконец, третью — бюджетные кредиты (21 449 074,58 тыс. руб.). При этом государственные облигационные займы и бюджетные кредиты формируют государственный внутренний долг г. Москвы, а кредиты от иностранных банков составляют государственный внешний долг¹⁹⁷.

Кроме того, анализ используемых субъектами РФ форм привлечения в бюджет дополнительных денежных ресурсов для покрытия бюджетного

¹⁹⁶ См.: Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 25.03.2016).

¹⁹⁷ См.: Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований (по состоянию на 1 марта 2016 г.) // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2016/ (дата обращения: 25.03.2016).

дефицита показывает, что наибольший объем привлеченных средств в составе государственных долгов субъектов РФ приходится на бюджетные кредиты (987 383 077,71 тыс. руб.), следом идут кредиты, полученные от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (879 551 831,62 тыс. руб.), и последнее место в структуре государственных заимствований субъектов РФ в составе региональных долгов в РФ принадлежит государственным ценным бумагам субъектов РФ (430 473 954,25 тыс. руб.). При этом бюджетные кредиты являются «пионерами» также по частоте использования среди регионов (только 5 из 85 субъектов РФ не имеют в структуре государственного долга обязательств по бюджетным кредитам, привлеченным в региональный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ), 71 из 85 субъектов РФ имеют в составе субфедерального долга кредиты кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций и только в 37 из 85 регионов наблюдаются долговые обязательства в виде государственных ценных бумаг субъектов РФ¹⁹⁸.

Приведенные статистические данные Минфина России показывают, что в настоящее время менее половины всех субъектов РФ размещают облигационные займы, что говорит о недостаточной доступности данного инструмента финансовой деятельности и, как следствие, о неприменимости к региональному долгу субъекта РФ вышеупомянутого тезиса о превалировании государственных займов в сравнении с иными формами заимствований.

Действительно, практика реализации субъектом РФ права финансировать дефицит своего бюджета посредством эмиссии государственных ценных бумаг связана со значительными процедурными ограничениями, установленными федеральным законодательством. Для возникновения обязательств по государственным ценным бумагам субъекта РФ в силу положений законодательства РФ о ценных бумагах, в том числе Закона об особенностях эмиссии, требуется прохождение процедуры эмиссии, сопровождающейся

¹⁹⁸ См.: Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований (по состоянию на 1 марта 2016 г.).

рядом последовательных этапов, включающих, в частности, государственную регистрацию в Минфине России нормативного правового акта субъекта РФ, содержащего условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг соответствующего субъекта РФ.

Государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта РФ представляет собой согласование Российской Федерацией эмиссии облигационных займов субъекта РФ после проведения анализа соблюдения субъектом РФ установленных федеральным законодательством ограничений. В. В. Загуменная считает, что «процедура государственной регистрации является неотъемлемым элементом механизма регулирования рынка государственных ценных бумаг, позволяющим осуществить не только предварительный контроль соблюдения требований законодательства РФ при эмиссии государственных ценных бумаг, но и создающим информационную базу для текущего регулирования обращения государственных ценных бумаг»¹⁹⁹.

В свою очередь, осуществление государственных заимствований путем заключения кредитных соглашений не сопровождается особенными процедурными сложностями²⁰⁰. Кроме того, как пишет Д. Л. Хейло, при заключении кредитных договоров «государство не несет дополнительных издержек, связанных с привлечением заемных средств, как это происходит в случае размещения государственных ценных бумаг: оплата услуг агента, организатора торговли или биржи»²⁰¹.

Между тем следует оговориться, что, несмотря на отсутствие предварительного контроля со стороны федерального центра за осуществлением государственных заимствований в форме привлечения кредитов, подобно тому, что действует в рамках регистрации условий эмиссии

¹⁹⁹ Загуменная В. В. Нормативно-правовая база заимствований субъектов РФ: состояние, пути совершенствования // Рынок ценных бумаг. 2006. № 16 (319). С. 72.

²⁰⁰ Исключения составляют случаи осуществления государственных заимствований субъекта РФ в форме бюджетных кредитов и кредитов от иностранных банков. Положения ст. 93.2 и 104 БК налагают дополнительные ограничения, подлежащие соблюдению со стороны субъекта РФ. Поэтому далее при сравнении с эмиссией государственных ценных бумаг речь будет идти о кредитных соглашениях с кредитными организациями.

²⁰¹ Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 146.

и обращения государственных ценных бумаг субъекта РФ, не стоит забывать о необходимости соблюдения базовых требований бюджетного законодательства, предъявляемых к субъекту РФ как к участнику рынка долговых обязательств, предусмотренных ст. 106, 107, 111, 112 БК. Кроме того, на основании положений ст. 121 БК финансовые органы субъектов РФ обязаны ежемесячно передавать в Минфин России информацию из долговых книг, тем самым Минфин России располагает оперативными данными о долговой ситуации в регионах (см. приказ Минфина России «Об утверждении Порядка передачи Министерству финансов Российской Федерации информации о долговых обязательствах, отраженной в государственной долговой книге субъекта Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований»).

Представляется, что низкий уровень использования регионами такого способа финансирования дефицита бюджета, как эмиссия государственных ценных бумаг, обусловливается не только наличием более сложной процедуры по сравнению с кредитным механизмом привлечения дополнительных средств в бюджет. Немаловажную роль, как мы указывали ранее, играет уровень экономического развития конкретного региона, а также инвестиционная привлекательность выпускаемых облигационных займов, поскольку успех размещения государственных ценных бумаг на рынке зависит от интереса инвестора к данному финансовому инструменту. Так, в начале 90-х гг. прошлого столетия в отсутствие тогда еще системных законодательных ограничений на масштабы долговой деятельности регионов²⁰² приступившие к осуществлению заимствований субъекты РФ как раз столкнулись с проблемами неполного размещения выпущенных займов²⁰³.

Говоря о законодательных ограничениях в сфере региональной долговой деятельности, стоит уделить внимание государственным внешним заимствованиям субъекта РФ.

²⁰² Подробнее см. § 3 гл. 1 настоящего диссертационного исследования.

²⁰³ См.: Вавилов Ю. Я. Указ. соч. С. 202.

Чрезмерный либерализм в вопросе осуществления региональных внешних заимствований и, как следствие, активная практика привлечения внешних займов и кредитов органами государственной власти субъектов РФ в конце XX в. привели к неконтролируемому росту регионального внешнего долга. Опасность негативного влияния заимствований регионов на показатели долговой устойчивости государства в целом послужила основанием для введения соответствующих запретов путем внесения поправок в БК. Так, субъекты РФ лишились права финансировать дефицит своих бюджетов за счет осуществления заимствований на международном рынке капитала²⁰⁴.

На протяжении всего срока действия данных законодательных запретов и ограничений была предпринята не одна попытка их преодоления²⁰⁵. Однако правомочие по осуществлению региональных внешних заимствований не только в целях рефинансирования прежней задолженности, но и в целях финансирования дефицита бюджета было «возвращено» субъектам РФ только спустя десятилетие (см. ст. 1 Закона о внесении изменений в БК № 63-ФЗ). При этом оно обусловлено целым рядом ограничений, закрепленных в ст. 104 БК, которые, к слову сказать, за последние несколько лет уже претерпели определенные изменения (см. федеральные законы от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»²⁰⁶ (далее — Закон о внесении изменений в БК № 104-ФЗ), от 24.11.2014 № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений»²⁰⁷). В настоящее время к таким ограничениям²⁰⁸ относятся:

²⁰⁴ Согласно ст. 2 Закона о внесении изменений в БК № 116-ФЗ за регионами было оставлено право заимствовать на внешнем рынке только для погашения ранее привлеченных внешних долговых обязательств, т. е. в целях рефинансирования прежней внешней задолженности.

²⁰⁵ Подробнее см.: *Богданова А. В.* Проблемы правового регулирования государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации // Реформы и право. 2013. № 1. С. 19–24.

²⁰⁶ См.: СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2331

²⁰⁷ См.: Там же. 2014. № 48. Ст. 6656.

²⁰⁸ Помимо вышеупомянутых базовых требований, сформулированных в ст. 106, 107, 111, 112 БК.

1) приоритетность размещения на международных рынках капитала государственных ценных бумаг РФ перед размещением внешних облигационных займов субъекта РФ;

2) наделение правом осуществления внешних заимствований в целях финансирования дефицита бюджета субъекта РФ и погашения внешнего долга субъекта РФ только субъектов РФ, не являющихся в очередном финансовом году получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ, в противном случае допустимо осуществление государственных внешних заимствований субъекта РФ исключительно в целях обеспечения погашения внешнего долга субъекта РФ²⁰⁹;

3) отсутствие в структуре регионального долга просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ²¹⁰;

4) получение кредитного рейтинга не менее чем от двух международных рейтинговых агентств не ниже уровня, устанавливаемого Правительством РФ²¹¹.

После вступления в силу положений о праве субъектов РФ на осуществление внешних заимствований, в том числе в целях финансирования дефицита регионального бюджета (см. ст. 5 Закона о внесении изменений в БК № 63-ФЗ), исходя из установленных бюджетным законодательством ограничений, потенциально в 2012 г. стал возможным выход на международный рынок капитала только для шести субъектов РФ. При этом для пяти из них (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ) речь шла о финансировании дефицита соответствующего бюджета и

²⁰⁹ Ранее законодателем предъявлялось требование о непревышении расчетной доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в составе собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

²¹⁰ Подобное ограничение также закреплено в ч. 1 ст. 93.2 и ч. 1 ст. 115.2 БК применительно к порядку и условиям предоставления бюджетных кредитов и государственных и муниципальных гарантий соответственно.

²¹¹ Согласно п. 1 постановления Правительства РФ от 20.01.2014 № 40 «О требованиях к минимальному уровню кредитных рейтингов субъектов Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2014. № 4 Ст. 387) уровень кредитного рейтинга субъекта РФ должен быть не ниже уровня аналогичных рейтингов, присвоенных международными рейтинговыми агентствами по международной шкале самой России.

погашении накопленных долговых обязательств, а для одного (Республика Башкортостан) — исключительно о рефинансировании внешнего долга²¹².

Вместе с тем, несмотря на все потенциальные возможности выхода г. Москвы на внешний рынок путем выпуска внешнего облигационного займа (с учетом соответствия требованиям, установленным бюджетным законодательством РФ), анализ динамики объемов государственного долга г. Москвы по видам долговых обязательств, представленной на официальном портале Правительства города Москвы²¹³, показывает, что государственный внешний долг г. Москвы в настоящее время представлен исключительно долговыми обязательствами по кредитам.

Как известно, внешний рынок притягателен для эмитентов, включая субъекты РФ, большими объемами спроса, относительно недорогими финансовыми ресурсами, в том числе невысокими процентными ставками, и значительной продолжительностью заимствований. Вместе с тем долговые операции на внешнем рынке всегда сопряжены с определенными рисками, связанными прежде всего с курсовыми колебаниями валюты. Как отмечается в литературе, при выходе эмитента на финансовый рынок с целью реализации своей стратегии заимствований целесообразно в первую очередь исследовать потенциал внутреннего рынка²¹⁴, который обеспечивает проведение заимствования в более знакомой эмитенту (и потому более предсказуемой и менее рискованной) финансовой среде в отношении не только валюты, но и процентных ставок, юридических вопросов, финансовых инструментов, участников рынка²¹⁵.

В этой связи в настоящие дни актуальность вопросов, связанных с выпуском субъектами РФ внешних облигационных займов, теряет свою

²¹² См.: Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 гг. // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (дата обращения: 18.01.2016).

²¹³ См.: Динамика и структура объемов государственного долга по видам долговых обязательств // Открытый бюджет Москвы : сайт. URL: http://budget.mos.ru/debt_types (дата обращения: 25.03.2016).

²¹⁴ См.: *Volker Muller-Scheessel. Domestic Vs. International Fund Raising Strategies* // European Regional & Municipal Financing Conference: Accessing International Capital Markets. Euromoney Publishing, 1995. P. 19–24.

²¹⁵ См.: *Костиков И. В. Сравнительный анализ государственного заимствования в развитых странах и России: региональный и местный уровень* : дис. ... канд. экон. наук. М., 1998. С. 60.

остроту. Заимствовать субъектам РФ на международных рынках капитала как никогда становится опасным с точки зрения последующего обслуживания таких долговых обязательств. К тому же понижение международных кредитных рейтингов РФ, явившееся следствием введения экономических санкций против России, не лучшим образом отражается на инвестиционной привлекательности российских ценных бумаг, не говоря уже о государственных ценных бумагах субъектов РФ.

Между тем считаем важным проанализировать установленные законом ограничения на осуществление внешних заимствований субъекта РФ в отрыве от настоящей политической и макроэкономической ситуации с тем, чтобы выработать стратегию на перспективу.

Имея в виду объективные риски, связанные с размещением внешних займов, представляется, что реализация правомочия по привлечению субъектом РФ внешних заимствований должна быть обусловлена определенным уровнем долговой устойчивости региона. Устанавливаемые законом ограничения, по сути, должны служить надежным правовым барьером на пути чрезмерного роста регионального внешнего долга. Перечисленные выше условия осуществления государственных внешних заимствований субъектов РФ, предусмотренные бюджетным законодательством РФ, в целом ориентированы на объективное отражение долговой устойчивости субъекта РФ, изъявившего желание финансировать дефицит своего бюджета за счет внешних источников. Однако законодательно установленный приоритет государственных внешних заимствований РФ при выпуске внешнего облигационного займа субъекта РФ явно выбивается из состава вышеуказанных требований и тем самым является фактором, создающим, на наш взгляд, необоснованные препятствия для участия динамично развивающихся субъектов РФ в качестве полноправных заемщиков на международном рынке капитала. Как говорилось выше, успех размещения государственных займов во многом зависит от их инвестиционной привлекательности. При этом конкурировать с самой Российской Федерацией трудно даже столичным

мегаполисам и подчас непосильно для других регионов. Ввиду этого данное ограничение отрицательным образом может сказаться на формировании благоприятного инвестиционного климата в регионах и мобилизации дополнительного капитала для развития региональной экономики.

По нашему мнению, именно соответствие субъекта РФ законодательно установленным требованиям, отражающим уровень его долговой устойчивости, должно быть определяющим в реализации права экономически развитого региона на осуществление внешних заимствований.

Таким образом, полагаем избыточным требование о соблюдении приоритета выпуска внешних облигационных займов Российской Федерации и по этой причине считаем необходимым исключить его из условий осуществления региональных внешних заимствований, содержащихся в ст. 104 БК. С данным предложением выступает также М. Е. Можарова, которая предлагает в целях исключения рисков, связанных со снижением общегосударственного кредитного рейтинга в случае неисполнения субъектом РФ принятых на себя внешних долговых обязательств, повысить ликвидность государственных ценных бумаг посредством предоставления государственных гарантий Российской Федерации в качестве обеспечения²¹⁶. Думается, гарантирование Российской Федерацией долговых обязательств субъекта РФ по внешним ценным бумагам также способно привлечь дополнительное внимание крупных инвесторов к финансовым инструментам региона.

Интересно также отметить, что Законом о внесении изменений в БК № 104-ФЗ в БК введена ст. 104.1, предусматривающая право субъектов РФ, не являющихся в очередном финансовом году получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ, осуществлять заимствования путем размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ в валюте РФ за границей. Данное право обусловлено теми же ограничениями, что и при осуществлении региональных внешних заимствований в иностранной валюте (ст. 104).

²¹⁶ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 116.

Учитывая традицию отнесения долговых обязательств на государственный внутренний или внешний долг в зависимости от валюты либо от субъектного состава обязательства²¹⁷, полагаем правильным государственные ценные бумаги субъекта РФ в валюте РФ, размещаемые за рубежом, считать внешними государственными долговыми обязательствами, так как, несмотря на то что они номинированы в национальной валюте, обязательство по уплате долга возникает перед нерезидентами. Вместе с тем прямого ответа на этот вопрос законодатель ни в ст. 6, ни в ст. 95, 99 БК не дает. Данный пробел, по нашему мнению, нуждается в восполнении.

Для полноты исследования государственных заимствований субъекта РФ представляется необходимым рассмотреть цели их осуществления.

Согласно ч. 2 и ч. 6 ст. 103 БК государственные заимствования субъекта РФ осуществляются в целях финансирования дефицита бюджета и погашения долговых обязательств. Несмотря на простоту изложения указанной нормы, положения данной статьи воспринимаются авторами весьма неоднозначно. В юридической и экономической литературе можно встретить абсолютно различные позиции относительно закрепленных действующим законодательством целей осуществления государственных заимствований.

Например, М. В. Бездворных в своем диссертационном исследовании обращает внимание на всякое отсутствие назначения по целевому использованию средств от размещенных государственных ценных бумаг, обуславливая это запретом, установленным в ст. 35 БК²¹⁸. С. Н. Солдаткин, напротив, отмечает, что российское бюджетное законодательство четко обозначает допустимые цели государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ — финансирование дефицита бюджета субъекта и (или) погашение имеющихся долговых обязательств²¹⁹. И, наконец, М. Е. Можарова, анализируя положения ст. 103 БК, заключает, что

²¹⁷ Подробнее см.: *Богданова А. В.* Государственный кредит в Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. А. А. Ялбулганова. М., 2014. С. 62–63.

²¹⁸ См.: *Бездворных М. В.* Указ. соч. С. 142.

²¹⁹ См.: *Солдаткин С. Н.* Указ. соч.

«действующим законодательством запрещен выпуск ценных бумаг в целях реализации инвестиционных проектов»²²⁰.

На наш взгляд, здесь правильнее вести речь не о запрете, а, скорее, об отсутствии конкретики. Если цель погашения долговых обязательств вполне ясна, то такое направление, как финансирование дефицита бюджета, отличается абстрактностью, на основании чего мы также не можем согласиться с приведенным выше тезисом С. Н. Солдаткина.

М. Е. Можарова, рассуждая о возможных целях осуществления государственных займов, указывает на то, что «эмиссия государственных (муниципальных) ценных бумаг, как правило, направлена на решение одной или нескольких задач, таких как: покрытие дефицита бюджета, покрытие временных кассовых разрывов, привлечение средств для финансирования крупных проектов, погашение и рефинансирование государственного долга»²²¹.

Мы же считаем, что все перечисленные ученым направления охватываются законодательно установленными целями — финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств. С учетом того, что дефицит бюджета определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов (ст. 6, 92 БК), временные кассовые разрывы²²² можно представить как текущий дефицит бюджета, соответственно, покрытие временных кассовых разрывов — как финансирование текущего дефицита бюджета. Что касается финансирования крупных проектов, то расходы на реализацию таких проектов в силу принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, закрепленного в ст. 35 БК, по общему правилу не увязываются с конкретными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета, поэтому вполне возможно, что осуществление тех или иных капитальных расходов осуществляется за счет привлеченных источников финансирования дефицита бюджета. И, наконец, рефинансирование

²²⁰ Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 120.

²²¹ Там же. С. 119.

²²² Согласно ст. 6 БК под временным кассовым разрывом понимается прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

государственного долга по своей природе направлено на обеспечение погашения ранее принятого государственного долга.

Между тем следует отметить, что указанный принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, означающий недопустимость увязывания расходов бюджета с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, содержит ряд исключений. В частности, к таковым относится использование средств целевых иностранных кредитов (заимствований). При этом стоит заметить, что законодатель при формулировании исключений из названного принципа опрометчиво упустил из виду бюджетный кредит, целевая направленность которого отмечена в других положениях БК (ч. 2 ст. 93.2, ст. 93.3, 93.5, 93.6). Таким образом, для некоторых форм государственных заимствований (бюджетных кредитов, целевых иностранных кредитов (заимствований) законом установлены более конкретные цели, чем «финансирование дефицита бюджета».

Представляется, что абстрактность формулировки «финансирование дефицита бюджета» дает довольно широкий простор для правоприменения, который не всегда может быть полезен для экономики. Так, Ю. Я. Вавилов пишет: «Еще одной проблемой субфедеральной системы заимствований являлось преимущественное использование средств на решение текущих бюджетных проблем. При таком положении вещей заимствованные ресурсы уходили безвозвратно, и погашать займы приходилось за счет налоговых поступлений. Между тем, заимствования могут способствовать созданию источников погашения займов напрямую (в случае использования средств на производственное строительство) или косвенно (через реализацию проектов по развитию городской инфраструктуры, улучшению условий ведения и развития частного бизнеса и т. п.)»²²³.

Следует обратить внимание на то, что в ФРГ действуют законодательные ограничения на направления использования заимствований. При этом более строгие ограничения установлены в отношении местного уровня власти,

²²³ Вавилов Ю. Я. Указ. соч. С. 203.

которому запрещено финансирование текущего дефицита. Муниципалитеты вправе осуществлять заимствования только для финансирования капитальных расходов или рефинансирования (хотя в определенных пределах допустимы займы для покрытия сезонных колебаний бюджетных поступлений)²²⁴.

О целях государственных заимствований задумывались в свое время дореволюционные ученые, оценивая выгодность или невыгодность использования такого способа сбалансирования бюджета, как государственный кредит. Дореволюционная наука исходила из необходимости производительного употребления привлеченных ресурсов в целях создания прочной доходной базы для обслуживания и погашения образовавшегося государственного долга²²⁵. Целевая направленность государственных заимствований остается предметом острых дискуссий и в настоящие дни. Многие современные авторы критикуют действующую систему целеполаганий в сфере государственных заимствований, характеризуя ее как систему, «дестабилизирующую экономику и понижающую уровень жизни населения», и отмечают необходимость возвращения к практике выпуска государственных займов под конкретные инвестиционные цели²²⁶.

Мы полностью разделяем позицию ученых о важности производительного использования полученных в результате осуществления государственных заимствований средств. Соблюдение инвестиционного характера заимствований должно быть приоритетным направлением долговой (заемной) политики государства.

Между тем при определении целей государственных заимствований, на наш взгляд, необходимо отталкиваться от характеристик конкретных инструментов заемного финансирования. Так, например, задачу покрытия временных кассовых разрывов, с которой сталкивается практически любое публично-правовое образование при исполнении бюджета, не следует решать

²²⁴ Подробнее см.: *Бездворных М. В.* Указ. соч. С. 127–128; *Циммерман Х.* Муниципальные финансы : учебник / пер. с нем. М. : Дело и сервис, 2003. С. 225–226.

²²⁵ Подробнее см. § 1 гл. 1 настоящего диссертационного исследования.

²²⁶ См., напр.: *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 120; *Ишутина О. В.* Указ. соч. С. 47; *Бескова И. А.* Анализ управления государственным внутренним долгом РФ // *Финансы.* 2001. № 2. С. 72–73.

посредством размещения облигационных займов и привлечения кредитов от кредитных организаций, т. е. за счет рыночных заимствований, более дорогостоящих с точки зрения их размещения и обслуживания, поскольку при трате заемных капиталов на покрытие текущих расходов не создаются доходные источники, позволяющие покрыть образовавшуюся задолженность, в том числе проценты. Финансирование так называемого текущего дефицита бюджета представляется обоснованным осуществлять исключительно в рамках бюджетного кредитования, льготного по своим условиям. В настоящее время, как мы ранее указывали, российская система сбалансирования бюджетов дополнена особым видом бюджетного кредита на пополнение остатков на счетах бюджетов субъектов РФ (ст. 93.6 БК). Кроме того, посредством бюджетного кредитования могут решаться некоторые острые социальные проблемы, требующие безотлагательного решения (например, ликвидация последствий стихийных бедствий и техногенных аварий).

В свою очередь, бюджетное кредитование в целях капитальных вложений или на реализацию иных возвратных проектов²²⁷, как представляется, не вполне соотнобразуется с принципом самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК)²²⁸. На наш взгляд, осуществление рыночных заимствований как раз должно иметь первоочередной целью финансирование инвестиционной деятельности²²⁹.

При этом привлечение государственных займов в целях финансирования возвратных проектов представляет особую актуальность для регионов. Как мы уже говорили, привлекательность региональных займов (вернее сказать, их непривлекательность) для потенциальных инвесторов является существенной проблемой нынешней региональной долговой политики. Решить эту проблему

²²⁷ Исключения составляют случаи предоставления бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) (ст. 93.5 БК).

²²⁸ Минфином России бюджетные кредиты рассматриваются как особый инструмент «антикризисной поддержки», отмечается, что ответственная и самостоятельная заемная политика региона предполагает, что основным и, по возможности, единственным источником заемных ресурсов являются рыночные ресурсы (подробнее см.: Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной / долговой политики от 18.12.2015 // Минфин России : офиц. сайт. — URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 18.01.2016).

²²⁹ Понятие инвестиционной деятельности закреплено в ст. 1 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (см.: СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096).

видится возможным, в частности, путем эмиссии государственных ценных бумаг субъекта РФ в целях реализации инвестиционных проектов социального значения. Выпуск подобных займов, по нашему мнению, позволит расширить круг потенциальных заемщиков субъекта РФ гражданами, проживающими на его территории, для которых ныне декларируемая цель — финансирование дефицита бюджета — является простым набором слов. М. Е. Можарова в качестве примера такого проекта приводит строительство спортивного комплекса²³⁰.

Таким образом, основываясь на изложенных выше аргументах, считаем, что сформулированная наиболее общим образом в ст. 103 БК цель осуществления государственных заимствований («финансирование дефицита бюджета») требует конкретизации ее нормативного содержания, поскольку абстрактность данной формулировки, дающая чрезмерно широкий простор для правоприменения, приводит к осуществлению неразумной государственной долговой (заемной) политики, выражающейся в использовании инструментов заемного финансирования преимущественно для покрытия текущих расходов, следствием чего является стремительное увеличение государственного долга, в особенности характерное для регионов в последние годы²³¹. Представляется, что цели осуществления государственных заимствований должны соотнобразовываться с характеристиками установленных законом форм государственных заимствований. В частности, задачу покрытия временного кассового разрыва следует решать исключительно посредством бюджетного кредитования, в том числе в рамках управления ликвидностью счетов бюджетов бюджетной системы РФ. В свою очередь, выпуск облигационных займов субъектов РФ в инвестиционных целях социального значения позволит привлечь дополнительное внимание граждан к региональным ценным бумагам, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению регионального фондового рынка. Данное нововведение также потребует расширения

²³⁰ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 121.

²³¹ См.: Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований от 01.03.2016 // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 25.03.2016).

установленного в ст. 35 БК перечня исключений из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета случаями осуществления государственных заимствований.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что государственные заимствования субъектов РФ составляют основу регионального долга в России. При этом наибольшей популярностью среди регионов согласно статистическим данным Минфина России пользуются нерыночные заимствования (бюджетные кредиты). В свою очередь, менее половины всех субъектов РФ в настоящее время имеют долговые обязательства по облигационным займам, что говорит о недостаточной доступности для регионов данного способа сбалансирования бюджета. Низкий уровень его использования обусловлен не только наличием более сложной процедуры по сравнению с кредитным механизмом привлечения дополнительных средств в бюджет, но и малой инвестиционной привлекательностью выпускаемых облигационных займов субъектов РФ.

С учетом названного тезиса сформулировано предложение о конкретизации закрепленной в ст. 103 БК цели осуществления государственных заимствований — «финансирование дефицита бюджета». Принимая во внимание приоритетность производительного употребления государством заемного капитала, выпуск облигационных займов субъектов РФ в инвестиционных целях социального значения позволит привлечь дополнительное внимание граждан к региональным ценным бумагам и, как следствие, укрепить региональный фондовый рынок в России.

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 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, а его действенное применение не требует принятия оперативных мер по восстановлению платежеспособности субъекта РФ и финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета. Между тем накладываемые федеральным законодателем ограничения на кредитную деятельность регионов должны быть, по нашему мнению, обоснованными и достаточными.

На этом основании, в частности, признано необоснованным и избыточным законодательно установленное требование о соблюдении приоритета государственных внешних заимствований РФ при выпуске внешнего облигационного займа субъекта РФ, содержащееся в ст. 104 БК, поскольку конкурировать с самой Российской Федерацией трудно даже столичным мегаполисам и подчас непосильно для других регионов. Представляется, что условия осуществления государственных внешних заимствований субъекта РФ должны быть ориентированы исключительно на отражение долговой устойчивости региона и соответствие именно таким требованиям должно быть определяющим в реализации права экономически развитого региона на финансирование дефицита бюджета за счет привлечения внешних займов и кредитов.

2.2. Государственные гарантии субъекта Российской Федерации

Государственная гарантия как вид государственного долгового обязательства составляет наименьший удельный вес в объеме государственного долга субъектов РФ, о чем говорят официальные данные Минфина России²³².

²³² В объеме государственного долга субъектов РФ, составляющем по состоянию на 1 марта 2015 г. 2 407 421 133,15 тыс. руб., размер долговых обязательств по государственным гарантиям субъектов РФ составляет лишь 101 286 350,04 тыс. руб. (см.: Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Минфин России : офиц. сайт. URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/ (дата обращения: 25.03.2016)).

Основной особенностью государственной гарантии, отличающей ее от иных видов долговых обязательств, по мнению М. Е. Можаровой, является их двойственный статус: «С одной стороны, гарантия представляет собой разновидность заимствований, с другой — способ обеспечения обязательств»²³³.

Данное утверждение уже не является в полной мере справедливым. Ранее мы указывали, что до 2008 г. государственные гарантии определялись через понятие государственных заимствований, что не соответствовало их экономическому и юридическому содержанию (ст. 89–90 БК)²³⁴.

Двойственность государственной гарантии, как отмечалось в гл. 1 настоящей работы, на наш взгляд, выражается в ее промежуточном положении: следствием отношений по предоставлению государственных гарантий является формирование государственного долга либо образование государственного долгового актива или так называемого «долга перед государством» (при наличии условия о праве регрессного требования гаранта к принципалу).

Э. Х. Махмутова, указывая на такие отличительные свойства государственных гарантий от государственных заимствований, как то, что «при государственных гарантиях исполнение гарантированных обязательств государством носит “вероятностный” характер, в отличие от отношений, где государство выступает заемщиком и безусловно должно исполнить долговое обязательство», подчеркивает, что на это различие ссылаются многие противники отнесения государственных гарантий к государственному долгу, так как на момент выдачи гарантии долгового обязательства еще не возникает²³⁵.

Действительно, в материальном смысле государственная гарантия становится государственным долгом только при наступлении оговоренного гарантийного случая. Поэтому в литературе применительно к государственным гарантиям можно встретить такие формулировки, как «условный долг»,

²³³ Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 129.

²³⁴ Подробнее об этом изложено в § 3 гл. 1 настоящего диссертационного исследования.

²³⁵ См.: Махмутова Э. Х. Указ. соч. С. 97.

«потенциальный долг», «вероятностный долг». Вместе с тем согласно положениям ст. 98 и 99 БК объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией или ее субъектом, включаются в объем федерального или регионального долга соответственно. Важно заметить, что в состав государственного долга законодатель включает общую сумму предоставленных государственных гарантий, а не тех, которые уже нуждаются в исполнении. Иными словами, для отнесения государственных гарантий на государственный долг точкой отсчета является не наступление гарантийного случая, а сама выдача государственной гарантии. В соответствии с ч. 4 ст. 115.2 БК законом о бюджете должны быть предусмотрены бюджетные ассигнования на возможное исполнение выданных государственных гарантий, т. е. резервируется сумма погашения долгового обязательства²³⁶.

Таким образом, первостепенная связь государственной гарантии с государственным долгом, по нашему мнению, сомнения не вызывает. Государственная гарантия изначально является государственным долговым обязательством, в силу которого государство как гарант обязуется исполнить за другое лицо обязательство перед третьим лицом, а уже потом при наличии условия о регрессе такое долговое обязательство может трансформироваться в право требования на возмещение суммы, уплаченной государством по гарантии²³⁷. Именно по этой причине государственные гарантии рассматриваются нами в разделе, посвященном государственному долгу.

Напомним, что правовое оформление в системе законодательства РФ государственная гарантия получила относительно недавно — со вступлением в

²³⁶ Лишним подтверждением сформулированного нами тезиса являются положения ч. 1 ст. 98.1, ч. 1 ст. 99.1 БК, предусматривающие списание с государственного долга долговых обязательств по государственным гарантиям с истекшим сроком.

²³⁷ Право требования гаранта к принципалу может возникнуть также в рамках уступки гаранту прав требования бенефициара к принципалу. Между тем при регрессном требовании в отличие от уступки прав требования возникает новое обязательство, а не смена лиц в основном обязательстве, что обуславливает ряд особенностей регресса, выгодно отличающих данный способ компенсации расходов бюджета при исполнении государственной гарантии от уступки (например, срок давности при регрессе начинает исчисляться со дня исполнения основного обязательства (п. 3 ст. 201 ГК), тогда как перемена лиц в обязательстве не меняет порядок исчисления срока давности (ст. 201 ГК); регрессное требование гаранта к принципалу по государственной гарантии подлежит обеспечению со стороны принципала (ч. 1 ст. 115.2 БК).

В этой связи при исследовании особенностей государственной гарантии автор фокусирует свое внимание на анализе условия государственной гарантии о праве регрессного требования гаранта к принципалу.

силу БК. До этого публично-правовые образования пользовались иным обеспечительным инструментом — поручительством. В науке до сих пор сравниваются данные способы обеспечения. При этом, как пишет И. В. Грачева, «гарантийное обязательство — это межотраслевое понятие, представляющее собой общественное отношение (обязательство), в силу которого одно лицо обязано исполнить обязательство за другое лицо в силу заключения договора, закона или одностороннего принятия на себя такого обязательства. Разновидностью гарантийных обязательств выступают банковская гарантия, поручительство и государственная гарантия, имеющие разную правовую природу»²³⁸.

Вопросы правовой природы отношений по предоставлению государственных гарантий как части правового института государственного кредита были подробно рассмотрены в гл. 1 настоящей работы, где нами был признан преимущественный публичный характер данных правоотношений. Тем не менее невозможно игнорировать определенную схожесть государственной гарантии не только с поручительством, но и с банковской гарантией²³⁹. Выделим некоторые общие черты и различия указанных видов обеспечения обязательств.

Прежде всего для отношений по предоставлению государственных и банковских гарантий характерен одинаковый категориально-понятийный аппарат. Способ обеспечения именуется гарантией. Субъектом предоставления обеспечения выступает гарант. При этом по сравнению с поручительством данный субъект правоотношений отличается специальностью: по государственной гарантии гарантом является государство в лице своих компетентных органов, по банковской гарантии — банк или иная кредитная организация, тогда как в качестве поручителя в силу закона может выступать

²³⁸ Грачева И. В. Государственная гарантия как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект // Юрид. мир. 2007. № 1. С. 41.

²³⁹ Согласно Федеральному закону от 08.03.2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1412) банковская гарантия теперь является разновидностью нового способа обеспечения исполнения обязательств — независимой гарантии, которая наряду с банками или иными кредитными организациями может выдаваться и другими коммерческими организациями. При этом сравнение государственной гарантии будет нами проведено именно с банковской гарантией, но с учетом вступивших в силу изменений в ГК.

любое лицо. В свою очередь, лицо, во исполнение обязательства которого предоставляется обеспечение, в отношениях по государственному и банковскому гарантированию называется принципалом, а лицо, в пользу которого предоставляется обеспечение, — бенефициаром.

Общими для всех обозначенных способов обеспечения исполнения обязательств является обязательность письменной формы соглашения о предоставлении соответствующего обеспечения, а также возможность обеспечения ими как уже возникших обязательств, так и тех, которые возникнут в будущем²⁴⁰.

Объем обязательств в рамках поручительства характеризуется наибольшим размером: поручитель по общему правилу отвечает перед кредитором в том же объеме, что и должник, включая уплату процентов, возмещение судебных издержек по взысканию долга и других убытков. При этом ответственность поручителя является солидарной, если законом или договором не предусмотрена субсидиарная ответственность. Государственная гарантия может также предусматривать субсидиарную или солидарную ответственность гаранта по обеспеченному им обязательству принципала. Однако предусмотренное государственной гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром ограничивается уплатой суммы неисполненных принципалом обязательств, но не более суммы, на которую выдана гарантия. В свою очередь, объем обязательств по банковской гарантии ограничен лишь уплатой суммы, на которую выдана гарантия.

К исполнившему обязательство поручителю переходят права кредитора по этому обязательству в том объеме, в котором поручитель удовлетворил требование кредитора. По общему правилу принципал по банковской гарантии также обязан возместить гаранту выплаченные в соответствии с условиями гарантии денежные суммы. При этом в случае предоставления государственной

²⁴⁰ В случае с предоставлением поручительства и государственной гарантии возможность обеспечения еще не возникших обязательств прямо предусмотрена законом (ст. 361 ГК, ч. 1 ст. 115 БК). В случае же с банковским гарантированием нормы гражданского законодательства РФ не содержат такого запрета.

гарантии наличие права регрессного требования гаранта к принципалу оговаривается при предоставлении гарантии.

Наконец, говоря о возмездности (платности) рассматриваемых гарантийных обязательств, заметим, что в отношениях по предоставлению поручительства поручитель, исполнивший обязательство, вправе требовать уплаты процентов и возмещения иных убытков, понесенных в связи с ответственностью должника. Применительно к банковской гарантии гражданское законодательство РФ не содержит запрета на взимание гарантом вознаграждения за выданную (исполненную) гарантию, что, исходя из диспозитивного метода правового регулирования, допускает предоставление банковской гарантии на возмездной основе²⁴¹. В то же время БК как основным источником правового регулирования бюджетных правоотношений, являющихся по своей правовой природе публичными, не предусмотрено какое-либо вознаграждение гаранта по государственной гарантии.

Таким образом, все рассмотренные способы обеспечения исполнения обязательств имеют ряд сходств и различий. При этом имеющиеся отличия во многом продиктованы различной целевой направленностью данных гарантийных обязательств. Государственные гарантии, как неоднократно отмечалось, направлены на стимулирование инвестиционной деятельности или реализацию иных социально-экономических функций, что, в частности, обуславливает отсутствие обязательного условия о возмездности государственной гарантии.

При этом важно подчеркнуть, что в настоящее время государство вправе обязываться по обязательствам третьих лиц исключительно посредством предоставления государственной гарантии. Договор поручительства, заключенный публично-правовым образованием после 31 декабря 1999 г., ничтожен в силу ст. 168 ГК (п. 5 постановления Пленума Высшего

²⁴¹ При этом в ранее действовавшей редакции ГК (ч. 2 ст. 369) возмездность рассматривалась в качестве обязательного условия банковской гарантии, не зависящего от исполнения гарантом обеспеченного обязательства.

Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»).

То обстоятельство, что от эффективности правового регулятора во многом зависит, трансформируется ли государственная гарантия из условного обязательства бюджета в материальный государственный долг, делает необходимым проанализировать условия предоставления государственных гарантий субъекта РФ, установленные бюджетным законодательством РФ.

Анализ положений БК позволяет выделить следующие обязательные условия предоставления государственных гарантий: принятие закона о бюджете, содержащего программу государственных гарантий; проведение анализа финансового состояния принципала; предоставление принципалом обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии; отсутствие у принципала, его поручителей (гарантов) просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом бюджетной системы РФ, по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, а также неурегулированных обязательств по ранее предоставленным государственным или муниципальным гарантиям.

Предоставлению государственных гарантий субъекта РФ предшествует *принятие закона о бюджете*, которым в силу ч. 6 ст. 107 и ч. 3 ст. 110.2 БК устанавливается верхний предел регионального долга по государственным гарантиям субъекта РФ, а также утверждается программа государственных гарантий субъекта РФ в валюте РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 117 БК государственные гарантии субъектов РФ предоставляются в пределах общей суммы предоставляемых гарантий, указанной в законе о региональном бюджете.

Программа государственных гарантий субъекта РФ в валюте РФ представляет собой перечень предоставляемых государственных гарантий субъекта РФ в валюте РФ на очередной финансовый год и плановый период. Отдельному отражению в данной программе подлежит каждое направление

гарантирования с указанием категорий и (или) наименований принципалов, объем которого превышает 10 млн руб. Согласно ч. 2 ст. 110.2 БК указанные гарантии могут быть реализованы только при условии их утверждения в составе программы государственных гарантий субъекта РФ в валюте РФ.

Следует обратить внимание на то, что согласно п. 3 ч. 5 ст. 99 БК региональный внешний долг формируется в том числе обязательствами по государственным гарантиям, предоставленным субъектом РФ в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте. Однако требование об утверждении программы государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте в качестве приложения к закону о бюджете субъекта РФ в БК отсутствует, что, на наш взгляд, не способствует упорядочению процедуры предоставления таких гарантий субъекта РФ и, как следствие, не позволяет повысить надежность принятых на себя субъектом РФ обязательств. Кроме того, при наличии детального, местами избыточного правового регулирования порядка осуществления государственных внешних заимствований субъекта РФ особенности порядка и условий предоставления государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте, являющихся наряду с заимствованиями источником роста государственного внешнего долга субъекта РФ, не получили должной правовой регламентации в нормах БК.

Не стоит забывать, что особенность государственных гарантий заключается в том, что они представляют собой условные обязательства бюджета, поэтому для нивелирования бюджетных рисков регионов и, тем самым, неповторения печального опыта российской долговой практики конца 1990-х гг., по нашему мнению, следует законодательно регламентировать процедуру предоставления субъектом РФ государственных гарантий в иностранной валюте, а также государственных гарантий, выдаваемых в обеспечение исполнения обязательств в иностранной валюте, и, в частности, предусмотреть, что условием реализации данных гарантий является их утверждение в составе программы государственных гарантий субъекта РФ в рамках закона о бюджете.

Поверхностность действующего бюджетного законодательства РФ в вопросе предоставления государственных гарантий субъектов РФ в иностранной валюте проявляется также во внутренней противоречивости норм БК, касающихся государственных гарантий субъекта РФ, предоставляемых в иностранной валюте или в обеспечение обязательств в иностранной валюте.

Так, в ч. 4 ст. 104 БК предусмотрено право субъекта РФ предоставлять государственные гарантии в иностранной валюте в обеспечение исполнения обязательств Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). Долговые обязательства субъекта РФ по указанным видам гарантий в силу прямого указания ч. 5 ст. 104 БК и корреспондирующим ей нормам ч. 4 ст. 99, ч. 4 ст. 117 БК относятся на государственный внутренний долг субъекта РФ, что соответствует устоявшемуся в науке и международной практике принципу резидентства, используемому в дополнение к валютному принципу при делении государственного долга на внутренний и внешний.

При этом в ч. 6 ст. 104 БК содержится указание на недопустимость предоставления государственных гарантий субъектов РФ в обеспечение обязательств, возникающих в иностранной валюте, а также государственных гарантий в иностранной валюте, за исключением случая гарантирования обязательств России в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), что противоречит ранее упомянутому положению ч. 5 ст. 99 БК о составе долговых обязательств, формирующих государственный внешний долг субъекта РФ.

Таким образом, налицо коллизия между нормой ч. 6 ст. 104 БК, исключающей возможность предоставления государственных гарантий субъектов РФ в иностранной валюте и в обеспечение обязательств, возникающих в иностранной валюте (кроме тех, что предоставляются России в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований)), и нормами п. 3 ч. 5 ст. 99 и ч. 2 ст. 95 БК, включающими объем таких долговых обязательств в состав государственного внешнего долга субъекта РФ и

относящими объем средств, направляемых на погашение указанных долговых обязательств, к иным источникам внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (в случае если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта РФ ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой прав требования бенефициара к гаранту) соответственно.

Для устранения сложившейся юридической коллизии представляется целесообразным изъять из ч. 6 ст. 104 БК необоснованно введенное ограничение на предоставление регионами государственных гарантий в иностранной валюте и дополнить ч. 4 ст. 117 БК нормой, аналогичной той, что содержится в ч. 4 ст. 116 БК, только применительно к государственным гарантиям субъектов РФ: «Общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте, включается в состав государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации как вид долгового обязательства».

Обязательным условием предоставления государственных гарантий БК называет *проведение анализа финансового состояния принципала*. Данный анализ проводится финансовым органом субъекта РФ в установленном им порядке либо привлеченным агентом, причем в силу нормы ч. 3 ст. 115.2 БК, изложенной в редакции Федерального закона от 22.10.2014 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»²⁴² (далее — Закон о внесении изменений в БК № 311-ФЗ), такой анализ носит не только предварительный, но и последующий характер.

Вместе с тем федеральным законодательством установлены два случая, когда анализ финансового состояния не является обязательным. Это предоставление государственных гарантий:

- для обеспечения обязательств по возмещению ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера;
- без права регрессного требования гаранта к принципалу.

²⁴² См.: СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5795.

С последним изъятием нам трудно согласиться. Получается, что данный анализ ориентирован на оценку достаточности у потенциального принципала по государственной гарантии средств для возмещения гаранту уплаченных по гарантии сумм в порядке регресса. Однако, на наш взгляд, анализ финансового состояния принципала в первую очередь должен отражать степень риска наступления гарантийного случая. Предоставление государственной гарантии в обеспечение исполнения обязательств непроверенного принципала в отсутствие условия о праве регрессного требования гаранта к принципалу увеличивает вероятность бюджетных потерь, связанных с исполнением государственной гарантии. Поэтому представляется целесообразным ограничить случаи необязательного проведения анализа финансового состояния принципала предоставлением государственной гарантии для обеспечения обязательств по возмещению ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера.

Также необходимо добавить, что при формулировании указанного условия предоставления государственной гарантии законодатель не определил параметры финансового состояния принципала и результат проведения такого анализа, при котором может быть принято решение о предоставлении государственной гарантии. Подобное упущение можно наблюдать и в законодательной формулировке аналогичного условия предоставления бюджетного кредита, содержащегося в ч. 5 ст. 93.2 БК. Во избежание формального подхода к соблюдению рассматриваемого условия считаем обоснованным уточнить положение абз. 2 ч. 1 ст. 115.2 БК следующим образом: «получение положительного заключения по результатам проведения анализа финансового состояния принципала», а также законодательно определить параметры финансового состояния принципала, при которых финансовое положение принципала можно признать удовлетворительным²⁴³.

²⁴³ Думается, что за основу могут быть взяты сформулированные нами в гл. 3 подходы к определению параметров финансового состояния заемщика, его гаранта и поручителя по бюджетному кредиту.

Еще одним условием, соблюдение которого является обязательным для предоставления государственной гарантии, служит *предоставление принципалом обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования гаранта к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии*. Законодатель подчеркивает, что такое обеспечение должно соответствовать требованиям ст. 93.2 БК, регулирующей порядок и условия предоставления бюджетных кредитов, и гражданского законодательства РФ²⁴⁴.

Обеспечение исполнения обязательства по удовлетворению регрессного требования гаранта к принципалу в связи с исполнением государственной гарантии не требуется в случаях:

- когда принципалом является Российская Федерация или субъект РФ;
- при предоставлении государственной гарантии для обеспечения обязательств по возмещению ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера;
- если гарантией не предусмотрено право регрессного требования гаранта к принципалу.

Также бюджетным законодательством РФ могут быть установлены изъятия в отношении государственных гарантий, предоставляемых в обеспечение исполнения обязательств муниципального образования.

Прежде чем говорить о целесообразности рассматриваемого условия предоставления государственной гарантии, необходимо обратить особое внимание на значение условия государственной гарантии о праве регрессного требования гаранта к принципалу²⁴⁵.

Многие ученые отмечают необходимость закрепления регрессного требования гаранта к принципалу в качестве обязанности, а не права гаранта, обуславливая это тем, что без предъявления регрессных требований предоставляемая государственная гарантия фактически является формой

²⁴⁴ О требованиях к предоставляемому обеспечению подробно изложено в § 2 гл. 3 настоящего диссертационного исследования.

²⁴⁵ Бюджетный кодекс разделяет условия государственной гарантии (ч. 5 ст. 115) и условия предоставления государственной гарантии (ч. 1 ст. 115.2).

финансирования целей, которые не запланированы в расходной части соответствующего бюджета²⁴⁶. Действительно, в соответствии с ч. 12 ст. 115 БК исполнение государственных гарантий учитывается в составе расходов или источников финансирования дефицита соответствующего бюджета в зависимости от наличия в гарантии условия о регрессе.

М. Е. Можарова, анализируя свойства обеспечительных мер, приходит к выводу, что «если в государственной гарантии устанавливается, что гарант не обладает правом регресса, то фактически отсутствует побуждение принципала к исполнению обязательств перед бенефициаром. Такая гарантия, как способ обеспечения исполнения обязательств, теряет обеспечительную функцию»²⁴⁷.

Учитывая изложенное, считаем обоснованным разделить давно сформировавшуюся в науке позицию о необходимости закрепления в БК регрессного требования гаранта к принципалу в качестве обязательного условия государственной гарантии²⁴⁸, что позволит максимизировать ответственность принципала по исполнению основного обязательства, а также в случае наступления гарантийного случая компенсирует понесенные бюджетом расходы по исполнению государственной гарантии.

В этой связи предлагаем также распространить специальное регулирование сроков исковой давности, сформулированное в ч. 4 ст. 93.4 БК, на требования субъектов РФ, возникающие в связи с предоставлением и (или) исполнением государственных гарантий субъекта РФ, что также ориентировано на создание более надежных правовых гарантий защиты бюджетно-правовых интересов субъектов РФ.

Здесь стоит особо отметить, что некоторые субъекты РФ задумываются о выгоды условий предоставляемых государственных гарантий с позиции обеспечения публичного интереса и предоставляют свои гарантии исключительно с условием о регрессном требовании гаранта к принципалу

²⁴⁶ См, напр.: *Махмутова Э. Х.* Указ. соч. С. 101.

²⁴⁷ *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 139.

²⁴⁸ Исключения из данного требования должны быть четко сформулированы в законе и отвечать публично-значимым целям.

(см., например, п. 5 ст. 6 Закона о долге Московской области, ч. 3 ст. 3 Закона о порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края).

Возвращаясь к условию предоставления государственной гарантии о необходимости предоставления принципалом обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования, отметим, что отдельные авторы выражают сомнения по поводу целесообразности введения данного условия. Так, М. Кошлина считает, что наличие такого требования представляется достаточно спорным и не соответствующим самой сути рассматриваемого института государственных гарантий, поскольку получателю государственной гарантии также требуется обеспечить свое обязательство перед третьим лицом с помощью государственной гарантии, а получение государственной гарантии само по себе тоже требует ликвидного обеспечения. Соответственно, целесообразнее представить свое обеспечение непосредственно кредитору получателя гарантии. Таким образом, налицо неравнозначность предоставляемых обеспечений, поскольку государственная гарантия субъекта РФ обеспечивает кредитору возврат средств в максимальной степени²⁴⁹.

Позицию данного автора мы не можем поддержать прежде всего ввиду ее противоречивости. При обеспечении принципалом исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования по государственной гарантии не происходит никакого конкурирования обеспечительных мер. Государственная гарантия обеспечивает надлежащее исполнение принципалом своих обязательств перед бенефициаром (основного обязательства), тогда как предоставляемое принципалом обеспечение направлено на гарантирование исполнения им регрессного требования гаранта в связи исполнением государственной гарантии. Данное условие предоставления государственной гарантии направлено на стимулирование принципала к исполнению основного обязательства и на нивелирование рисков, связанных с невозвратом принципалом суммы гарантии, уплаченной гарантом бенефициару.

²⁴⁹ См.: Кошлина М. Проблемы правового регулирования предоставления гарантий субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10.

В качестве последнего из вышеперечисленных условий предоставления государственных гарантий, установленных БК, выступает *отсутствие у принципала, его поручителей (гарантов) просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом бюджетной системы РФ, по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, а также неурегулированных обязательств по ранее предоставленным государственным или муниципальным гарантиям*. Указанное условие не содержит каких-либо исключений и исходя из его формулировки подлежит применению всеми принципалами.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что аналогичное условие предоставления бюджетного кредита, установленное в ч. 1 ст. 93.2 БК, содержит оговорку о том, что необходимость отсутствия просроченной задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему РФ не распространяется на публично-правовые образования. Бюджетным кодексом не установлено определение понятия «обязательные платежи в бюджетную систему Российской Федерации», при этом встречаются упоминания данного термина в привязке к налогам и сборам (например, ч. 7 ст. 20, ст. 31, ч. 1 ст. 40 БК). Учитывая, что плательщиками налогов и сборов публично-правовые образования быть не могут (ст. 19 НК²⁵⁰), пользуясь аналогией, можно предположить, что и природа иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ не предполагает, что субъектом таких платежей могут выступать публично-правовые образования. Собственно, это абсурдно, ведь данные платежи поступают в соответствующий бюджет, являющийся материальной основой существования публично-правового образования. Таким образом, необходимость отсутствия задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, по нашему мнению, не распространяется на принципалов — публично-правовые образования, а отсутствие указания на это в ч. 1 ст. 115.2 БК свидетельствует лишь о несовершенстве законодательной техники.

²⁵⁰ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Неопределенностью характеризуется и понятие «неурегулированные обязательства по ранее предоставленным государственным или муниципальным гарантиям». Не понятно, что законодатель имеет в виду: наличие выданной гарантии, срок действия которой еще не истек, или задолженности принципала по возмещению в порядке регресса сумм, уплаченных гарантом по государственной (муниципальной) гарантии. Представляется, указанная формулировка также нуждается в конкретизации в нормах бюджетного законодательства РФ²⁵¹.

Следует отметить, что до 2008 г. БК предъявлялось еще одно требование в качестве условия предоставления государственной гарантии — конкурсный отбор. Однако реализация его была затруднена неопределенностью нормы ст. 115 БК, устанавливающей, что «гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе», при этом случаи, когда конкурс необходимо проводить, а когда нет, законодателем не были установлены. Проблема отсутствия императивного требования о проведении конкурсного отбора получателя гарантии поднималась в работах многих исследователей и рассматривалась чаще всего с точки зрения увеличения риска невозврата средств, полученных под гарантию²⁵².

На наш взгляд, осуществление конкурсного отбора принципалов с учетом установленных действующим бюджетным законодательством РФ условий предоставления государственных гарантий, рассмотренных нами выше, не имеет особенного смысла. Принципал главным образом должен отвечать требованию надежности, а с этой задачей справляются и закрепленные в ст. 115.2 БК условия. Между тем, принимая во внимание то обстоятельство, что не все обращения о предоставлении государственных гарантий, поданные принципалами, которые отвечают требованию надежности, могут быть удовлетворены в соответствующем году в силу установленных бюджетным

²⁵¹ На неясность термина «неурегулированные обязательства» обращает внимание также М. Е. Можарова (см.: *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 147).

²⁵² См., напр.: *Лудинова Ю. В.* Проблемы нормативно-правового регулирования государственных гарантий в системе управления государственным долгом РФ // *Банковское право.* 2006. № 3; *Махмутова Э. Х.* Указ. соч. С. 100.

законодательством РФ ограничений по объемам предоставляемых государственных гарантий субъекта РФ (ст. 107, 117 БК), считаем целесообразным во избежание проявления коррупционного фактора при принятии решения о предоставлении государственных гарантий субъекта РФ проводить не конкурсный отбор принципалов, а отбор проектов (иных обязательств), во исполнение которых предполагается предоставление соответствующих государственных гарантий. Основным критерием отбора проектов, как отмечает М. Кошлина, должна служить величина дохода, который получит субъект РФ в результате реализации проекта²⁵³. По нашему мнению, такой доход может выражаться не только в реальном увеличении денежной массы, но и в достижении социально значимых целей.

Необходимо заметить, что оценка гарантируемого проекта уже довольно давно практикуется некоторыми регионами при предоставлении государственных гарантий субъектов РФ. Так, например, Порядком организации работы и взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы по предоставлению, оформлению и исполнению государственных гарантий города Москвы, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 29.01.2008 № 71-ПП²⁵⁴, предусмотрено, что рассмотрение вопроса о предоставлении государственной гарантии г. Москвы осуществляется на основании письменного обращения потенциального принципала, содержащего помимо заявления с указанием причин предоставления гарантии также бизнес-план или технико-экономическое обоснование, определяющие финансово-экономические параметры гарантируемого проекта или иных обязательств и возможность их выполнения, его бюджетную эффективность (п. 3.1). Решение о возможности предоставления государственной гарантии г. Москвы принимается с учетом заключения об экономической эффективности гарантируемого проекта и его соответствии целям и задачам социально-

²⁵³ См.: Кошлина М. Указ. соч.

²⁵⁴ См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 10.

экономического развития г. Москвы, а также об экономической целесообразности предоставления гарантии (п. 3.11, 3.18).

Представляется целесообразным распространить подобную практику на все субъекты РФ. Для этого необходимо перечень условий предоставления государственных гарантий, установленный в ст. 115.2 БК, дополнить условием об обязательном проведении конкурсного отбора проектов и иных обязательств, во исполнение которых предполагается предоставление государственных гарантий.

Также необходимо заметить, что ранее ст. 300 БК предусматривались положения об ответственности за предоставление государственных гарантий с нарушением установленного порядка. Данное нарушение могло повлечь наложение штрафов на руководителей государственных органов в соответствии с КоАП, аннулирование гарантий, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления — уголовные наказания, предусмотренные УК²⁵⁵.

В целях повышения дисциплины при предоставлении государственных гарантий считаем обоснованным вернуться к правовому порядку, предполагающему юридическую ответственность за предоставление государственных гарантий с нарушением бюджетного законодательства РФ, и, в частности, ввести в КоАП состав административного правонарушения, аналогичный тому, что закреплен в ст. 15.15.2 применительно к порядку предоставления бюджетного кредита, предусматривающий административную ответственность за нарушение условий предоставления государственной гарантии. Субъектами ответственности могут быть как лицо, представляющее интересы гаранта в договоре о предоставлении государственной гарантии, так и принципал, на которых возложены обязанности по соблюдению установленных бюджетным законодательством РФ условий предоставления государственных гарантий.

Завершая рассмотрение условий государственного гарантирования субъектом РФ, отметим, что помимо закрепленных в БК базовых требований,

²⁵⁵ Глава 28 БК утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191).

подлежащих непосредственному выполнению всеми субъектами РФ, региональными нормативными правовыми актами также устанавливаются дополнительные условия, обязательные для соблюдения при предоставлении государственных гарантий соответствующих субъектов РФ. Остановимся на одном из условий, получившем распространение в нормативных правовых актах значительного количества регионов. Это условие о предоставлении государственных гарантий на возмездной основе.

Например, вышеупомянутым Порядком организации работы и взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы по предоставлению, оформлению и исполнению государственных гарантий города Москвы предусмотрено, что гарантия предоставляется на платной или бесплатной основе. Порядок, условия и размер взимания платы за предоставление гарантии устанавливается Правительством Москвы (п. 1.8). В свою очередь, в Законе Костромской области «О государственном долге Костромской области» положение о возмездном характере предоставляемых государственных гарантий сформулировано в императивной форме: государственные гарантии Костромской области предоставляются на возмездной основе, плата за предоставление государственных гарантий устанавливается в размере 1/2 ставки рефинансирования Банка России на момент предоставления гарантии (ч. 5 ст. 9).

Ранее нами указывалось, что существующие аналоги государственной гарантии — поручительство и банковская гарантия — характеризуются возмездностью, причем банковская гарантия ранее предполагала плату за возможный риск, т. е. вне зависимости от наступления гарантийного случая и исполнения государственной гарантии. Идея о возмездности (платности) предоставляемой государственной гарантии высказывалась также в научной среде, учеными оценивалась ее польза в приращении доходов бюджета соответствующего уровня²⁵⁶.

²⁵⁶ См., напр.: Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 82–83.

Мы не считаем обоснованным предоставление государственной гарантии исключительно на возмездной (платной) основе, ведь, как уже неоднократно отмечалось, при предоставлении государственной гарантии, равно как и бюджетного кредита, государство реализует прежде всего регулятивную функцию. Эти инструменты не нацелены на мобилизацию доходов бюджета. По этой причине плата за пользование бюджетным кредитом либо взимается на льготных началах (по сравнению с коммерческим кредитованием), либо вовсе не взимается.

Думается, что на подобных же основаниях должна регулироваться плата за предоставление государственных гарантий. Вместе с тем для создания необходимой правовой определенности представляется целесообразным, подобно положению ч. 2 ст. 93.2 БК, дополнить перечень обязательных условий государственной гарантии, установленный в ч. 4 ст. 115 БК, указанием на возмездный или безвозмездный характер предоставляемой государственной гарантии²⁵⁷. При этом вознаграждение по государственной гарантии, на наш взгляд, должно быть обусловлено наступлением гарантийного случая и исполнением государственной гарантии и может представлять собой процент от суммы, уплаченной гарантом бенефициару.

В случае выдачи государственной гарантии на условии возмездности вознаграждение по государственной гарантии, как и при бюджетном кредитовании²⁵⁸, по нашему мнению, правильно рассматривать в качестве иного источника финансирования дефицита бюджета субъекта РФ, поскольку диверсификация источников финансирования бюджетного дефицита снижает экономические риски, связанные с увеличением государственного долга, являющегося следствием использования основного источника финансирования дефицита бюджета — государственных заимствований. В этой связи предложенное нововведение потребует внесения соответствующих изменений в ст. 95 БК.

²⁵⁷ М. Е. Можарова также предлагает закрепить возмездность / безвозмездность в качестве обязательного условия государственной гарантии во избежание возможных судебных споров (см.: *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 141).

²⁵⁸ О плате за пользование бюджетными кредитами подробно изложено в § 1 гл. 3 настоящей диссертационной работы.

В заключение еще раз отметим выявленные в ходе исследования самой молодой формы регионального долга — государственных гарантий субъекта РФ — пробелы, коллизии и другие противоречия действующего бюджетного законодательства РФ.

При детальном, местами избыточном правовом регулировании порядка осуществления региональных внешних заимствований вопросам, касающимся предоставления государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте и в обеспечение обязательств в иностранной валюте, не уделяется должного внимания. На федеральном уровне не получили нормативного закрепления особенности порядка и условий предоставления таких гарантий. В целях нивелирования бюджетных рисков, связанных с условными обязательствами субъекта РФ в иностранной валюте, предлагается устранить имеющиеся пробелы правового регулирования регионального внешнего долга в части предоставления государственных гарантий, в том числе посредством нормативного закрепления условия о реализации таких гарантий только при утверждении их в составе программы государственных гарантий субъекта РФ в рамках закона о бюджете.

Установлена коллизия между нормой ч. 6 ст. 104 БК и нормами п. 3 ч. 5 ст. 99, ч. 2 ст. 95 БК в части правомочия субъекта РФ на предоставление государственных гарантий в иностранной валюте и в обеспечение обязательств в иностранной валюте, для устранения которой предложено изъять из ч. 6 ст. 104 БК необоснованно введенное ограничение на предоставление регионами государственных гарантий в иностранной валюте и дополнить ч. 4 ст. 117 БК нормой, аналогичной той, которая содержится в ч. 4 ст. 116 БК, только применительно к государственным гарантиям субъектов РФ: «Общая сумма обязательств, вытекающих из государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте, включается в состав государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации как вид долгового обязательства».

Проведенный анализ обязательных условий предоставления государственных гарантий субъектов РФ, закрепленных бюджетным

законодательством РФ, позволил выявить ряд недостатков действующего правового регулирования в указанной области, в том числе: допускаемая законом неприменимость базового условия предоставления государственной гарантии о проведении анализа финансового состояния принципала к случаям предоставления государственной гарантии без права регрессного требования гаранта к принципалу; нечеткость законодательной формулировки условия о проведении анализа финансового состояния принципала, а также отсутствие нормативно закрепленных параметров финансового состояния принципала, при котором его финансовое положение может быть признано удовлетворительным; неопределенность понятия «неурегулированные обязательства по ранее предоставленным государственным или муниципальным гарантиям».

В свою очередь, обращение к нормам утратившего силу бюджетного законодательства РФ позволило обосновать вывод о целесообразности закрепления в БК условия о проведении конкурсного отбора проектов и иных обязательств, во исполнение которых предполагается предоставление государственной гарантии, главным критерием отбора которых должно являться их соответствие целям и задачам социально-экономического развития соответствующего региона. Также в целях повышения дисциплины при предоставлении государственных гарантий предлагается вернуться к правовому порядку, предполагающему юридическую ответственность за предоставление государственных гарантий с нарушением бюджетного законодательства РФ, и, в частности, предусмотреть административную ответственность за нарушение условий предоставления государственной гарантии.

И, наконец, дана правовая оценка такого условия государственной гарантии, как возмездность ее предоставления. 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 предоставления государственной гарантии на условии возмездности вознаграждение по государственной гарантии представляется правильным рассматривать в качестве иного источника финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

2.3. Организационно-правовые основы управления государственным долгом субъекта Российской Федерации

Исследование правового регулирования государственного долга субъекта РФ было бы неполным без рассмотрения вопросов, связанных с управлением региональным долгом, главным образом с его организационно-правовыми началами.

В БК, задающем ориентиры нормативно-правовому регулированию в сфере государственного долга, отсутствует легальное определение понятия «управление государственным долгом». Названный кодифицированный акт устанавливает лишь субъекты данного управления. На региональном уровне в качестве такового выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ либо финансовый орган субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ²⁵⁹ (ч. 2 ст. 101 БК).

Отсутствие легальной дефиниции названного понятия оставляет ученым широкий простор для исследования данного феномена. Современная наука финансового права предлагает различные интерпретации доктринального определения управления государственным долгом.

²⁵⁹ Например, в Липецкой области полномочия по управлению государственным долгом возложены на Управление финансов области в соответствии с Законом Липецкой области от 09.10.2007 № 94-ОЗ «О бюджетном процессе Липецкой области» (см.: Липецкая газ. 2007. 17 окт.).

Так, М. В. Карасева под управлением государственным долгом понимает «совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, а также порядок, условия выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств»²⁶⁰. А. Н. Козырин считает, что рассматриваемым понятием охватываются бюджетные, учетные и организационные и иные процедуры, направленные на эффективное регулирование публичного долга и снижение влияния долговой нагрузки на экономику государства²⁶¹. М. М. Прошунин отмечает, что «управление госдолгом должно рассматриваться как система финансово-долговых операций, осуществляемых исполнительными органами государственной власти и уполномоченными специализированными кредитными организациями в одностороннем порядке или по соглашению с кредиторами с целью изменения структуры и состава государственного долга»²⁶².

Как видно, представители финансово-правовой науки под управлением государственным долгом понимают различный по объему спектр воздействия на государственный долг, используя при этом разные термины — «мероприятие», «процедура», «операция».

При этом Э. Х. Махмутова в своем диссертационном исследовании резюмирует, что «не стоит ставить знак равенства между регулированием и управлением государственным долгом. В первом случае необходимо говорить о законотворческой деятельности, результатом которой является установление правовых основ функционирования механизмов управления государственным долгом»²⁶³. Между тем в другом фрагменте своей работы ученый отмечает, что «управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется органами различных ветвей государственной власти и специализированными финансовыми организациями», рассматривая далее

²⁶⁰ Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М. В. Карасева. С. 454.

²⁶¹ См.: Финансовое право России / под ред. А. Н. Козырина.

²⁶² Указанное определение отражает узкий подход названного автора к определению рассматриваемой категории. М. М. Прошунин предлагает также определять управление государственным долгом в широком смысле с точки зрения функционального содержания (подробнее см.: *Прошунин М. М.* Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 83–100).

²⁶³ *Махмутова Э. Х.* Указ. соч. С. 167–168.

полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Минфина России, Банка России, Счетной палаты РФ в области государственной долговой политики²⁶⁴.

Представляется, что вопрос лексического значения слов «регулирование» и «управление», будучи предметом филологии, должен остаться за пределами рассмотрения настоящего диссертационного исследования. Однако не можем не отметить дискуссионность высказанного вышеназванным автором тезиса. Например, Б. А. Райзберг указывает на то, что категория «управление», напротив, носит более общий характер, чем категория «регулирование», и включает ее в качестве своей составной части. Иначе говоря, регулирование следует рассматривать как частный случай управления. При таком подходе регулированию отводится роль выполнения только части функций управления, дополняющих такие собственно управленческие функции, как планирование, программирование, стратегическое целеполагание и др. Это утверждение распространяется как на управление и регулирование в целом вне зависимости от области, субъектов и объектов управления, так и на государственное управление и регулирование²⁶⁵. Другими словами, нормативно-правовое регулирование, т. е. законотворческую деятельность, можно рассматривать в качестве инструмента управления.

Отметим, что более широкий подход к пониманию категории «управление государственным долгом» использовался некогда самим федеральным законодателем. В ст. 3 ранее действовавшего Закона РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации», посвященной управлению государственным внутренним долгом Российской Федерации, содержался ряд управленческих действий: определение политики в отношении государственного долга, утверждение верхнего предела государственного долга, определение порядка, условий выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств.

²⁶⁴ См.: Махмутова Э. Х. Указ. соч. С. 144–159.

²⁶⁵ Подробнее см.: Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2010.

На позиции емкости понятия «управление государственным долгом» в настоящее время стоит и региональный законодатель.

Так, в Законе Тверской области от 09.03.2011 № 13-ЗО «Об управлении государственным долгом Тверской области»²⁶⁶ данным понятием охватывается комплекс мероприятий по: планированию объема и структуры государственного долга Тверской области; проведению операций с государственным долгом Тверской области; планированию и осуществлению расходов на обслуживание государственного долга Тверской области; организации учета, анализа и контроля состояния государственного долга Тверской области и операций по привлечению заемных средств; обслуживанию и погашению долговых обязательств Тверской области²⁶⁷.

В свою очередь, в Законе о долге Московской области рассматриваемое понятие раскрывается через определение полномочий Правительства Московской области, осуществляемых в целях обеспечения управления государственным долгом Московской области. К ним, в частности, относятся: представление в Московскую областную Думу в составе проекта бюджета на очередной год и плановый период программ государственных заимствований, государственных гарантий, верхнего предела государственного долга, предельного объема государственного долга, государственных заимствований, объема расходов на обслуживание государственного долга и др. (ст. 3). При этом ст. 5 данного акта, именуемой «Порядок регулирования долга Московской области», предусматривается утверждение законом о бюджете вышеперечисленных предельных значений, представленных в составе проекта о бюджете. Иными словами, наблюдается взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в процессе управления региональным долгом.

²⁶⁶ См.: Тверские ведомости. 2011. № 10.

²⁶⁷ Подобные расширительные трактовки определения понятия «управление государственным долгом», сформулированные через перечисление охватываемых им мероприятий, содержатся и в других нормативных правовых актах субъектов РФ (см., например, Закон Челябинской области от 28.08.2008 № 296-ЗО «Об управлении государственным долгом Челябинской области» (см.: Южноуральская панорама. 2008. № 169); Закон Курской области от 17.07.2008 № 39-ЗКО «Об управлении государственным долгом Курской области» (см.: Курская правда. 2008. № 114–115).

На наш взгляд, представляется обоснованным понятие «управление государственным долгом» рассматривать в узком и широком аспектах. Сама формулировка исследуемого понятия указывает на наличие объекта управления — государственный долг, представляющего собой совокупность принятых государством долговых обязательств. Исходя из этого управление государственным долгом не затрагивает управленческую деятельность по планированию и принятию государственных долговых обязательств. Таким образом, в узком аспекте под управлением государственным долгом понимаются мероприятия по обслуживанию и погашению принятых государством долговых обязательств, а также мероприятия по оптимизации государственного долга. Названные меры оказывают непосредственное воздействие на государственный долг как объект управления.

Вместе с тем, принимая во внимание существующую тенденцию расширительного толкования рассматриваемого понятия, следует обратить внимание на то, что управленческая деятельность по планированию и осуществлению государственных заимствований или предоставлению государственных гарантий также воздействует на состояние государственного долга, пусть и не в материальном смысле. Указанная деятельность нацелена на то же, что и мероприятия по обслуживанию, погашению, реструктуризации, рефинансированию государственного долга и др., а именно на обеспечение государства необходимыми для его развития заемными ресурсами при сохранении объема государственного долга на экономически безопасном уровне.

Добавим, что данная тенденция характерна не только для региональной нормотворческой деятельности, — федеральный законодатель в настоящее время тоже подходит к пониманию исследуемого феномена более широко, закрепляя в качестве бюджетного полномочия РФ и ее субъектов в долговой сфере управление не только государственным долгом Российской Федерации (субъекта РФ), но и государственными активами Российской Федерации (субъекта РФ) (ст. 7–8 БК). Концепция управления государственным кредитом

представляется весьма перспективной. Об этом, в частности, говорят научные исследования в данной области²⁶⁸. Государственный кредит, будучи элементом финансовой системы, нуждается в организации, упорядочении и регулировании со стороны государства, что предопределяет важность создания целостного механизма управления государственным кредитом, а не одной из его составляющих, который в обязательном порядке должен найти свое воплощение в юридических нормах. Учитывая сказанное, полагаем, что отношения в сфере управления государственным кредитом заслуживают отдельного исследования. В настоящей же работе мы, как и намеревались, ограничимся рассмотрением вопросов, связанных с управлением государственным долгом, но в широком его понимании.

Итак, в широком аспекте управление государственным долгом, по нашему мнению, следует 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.

Современную систему управления государственным долгом, на наш взгляд, можно представить следующим образом:

- установление нормативных ограничений и параметров долговой деятельности государства;
- принятие государственных долговых обязательств;
- обслуживание и погашение государственного долга;
- учет и регистрация государственных долговых обязательств;
- контроль состояния государственного долга;

²⁶⁸ Э. Х. Махмутова выдвигает тезис о наличии правового института управления государственным кредитом (см.: *Махмутова Э. Х. Указ. соч. С. 137–144*).

- меры по оптимизации государственного долга.

Считаем целесообразным рассмотреть каждый из перечисленных элементов, акцентируя внимание на институциональных особенностях управления государственным долгом субъекта РФ.

Отправной точкой управления государственным долгом служит нормативно-правовое регулирование, посредством которого определяются *нормативные ограничения и параметры долговой деятельности публично-правового образования*. Действующее законодательство РФ предусматривает необходимость ежегодного утверждения законом о бюджете субъекта РФ определенных предельных значений государственного долга и их соблюдения в течение финансового года. Бюджетным кодексом установлены: предельный объем заимствований (ст. 106); предельный объем государственного долга и верхний предел государственного долга (ст. 107); предельный объем расходов на обслуживание государственного долга (ст. 111). Указанные параметры в обязательном порядке должны найти отражение в законе о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период. При этом в случае превышения таких нормативных ограничений, как предельный объем государственного долга субъекта РФ и объем расходов на его обслуживание при исполнении регионального бюджета, законом допускается принимать новые государственные долговые обязательства исключительно в целях реструктуризации государственного долга субъекта РФ (ст. 112 БК).

Кроме того, в ч. 4 ст. 107 БК предусмотрено, что превышение при исполнении бюджета установленных ограничений по объему государственного долга субъекта РФ влечет применение мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ, предусмотренных БК. Однако стоит заметить, что в настоящее время указанная норма является «мертвой», так как в БК не установлена мера принуждения за нарушение названного предельного значения. Ввиду важности указанного инструмента управления государственным долгом представляется, что данный пробел нуждается в восполнении.

Также в составе закона о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период подлежат утверждению программы государственных внешних и внутренних заимствований и программа государственных гарантий субъекта РФ, представляющие собой перечень государственных заимствований и государственных гарантий, подлежащих соответственно осуществлению и предоставлению в очерченном периоде. Причем, как мы указывали ранее, некоторые из названных долговых инструментов могут быть реализованы только при их утверждении в составе соответствующей программы (ч. 2 ст. 110.2 БК).

Помимо этого, бюджетным законодательством РФ установлен порядок осуществления государственных заимствований субъекта РФ и предоставления государственных гарантий субъекта РФ, ориентированный на недопущение принятия субъектом РФ долговых обязательств на невыгодных условиях. При этом федеральное законодательство задает вектор нормативно-правовой регламентации порядка принятия субъектом РФ государственных долговых обязательств.

Как видно, на данной стадии управления государственным долгом активную роль играют законодательные органы государственной власти (причем как субъекта РФ, так и самой Российской Федерации), но во взаимодействии с исполнительными органами государственной власти, осуществляющими разработку проекта бюджета, содержащего все необходимые параметры в сфере долговой деятельности. Кроме того, исполнительные органы государственной власти обладают правом законодательной инициативы²⁶⁹, в связи с чем могут также принимать участие в нормативно-правовом регулировании порядка осуществления государственных заимствований и предоставления государственных гарантий.

Следующим механизмом управления государственным долгом, осуществляемым до фактического образования государственного долга,

²⁶⁹ Согласно ч. 1 ст. 6 Закона о принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъекта РФ правом законодательной инициативы по линии исполнительной ветви власти наделено высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

выступает *принятие государственных долговых обязательств*. Бюджетное законодательство РФ содержит строго регламентированный порядок осуществления государственных заимствований и предоставления государственных гарантий субъекта РФ, который был подробно рассмотрен нами в двух предыдущих параграфах настоящей главы диссертационного исследования. Поэтому здесь мы остановимся лишь на отдельных процедурах, в наибольшей степени отвечающих целям управления государственным долгом.

Неотъемлемым этапом эмиссии государственных ценных бумаг субъекта РФ является государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта РФ в Минфине России, в ходе которой осуществляются экспертиза соответствия данного акта действующему законодательству РФ, оценка соблюдения эмитентом требований бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о ценных бумагах, а также норм и предельных значений, установленных представительными и исполнительными органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ и Законом об особенностях эмиссии. В случае несоблюдения указанных требований Минфин России принимает решение об отказе в государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта РФ²⁷⁰, что фактически означает запрет на выпуск государственных ценных бумаг субъекта РФ, являющихся источником государственного долга.

Также БК в рамках установленного порядка предоставления государственных гарантий субъекта РФ предусмотрено требование об обязательном проведении анализа финансового состояния принципала как в предварительном (т. е. анализ выступает в качестве условия предоставления государственной гарантии субъекта РФ), так и в последующем (т. е. после предоставления государственной гарантии субъекта РФ в пределах срока ее

²⁷⁰ Более конкретно основания для отказа в государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта РФ сформулированы в ст. 10 Закона об особенностях эмиссии.

действия) порядке. Основной целью указанного анализа, как отмечалось нами ранее, служит оценка рисков, связанных с наступлением гарантийного случая и, как следствие, образованием материального государственного долга.

Субъектами осуществления управленческой деятельности при принятии государственных долговых обязательств являются исполнительные органы государственной власти, как правило, финансовые органы²⁷¹. При этом, как и в предыдущем случае, участие в данном процессе принимает также федеральный орган государственной власти. Кроме того, для проведения анализа финансового состояния принципала высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ может привлекаться агент.

К основным методам управления государственным долгом в собственном смысле этого слова относятся *обслуживание и погашение государственного долга*.

В первоначальной редакции БК в ч. 2 ст. 119 под обслуживанием государственного долга понимались операции по размещению долговых обязательств, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме, т. е. данной легальной дефиницией очерчивался весь цикл действий в сфере государственного долга — от его образования до погашения. Такой подход не находил поддержки в научной среде, где высказывались мнения о необходимости разграничения данных финансово-долговых операций²⁷².

Действующая редакция БК соответствует замыслам теоретиков финансового права: обслуживанием государственного долга называются лишь операции по выплате доходов по государственным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта за счет бюджетных средств. При этом

²⁷¹ В соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона об особенностях эмиссии в качестве эмитентов государственных ценных бумаг субъектов РФ могут выступать как высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, так и финансовые органы (например, в Санкт-Петербурге полномочиями эмитента наделен Комитет финансов Санкт-Петербурга (п. 3.61–20.2 Положения о Комитете финансов Санкт-Петербурга, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 05.05.2004 № 721 (см.: Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 6). Согласно ч. 3 ст. 115.2 БК анализ финансового состояния принципала проводится финансовым органом субъекта РФ (см., например, Закон Архангельской области от 23.09.2008 № 562-29-ОЗ «О бюджетном процессе Архангельской области» (см.: Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2008. № 29).

²⁷² См., напр.: Процунин М. М. Указ. соч. С. 127.

в соответствии со ст. 69 БК выплата процентов и иных платежей по государственным долговым обязательствам не входит в объем государственного долга, а является самостоятельной формой расходования бюджетных средств. Следовательно, при погашении государственного долга производится возврат основной суммы долга. Операции по обслуживанию и погашению государственного долга отражаются по-разному: погашение долга учитывается в источниках финансирования дефицита бюджета²⁷³, а обслуживание долга — в составе расходов бюджета (ст. 113 БК).

Задачи обслуживания и погашения государственного долга субъекта РФ возложены на исполнительные органы государственной власти субъекта РФ²⁷⁴. При этом бюджетным законодательством РФ допускается привлечение исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим государственные заимствования от имени субъекта РФ, на основе агентских соглашений кредитной организации или другой специализированной финансовой организации для выполнения функций генерального агента (агента) указанного органа государственной власти субъекта РФ по обслуживанию долговых обязательств субъекта РФ, а также по их размещению, выкупу, обмену и погашению, оплата услуг которых производится за счет средств регионального бюджета. Следует согласиться со справедливым замечанием М. М. Прошунина о том, что функции указанных кредитных организаций являются исключительно организационно-техническими и сводятся к простой совокупности денежных операций, связанных с перечислением бюджетных средств на счета кредиторов государства. Принятие же решений в части обслуживания и погашения государственного долга, т. е., по сути, принятие решения об исполнении принятых на себя государством обязательств, безусловно, исходит не от

²⁷³ Исключение составляет случай исполнения государственных гарантий, не обусловленных правом регрессного требования гаранта к принципалу или уступкой гаранту прав требования бенефициара (ч. 12 ст. 115 БК).

²⁷⁴ Например, в Чувашской Республике полномочия по погашению и обслуживанию государственного долга осуществляет Минфин Чувашской Республики (см. Организационную структуру системы управления государственным долгом Чувашской Республики, утвержденную постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 24.12.2007 № 347 «О вопросах управления государственным долгом Чувашской Республики» (см.: Вести Чувашии. 2007. № 53).

кредитных организаций, а от соответствующих исполнительных органов государственной власти²⁷⁵ субъекта РФ.

В области управления государственным долгом важную роль играет система учета и регистрации государственных долговых обязательств субъекта РФ, которая является частью единой системы учета и регистрации государственных и муниципальных долговых обязательств в Российской Федерации. Учет и регистрация региональных долговых обязательств осуществляется в государственной долговой книге субъекта РФ, которая представляет собой систематизированный свод информации о государственных долговых обязательствах соответствующего субъекта РФ и ведение которой осуществляется финансовым органом субъекта РФ.

Также финансовые органы субъектов РФ осуществляют сбор информации о муниципальных долговых обязательствах, отраженных в долговых книгах муниципальных образований соответствующего субъекта РФ, которая впоследствии вместе со сведениями о региональных долговых обязательствах передается в Минфин России. Тем самым формируется единая информационная база государственных и муниципальных долговых обязательств, служащая основой для проведения мониторинга состояния государственного (муниципального) долга в Российской Федерации.

С учетом и регистрацией государственного долга тесно связан *контроль состояния государственного долга*. Контроль выступает не просто формой управленческой деятельности, а «формой обратной связи, посредством которой управляющая система получает информацию о действительном состоянии управляемого объекта и степени реализации управленческих решений»²⁷⁶. Контроль может организовываться исполнительными органами государственной власти субъекта РФ²⁷⁷, непосредственно осуществляющими операции с региональными долговыми обязательствами. В данном случае речь

²⁷⁵ См.: Прошунин М. М. Указ. соч. С. 126–127.

²⁷⁶ Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М. : Финансы и статистика, 1999. С. 20.

²⁷⁷ См. разд. 9 Концепции управления долговыми обязательствами Оренбургской области, являющейся приложением к постановлению Правительства Оренбургской области от 24.08.2012 № 702-п «Об управлении государственным долгом Оренбургской области» (см.: Оренбуржье. 2012. № 141).

идет о так называемом внутреннем контроле. Внешний контроль состояния государственного долга субъекта РФ проводится контрольно-счетным органом субъекта РФ, образованным законодательным (представительным) органом власти. Последний вид контроля играет особую роль, так как реализуется независимым от исполнительной власти контролирующим органом²⁷⁸.

Стоит отметить, что по сравнению с нормой ст. 21 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»²⁷⁹, посвященной внешнему государственному аудиту (контролю) состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета, положения Закона об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов гораздо уже очерчивают круг полномочий контрольно-счетных органов в области кредитной деятельности регионов, среди которых в п. 6 ч. 1 ст. 9 значатся только оценка эффективности предоставления бюджетных кредитов и оценка законности предоставления государственных гарантий за счет средств бюджета субъекта РФ. Представляется не совсем понятным, по каким причинам законодатель игнорирует отношения, связанные с привлечением субъектом РФ заемных ресурсов.

На региональном уровне, в свою очередь, картина весьма разнолика. Некоторые законы субъектов РФ полностью воспроизводят положения Закона об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов²⁸⁰, другие же, напротив, устанавливают более широкий круг полномочий региональных контрольно-счетных органов по контролю за

²⁷⁸ Ю. М. Козлов подчеркивает нецелесообразность нахождения «под одной крышей» органов государственного управления и органов, контролирующих деятельность в сфере компетенции данного исполнительного органа (см.: Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2003. С. 183).

²⁷⁹ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

²⁸⁰ См. Закон Санкт-Петербурга от 13.07.2011 № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» (см.: Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 26); Закон Республики Карелия от 03.11.2011 № 1547-ЗРК «О Контрольно-счетной палате Республики Карелия» (см.: СЗ РК. 2011. № 11 (Ч. 1). Ст. 1729); Областной закон Ленинградской области от 14.10.2011 № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» (см.: Вестник Правительства Ленинградской области. 2011. № 98).

состоянием регионального долга, за размещением финансовых ресурсов на возвратной основе и за использованием заемных средств²⁸¹. Последний подход представляется более рациональным, ведь финансовый контроль действенен только тогда, когда он является комплексным, охватывающим не один отдельный фрагмент предмета контроля, а подконтрольный предмет в целом.

Во избежание фрагментарного правового регулирования контрольной деятельности в сфере государственного долга субъекта РФ и для создания единообразного механизма осуществления внешнего государственного финансового контроля на всех уровнях власти, целью которого является обеспечение законности и эффективности финансовых операций, видится правильным расширить круг полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ в области кредитной деятельности, закрепленный в Законе об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов, дополнив его полномочиями по контролю: структуры и объема регионального долга, погашения регионального долга и расходов на его обслуживание, законности и эффективности использования государственных заимствований субъекта РФ²⁸².

Следует особо обратить внимание на такое направление контрольной деятельности, как контроль (аудит) эффективности, широко применяемый в государственном финансовом контроле зарубежных стран в течение последних десятилетий. Как видно из вышеприведенных положений действующего законодательства РФ, контрольная деятельность в долговой сфере в настоящее время также ориентирована на обеспечение эффективности проведения государственной долговой политики. Между тем необходимо отметить, что

²⁸¹ См., например, ст. 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 29.05.2003 № 53-РЗ «О Контрольно-счетной палате Кабардино-Балкарской Республики» (см.: Кабардино-Балкарская правда. 2003. № 134).

²⁸² Подобно инструментарию, используемому Счетной палатой РФ. Добавим, что в ч. 1 ст. 9 Закона об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов перечень полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ сформулирован открытым образом. Вместе с тем, учитывая сложившуюся в некоторых регионах практику дублирования в своих нормативных правовых актах положений федерального законодательства и особую важность целостной системы контроля в сфере реализации региональной долговой политики, мы считаем необходимым на федеральном уровне определить более четкие рамки контрольной деятельности в сфере государственного долга субъекта РФ.

существующая в России система аудита эффективности состояния государственного долга отличается несовершенством.

Главной проблемой реализации данного направления контрольной деятельности является отсутствие четкой системы целеполаганий в сфере государственного долга, в то время как первоосновой для аудита эффективности служит именно достижение намеченных целей (результатов) и решение поставленных задач²⁸³. Как уже отмечалось, цели осуществления государственных заимствований сформулированы достаточно абстрактно — «финансирование дефицита бюджета», что не позволяет в полной мере оценить достигнутые результаты в области осуществления государственных заимствований и соотнести их с понесенными затратами, с тем чтобы определить эффективность проводимой государством политики государственных заимствований.

Также некоторыми авторами отмечалась важность утверждения долгосрочных и среднесрочных стратегий (концепций) финансовой политики в сфере государственного долга²⁸⁴, на соответствие которым в рамках контроля (аудита) может быть оценена проводимая государством долговая политика. На федеральном уровне в качестве такого документа выступают ежегодно разрабатываемые Минфином России Основные направления долговой политики на среднесрочную (трехлетнюю) перспективу, устанавливающие целевые ориентиры и задачи управления государственным долгом в Российской Федерации. Однако для регионов разработка подобных документов является не столь частым явлением²⁸⁵.

В этой связи в рамках реализации принципа самостоятельности бюджетов и необходимости усиления долговременной ориентации долговой политики важным направлением совершенствования механизмов управления государственным долгом субъекта РФ, на наш взгляд, является закрепление в

²⁸³ В ст. 34 БК закреплён принцип эффективности использования бюджетных средств, который, в свою очередь, делится на экономность и результативность.

²⁸⁴ См., напр.: Карпов С. С. Указ. соч. С. 121, 128.

²⁸⁵ В качестве положительного примера можно привести опыт Республики Мордовия, где Указом Главы Республики Мордовия от 19.08.2015 № 294-УГ утверждены Основные направления долговой политики Республики Мордовия на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (см.: Известия Мордовии. 2015. № 94).

федеральном законе требования о ежегодном утверждении стратегии (концепции) государственной долговой политики субъекта РФ на среднесрочную перспективу. Указанная стратегия (концепция) может включать в себя такие направления, как обслуживание и погашение имеющегося долга, предоставление государственных гарантий, осуществление государственных заимствований и использование заемных средств. При этом в каждом из этих блоков необходимо четко сформулировать цели, методы и ожидаемые результаты, которые послужат предметом проводимого аудита эффективности состояния государственного долга субъекта РФ²⁸⁶.

Наконец, заключительным направлением управления государственным долгом в рамках предложенного нами широкого подхода к определению рассматриваемого понятия являются *меры по оптимизации государственного долга*.

Наиболее распространенными мерами, которые и принято называть собственно «методами по управлению государственным долгом», являются реструктуризация, рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация, пролонгация, отсрочка, аннулирование. Их применение, как правило, обусловлено невозможностью своевременно и в полном объеме исполнить принятые на себя государством долговые обязательства²⁸⁷.

Стоит отметить, что не все из перечисленных инструментов предусмотрены действующим законодательством РФ. Многие из них применялись государством до введения в действие БК, причем в одностороннем порядке²⁸⁸.

В настоящее время одной из мер, непосредственно урегулированных в положениях БК, является реструктуризация долга, под которой в силу ч. 1

²⁸⁶ К другим проблемам осуществления аудита эффективности состояния государственного долга можно отнести отсутствие законодательно определенной системы критериев (показателей) оценки эффективности и института ответственности за неэффективность принимаемых решений при осуществлении государственной долговой политики (подробнее см.: *Богданова А. В.* Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации // *Финансовое право*. 2012. № 6. С. 27–31).

²⁸⁷ Перечисленные методы широко известны мировой практике. См., например, подробнее о консолидации: *Public debt management: theory and history* / ed. by Rudiger Dornbusch and Mario Draghi. Cambridge University Press, 1990. P. 114–115.

²⁸⁸ См.: *Махмутова Э. Х.* Указ. соч. С. 162–164.

ст. 105 понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Важно отметить, что действующее легальное определение реструктуризации долга выгодно отличается от дефиниции, содержащейся в первоначальной редакции БК, тем, что реструктуризация долга теперь допускается только на основании соглашения²⁸⁹, что снимает имевшиеся противоречия со ст. 75 Конституции и ст. 817 ГК.

Следует обратить внимание на сходство реструктуризации с таким способом прекращения обязательств, как новация, при которой согласно п. 1 ст. 414 ГК соглашением сторон прекращается обязательство, существовавшее между ними, с его заменой другим обязательством между теми же лицами, предусматривающим иной предмет или способ исполнения. Учитывая особенности правового статуса участников правоотношения по реструктуризации государственного долга и особый его предмет, можно считать реструктуризацию долга частным случаем новации, ее публично-правовым аналогом, имеющим свои отличительные черты.

Реструктуризация долга, направленная на оптимизацию государственной задолженности, по своей сути состоит в реализации более приемлемой (доступной) для заемщика схемы выплаты долга, которая в том числе может включать частичное списание (сокращение) суммы основного долга. При этом проведение реструктуризации государственного долга выгодно также для займодавца, у которого в конечном счете появляется возможность не только вернуть свои деньги, но и принять участие в выработке новых условий займа.

²⁸⁹ На необходимость наличия соглашения сторон реструктурируемого долгового обязательства, в котором стороны устанавливают, каким образом будет происходить замена первоначальных долговых обязательств новыми долговыми обязательствами, указывают суды при решении вопросов, связанных с проведением реструктуризации долга (см., например, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.02.2009 № Ф03-3686/2008 (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»), постановление Пятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 25.11.2010 № 15АП-11838/2010 (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

Помимо реструктуризации в БК имеются упоминания еще об одном из ранее перечисленных традиционных методов управления государственным долгом — рефинансировании (ч. 2 ст. 168.4), под которым принято понимать осуществление новых заимствований в целях погашения ранее принятых долговых обязательств. При рефинансировании также возникает новое долговое обязательство, которое влечет прекращение существующего обязательства, но в отличие от реструктуризации не путем замены одного долгового обязательства другим, а посредством направления заемных средств на погашение ранее принятого долгового обязательства. Кроме того, при рефинансировании новое долговое обязательство возникает, как правило, уже между иными лицами (с другим кредитором).

Как следует из региональных нормативных правовых актов²⁹⁰, реструктуризация, в том числе с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга, и рефинансирование являются наиболее распространенными инструментами оптимизации регионального долга, при этом в дополнение к указанным регионами также используются такие меры, как досрочное погашение долговых обязательств, досрочный выкуп государственных ценных бумаг или обмен государственных ценных бумаг на государственные ценные бумаги, имеющие иные сроки и (или) даты погашения, отзыв государственных гарантий и использование производных финансовых инструментов. Относительно субъекта проведения рассматриваемых мероприятий добавим, что в качестве такового выступают либо высшие исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, либо уполномоченные ими финансовые органы.

Подводя итог исследованию организационно-правовых основ управления государственным долгом субъекта РФ, отметим следующее.

Понятие «управление государственным долгом», не получившее до настоящего времени легальной дефиниции, в науке финансового права имеет различные интерпретации его доктринального определения. Автором

²⁹⁰ См.: Закон Волгоградской области от 30.04.2008 № 1678-ОД «Об управлении государственным долгом Волгоградской области» (см.: Волгоградская правда. 2008. № 79); Закон Курской области «Об управлении государственным долгом Курской области»; Закон Тверской области «Об управлении государственным долгом Тверской области».

предпринята попытка дать определение исследуемого понятия в узком и широком аспектах.

В узком аспекте (с позиции непосредственного воздействия на объект управления) под управлением государственным долгом следует понимать мероприятия по обслуживанию и погашению принятых государством долговых обязательств, а также мероприятия по оптимизации государственного долга. В свою очередь, в широком аспекте (с точки зрения функционального назначения проводимых мероприятий) предлагается рассматривать управление государственным долгом 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. Последняя дефиниция, как представляется, в большей мере отвечает современной задаче упорядочения публичных финансов.

Так, рассмотрение мероприятий по управлению региональным долгом в широкой трактовке данного понятия продемонстрировало, что проводимые 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 безусловном лидерстве исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. При этом в целях осуществления организационно-технических функций в рамках отдельных мероприятий могут также привлекаться иные организации на основании агентских соглашений, однако управленческие решения в таких случаях все равно принимаются соответствующими региональными органами исполнительной власти.

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВЫХ АКТИВОВ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Бюджетный кредит как форма государственного кредитования

Государственное кредитование — наиболее поздняя форма кредитных отношений с участием государства. Возникновение института государственного кредита напрямую связано с бюджетным дефицитом и, как следствие, необходимостью изыскания источников для его финансирования. Поэтому изначально центральное место в исследовании проблематики государственного кредита занимали вопросы государственных заимствований. Как мы указывали ранее, в дореволюционной и советской доктрине понятия «государственный кредит» и «государственные заимствования» были тождественными.

В современную эпоху наряду с классической формой кредитной деятельности государства — государственными заимствованиями активную роль в реализации публичных функций стало играть государственное кредитование, которое в настоящее время в Российской Федерации осуществляется в форме бюджетного кредита.

Бюджетный кредит, согласно легальной дефиниции, закрепленной в ст. 6 БК, представляет собой денежные средства, представляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

По своему характеру бюджетный кредит близок к банковскому кредиту, что обусловлено единой экономической природой указанных категорий. На эту

связь отчасти указывает и сам законодатель в ч. 1 ст. 93.2 БК: «К правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство, если иное не предусмотрено Бюджетным кодексом Российской Федерации». При этом зафиксированный в данной норме примат бюджетной отрасли законодательства, т. е. публичной, над гражданской, т. е. над частной, в регулировании отношений, связанных с предоставлением бюджетного кредита, придает последнему такие особенности, которые качественно отличают его от банковского кредита.

Основным признаком, отличающим бюджетный кредит от банковского, является субъектный состав данных кредитных отношений и, главным образом, статус кредитора. Если в отношениях по предоставлению банковского кредита в качестве займодавца (кредитора) выступает банк или иная кредитная организация (п. 1 ст. 819 ГК), то в отношениях по предоставлению бюджетного кредита таковым является публично-правовое образование.

Статус кредитора накладывает отпечаток и на другие характеристики указанных видов кредита. Так, если банки при осуществлении кредитных операций преследуют в качестве основной цели извлечение прибыли, то публично-правовое образование, выступая в роли кредитора, исходя из своего назначения действует в публичных интересах, т. е. в интересах общества (в рамках определенной территории), поэтому цель бюджетного кредитования неразрывно связана с необходимостью решения социально-экономических задач. При этом исходя из целей кредитования процентные ставки по банковским кредитам значительно выше ставок по бюджетным кредитам, кроме того, законодателем допускается предоставление бюджетного кредита на безвозмездной основе (ч. 2 ст. 93.2 БК).

Помимо этого, стоит отметить, что источники предоставления рассматриваемых видов кредита принципиально разные: банки используют в качестве кредитных ресурсов в основном хранящиеся на открытых у них счетах временно свободные средства юридических и физических лиц, а в случае с

бюджетным кредитом это средства соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Последняя характеристика предопределяет различия в способах защиты прав кредитора. Напомним, что бюджетные средства, предоставляемые по договору о бюджетном кредите, подлежат не только судебной защите, как в случае с банковским кредитованием, притом в условиях специального регулирования сроков исковой давности по таким требованиям (ч. 4 ст. 93.4 БК), их сохранность обеспечивается также посредством проведения государственного финансового контроля, по результатам которого в случае установления нарушения сроков возврата бюджетного кредита или иных условий предоставления бюджетного кредита заемщик может быть привлечен к административной ответственности (ст. 15.15–15.15.2 КоАП), а также быть подвергнутым бюджетной мере принуждения (ст. 306.5–306.7 БК). При этом согласие получателя бюджетного кредита на осуществление проверок соблюдения им условий, целей и порядка предоставления бюджетного кредита является существенным условием договора о предоставлении бюджетного кредита.

Следует добавить, что особый предмет правоотношений по предоставлению бюджетного кредита — публичные финансы — налагает на получателя бюджетного кредита обязанность использования средств бюджетного кредита строго в соответствии с целями, на которые он был предоставлен. Банковские кредиты также могут быть целевыми (ипотечные кредиты, автокредиты и т. п.), причем от цели варьируются размеры процентных ставок. Однако характер юридической ответственности за нецелевое использование средств банковского или бюджетного кредита весьма различен. Нецелевое использование средств бюджетного кредита является основанием не только для досрочного возврата бюджетного кредита, но и для применения административной (ст. 15.14 КоАП) и уголовной (ст. 285.1 УК) мер ответственности, а также бюджетных мер принуждения (ст. 306.4 БК).

Говоря о формах государственного кредитования в Российской Федерации, следует отметить, что у бюджетного кредита были свои «предшественники».

До принятия в России кодифицированного акта бюджетного законодательства в ст. 12 Закона об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов предусматривалось, что при недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утвержденного бюджета исполнительные органы власти могут получать процентные и беспроцентные ссуды из иных бюджетов. Несмотря на то что в данной норме бюджетная ссуда рассматривалась только как форма привлечения денежных средств в бюджет, важно то, что законодатель сразу определил цель подобного кредитования — финансирование дефицита бюджета, образовавшегося вследствие превышения запланированных расходов над доходами.

Свойства бюджетной ссуды как инструмента размещения бюджетных средств были учтены законодателем в ее легальной дефиниции, появившейся в правовом поле со вступлением в силу БК. В соответствии с его ст. 6 под бюджетной ссудой понимались бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной и возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. Тогда же БК была закреплена новая для того времени форма государственного кредитования — бюджетный кредит, который отличался от бюджетной ссуды, как мы ранее говорили, субъектом, с которым публично-территориальное образование вступает в кредитные отношения.

Интересно отметить, что в первоначальной редакции БК понятием бюджетного кредита охватывались также налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств (ст. 69). Частью 5 ст. 76 БК предусматривалось, что налоговые кредиты могут предоставляться юридическому лицу только в форме бюджетного кредита в порядке, определенном настоящей статьей.

В соответствии со ст. 64–65 НК, действовавшими в редакции Федерального закона от 02.01.2000 № 13-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»²⁹¹, налоговый кредит и отсрочка или рассрочка по уплате налога представляли собой изменение срока уплаты налога при наличии оснований, установленных налоговым законодательством РФ.

Отождествление указанных категорий налогового права с бюджетным кредитом противоречит экономической природе кредита, ведь при предоставлении налоговых кредитов, равно как и при предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога, отсутствует характерное для кредитования движение ссудного капитала. Изменяется лишь срок исполнения конституционной обязанности — уплатить законно установленный налог в соответствующий бюджет. Поэтому общим у бюджетного и налогового кредита является только присутствие в их названии слова «кредит». Позднее законодатель изъял налоговые кредиты из понятия бюджетного кредита (см. ст. 69 БК в редакции Закона о внесении изменений в БК № 63-ФЗ).

Кроме вышеперечисленных форм государственного кредитования первоначальная редакция БК предусматривала еще одну форму, схожую по наименованию, — государственные кредиты, предоставляемые Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям. В действующей редакции БК данные государственные кредиты подразделяются на государственные финансовые кредиты и государственные экспортные кредиты (ст. 122).

В настоящее время бюджетный кредит объединяет в себе все упомянутые выше формы государственного кредитования — бюджетную ссуду публично-правовым образованиям, бюджетный кредит юридическим лицам, государственный финансовый и государственный экспортный кредит иностранным государствам и их юридическим лицам. Тем самым законодатель

²⁹¹ См.: СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 134.

демонстрирует единый для них источник кредитования — средства соответствующего бюджета.

Следует отметить, что не все исследователи согласны с отнесением бюджетного кредита, предоставляемого из одного бюджета бюджетной системы РФ в другой бюджет бюджетной системы РФ (так называемого межбюджетного кредита), к институту государственного кредита.

Так, А. В. Карташов в своем диссертационном исследовании настаивает на целесообразности исключения бюджетного кредита наряду с бюджетной ссудой из структуры института государственного кредита и перевода его в институт межбюджетных отношений, обосновывая свой тезис следующим аргументом: «В одном понятии (бюджетный кредит. — А. В.) оказались смешаны правоотношения совершенно различной природы: отношения типа “государство — внутренний самостоятельный субъект” и межбюджетные отношения, предполагающие перераспределение фондов денежных средств между взаимосвязанными уровнями единой бюджетной системы РФ»²⁹².

Вместе с тем Э. Х. Махмутова, исследуя проблемы правового регулирования государственного кредита в России, в вопросе места бюджетного кредитования в системе финансового права придерживается иного мнения: «Отношения по предоставлению бюджетных ссуд и кредитов, с учетом присущих им общих принципов кредитования, на наш взгляд, должны и могут рассматриваться в качестве дополнительных форм финансовой помощи в рамках межбюджетных отношений. В то же время в рамках подотрасли государственного кредита эти отношения являются основными при рассмотрении форм государственного долга, возникающего перед РФ»²⁹³.

Подобное разнообразие взглядов на природу бюджетного кредита можно объяснить неоднозначностью бюджетного законодательства РФ того периода, к которому относятся вышеприведенные диссертационные работы.

²⁹² *Карташов А. В.* Указ. соч. С. 98.

²⁹³ *Махмутова Э. Х.* Указ. соч. С. 136.

Как уже отмечалось, изначально бюджетная ссуда, широко применяемая с начала 1990-х гг. публично-территориальными образованиями, не значилась в перечне государственных долговых обязательств, а относилась к формам финансовой помощи (ст. 133, 139 БК в первоначальной редакции) в составе неналоговых доходов бюджетов (ст. 41 БК в первоначальной редакции). Позднее Законом о внесении изменений в БК № 116-ФЗ бюджетная ссуда (бюджетный кредит) была включена как форма долгового обязательства в состав государственного долга (ст. 98–99 БК). Но только в 2008 г. бюджетный кредит был изъят из состава форм межбюджетных трансфертов (ст. 129, 135 БК) и стал рассматриваться исключительно как иной источник внутреннего финансирования дефицита соответствующего бюджета (ст. 94–95 БК) (см. Закон о внесении изменений в БК № 63-ФЗ).

Подобное регулирование бюджетного кредита, на наш взгляд, не только отличается необходимой правовой определенностью, но и отражает сущность данного правового явления. Несмотря на то что отношения бюджетного кредитования складываются между бюджетами бюджетной системы РФ, т. е. по субъектному составу являются межбюджетными, их внутреннее содержание определяют присущие кредитным отношениям характеристики — возвратность, срочность и возмездность (в определенных законом случаях), что существенно отличает бюджетный кредит от межбюджетного трансферта в рамках межбюджетных отношений. Таким образом, бюджетный кредит публично-правовому образованию представляет собой разновидность бюджетного кредита как формы государственного кредитования наряду с другими его видами, такими, как бюджетный кредит юридическим лицам, государственный финансовый и государственный экспортный кредит.

Правовое регулирование бюджетного кредита, некогда складывавшееся из норм, рассредоточенных по нескольким разделам БК (в первоначальной редакции), — разд. 2 «Доходы бюджетов» (ст. 42), разд. 3 «Расходы бюджетов» (ст. 69, 76, 77) и разд. 4 «Сбалансированность бюджетов» (ст. 94, 95, 133, 137), в настоящее время осуществляется в рамках гл. 13 «Дефицит

бюджета и источники его финансирования» разд. 4 «Сбалансированность бюджетов» БК.

В соответствии с ч. 1 ст. 94 и ч. 1 ст. 95 БК, регламентирующими правовой статус источников финансирования дефицитов федерального и регионального бюджетов, в состав иных источников внутреннего финансирования дефицита соответствующего бюджета включается разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из одного бюджета бюджетной системы РФ другим бюджетам бюджетной системы РФ (юридическим лицам) бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из одного бюджета бюджетной системы РФ другим бюджетам бюджетной системы РФ (юридическим лицам) бюджетных кредитов в валюте РФ.

Буквальное толкование указанных правовых норм позволяет сделать вывод, что речь идет о процентах, полученных от использования бюджетных кредитов, так как в ч. 2 ст. 93.2 БК предусмотрена обязанность заемщиков при возврате бюджетного кредита уплатить проценты за пользование им (в случае предоставления бюджетного кредита на возмездной основе). Однако согласно ст. 42 БК плата за пользование бюджетными кредитами относится к доходам бюджета от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в составе неналоговых доходов бюджета (ст. 41).

Действительно, в законах о бюджете²⁹⁴ в источниках финансирования дефицитов соответствующих бюджетов отдельно отражаются суммы предоставленных бюджетных кредитов и суммы от возврата предоставленных бюджетных кредитов (основного долга), а в доходах — суммы процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов. При подобном подходе к учету операций с бюджетными кредитами представляется неясным, в чем, собственно, заключается финансирование дефицита бюджета, если

²⁹⁴ См., например, Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (см.: СЗ РФ. 2014. № 49 (Ч. 1). Ст. 6893); Закон Санкт-Петербурга от 02.12.2015 № 747-145 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» (далее — Закон о бюджете Санкт-Петербурга на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.) (Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»).

поступления от предоставления бюджетных кредитов в источниках финансирования дефицита бюджета не значатся.

При этом следует отметить, что порядок отражения операций с бюджетными кредитами в БК не регламентирован, в то время как подобный порядок предусмотрен законодателем для других отношений в области государственного кредита, в том числе складывающихся по поводу осуществления государственных заимствований (ст. 113) и предоставления государственных гарантий (ч. 12 ст. 115).

Между тем порядок отражения в бюджетах поступлений и выбытий по источникам финансирования дефицитов бюджетов, по нашему мнению, не только указывает на способы бюджетного учета операций с денежными средствами, а идентифицирует предназначение указанных денежных средств — покрытие дефицита бюджета.

Стоит заметить, что поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации, и поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней за вычетом выплат на их приобретение в соответствии со ст. 41 БК к неналоговым доходам не относятся, а согласно ч. 1 ст. 94 БК включены в состав иных источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета. Иными словами, средства от продажи отдельных объектов государственного имущества рассматриваются законодателем не как ординарные доходы федерального бюджета, а как один из способов финансирования дефицита федерального бюджета.

Подобное отношение к указанным ресурсам, как видится, продиктовано ограниченностью реализуемых объектов и их значением для экономики страны (в особенности это касается государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней). Поэтому основным назначением средств от реализации указанных объектов является покрытие так называемых чрезвычайных расходов.

Представляется, что и плата за пользование бюджетными кредитами по своей природе не может учитываться в составе доходов бюджета, а должна

рассматриваться в качестве иного источника финансирования дефицита соответствующего бюджета, поскольку данные денежные средства образуются в результате отношений по предоставлению бюджетных кредитов, складывающихся в области государственного кредита, главным предназначением которого, в свою очередь, выступает обеспечение сбалансированности бюджета.

Основываясь на вышеуказанных аргументах, считаем целесообразным исключить плату за пользование бюджетным кредитом из состава доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 42 БК), и урегулировать в БК порядок отражения в бюджетах операций с бюджетными кредитами следующим образом: «Предоставление бюджетных кредитов учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета. Поступления в бюджет от возврата бюджетных кредитов, в том числе платы за их использование, учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем увеличения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета».

Рассматривая бюджетный кредит как современную форму государственного кредитования в Российской Федерации, следует уделить внимание участникам данных правоотношений.

Думается, что правовой статус займодавца (кредитора) сомнения не вызывает. Уже из наименования данного вида кредита понятно, что таковым является соответствующее публично-правовое образование в лице своих компетентных органов. Как следует из ч. 4 ст. 93.2 БК, Российскую Федерацию и субъект РФ в договоре о предоставлении бюджетного кредита, а также в правоотношениях, возникающих в связи с его заключением, представляют уполномоченные в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, нормативными актами субъекта РФ органы государственной власти.

Согласно положениям ст. 165 БК на федеральном уровне таким уполномоченным органом является Минфин России, за исключением случая предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) в соответствии со ст. 93.6 БК. В последнем случае в качестве кредитора выступает соответствующий территориальный орган Федерального казначейства.

Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ в рассматриваемой сфере показал, что субъекты РФ в правоотношениях по бюджетному кредитованию также представляют в основном финансовые органы. Например, в Санкт-Петербурге — это Комитет финансов (постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Комитете финансов Санкт-Петербурга»), в Республике Карелия — Минфин (постановление Правительства Республики Карелия от 27.03.2008 № 75-П «Об утверждении условий предоставления из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований Республики Карелия бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении указанных бюджетов, на частичное покрытие дефицитов местных бюджетов, на осуществление мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, на иные цели, предусмотренные законом Республики Карелия о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, а также использования и возврата предоставленных бюджетных кредитов»²⁹⁵).

Интересно обратиться к опыту организации предоставления бюджетных кредитов в зарубежных странах.

Так, в ФРГ юридическое или физическое лицо, желающее получить бюджетный кредит, вначале обращается с соответствующим заявлением (ходатайством) в банк, обычно представляющий его интересы по различным вопросам (*Hausbank*). В случае одобрения предложенного заявителем проекта банк направляет данное ходатайство со всеми документами в орган публичной

²⁹⁵ См.: СЗ РК. 2008. № 3 (Ч. 2).

власти, который уполномочен принимать решение о предоставлении бюджетного кредита (*Forderinstitut*).

При положительном решении соответствующего уполномоченного государственного учреждения о предоставлении кредита, как правило, заключается два кредитных договора. Первый кредитный договор о рефинансировании кредита органом публичной власти подписывается органом публичной власти, уполномоченным предоставлять кредит, и банком заявителя. Сторонами второго кредитного договора, на основании которого, собственно, и осуществляется выплата кредита, являются банк заявителя и сам заявитель (конечный заемщик). Между органом публичной власти, уполномоченным принимать решение о предоставлении кредитов, и конечным заемщиком, как правило, не существует договорных отношений.

При этом при предоставлении бюджетных кредитов банк заявителя несет полную ответственность за возврат кредита заемщиком и, в свою очередь, требует от заемщика надлежащего обеспечения обязательств перед ним²⁹⁶. Таким образом, банк заявителя выступает неким промежуточным звеном в механизме бюджетного кредитования, служащим дополнительной гарантией возврата бюджетного кредита.

В США также действует отличная от отечественной система предоставления бюджетных кредитов, особенностью которой является отраслевой подход. Каждая отрасль экономики, которая может стать субъектом кредитования через соответствующее агентство, уполномоченное регулировать отрасль, имеет свою собственную правовую базу, устанавливающую порядок выдачи займов, сроки возвратов, штрафы, пени, по некоторым отраслям даже установлены требования к контрактам, которые заключает заемщик с кредитором. В частности, в соответствии с Pub. L. 106–181. title II, Sec. 210 (a), Apr. 5, 2000, 114 Stat. 97 министр перевозок может заключить соглашение с одним или более лицами, готовыми принять обязательства по данному кредиту²⁹⁷.

²⁹⁶ Подробнее см.: Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева ; ИЗиСП. М. : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 350–361.

²⁹⁷ См.: Там же. С. 373.

Возвращаясь к участникам бюджетного кредитования в Российской Федерации, отметим, что получателями бюджетных кредитов (заемщиками) исходя из положений ст. 93.2, 93.3, 93.5, 93.6 БК являются:

- Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования;
- российские юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений);
- иностранные государства;
- иностранные юридические лица.

Следует обратить внимание на то, что действующее законодательство ограничивает круг получателей бюджетных кредитов публично-правовыми образованиями и юридическими лицами. Собственно, физические лица никогда в истории бюджетного кредитования в Российской Федерации не являлись заемщиками средств из бюджета. Финансовая поддержка указанных субъектов права осуществлялась и ныне осуществляется только посредством бюджетного субсидирования (ст. 78 БК).

Как известно, в отличие от кредита субсидия характеризуется в первую очередь своей безвозвратностью, а также безвозмездностью, что, как видится, создает большую нагрузку на бюджет в сравнении с кредитным механизмом финансирования. Более того, как справедливо отмечает М. Е. Можарова, присущая кредиту возвратность обладает высокой стимулирующей функцией, способствуя наиболее эффективному использованию заемщиком заемных средств²⁹⁸.

В этой связи, на наш взгляд, бюджетное кредитование физических лиц могло бы стать если не альтернативой субсидированию, то хорошим дополнением к системе государственной финансовой помощи гражданам, прежде всего индивидуальным предпринимателям, что способствовало бы повышению конкурентоспособности малого бизнеса в Российской Федерации и, как следствие, развитию экономики страны в целом.

Д. Л. Хейло, отмечая в своей работе, что в соответствии с действующим законодательством бюджетный кредит не предоставляется физическим лицам,

²⁹⁸ Подробнее см.: *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита ... С. 29.

объясняет такое положение вещей тем, что это идет вразрез с публичными целями государственного кредита²⁹⁹.

Подобная позиция представляется весьма спорной прежде всего применительно к кредитованию из бюджета индивидуальных предпринимателей, составляющих основу малого бизнеса в России. Также не стоит игнорировать и другие возможные общественно полезные направления кредитования.

Безусловно, бюджетное кредитование должно отвечать публичным целям, к этому обязывает сам источник кредитования — бюджетные средства. Кредитование физического лица за счет средств соответствующего бюджета на приобретение телевизора или автомобиля является абсурдным с точки зрения публичных финансов.

Так, особый интерес представляет практика предоставления бюджетных кредитов на образование, широко применяемая в западных странах (например, в США из бюджета выдаются федеральные студенческие займы — *Federal Study Loans*)³⁰⁰.

В России государственная поддержка образования в последнее десятилетие осуществляется в форме бюджетных субсидий, предоставляемых банкам на возмещение части затрат по уплате процентов по выдаваемым гражданам на льготных условиях образовательным кредитам и части затрат по невозвращенным образовательным кредитам³⁰¹. В силу низкой заинтересованности кредитных организаций в предоставлении целевых кредитов на образование, связанной с высокими рисками невозврата суммы кредита, государство вынуждено стимулировать банковский сектор посредством создания выгодных для банков условий

²⁹⁹ См.: Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 150.

³⁰⁰ Д. В. Корф отмечает, что значительное количество положений Закона США о высшем образовании посвящено финансовой поддержке нуждающихся студентов и их семей. Федеральная финансовая помощь студентам может предоставляться в различных формах, в том числе в форме долгосрочных кредитов на оплату обучения (подробнее см.: Корф Д. В. Правовое регулирование расходов на среднее образование в США // Финансовое право. 2009. № 12. С. 17–24).

³⁰¹ Об условиях государственной поддержки образовательного кредитования подробнее см. постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1026 «Об утверждении Правил предоставления государственной поддержки образовательного кредитования» (см.: СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6108).

субсидирования³⁰². Между тем, как подчеркивалось ранее, субсидия носит безвозвратный и безвозмездный характер, в связи с чем данная форма финансовой поддержки, как представляется, оказывается довольно затратной для бюджета.

Кроме того, принимая во внимание первостепенную цель государственной поддержки образования — повышение квалификационного уровня своих граждан, бюджетный кредит, который в соответствии с бюджетным законодательством РФ может быть выдан и на условии безвозмездности, является более привлекательным для самих граждан, ведь какой бы низкой не была процентная ставка, наличие платы за пользование кредитом в конечном счете все равно ведет к увеличению фактической стоимости обучения.

Таким образом, предоставление бюджетных кредитов на образование, с одной стороны, оказывает меньшую по сравнению с механизмом бюджетного субсидирования нагрузку на бюджет, поскольку даже выданный на условии безвозмездности бюджетный кредит подлежит последующему возврату, а с другой стороны, государство в рамках указанных отношений как заинтересованное лицо не только может устанавливать наиболее выгодные условия для заемщиков (отсутствие необходимости предоставления обеспечения, возвращение суммы кредита в более длительные сроки и т. п.), но и непосредственно осуществлять регулирование рынка труда, выдавая бюджетные кредиты на обучение по специальностям, в которых оно испытывает повышенную потребность. При этом каждое публично-правовое образование, таким образом, может самостоятельно влиять на уровень занятости трудоспособного населения на определенной территории. В этой связи представляется, что капитализация бюджетных

³⁰² Например, изначально государственная поддержка образовательного кредитования выражалась в возмещении за счет бюджетных средств части расходов поручителя по договорам поручительства по образовательным кредитам. Позднее субсидия стала предоставляться непосредственно банкам, которые выдают образовательные кредиты гражданам, причем не только на возмещение части затрат по невозвращенным образовательным кредитам, но и по уплате процентов по образовательным кредитам (возмещение выпадающих доходов) (см.: *Богданова А. В., Ялбулганов А. А. Образовательный кредит // Образование: Закон и гражданин / под ред. А. Н. Козырина. Вып. 17. М. : Редакция «Российской газеты», 2015. Гл. 10).*

средств в квалификационный потенциал своих граждан имела бы высокий социально-экономический эффект.

Вышеизложенное свидетельствует об обоснованности и целесообразности законодательного оформления нового вида бюджетного кредита физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям.

Подводя итог исследованию правовых основ государственного кредитования в Российской Федерации, являющегося по сравнению с государственными заимствованиями наиболее поздно возникшей формой кредитных отношений с участием государства, можно констатировать, что в настоящее время государственное кредитование в России осуществляется исключительно в форме предоставления бюджетного кредита, объединившего в себе некогда использовавшиеся бюджетную ссуду публично-правовым образованиям и бюджетный кредит юридическим лицам, а также государственный финансовый и государственный экспортный кредит иностранным государствам и их юридическим лицам. Тем самым законодателем демонстрируется единый для них источник кредитования — средства соответствующего бюджета.

Проведенный анализ субъектного состава правоотношений по предоставлению бюджетных кредитов показал, что круг получателей бюджетных кредитов необоснованно ограничен действующим бюджетным законодательством РФ публично-правовыми образованиями и юридическими лицами, в том числе иностранными. Поэтому обоснована целесообразность законодательного оформления нового вида бюджетного кредита физическим лицам, главным образом индивидуальным предпринимателям, государственная поддержка которых в настоящее время осуществляется только посредством бюджетного субсидирования, создающего большую нагрузку на бюджет в сравнении с кредитным механизмом финансирования. При этом, признавая необходимость соответствия направления использования бюджетного кредита публично значимым целям, обращается внимание и на другие возможные общественно

полезные направления кредитования физических лиц из бюджета, например на образование.

Кроме того, в ходе изучения правовых норм, регулирующих отношения, связанные с предоставлением и возвратом бюджетных кредитов, 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. В целях устранения неопределенного правового режима указанных денежных средств предлагается рассматривать их исключительно как иной источник финансирования дефицита бюджета, что соответствует природе данных средств, образующихся в результате отношений по предоставлению бюджетных кредитов, складывающихся в области государственного кредита, главным предназначением которого выступает обеспечение сбалансированности бюджета.

Помимо устранения указанного внутреннего противоречия норм БК предлагается также восполнить имеющийся в БК пробел в части регулирования порядка отражения в бюджетах операций с бюджетными кредитами следующим образом: «Предоставление бюджетных кредитов учитывается в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем уменьшения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета. Поступления в бюджет от возврата бюджетных кредитов, в том числе платы за их использование, учитываются в источниках финансирования дефицита соответствующего бюджета путем увеличения объема источников финансирования дефицита соответствующего бюджета».

3.2. Особенности бюджетного кредитования субъектом Российской Федерации

Правовые основы бюджетного кредитования субъектом РФ заложены в ст. 93.2 БК, определяющей общие основания, условия, порядок предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов, а также состав участников данных отношений. Предоставление бюджетных кредитов субъектами РФ осуществляется с учетом положений БК, о чем указано в ч. 1 названной статьи. Приоритет федерального законодательства в регулировании отношений бюджетного кредитования продиктован исключительной компетенцией Российской Федерации в сфере финансового, кредитного регулирования (п. «ж» ст. 71 Конституции).

Получатели бюджетных кредитов из бюджета субъекта РФ в БК прямо и исчерпывающим образом не перечислены. Как мы помним из предыдущего параграфа, заемщиками из бюджетов бюджетной системы РФ могут быть публично-правовые образования и юридические лица, в том числе иностранные.

При этом субъект РФ вправе кредитовать далеко не любое заинтересованное лицо из вышеуказанных. В частности, для него законодательно не предусмотрена возможность инвестировать бюджетные средства за рубежом. Кредитором иностранных государств и их юридических лиц может выступать только сама Российская Федерация в порядке, установленном гл. 15 БК.

Что касается внутренних публично-территориальных образований, то получение бюджетного кредита из бюджета субъекта РФ также доступно не каждому публично-правовому образованию в Российской Федерации.

В ст. 93.3 БК, регулирующей вопросы предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам, установлено право субъектов РФ предоставлять бюджетные кредиты лишь муниципальным образованиям, возможность предоставления бюджетных

кредитов субъектам РФ закреплена только за Россией за счет средств федерального бюджета.

При этом в юридической литературе отмечается³⁰³, что бюджетные кредиты субъекта РФ предоставляются муниципальным образованиям, входящим в состав субъекта РФ, являющегося кредитором. Подобное положение хотя и не закреплено непосредственно в нормах БК, но в целом находит свое юридическое воплощение в нормативных правовых актах субъектов РФ³⁰⁴.

Кроме того, в ч. 1 ст. 93.2 БК предусмотрено, что бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, однако условия и порядок такого кредитования, а главное возможный кредитор в БК не указаны.

М. Е. Можарова в своем диссертационном исследовании указывает на то, что допустимо предоставление бюджетных кредитов только из бюджетов вышестоящего уровня власти в бюджет нижестоящего уровня, т. е. из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ и из бюджета субъекта РФ в местный бюджет³⁰⁵. Подобное мнение соответствует общему принципу межбюджетного кредитования, вытекающему из положений вышеупомянутой ст. 93.3 БК.

В качестве обоснования своего тезиса исследователь приводит следующий аргумент: «Такое ограничение (возможность кредитования публично-правовых образований только нижестоящего уровня. — А. Б.) является целесообразным. Кредитные отношения подразумевают определенную зависимость должника от кредитора. Вместе с тем, видится нелогичным наличие даже просто возможности возникновения зависимости между вышестоящим и нижестоящим или между равноправными уровнями власти»³⁰⁶.

Между тем подобная «обратная зависимость» вышестоящего уровня власти от нижестоящего допускается законодателем в случае предоставления межбюджетных трансфертов. Так, в соответствии со ст. 135 БК межбюджетные

³⁰³ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 95.

³⁰⁴ Например, согласно п. 1 разд. 1 Программы предоставления бюджетных кредитов из бюджета Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, являющейся Приложением № 12 к Закону о бюджете Санкт-Петербурга на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг., бюджетные кредиты предоставляются бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга.

³⁰⁵ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 95.

³⁰⁶ Там же. С. 95–96.

трансферты из бюджетов субъектов РФ могут предоставляться не только муниципальным образованиям, но и Российской Федерации — в форме субсидий и субвенций. Предоставление субсидии и субвенции, как известно, налагает на получателя межбюджетного трансферта определенные обязанности по соблюдению условий предоставления субсидий и субвенций, в том числе их целевого использования.

Другое дело, что иерархичность бюджетной системы РФ предопределяет особенность субъектного состава межбюджетных отношений, выражающуюся в том, что они возникают между подчиненными друг другу участниками, а именно: Российской Федерацией и субъектами РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Так, межбюджетные трансферты из федерального бюджета, как правило, предоставляются в бюджеты субъектов РФ, а межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ — в местные бюджеты. По справедливому замечанию Н. А. Шевелевой и М. И. Гусаровой, «наличие “обратных” субсидий меняет вектор направленности передачи бюджетных средств, но не корректирует состав участников межбюджетных правоотношений»³⁰⁷.

Иными словами, прямые трансферты из федерального бюджета в местный по общему правилу не осуществляются³⁰⁸. В целях оказания Российской Федерацией финансовой поддержки муниципалитетов согласно ч. 7 ст. 130 БК из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ могут предоставляться межбюджетные трансферты для предоставления межбюджетных трансфертов отдельным муниципальным образованиям в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Отношениям бюджетного кредитования публично-правовых образований, думается, также присуща рассмотренная особенность. По общему правилу,

³⁰⁷ Шевелева Н. А., Гусарова М. И. Подведомственность дел, вытекающих из межбюджетных отношений: толкование норм законодательства в практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции // Закон. 2012. № 8. С. 93.

³⁰⁸ Единственным исключением, не отменяющим общего правила, являются отношения, связанные с передачей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в местные бюджеты закрытых административно-территориальных образований в силу ч. 2 ст. 5.1 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (см.: ВСНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915).

сформулированному в ст. 93.3 БК, бюджетные кредиты субъектам РФ предоставляются из федерального бюджета, муниципальным образованиям — из бюджета субъекта РФ. Исключениями из этого правила, как представляется, не отменяющими его, являются случаи предоставления Российской Федерацией бюджетных кредитов муниципальным образованиям за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) и на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов (ст. 93.5 и 93.6 БК).

При этом стоит добавить, что в бюджетном законодательстве РФ (даже в порядке исключения) не установлены случаи предоставления межбюджетных трансфертов и иных форм финансирования из бюджетов муниципальных образований в федеральный бюджет.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что бюджетные кредиты Российской Федерации, о которых идет речь в ч. 1 ст. 93.2 БК, теоретически могут предоставляться только из бюджетов субъектов РФ. При этом анализ регионального законодательства позволяет говорить о том, что на практике бюджетные кредиты субъектов РФ предоставляются лишь муниципальным образованиям (см., например, ч. 1 ст. 5 Закона Алтайского края от 03.09.2007 № 75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае»³⁰⁹). В этой связи представляется, что норма ч. 1 ст. 93.2 БК, декларирующая право Российской Федерации на получение бюджетных кредитов, нуждается в конкретизации случаев, условий и порядка такого кредитования.

Определившись с потенциальными публично-правовыми получателями бюджетных кредитов субъектов РФ, следует выяснить возможности кредитования субъектом РФ российских юридических лиц.

Прежде всего следует отметить, что со вступлением в силу Закона о внесении изменений в БК № 63-ФЗ, которым были внесены изменения в БК, в том числе в части порядка предоставления бюджетных кредитов, перечень оснований кредитования юридических лиц за счет бюджетных средств значительно сузился.

³⁰⁹ См.: Алтайская правда. 2007. № 262.

В соответствии с ч. 1 ст. 93.2 БК, введенной в действие с 1 января 2008 г., возможность предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам была ограничена следующими случаями:

- за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- при реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам;
- предоставление Российской Федерацией государственного финансового кредита и государственного экспортного кредита.

Следуя представленному перечню, можно резюмировать, что субъекты РФ вправе предоставлять бюджетные кредиты только в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, поскольку предоставление бюджетных кредитов в первом и последнем из обозначенных случаев доступно исключительно Российской Федерации.

Вместе с тем стоит заметить, что исходя из определения реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту, содержащегося в ч. 10 ст. 93.2 БК, при реструктуризации обязательств (задолженности) не осуществляется предоставление бюджетных средств, а производятся согласительные процедуры между участниками бюджетного кредитования по вопросу возврата заемщиком ранее полученного кредита и уплаты процентов за его использование путем предоставления отсрочек, рассрочек исполнения обязательств или замены первоначального обязательства другим обязательством, предусматривающим иной предмет и способ исполнения. Поэтому говорить о предоставлении бюджетного кредита в случае реструктуризации обязательств (задолженности) по ранее полученному кредиту с точки зрения понятия бюджетного кредита, закрепленного в ст. 6 БК, терминологически неверно. Скорее, правильно вести речь о правомерности наличия кредитных отношений между субъектом РФ в лице его компетентных органов и юридическим лицом в рамках реструктуризации обязательств (задолженности) по ранее полученному

бюджетному кредиту, т. е. о делящемся кредитном отношении, но не возникающем.

Таким образом, указанная норма ст. 93.2 БК фактически установила запрет на кредитование юридических лиц из бюджетов субъектов РФ. Введенное ограничение по субъектам бюджетного кредитования частного бизнеса вызвало шквал негодований как в научной среде, так и среди парламентариев.

Так, М. Е. Можарова в одной из своих работ сначала отмечает, что рассматриваемая норма «поставила крест на возможности кредитования юридических лиц субъектами РФ и муниципальными образованиями», при этом критикуя буквальное толкование введенного законоположения, данное в одной из консультаций экспертов Минфина России, а потом приходит к выводу, что отсутствие в бюджетном законодательстве РФ прямого запрета в части предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам региональными органами власти говорит о правомерности предоставления бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта РФ не только на цели реструктуризации обязательств (задолженности) по ранее полученным бюджетным кредитам³¹⁰.

С подобным мнением мы не можем согласиться, поскольку перечень оснований кредитования юридических лиц из бюджета, установленный в ст. 93.2 БК, является закрытым, а значит, расширительному толкованию не подлежит. Кроме того, как упоминалось ранее, законодателем установлен примат бюджетного законодательства в регулировании отношений по предоставлению бюджетных кредитов, при этом бюджетное законодательство относится к публичным отраслям законодательства, а, как известно, для публичной сферы общественных отношений наиболее характерной формулой поведения является «запрещено все, что прямо не разрешено».

Парламентариями также предпринимались попытки преодолеть рассматриваемый запрет. В частности, в декабре 2008 г. в Государственную Думу был внесен законопроект № 136806-5 «О внесении изменений в

³¹⁰ См.: Можарова М. Е. О бюджетном кредитовании // *Налоги*. 2008. № 6. С. 7–9.

Бюджетный кодекс Российской Федерации»³¹¹, в котором предлагалось дополнить ст. 93.2 БК нормой о праве субъектов РФ, не получающих дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов РФ, предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам с учетом особенностей, установленных БК.

В соответствии с пояснительной запиской³¹² к названному законопроекту необходимость восстановления права субъектов РФ кредитовать юридические лица за счет средств соответствующих региональных бюджетов отвечает целям «сохранения производственного и финансового потенциала хозяйствующих субъектов реального сектора экономики, поддержания стабильности их работы и недопущения массового банкротства в связи с неблагоприятной ситуацией на финансовом рынке, которая может привести к снижению темпов производства, уменьшению инвестиционной активности и дефициту оборотных средств, обусловленному сокращением банковского кредитования».

Однако в 2011 г. указанный законопроект по предложению Комитета Государственной Думы РФ по бюджету и налогам был снят с рассмотрения (выписка из протокола заседания совета Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.05.2011 № 281 «О проекте федерального закона № 136806-5 “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации”»³¹³).

Как представляется, принятое федеральным законодателем в 2007 г. решение об ограничении бюджетного кредитования частного бизнеса по кругу кредиторов было продиктовано сложившейся на тот момент негативной практикой кредитования юридических лиц за счет бюджетных средств, когда бюджетный кредит неоднократно оказывался бесплатным и невозвращенным, что, в свою очередь, было обусловлено противоречивостью и неисчерпывающим его регулированием в рамках БК³¹⁴.

³¹¹ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹³ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹⁴ На поверхностность правового регулирования бюджетного кредитования в своих работах указывали такие исследователи, как А. В. Карташов (см.: *Карташов А. В.* Указ. соч. С. 97), А. А. Евтеева (см.: *Евтеева А. А.* Указ. соч. С. 146).

Тем не менее позиция федерального законодателя о допустимости наличия кредитных отношений между субъектами РФ и юридическими лицами исключительно в рамках реструктуризации обязательств по ранее полученным бюджетным кредитам вскоре претерпела изменения.

Так, уже в конце 2008 г. был принят Федеральный закон от 30.12.2008 № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации”»³¹⁵, предусмотревший возможность реализации до 1 января 2015 г. права субъектов РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в соответствующие субъекты РФ (ч. 4 ст. 3). Данное правило, оправдавшее себя с точки зрения обеспечения публичного интереса, позднее на постоянной основе было включено в абз. 4 ч. 1 ст. 93.2 БК (см. Закон о внесении изменений в БК № 311-ФЗ). В свою очередь, действующая редакция упомянутой нормы БК в настоящее время допускает предоставление подобных бюджетных кредитов также в целях закупки и доставки муки и других товаров по перечню, утверждаемому нормативным правовым актом Правительства РФ. Тем самым законодатель закрепил за отдельными регионами право предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам.

Вместе с тем представляется, что финансовая поддержка субъектов частного бизнеса со стороны регионов может быть оправдана не только в случаях стабилизации продовольственного снабжения определенной территории. На наш взгляд, не стоит пренебрегать потенциалом субъектов РФ и в процессе развития российской экономики. Это становится еще более актуальным в условиях сложившейся на сегодняшний день политической и

³¹⁵ См.: Рос. газ. 2008. 31 дек.

экономической ситуации, когда в России остро требуется проведение структурных реформ. Для реализации заданного руководством страны курса на импортозамещение в условиях фактической недоступности банковских кредитов частному бизнесу, включая малый его сегмент, необходима государственная поддержка, в том числе в виде бюджетных кредитов, льготных по своим условиям.

При этом в целях недопущения злоупотреблений со стороны региональных органов государственной власти, связанных с нерациональным использованием бюджетных средств, цели и условия предоставления субъектами РФ бюджетных кредитов юридическим лицам могут быть закреплены на федеральном уровне, 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.

Здесь необходимо добавить, что в данном случае речь идет о так называемых стратегических целях, т. е. о возможных направлениях бюджетного кредитования субъектом РФ, а также о базовых условиях предоставления бюджетных кредитов из регионального бюджета. В юридической науке сложившаяся в России практика установления целей бюджетных кредитов в законах о бюджете подвергнута небезосновательной критике. Например, Д. Л. Хейло говорит о том, что это вынуждает депутатов каждый раз руководствоваться «революционным правосознанием»³¹⁶, а также отмечает, что в США цели, на которые могут использоваться бюджетные кредиты, вообще получили конституционное закрепление³¹⁷. Между тем, по нашему мнению, конкретные цели и дополнительные условия предоставления бюджетных кредитов с учетом потребностей каждой территории, в свою очередь, должны получить свое закрепление в нормах регионального законодательства, а также в положениях договоров о предоставлении

³¹⁶ Хейло Д. Л. Указ. соч. С. 151.

³¹⁷ См.: Там же.

бюджетных кредитов, на соответствие которым впоследствии будет осуществляться проверка использования бюджетных кредитов.

Также в целях противодействия нерациональному использованию средств региональных бюджетов нужно принять предложение, содержащееся в вышеупомянутом законопроекте 2008 г., о возможности кредитования юридических лиц за счет бюджетных средств только теми регионами, которые не получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Наделение правом предоставления бюджетных кредитов только финансово устойчивых субъектов РФ, думается, позволит содействовать их экономическому росту без ущерба для выполнения запланированных социальных обязательств.

Кроме того, принимая во внимание бюджетные риски, связанные с невозвратом сумм бюджетных кредитов, представляется целесообразным правило о специальном регулировании сроков исковой давности по требованиям Российской Федерации, сформулированное в ч. 4 ст. 93.4 БК, распространить на требования субъектов РФ по бюджетным кредитам, что, как отмечалось нами ранее, обеспечит более надежную правовую защиту бюджетно-правовым интересам регионов.

Исследуя особенности бюджетного кредитования субъектом РФ, невозможно оставить без внимания условия кредитования.

Анализ положений ст. 93.2 БК позволяет выделить следующие условия предоставления бюджетных кредитов: возмездность; возвратность; отсутствие просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом, а также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ; предоставление обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей; проведение предварительной проверки финансового состояния потенциального заемщика, его гаранта или поручителя; согласие получателя бюджетного кредита на осуществление проверок соблюдения им условий, целей и порядка его предоставления; иные условия, устанавливаемые в законе о бюджете.

Предусмотренные в БК условия являются базовыми и применимы ко всем участникам бюджетного кредитования³¹⁸. При этом вышеприведенный перечень является открытым, т. е. федеральный законодатель предоставляет органам государственной власти субъектов РФ право предъявлять дополнительные требования к претендентам на получение на возвратной основе средств из соответствующих региональных бюджетов.

Рассмотрим перечисленные условия предоставления бюджетных кредитов более подробно.

Устанавливая в ст. 6 БК легальное определение понятия «бюджетный кредит» законодатель подчеркнул, что бюджетный кредит представляет собой денежные средства, предоставляемые на возвратной и возмездной основах. *Возмездность* как условие бюджетного кредитования предусмотрена также в ч. 2 ст. 93.2 БК, но сформулирована в диспозитивной форме. В случаях, предусмотренных БК или законом о бюджете, допускается предоставление бюджетных кредитов без внимания процентных платежей за пользование бюджетным кредитом.

Отсутствие платы за пользование бюджетным кредитом нельзя рассматривать в качестве нерационального использования бюджетных средств, ведь, как неоднократно указывалось, при предоставлении бюджетного кредита государство не преследует цель извлечения прибыли, а прежде всего реализует свою регулятивную функцию. По этой же причине устанавливаемые в законе о соответствующем бюджете и договоре о предоставлении бюджетного кредита размеры процентных платежей за пользование бюджетным кредитом носят льготный характер в сравнении с платой по коммерческим кредитам.

Следующим условием бюджетного кредитования, являющимся наряду с возмездностью одним из основных принципов кредита, выступает *возвратность*. Возвратность бюджетного кредита, характеризующая право заемщика на временное использование бюджетных средств с обязательным возвратом к установленному в договоре о предоставлении бюджетного кредита

³¹⁸ С некоторыми оговорками для различных категорий заемщиков.

сроку, отличает бюджетный кредит от бюджетных расходов. В этой связи обязательность возвратности как условия бюджетного кредитования делает бюджетный кредит менее затратной для бюджета формой финансовой поддержки.

С возвратностью тесно связан вопрос о сроке, по истечении которого бюджетный кредит подлежит возврату в бюджет. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 93.3 БК муниципальным образованиям из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты могут быть предоставлены сроком до трех лет. При этом в законе о бюджете субъекта РФ утверждаются бюджетные ассигнования для предоставления бюджетных кредитов на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, т. е. на плановый период.

Стоит отметить, что бюджетный кредит может быть возвращен и до истечения установленного в договоре о предоставлении бюджетного кредита срока. В БК предусмотрены два основания для досрочного возврата бюджетного кредита: 1) неспособность заемщика предоставить иное или дополнительное обеспечение исполнения своих обязательств; 2) нецелевое использование средств бюджетного кредита. В таких случаях кредитор вправе требовать досрочного погашения бюджетного кредита.

Кроме того, бюджетный кредит может быть возвращен до истечения обусловленного срока также по соглашению сторон. Согласно норме абз. 4 ч. 2 ст. 93.3 БК порядок возврата муниципальными образованиями предоставленных из регионального бюджета бюджетных кредитов устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Так, например, в п. 15 Порядка предоставления (использования, возврата) бюджетных кредитов из бюджета города Москвы бюджетам внутригородских муниципальных образований, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 30.01.2013 № 29-ПП «Об утверждении Порядка предоставления (использования, возврата) бюджетных кредитов из бюджета города Москвы бюджетам внутригородских муниципальных образований»³¹⁹,

³¹⁹ См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 7.

предусмотрено право исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления досрочно вернуть часть суммы или всю сумму бюджетного кредита. При этом устанавливается, что в этом случае проценты уплачиваются из расчета времени фактического пользования суммой бюджетного кредита.

В качестве обязательного условия предоставления бюджетного кредита БК предусмотрено *отсутствие просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом, а также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ.*

При этом условие, при котором бюджетные кредиты предоставляются при отсутствии просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом, предъявляется как к юридическим лицам, так и к публично-правовым образованиям. Вместе с тем только в отношении заемщиков — юридических лиц действует условие об отсутствии задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, к которым в том числе относятся налоги, сборы и т. п.

В ст. 93.2 БК установлено несколько исключений: во-первых, к Российской Федерации как к заемщику не применяется данное условие, т. е. при предоставлении публично-территориальным образованиям из регионального бюджета бюджетных кредитов соблюдать указанное требование должны лишь муниципальные образования; во-вторых, данное условие не применимо к случаям реструктуризации обязательств (задолженности) по ранее полученным бюджетным кредитам.

Следует отметить, что рассматриваемое условие претерпело изменения: до 2008 г. требовалось лишь отсутствие у потенциального заемщика задолженности по предоставленным бюджетным средствам на возвратной основе, т. е. по ранее полученным бюджетным кредитам (ч. 12 ст. 76 БК). Данная новация, как видится, направлена на предотвращение бюджетных потерь, связанных с невозвратом бюджетных кредитов неблагонадежными заемщиками.

Предоставление бюджетного кредита ставится законодателем также в зависимость от условия *наличия обеспечения исполнения обязательства по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных договором (соглашением) о предоставлении бюджетного кредита.*

В юридической литературе при определении понятия «обеспечение исполнения обязательств» делается особый акцент на гарантирование имущественного интереса кредитора³²⁰. В случае бюджетного кредитования при обеспечении исполнения обязательств, думается, правильнее говорить о гарантировании публичного интереса, ведь предметом данных отношений выступают публичные финансы.

Сама по себе категория обеспечительных мер является гражданско-правовой. Согласно п. 1 ст. 329 ГК исполнение обязательств может обеспечиваться неустойкой, залогом, удержанием имущества должника, поручительством, банковской гарантией, задатком и другими способами, предусмотренными законом или договором.

Перечень способов обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита и уплате процентных и иных платежей по нему, предусмотренный ч. 3 ст. 93.2 БК, в сравнении с гражданским законодательством ограничивается следующими способами: банковские гарантии, поручительства, государственные или муниципальные гарантии и залог имущества. Обеспечение исполнения обязательств по возврату бюджетных кредитов иными способами не допускается.

М. Е. Можарова замечает, что в ст. 93.2 БК не упоминается еще один способ обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита — законная неустойка (пеня)³²¹, установленная ст. 306.5 БК, в которой предусматривается беспорное взыскание пеней за невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита финансовыми органами.

³²⁰ См., напр.: Гонгало Б. М. Учение об обеспечении обязательств. М., 2002. С. 40; Гражданское право : учебник : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. 4-е изд. перераб. и доп. М. : Проспект, 2005. Т. 1. С. 683.

³²¹ См.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 71.

Отсутствие указанного способа обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита в ч. 3 ст. 93.2 БК, по нашему мнению, объясняется тем, что перечисленные в данной норме обеспечительные меры являются условиями предоставления бюджетного кредита, при несоблюдении которых бюджетный кредит не может быть предоставлен, пеня же взыскивается на основании закона при наличии уже возникших обязательств по договору бюджетного кредитования.

Еще одной особенностью обеспечения исполнения обязательств в рамках бюджетного кредитования является то обстоятельство, что недействительность соглашения о предоставлении обеспечения приводит к недействительности договора о предоставлении бюджетного кредита и к обязанности досрочно вернуть кредит (см., например, постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.06.2013 по делу № А19-10979/2012³²²), что в корне отличается от сложившейся в гражданском праве догмы о том, что недействительность акцессорного обязательства не влечет недействительности основного обязательства (п. 2 ст. 329 ГК). Данная особенность обусловлена тем, что в силу ч. 1 ст. 93.2 БК в регулировании отношений по бюджетному кредитованию нормы бюджетного законодательства являются специальными по отношению к положениям гражданского законодательства.

К обеспечительным мерам по возврату бюджетного кредита законодатель предъявляет требование о высокой степени ликвидности предоставляемого обеспечения. Для этих целей в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности проводится оценка имущества, предоставляемого в залог. В свою очередь, оценка надежности (ликвидности) предоставляемой банковской гарантии или поручительства проводится финансовыми органами в установленном ими в порядке (см., например, приказ Минфина Республики Мордовия от 01.07.2009 № 143 «О порядке проведения оценки надежности (ликвидности) банковской гарантии, поручительства, предоставляемых в

³²² Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

обеспечение исполнения обязательств перед Республикой Мордовия»³²³). При этом государственные или муниципальные гарантии такой оценке не подлежат.

Также законодателем предусмотрена предварительная проверка финансового состояния гаранта или поручителя заемщика — юридического лица, которая проводится уже не финансовым органом, а органом публичной власти, выступающим от имени соответствующего публично-правового образования в договоре о предоставлении бюджетного кредита, непосредственно или по его поручению уполномоченным лицом. Смысл такой проверки, думается, также сводится к выяснению платежеспособности гаранта или поручителя. Следовательно, предварительная проверка финансового состояния гаранта или поручителя, по существу, тождественна оценке надежности (ликвидности) банковской гарантии или поручительства, проводимой финансовым органом³²⁴. Фактически это означает дублирование указанных условий предоставления бюджетного кредита юридическим лицам и, тем самым, ставит различные категории потенциальных получателей бюджетных кредитов в неравное положение.

Кроме того, законодатель предъявляет определенные требования к платежеспособности гаранта или поручителя. Так, не допускается принятие в качестве обеспечения исполнения обязательств юридического лица, муниципального образования государственных или муниципальных гарантий публично-правовых образований, поручительств и гарантий юридических лиц, имеющих просроченную задолженность по обязательным платежам или по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а также поручительств и гарантий юридических лиц, величина чистых активов которых меньше величины, равной трехкратной сумме предоставляемого кредита.

Стоит заметить, что столь пристальное внимание со стороны законодателя к обеспечению обязательств в рамках бюджетного кредитования, безусловно,

³²³ См.: Известия Мордовии. 2009. № 95.

³²⁴ На необходимость прохождения гарантом и поручителем двойной проверки их финансового состояния также обращает внимание М. Е. Можарова (см.: Можарова М. Е. Правовое регулирование публичного кредита ... С. 75).

оправданно с точки зрения нивелирования рисков, связанных с невозвратом бюджетного кредита.

Вместе с тем в БК установлены изъятия из рассматриваемого требования: обеспечение исполнения обязательств не требуется при предоставлении субъектом РФ бюджетных кредитов Российской Федерации, Внешэкономбанку, а также в установленных бюджетным законодательством РФ случаях муниципальным образованиям. Например, согласно ч. 3 ст. 10 Областного закона Ленинградской области от 23.12.2015 № 139-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2016 года и на плановый период 2017 и 2018 годов»³²⁵ бюджетные кредиты предоставляются муниципальным районам, городскому округу без предоставления ими обеспечения исполнения своих обязательств по возврату указанных бюджетных кредитов, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных соответствующими договорами (соглашениями).

Следующим условием бюджетного кредитования является требование о *проведении предварительной проверки финансового состояния потенциального заемщика, его гаранта или поручителя*. Подобное требование закреплено в ст. 115.2 БК применительно к порядку предоставления государственных гарантий.

Рассматриваемое условие, как мы ранее отмечали, подлежит соблюдению только юридическими лицами — получателями бюджетного кредита, для публично-правовых образований оно не является обязательным. Вместе с тем согласно ч. 6 ст. 93.2 БК последующей проверке финансового состояния заемщика, гаранта или его поручителя, т. е. с момента заключения договора о бюджетном кредитовании и до полного исполнения обязательств по нему, подлежат как юридические лица, так и публично-правовые образования, а также их гаранты или поручители (в случае обязательности таковых).

Проверка финансового состояния заемщика, его гаранта или поручителя ориентирована на оценку достаточности у потенциального заемщика, его

³²⁵ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

гаранта или поручителя средств для погашения предоставленного бюджетного кредита и уплаты процентных и иных платежей по нему. В этой связи отсутствие в бюджетном законодательстве РФ обязательного требования о проведении предварительной проверки финансового состояния публично-правового образования, главным образом муниципального образования, по нашему мнению, является обоснованным только для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, доходы которых в соответствии с положениями ст. 8 БК и ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³²⁶ определяются законами данных субъектов РФ. Для таких заемщиков, собственно, отсутствует необходимость и в проведении последующей проверки по обозначенной причине.

Стоит заметить, что в БК установлено условие об обязательной предварительной проверке финансового состояния заемщика, его гаранта или поручителя, но при этом не определены параметры финансового состояния, при котором бюджетный кредит может быть предоставлен такому заемщику. Представляется, что одним из параметров удовлетворительного финансового состояния, характеризующих платежеспособность потенциального заемщика, его гаранта или поручителя, является отсутствие просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом, а также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ. Кроме того, установленное в ч. 3 ст. 93.2 БК в отношении гарантов и поручителей требование к величине чистых активов (не менее трехкратной величины предоставляемого бюджетного кредита) также является параметром финансового состояния и в этой связи может быть распространено и на потенциальных заемщиков.

При установлении в БК рассматриваемого условия — обязательность проведения предварительной проверки финансового состояния юридического лица — получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя, как видится, презюмировалось, что в соответствии с данным условием по

³²⁶ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

результатам такой проверки должно быть дано заключение об удовлетворительном финансовом состоянии указанных лиц для того, чтобы было принято положительное решение о предоставлении бюджетного кредита. Однако на практике данное требование понимается неоднозначно (см., например, постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.02.2005 по делу № А33-1307/04-С6-Ф02-386/05-С1³²⁷). На наш взгляд, для устранения подобной двусмысленности следует уточнить рассматриваемое условие — «получение положительного заключения по результатам предварительной проверки финансового состояния заемщика, его гаранта или поручителя», а также установить параметры финансового состояния, при которых финансовое положение заемщика, его гаранта или поручителя можно признать удовлетворительным.

Наконец, последним из обозначенных в ст. 93.2 БК условий предоставления бюджетных кредитов, в том числе субъектами РФ, является *согласие получателя бюджетного кредита на осуществление проверок соблюдения им условий, целей и порядка его предоставления*. Данное условие является существенным и подлежит обязательному включению в договор о предоставлении бюджетного кредита.

Между тем заметим, что отсутствие данного условия в тексте договора бюджетного кредитования не препятствует проведению уполномоченными органами публичной власти проверок соблюдения условий, целей и порядка его предоставления. Указанные проверки проводятся в рамках государственного финансового контроля в силу закона. При этом проверке подлежит не только получатель бюджетного кредита, но и орган публичной власти, представляющий соответствующее публично-правовое образование в договоре о предоставлении бюджетного кредита, а также в правоотношениях, возникающих в связи с его заключением, должностные лица которого при выявлении нарушений условий предоставления бюджетного кредита подлежат

³²⁷ Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

ответственности, установленной законодательством РФ³²⁸. Кроме того, несоблюдение условий, целей и порядка предоставления бюджетного кредита, как говорилось ранее, является основанием для досрочного возвращения бюджетного кредита.

Рассмотренные условия бюджетного кредитования являются обязательными в силу их закрепления в БК и подлежат непосредственному применению, в том числе органами государственной власти субъектов РФ при предоставлении бюджетных кредитов за счет средств соответствующих региональных бюджетов. Между тем федеральный законодатель оставляет «простор» для правотворчества в данной сфере и самим субъектам РФ, которые в законах о бюджете могут устанавливать *иные обязательные условия для предоставления бюджетных кредитов*.

Так, например, Законом о бюджете Санкт-Петербурга на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг. помимо предусмотренных БК обязательных условий предоставления бюджетных кредитов установлены следующие дополнительные условия, соблюдение которых обязательно для принятия решения о предоставлении внутригородскому муниципальному образованию г. Санкт-Петербурга бюджетного кредита из бюджета г. Санкт-Петербурга:

- отсутствие бюджетных мер принуждения, примененных в текущем и предшествующем отчетном финансовых годах, за бюджетные нарушения в части предоставленных из бюджета г. Санкт-Петербурга бюджетных кредитов, предусмотренные гл. 30 БК;

- соответствие муниципальных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс во внутригородском муниципальном образовании г. Санкт-Петербурга, требованиям бюджетного законодательства РФ.

В заключение еще раз выделим выводы, сделанные нами в ходе анализа особенностей правового регулирования бюджетного кредитования субъектом РФ.

³²⁸ В частности, ч. 1 ст. 15.15.2 КоАП за нарушение кредитором условий предоставления бюджетного кредита, за исключением случаев нецелевого использования средств бюджетного кредита, предусмотрена административная ответственность должностных лиц в виде наложения административного штрафа в размере от 10 тыс. до 30 тыс. руб. или дисквалификации на срок от одного года до двух лет.

Получателями бюджетных кредитов из бюджетов субъектов РФ могут быть далеко не все из предусмотренных бюджетным законодательством РФ потенциальных заемщиков бюджетных средств. Исходя из специфики бюджетного федерализма бюджетные кредиты 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. В свою очередь, относительно возможностей кредитования российских юридических лиц нормы БК в действующей редакции ограничивают случаи предоставления субъектами РФ бюджетных кредитов юридическим лицам целями закупки и доставки топлива, муки и других товаров по перечню, утверждаемому нормативным правовым актом Правительства РФ, в субъекты РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, что, на наш взгляд, не вполне коррелируется с современными задачами, стоящими перед российской экономикой (проведение структурных реформ, в том числе стимулирование импортозамещения), когда российские предприниматели особо нуждаются в государственной поддержке.

В этой связи обоснована актуальность расширения данного перечня оснований, однако в целях недопущения злоупотреблений со стороны региональных органов государственной власти, связанных с нерациональным использованием бюджетных средств, предлагается цели и условия предоставления субъектами РФ бюджетных кредитов юридическим лицам закрепить на федеральном уровне (имеются в виду стратегические цели и базовые условия), а не в законах о соответствующих региональных бюджетах и, в частности, предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам обусловить неполучением субъектом РФ в соответствующем финансовом году дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Кроме того, 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.

Помимо этого, сформулированное в предыдущем параграфе предложение о расширении круга получателей бюджетных кредитов физическими лицами, прежде всего индивидуальными предпринимателями, может быть также адресовано региональному уровню власти. Вместе с тем предоставление субъектами РФ бюджетных кредитов физическим лицам должно осуществляться с учетом вышеуказанных ограничений.

Проведенный анализ установленных в бюджетном законодательстве РФ условий бюджетного кредитования, в том числе субъектом РФ, позволил обратить внимание на несовершенство правового регулирования данной области отношений. В частности, это касается фактического дублирования для юридических лиц — получателей бюджетных кредитов условий об осуществлении оценки надежности (ликвидности) банковской гарантии или поручительства и о проведении предварительной проверки финансового состояния гаранта или поручителя юридического лица — получателя бюджетного кредита; неприменения к публично-правовым образованиям, главным образом к муниципальным образованиям, требования об обязательной предварительной проверке финансового состояния потенциального заемщика, его гаранта или поручителя; отсутствия четкости и емкости законодательного требования об обязательности проведения предварительной проверки финансового состояния юридического лица — получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя, а также отсутствия в БК параметров финансового состояния, при которых финансовое положение заемщика, его гаранта или поручителя можно признать удовлетворительным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование правового регулирования государственного кредита субъекта РФ позволяет сформулировать ряд теоретических и практических выводов.

Развитие государственного кредита происходило по мере эволюционирования самой финансовой системы государства, представляющей собой внутреннее строение публичных финансов. Если в дореволюционное и советское время государственный кредит, по сути, отождествлялся с государственными заимствованиями и его значение оценивалось исключительно с позиции привлечения государством дополнительных финансовых ресурсов, то сегодня институт государственного кредита обслуживает не только мобилизационную функцию финансов, но и регулятивную, поскольку посредством его государство также распределяет и использует имеющиеся финансовые ресурсы, предоставляя бюджетные кредиты и государственные гарантии.

Анализ современных подходов к детерминированию государственного кредита показал, что в настоящее время значительное число и ученых-правоведов, и экономистов рассматривают государственный кредит как отношения, в которых государство предстает в качестве кредитора, заемщика или гаранта. При этом большинство из них, допуская расширительное толкование государственного кредита путем включения в его состав отношений по государственному гарантированию, 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 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).

Последнее определение, как представляется, позволяет не только связать воедино такие разнородные на первый взгляд категории, как «государственное заимствование», «государственное кредитование» и «государственное гарантирование», но и идентифицировать субъекты и объект отношений государственного кредита.

Рассмотрение принципов функционирования государственного кредита в широкой его трактовке позволило выделить так называемые универсальные принципы, характеризующие все отношения в области государственного кредита: срочность, возвратность, возмездность (с некоторыми оговорками), обеспеченность, целевая направленность и принцип публичного интереса. Вместе с тем принцип добровольности является специальным, поскольку характерен только для государственных заимствований. При этом ему корреспондирует вышеуказанный принцип публичного интереса, распространяющий свое действие на весь институт государственного кредита.

Получившая в научной среде наибольшее распространение точка зрения о природе государственного кредита как комплексного правового института в настоящей работе подвергнута теоретическому осмыслению и дальнейшему развитию. Признавая наличие в правовой регламентации отношений в сфере государственного кредита норм различных отраслей права, главным образом финансового и гражданского, автор, основываясь на выработанных теоретико-правовой наукой взглядах на правовую природу смешанных (комплексных) институтов права и предложенных доктриной финансового права подходах к

построению системы финансового права, подробно проанализировал правоотношения, складывающиеся при осуществлении государственных заимствований и предоставлении бюджетных кредитов и государственных гарантий, которые характеризуются симбиозом имущественных и организационных отношений.

Учитывая превалирование в комплексе правоотношений в области государственного кредита организационных отношений над имущественными, а также присущую им функцию мобилизации и расходования государством денежных средств, автор пришел к выводу, что государственный кредит представляет собой комплексный институт финансового права, подчиненный его отраслевому режиму. Комплексность как свойство института выступает основой формирования его внутреннего строения. Относя институт государственного кредита к сложным правовым институтам, диссертант выделяет в его структуре субинституты правового регулирования государственного долга и правового регулирования государственных долговых активов (долга перед государством).

В рамках родовых для отрасли финансового права отношений по поводу аккумуляции, 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.

Сделанные диссертантом в гл. 1 настоящего исследования общетеоретические выводы предопределили дальнейшую структуру диссертационной работы. В гл. 2 и 3 всесторонне проанализированы правоотношения, складывающиеся, соответственно, в процессе образования государственного долга субъекта РФ и при формировании государственных долговых активов субъекта РФ. При этом проблематика предоставления государственных гарантий субъекта РФ рассмотрена в составе гл. 2,

посвященной правовому регулированию регионального долга, что обусловлено авторской позицией о первостепенной связи государственной гарантии именно с государственным долгом, а не с государственными долговыми активами (долгом перед государством), в которые гарантии могут трансформироваться уже после исполнения гарантом государственной гарантии при реализации условия о праве регрессного требования гаранта к принципалу.

Первоосновой для анализа правового регулирования государственного кредита субъекта РФ стали нормы как ранее действовавшего, так и ныне действующего законодательства федерального и регионального уровней. Диссертант выявил, что за последние 20 лет нормативно-правовое наполнение государственного кредита субъекта РФ претерпело разительные перемены. Законодательное оформление в системной взаимосвязи получили все отношения, охватываемые исследуемым понятием в широкой его интерпретации. Долговые обязательства перестали рассматриваться в качестве бюджетных доходов, а отнесены законодателем в силу их экономического и правового содержания к источникам финансирования дефицита бюджета. На федеральном уровне установлены определенные ограничения на масштабы региональной долговой деятельности, что обусловлено ее влиянием на реализацию государственной долговой политики Российской Федерации в целом.

Вместе с тем, несмотря на сложившуюся систему нормативно-правового регулирования государственного кредита субъекта РФ, действующее законодательство в исследуемой области все же требует совершенствования. 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, которая предопределяет специфику правового регулирования исследуемых общественных отношений, состоящую в примате федерального

законодательства над региональным, в полной мере не получила своего воплощения в нормах действующего законодательства РФ. Правовые механизмы правового регулирования регионального кредита, заложенные в федеральном законодательстве, не представляют собой надежный правовой барьер на пути увеличения долговой нагрузки на региональный бюджет до критических пределов, лишним подтверждением чему является значительный рост государственного долга субъектов РФ в последние годы. Кроме этого, накладываемые федеральным законодателем ограничения на кредитную деятельность регионов подчас не всегда оказываются обоснованными и достаточными. В этой связи особую ценность представляют результаты исследования, изложенные гл. 2 и 3 диссертации.

Так, в области государственного долга субъекта РФ автор пришел к следующим выводам.

Изучение статистических данных Минфина России об объеме региональных долгов позволило обнажить современные проблемы структуры государственных долговых портфелей субъектов РФ. Одним из сдерживающих факторов реализации самостоятельной региональной долговой политики является то, что наибольший объем региональных долговых обязательств приходится на нерыночные заимствования (бюджетные кредиты). При этом менее половины всех субъектов РФ в настоящее время имеют долговые обязательства по облигационным займам, что говорит о недостаточной доступности для регионов данного способа обеспечения сбалансированности бюджета.

Низкий уровень его использования обусловлен, по мнению автора, не только наличием более сложной процедуры по сравнению с кредитным механизмом привлечения дополнительных средств в бюджет, но и малой инвестиционной привлекательностью выпускаемых облигационных займов субъектов РФ.

Автор, учитывая обозначенный тезис, детально анализирует бюджетное законодательство РФ, регламентирующее цели, условия и порядок

осуществления региональных заимствований. Одним из результатов указанного анализа явился вывод автора, что условия осуществления внешних заимствований субъектов РФ должны быть ориентированы исключительно на отражение долговой устойчивости региона и соответствие именно таким требованиям должно быть определяющим в реализации права экономически развитого региона на финансирование дефицита бюджета за счет привлечения внешних займов и кредитов. В этой связи 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 самой Российской Федерацией трудно даже столичным мегаполисам и тем более непосильно для других регионов.

Также диссертантом обосновывается, что сформулированная наиболее общим образом в ст. 103 БК цель осуществления государственных заимствований — «финансирование дефицита бюджета» — требует конкретизации ее нормативного содержания, 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, следствием чего является стремительное увеличение государственного долга, в особенности характерное для регионов в последние годы.

Отмечая приоритетность осуществления государственных заимствований в инвестиционных целях, автор подчеркивает, что цели осуществления государственных заимствований должны соотноситься с характеристиками установленных законом форм государственных заимствований. В частности, задачу покрытия временного кассового разрыва следует решать исключительно посредством бюджетного кредитования, в том числе в рамках управления ликвидностью счетов бюджетов бюджетной системы РФ. В свою очередь, выпуск облигационных займов субъектов РФ в инвестиционных целях

социального значения, по мнению диссертанта, позволит привлечь дополнительное внимание граждан к региональным ценным бумагам, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению регионального фондового рынка. Данное нововведение также потребует расширения установленного в ст. 35 БК перечня исключений из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета случаями осуществления государственных заимствований.

Диссертантом сделан акцент на том, что законодатель наибольшее внимание уделяет нормативно-правовому регулированию порядка осуществления государственных внешних заимствований субъекта РФ, оставляя при этом в стороне вопросы, связанные с условными долговыми обязательствами субъекта РФ в иностранной валюте. На федеральном уровне не получили нормативного закрепления особенности порядка и условий предоставления субъектом РФ государственных гарантий в иностранной валюте и государственных гарантий, выдаваемых в обеспечение обязательств в иностранной валюте.

В целях повышения надежности принимаемых субъектом РФ обязательств и нивелирования возможных бюджетных рисков предлагается устранить имеющиеся пробелы в правовом регулировании регионального внешнего долга в части предоставления государственных гарантий, в том числе посредством нормативного закрепления условия о реализации таких гарантий только при утверждении их в составе программы государственных гарантий субъекта РФ в рамках закона о бюджете.

Особое внимание автором уделено анализу закрепленных в бюджетном законодательстве РФ условий предоставления государственных гарантий субъекта РФ, поскольку от эффективности правового регулирования данного вопроса во многом зависит, трансформируется ли государственная гарантия из условного обязательства бюджета в материальный долг государства.

Автором признано неоправданным установленное в ч. 1 ст. 115.2 БК изъятие из условий предоставления государственной гарантии, заключающееся в отсутствии необходимости проводить анализ финансового состояния

принципала в случае, если государственная гарантия предоставлена без права регрессного требования гаранта к принципалу, поскольку анализ финансового состояния принципала в первую очередь должен отражать степень риска наступления гарантийного случая, а не возможность исполнения принципалом регрессного требования. Также во избежание формального подхода к соблюдению указанного условия на практике предложено уточнить, что результатом проведения такого анализа должно являться заключение об удовлетворительном финансовом состоянии принципала, а также установить параметры финансового состояния, при которых оно может быть признано удовлетворительным.

Обращение в ходе рассмотрения условий предоставления государственных гарантий субъектов РФ к нормам утратившего силу бюджетного законодательства РФ позволило обосновать целесообразность закрепления в БК ранее применявшегося и ныне применяемого в некоторых регионах условия о предоставлении государственных гарантий на конкурсной основе. При этом, по мнению диссертанта, конкурсный отбор следует проводить не в отношении получателей гарантии (принципалов), а в отношении проектов и иных обязательств, во исполнение которых предполагается предоставление государственной гарантии, главным критерием отбора которых должно являться их соответствие целям и задачам социально-экономического развития соответствующего региона. Также в целях повышения дисциплины при предоставлении государственных гарантий предлагается вернуться к правовому порядку, предполагающему юридическую ответственность за предоставление государственных гарантий с нарушением бюджетного законодательства РФ, и, в частности, предусмотреть административную ответственность за нарушение условий предоставления государственной гарантии.

Кроме того, диссертантом дается правовая оценка такого условия государственной гарантии, как возмездность ее предоставления. Отмечая необоснованность нормативного закрепления данного условия государственной гарантии в императивной форме, диссертант подчеркивает, что это не

сообразуется с природой государственной гарантии, поскольку при ее предоставлении государство не нацелено на мобилизацию доходов, а реализует прежде всего регулятивную функцию.

По мнению автора, вознаграждение по государственной гарантии, как и в случае платы за пользование бюджетным кредитом, следует регулировать диспозитивным образом. Однако в целях создания единообразного правового регулирования отношений по предоставлению государственных гарантий субъектов РФ предложено дополнить перечень обязательных условий государственной гарантии, предусмотренный БК, указанием на ее возмездный или безвозмездный характер. При этом вознаграждение может представлять собой процент от суммы, уплаченной гарантом бенефициару. В случае предоставления государственной гарантии на условии возмездности вознаграждение по государственной гарантии представляется правильным рассматривать в качестве иного источника финансирования дефицита бюджета субъекта РФ, поскольку диверсификация источников финансирования бюджетного дефицита снижает экономические риски, связанные с увеличением государственного долга, являющегося следствием использования основного источника финансирования дефицита бюджета — государственных заимствований.

Исследуя правовое регулирование государственного долга субъекта РФ, диссертант затронул также вопросы организационно-правовых основ управления региональным долгом.

Понятие «управление государственным долгом», не получившее легального определения в нормах БК, рассмотрено в узком и широком аспектах.

С одной стороны, авторский подход обусловлен тем, что формулировка данного понятия, четко идентифицирующая объект управления — государственный долг, представляющий собой совокупность принятых государством долговых обязательств, указывает на необходимость непосредственного воздействия управленческой деятельности на сам объект

управления. Исходя из этого управление государственным долгом в узком аспекте представляет собой мероприятия по обслуживанию и погашению принятых государством долговых обязательств, а также мероприятия по оптимизации государственного долга.

С другой стороны, обращается внимание на то, что иные направления управленческой деятельности в сфере государственного долга, исходя из их целевой направленности, также воздействуют на состояние государственного долга, пусть и не в материальном смысле. На этом основании предлагается в широком аспекте рассматривать управление государственным долгом 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.

Современная система управления государственным долгом в широкой трактовке данного понятия представляется автору в виде совокупности 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 региональным долгом 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.

В ходе рассмотрения особенностей управления государственным долгом субъекта РФ выявлены определенные пробелы правового регулирования в данной области. Так, норма ч. 4 ст. 107 БК, предусматривающая, что превышение при исполнении бюджета установленных ограничений по объему государственного долга субъекта РФ является нарушением бюджетного законодательства РФ, признана «мертвой» в отсутствие закрепленной в БК бюджетной меры принуждения за данное деяние. Также установлена фрагментарность правовой регламентации полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ на федеральном уровне и, как следствие, на региональном уровне, во избежание которой в целях создания единообразного механизма осуществления внешнего государственного финансового контроля на всех уровнях власти предложено круг полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ в области кредитной деятельности регионов, установленный в Законе об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов, привести в соответствие с инструментарием Счетной палаты РФ в данной сфере контроля.

Наконец, исследование правового регулирования отношений, возникающих при формировании государственных долговых активов субъекта РФ, позволило диссертанту сформулировать следующие выводы.

Анализ субъектного состава правоотношений по предоставлению бюджетных кредитов субъектов РФ показал, что получателями таковых являются далеко не все из предусмотренных бюджетным законодательством РФ потенциальных заемщиков бюджетных средств. Исходя из специфики бюджетного федерализма в Российской Федерации бюджетные кредиты из бюджетов субъектов РФ могут быть предоставлены муниципальным образованиям, а также Российской Федерации. Что касается юридических лиц, то нормы БК в действующей редакции ограничивают случаи предоставления

субъектами РФ бюджетных кредитов юридическим лицам исключительно целями закупки и доставки топлива, муки и других товаров по перечню, утверждаемому нормативным правовым актом Правительства РФ, в субъекты РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, что, по мнению автора, не вполне коррелируется с современными задачами, стоящими перед российской экономикой (проведение структурных реформ, в том числе стимулирование импортозамещения), когда российские предприниматели особо нуждаются в государственной поддержке.

В этой связи обоснована актуальность расширения перечня оснований бюджетного кредитования субъектом РФ юридических лиц, а также законодательного оформления нового вида бюджетного кредита физическим лицам, главным образом индивидуальным предпринимателям, государственная поддержка которых в настоящее время осуществляется только посредством бюджетного субсидирования, создающего большую нагрузку на бюджет в сравнении с кредитным механизмом финансирования. Кредитование иных категорий физических лиц за счет бюджетных средств в определенных законом случаях, по мнению диссертанта, также может отвечать принципу публичного интереса. В частности, предлагается учесть практику предоставления бюджетных кредитов на образование, широко применяемую в западных странах, поскольку капитализация бюджетных средств в квалификационный потенциал своих граждан, как представляется, могла бы иметь высокий социально-экономический эффект.

Между тем в целях недопущения злоупотреблений со стороны региональных органов государственной власти, связанных с нерациональным использованием бюджетных средств, предлагается цели и условия предоставления субъектами РФ бюджетных кредитов юридическим и физическим лицам закрепить на федеральном уровне (имеются в виду стратегические цели и базовые условия), 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. В частности, правом предоставления бюджетных кредитов частным лицам следует наделить субъекты РФ, не получающие в соответствующем финансовом году дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. 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. Аналогичное предложение сформулировано автором применительно к требованиям субъектов РФ, возникающим в связи с предоставлением и (или) исполнением ими государственных гарантий.

Подробный анализ условий предоставления бюджетных кредитов субъектов РФ, закрепленных как в БК, так и в региональных нормативных правовых актах, позволил выявить ряд недостатков правового регулирования данной области отношений. В том числе это касается фактического дублирования для юридических лиц — получателей бюджетных кредитов условий об осуществлении оценки надежности (ликвидности) банковской гарантии или поручительства и о проведении предварительной проверки финансового состояния гаранта или поручителя при одновременном неприменении к публично-правовым образованиям, прежде всего к муниципальным образованиям, требования об обязательной предварительной проверке финансового состояния потенциального заемщика, его гаранта или поручителя, что ставит различные категории потенциальных получателей бюджетных кредитов в неравное положение.

Также указывается на отсутствие четкости и емкости в законодательной формулировке вышеупомянутого условия предоставления бюджетных кредитов об обязательном проведении предварительной проверки финансового состояния юридического лица — получателя бюджетного кредита, его гаранта или поручителя. Во избежание злоупотреблений и для придания положениям бюджетного законодательства РФ об условиях предоставления бюджетных

кредитов большей определенности предложено уточнить рассматриваемое условие — «получение положительного заключения по результатам предварительной проверки финансового состояния заемщика, его гаранта или поручителя», а также установить параметры финансового состояния, при которых финансовое положение заемщика, его гаранта или поручителя можно признать удовлетворительным.

Кроме того, в ходе исследования правоотношений, возникающих по поводу предоставления бюджетных кредитов, 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. В целях устранения неопределенного правового режима указанных денежных средств предлагается рассматривать их исключительно как источник финансирования дефицита бюджета, а для восполнения имеющегося в БК пробела в части регулирования порядка отражения в бюджетах операций с бюджетными кредитами сформулирована авторская редакция соответствующей юридической нормы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Правовые акты***Нормативные правовые акты*

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
2. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 1.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
9. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 // ВСНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 46. — Ст. 1543 (утратил силу).
10. О государственном внутреннем долге Российской Федерации : Закон РФ от 13.11.1992 № 3877-1 // Рос. газ. — 1992. — 29 дек. (утратил силу).
11. О закрытом административно-территориальном образовании : Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 // ВСНД и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1915.

12. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления : Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 // ВСНД и ВС РФ. — 1993. — № 18. — Ст. 635 (утратил силу).

13. О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 09.07.1999 № 159-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 28. — Ст. 3492.

14. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 22.10.2014 № 311-ФЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 43. — Ст. 5795.

15. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : Федеральный закон от 28.08.2004 № 120-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3535.

16. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 18. — Ст. 2117.

17. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса : Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2331.

18. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 31. — Ст. 4191.

19. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в

соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» : Федеральный закон от 30.12.2008 № 310-ФЗ // Рос. газ. — 2008. — 31 дек.

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений : Федеральный закон от 24.11.2014 № 375-ФЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 48. — Ст. 6656.

21. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 08.03.2015 № 42-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1412.

22. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 05.08.2000 № 116-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3339.

23. О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 02.01.2000 № 13-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 134.

24. О переводном и простом векселе : Федеральный закон от 11.03.1997 № 48-ФЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 11. — Ст. 1238.

25. О рынке ценных бумаг : Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 17. — Ст. 1918.

26. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

27. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов : Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ // СЗ РФ. — 2014. — № 49 (Ч. 1). — Ст. 6893.

28. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 9. — Ст. 1096.

29. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъекта Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

30. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 903.

31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

32. Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг : Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3814.

33. О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 04.11.1994 № 2063 // СЗ РФ. — 1994. — № 28. — Ст. 2972 (утратил силу).

34. О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета : Указ Президента РФ от 12.12.1997 № 467 // СЗ РФ. — 1997. — № 20. — Ст. 2233.

35. О государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг, изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также об отчетах о проведенной эмиссии : постановление Правительства РФ от 01.12.2012 № 1238 // СЗ РФ. — 2012. — № 50 (Ч. 6). — Ст. 7056.

36. О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3258.

37. О требованиях к минимальному уровню кредитных рейтингов субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 20.01.2014 № 40 // СЗ РФ. — 2014. — № 4. — Ст. 387.

38. Об утверждении Правил предоставления государственной поддержки образовательного кредитования : постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1026 // СЗ РФ. — 2013. — № 47. — Ст. 6108.

39. О государственных займах, размещаемых по подписке среди трудящихся Советского Союза : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 апреля 1957 г. № 435 // СП СССР. — 1957. — № 5. — Ст. 53.

40. Об утверждении Положения о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР : постановление Правительства РСФСР от 28.12.1991 № 78 // Финансовая газ. — 1992. — № 5 (утратило силу).

41. О Федеративном договоре : постановление СНД РФ от 10.04.1992 № 2689-1 // ВСНД и ВС РФ. — 1992. — № 17. — Ст. 898 (утратило силу).

42. Об утверждении Порядка передачи Министерству финансов Российской Федерации информации о долговых обязательствах, отраженной в Государственной долговой книге субъекта Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований : приказ Минфина России от 17.06.2010 № 60н // БНА. — 2010. — № 38.

43. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. — 1994. — № 4 (22). — Ст. 146.

44. Устав (Основной Закон) Владимирской области : Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ // Владимирские ведомости. — 2001. — № 152–153.

45. Устав города Москвы : Закон города Москвы от 28.06.1995 // Ведомости Московской Думы. — 1995. — № 4.

46. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-3 // Правовая среда. — 2006. — № 3 (676) (прил. к газ. «Нижегородские новости»).

47. Устав Санкт-Петербурга от 14.01.1998 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 1998. — № 2.

48. Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29.05.2004 № 35-ЗРТ // Ведомости Государственного совета Татарстана. — 2004. — № 4–5. — Ст. 238.

49. О бюджете Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов : Закон Санкт-Петербурга от 02.12.2015 № 747-145. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

50. О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми : Закон Республики Коми от 01.10.2007 № 88-РЗ // Республика. — 2007. — № 187.
51. О бюджетном процессе в Вологодской области : Закон Вологодской области от 19.02.2008 № 1758-ОЗ // Красный Север. — 2008. — № 23–24.
52. О бюджетном процессе в Республике Ингушетия : Закон Республики Ингушетия от 31.12.2008 № 40-РЗ // Ингушетия. — 2009. — № 7.
53. О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге : Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2007. — № 27.
54. О бюджетном процессе Липецкой области : Закон Липецкой области от 09.10.2007 № 94-ОЗ // Липецкая газ. — 2007. — 17 окт.
55. О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике : Закон Чеченской Республики от 14.07.2008 № 39-РЗ // Вести Республики. — 2008. — № 152–154.
56. О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 03.09.2007 № 75-ЗС // Алтайская правда. — 2007. — № 262.
57. О государственном долге Костромской области : Закон Костромской области от 21.07.2008 № 339-4-ЗКО // СП — нормативные документы. — 2008. — № 33.
58. О долге Московской области : Закон Московской области от 31.10.2008 № 159/2008-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. — 2008. — № 240.
59. О Контрольно-счетной палате Кабардино-Балкарской Республики : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 29.05.2003 № 53-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. — 2003. — № 134.
60. О Контрольно-счетной палате Ленинградской области : Областной закон Ленинградской области от 14.10.2011 № 77-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. — 2011. — № 98.

61. О Контрольно-счетной палате Республики Карелия : Закон Республики Карелия от 03.11.2011 № 1547-ЗРК // СЗ РК. — 2011. — № 11 (Ч. 1). — Ст. 1729.

62. О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга : Закон Санкт-Петербурга от 13.07.2011 № 455-85 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2011. — № 26.

63. О порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края : Закон Ставропольского края от 30.07.2008 № 54-кз // Ставропольская правда. — 2008. — № 166–167.

64. О Счетной палате Владимирской области : Закон Владимирской области от 12.12.2011 № 110-ОЗ // Владимирские ведомости. — 2011. — № 283.

65. Об областном бюджете Ленинградской области на 2016 года и на плановый период 2017 и 2018 годов : Областной закон Ленинградской области от 23.12.2015 № 139-оз. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

66. Об управлении государственным долгом Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 30.04.2008 № 1678-ОД // Волгоградская правда. — 2008. — № 79.

67. Об управлении государственным долгом Курской области : Закон Курской области от 17.07.2008 № 39-ЗКО // Курская правда. — 2008. — № 114–115.

68. Об управлении государственным долгом Тверской области : Закон Тверской области от 09.03.2011 № 13-ЗО // Тверские ведомости. — 2011. — № 10.

69. Об управлении государственным долгом Челябинской области : Закон Челябинской области от 28.08.2008 № 296-ЗО // Южноуральская панорама. — 2008. — № 169.

70. Об основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов : Указ Главы Республики Мордовия от 19.08.2015 № 294-УГ // Известия Мордовии. — 2015. — № 94.

71. О вопросах управления государственным долгом Чувашской Республики : постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 24.12.2007 № 347 // Вести Чувашии. — 2007. — № 53.

72. О выпуске облигаций биржевого внутреннего займа : постановление Администрации Томской области от 26.04.2012 № 161а // Томские новости. — 2012. — № 17.

73. О выпуске простых жилищных векселей Администрации Мурманской области : постановление Администрации Мурманской области от 15.12.1996 № 446 // Мурманский вестник. — 1996. — 21 дек.

74. О Комитете финансов Санкт-Петербурга : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.05.2004 № 721 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. — 2004. — № 6.

75. О мерах по регулированию долговых обязательств Республики Башкортостан : постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14.12.2001 № 317 // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. — 2002. — № 1 (139). — Ст. 86.

76. Об управлении государственным долгом Оренбургской области : постановление Правительства Оренбургской области от 24.08.2012 № 702-п // Оренбуржье. — 2012. — № 141.

77. Об утверждении Порядка организации работы и взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы по предоставлению, оформлению и исполнению государственных гарантий города Москвы : постановление Правительства Москвы от 29.01.2008 № 71-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2008. — № 10.

78. Об утверждении Порядка предоставления (использования, возврата) бюджетных кредитов из бюджета города Москвы бюджетам внутригородских муниципальных образований : постановление Правительства Москвы от 30.01.2013 № 29-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2013. — № 7.

79. Об утверждении условий предоставления из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований Республики Карелия бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении указанных бюджетов, на частичное покрытие дефицитов местных бюджетов, на осуществление мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, на иные цели, предусмотренные законом Республики Карелия о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, а также использования и возврата предоставленных бюджетных кредитов : постановление Правительства Республики Карелия от 27.03.2008 № 75-П // СЗ РК. — 2008. — № 3 (Ч. 2).

80. Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций Городского облигационного (внутреннего) займа Москвы с постоянным купонным доходом : постановление Правительства Москвы от 22.01.2013 № 18-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2013. — № 5.

81. Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций Государственного облигационного (внутреннего) займа Республики Башкортостан 2014 года с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга : постановление Правительства Республики Башкортостан от 14.03.2014 № 104 // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. — 2014. — № 11 (449). — Ст. 493.

82. О порядке проведения оценки надежности (ликвидности) банковской гарантии, поручительства, предоставляемых в обеспечение исполнения обязательств перед Республикой Мордовия : приказ Минфина Республики Мордовия от 01.07.2009 № 143 // Известия Мордовии. — 2009. — № 95.

83. Письмо Минфина России от 30.10.1997 № 05-01-04. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Письмо Минфина России от 11.09.2013 № 02-13-10/37352. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

85. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : проект федерального закона № 136806-5. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

86. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : пояснительная записка к проекту федерального закона № 136806-5. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

87. О проекте федерального закона № 136806-5 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» : выписка из протокола заседания совета Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19.05.2011 № 281. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

88. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебные акты

89. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П // СЗ РФ. — 2011. — № 33. — Ст. 4948.

90. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : Постановление

Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // СЗ РФ. — 2004. — № 27. — Ст. 2803.

91. По запросу Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

92. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 // ВВАС РФ. — 2006. — № 8.

93. О признании недействующим пункта 4.2 Положения о порядке и условиях предоставления бюджетных кредитов из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) местным бюджетам, утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 04.08.2010 № 358, в части установления источников обеспечения исполнения обязательств по возврату предоставленного бюджетного кредита : решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 05.10.2010 по делу № 3-26/10 // Якутские ведомости. — 2011. — № 4.

94. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.02.2005 по делу № А33-1307/04-С6-Ф02-386/05-С1. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

95. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.06.2013 по делу № А19-10979/2012. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

96. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.06.2012 по делу № А56-34372/2011. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

97. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 05.02.2013 по делу № А26-2346/2012. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

98. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.02.2009 по делу № Ф03-3686/2008. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

99. Постановление Пятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 25.11.2010 по делу № 15АП-11838/2010. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Научная литература

Монографии, учебники и учебные пособия

100. *Barlett, Bruce*. Why Congress Must Now Abolish its Debt Limit // *Financial Times*. — 2009. — October, 22.

101. *Muller-Scheessel, Volker*. Domestic Vs. International Fund Raising Strategies // *European Regional & Municipal Financing Conference: Accessing International Capital Markets*. — Euromoney Publishing, 1995.

102. *Public debt management: theory and history* / ed. by Rudiger Dornbusch and Mario Draghi. — Cambridge University Press, 1990.

103. *Tanous, Peter*. Debt, deficits and the demise of the American economy / Peter Tanous and Jeff Cox. — John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2011.

104. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М., 2003.

105. *Алексеев, С. С.* Структура советского права / С. С. Алексеев. — М., 1975.

106. *Артемов, Н. М.* Правовое регулирование государственного кредита в СССР : учеб. пособие / Н. М. Артемов. — М., 1988.

107. *Бабич, А. М.* Государственные и муниципальные финансы / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. — М., 2000.

108. *Берлин, С. И.* Теория финансов : учеб. пособие / С. И. Берлин. — М., 2000.

109. *Бесчеревных, В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета / В. В. Бесчеревных. — М., 1976.
110. *Богданова, А. В.* Государственный кредит в Российской Федерации : учеб. пособие / А. В. Богданова ; под ред. А. А. Ялбулганова. — М., 2014.
111. *Брейтерман, А.* Облигационные займы русских городов / А. Брейтерман. — СПб., 1913.
112. *Бунге, Н. Х.* Теория кредита / Н. Х. Бунге. — Киев, 1852.
113. Бюджетный кодекс Российской Федерации : поглавный науч.-практ. комментарий / под рук. А. А. Ялбулганова ; под ред. А. Н. Козырина. — М., 2012.
114. *Вавилов, Ю. Я.* Государственный долг : учеб. пособие для вузов / Ю. Я. Вавилов. — М., 2007.
115. *Воронова, Л. К.* Советское финансовое право : учеб. пособие для юрид. вузов / Л. К. Воронова, И. В. Мартьянов. — Киев, 1983.
116. *Воронова, Л. К.* Советское финансовое право : учебник / Л. К. Воронова, О. Н. Горбунова. — М., 1987.
117. *Вострикова, Л. Г.* Финансовое право : учебник для вузов / Л. Г. Вострикова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2009.
118. *Годме, П. М.* Финансовое право / П. М. Годме. — М., 1978.
119. *Гонгало, Б. М.* Учение об обеспечении обязательств / Б. М. Гонгало. — М., 2002.
120. Государственный и муниципальный долг: теория, методология, практика : учеб. пособие / сост. С. Н. Солдаткин. — Хабаровск, 2008.
121. Гражданское право : учебник : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2005. — Т. 1.
122. *Гурвич, М. А.* Советское финансовое право / М. А. Гурвич. — М., 1952.
123. *Данилов, Ю. А.* Рынки государственного долга: Мировые тенденции и российская практика / Ю. А. Данилов. — М., 2002.

124. Деньги, кредит, банки : учебник / под ред. Г. Н. Белоглазовой. — М., 2007.
125. Деньги, кредит, банки : учебник / под ред. О. И. Лаврушина. — 4-е изд., стер. — М., 2006.
126. Деньги. Кредит. Банки / под ред. О. И. Лаврушина. — М., 2000.
127. Жукова, С. С. Государственный и муниципальный долг : учеб. пособие / С. С. Жукова, А. В. Абышева. — 2-е изд., перераб. и доп. — Тюмень, 2009.
128. Залевский, В. Г. Проблемы правового регулирования договора государственного (федерального) займа в России / В. Г. Залевский. — Владимир : Посад, 2002.
129. Залшупин, А. С. Очерки теории государственного кредита / А. С. Залшупин. — СПб., 1892.
130. Иванов, Б. Н. О системе советского финансового права // Тр. ВЮЗИ. — М., 1967.
131. Иванюженко, А. Б. Государственные и муниципальные заимствования: Социально-правовое исследование : монография / А. Б. Иванюженко. — СПб. : Санкт-Петербург. юрид. акад., 2007.
132. Иловайский, С. И. Учебник финансового права (издание 4-е) / С. И. Иловайский. — Одесса, 1904.
133. Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева ; ИЗиСП. — М. : ИД «Юриспруденция», 2009.
134. Иоффе, О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. — М., 1961.
135. Иоффе, О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки / ВНИИСЗ. — Вып. 14. — М., 1968.
136. Исаев, А. А. Государственный кредит. Ярославль, 1886 // Финансы и налоги: очерки теории и политики. — М. : Статут, 2004. — Сер. «Золотые страницы финансового права России».

137. История финансового законодательства России : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишникова. — М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2003. — Сер. «Экономика и управление».
138. *Козырин, А. Н.* Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах / А. Н. Козырина. — М., 2009.
139. *Колпакова, Г. М.* Финансы. Денежное обращение. Кредит / Г. М. Колпакова. — М., 2000.
140. *Крохина, Ю. А.* Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2008.
141. *Лебедев, В. А.* Финансовое право : в 4 т. / В. А. Лебедев. — М., 2000. — Сер. «Золотые страницы финансового права России». — Т. 2.
142. *Львов, Д. М.* Курс финансового права / Д. М. Львов. — Казань, 1888.
143. *Матузов, Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М., 2004.
144. *Мигулин, П. П.* Русский государственный кредит (1769–1906): Опыт историко-критического обзора / П. П. Мигулин. — Харьков, 1907.
145. Образование: Закон и гражданин / под ред. А. Н. Козырина. — Вып. 17. — М. : Редакция «Российской газеты», 2015.
146. *Орлов, М. Ф.* О государственном кредите // У истоков финансового права. — М., 1998. — Сер. «Золотые страницы российского финансового права».
147. *Пилипенко, А. А.* Курс финансового права : учеб. пособие / А. А. Пилипенко. — Минск, 2010.
148. *Попова, Г. В.* Государственный кредит и его роль в финансировании бюджетного дефицита : учеб. пособие / Г. В. Попова. — Ростов, 1999.
149. *Райзберг, Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие / Б. А. Райзберг. — М., 2010.
150. *Райхер, В. К.* Общественно-исторические типы страхования / В. К. Райхер ; отв. ред. М. М. Агарков. — М. ; Л., 1947.
151. *Ровинский, Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М., 1960.

152. *Свиридов, О. Ю.* Финансы, денежное обращение, кредит / О. Ю. Свиридов. — Ростов н/Д, 2005.
153. *Селюков, А. Д.* Государственный и муниципальный кредит: Правовое обеспечение / А. Д. Селюков. — М., 2000.
154. *Семилютин, Н. Г.* Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели) / Н. Г. Семилютин. — М., 2005.
155. Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М., 1982.
156. *Соловова, Е. В.* Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : монография / Е. В. Соловова. — М., 2015.
157. *Тарасов, И. Т.* Очерк науки финансового права. Ярославль, 1883 // Финансы и налоги: очерки теории и политики. — М., 2004. — Сер. «Золотые страницы финансового права России».
158. *Твердохлебов, В. Н.* Государственный кредит / В. Н. Твердохлебов. — Л., 1928.
159. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2010.
160. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2000.
161. Финансовое право : учебник / под ред. И. И. Кучерова. — М., 2011.
162. Финансовое право : учебник для юрид. ин-тов / отв. ред. Н. Н. Ровинский. — М., 1946.
163. Финансовое право России : альбом схем / под ред. А. Н. Козырина. — М., 2007.
164. Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. В. Карасева — М., 2004.
165. Финансы. Денежное обращение. Кредит / под ред. Л. А. Дробозиной. — М., 1997.

166. *Халфина, Р. О.* Вопросы советского административного и финансового права / Р. О. Халфина. — М. : Изд-во АН СССР, 1952.
167. *Хейфец, Б. А.* Кредитная история России. Характеристика суверенного заемщика / Б. А. Хейфец. — М., 2003.
168. *Химичева, Н. И.* Система и источники финансового права // Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд. — М., 2003.
169. *Ходский, Л. В.* Основы государственного хозяйства : пособие по финансовой науке / Л. В. Ходский. — 2-е изд., пересмотр. и знач. доп. — СПб., 1901.
170. *Циммерман, Х.* Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерман ; пер. с нем. — М. : Дело и сервис, 2003.
171. *Цыпкин, С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. — М., 1983.
172. *Шохин, С. О.* Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С. О. Шохин. — М., 1999.

Периодическая литература

173. *Агарков, М. М.* Предмет и система советского гражданского права // Сов. гос-во и право. — 1940. — № 8–9.
174. *Бескова, И. А.* Анализ управления государственным внутренним долгом РФ // Финансы. — 2001. — № 2.
175. *Богданова, А. В.* Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации // Финансовое право. — 2012. — № 6.
176. *Богданова, А. В.* Проблемы правового регулирования государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации // Реформы и право. — 2013. — № 1.

177. *Богданова, А. В.* 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» // Публично-правовые исследования. — 2013. — № 1.

178. *Габов, А. В.* Ценная бумага в российском праве: некоторые страницы истории появления ее современного определения // Предпринимательское право. — 2010. — № 1.

179. *Глазков, С. Л.* Вперед к дефолту! Закон дает добро // Рынок ценных бумаг. — 2004. — № 7.

180. *Грачева, И. В.* Государственная гарантия как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект // Юрид. мир. — 2007. — № 1.

181. *Дюкова, К. С.* Договор государственного (муниципального) займа // Право и экономика. — 2008. — № 1.

182. *Загуменная, В. В.* Нормативно-правовая база заимствований субъектов РФ: состояние, пути совершенствования // Рынок ценных бумаг. — 2006. — № 16 (319).

183. *Карасева, М. В.* Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Гос-во и право. — 2003. — № 12.

184. *Корф, Д. В.* Правовое регулирование расходов на среднее образование в США // Финансовое право. — 2009. — № 12.

185. *Кошлина, М.* Проблемы правового регулирования предоставления гарантий субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 10.

186. *Крохина, Ю. А.* Государственный долг Российской Федерации в условиях финансового кризиса: вопросы аудита эффективности // Финансовое право. — 2010. — № 2.

187. *Крохина, Ю. А.* Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. — 2003. — № 2.

188. *Лудинова, Ю. В.* Проблемы нормативно-правового регулирования государственных гарантий в системе управления государственным долгом РФ // Банковское право. — 2006. — № 3.

189. *Лукьянова, Е. А.* Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации // Гос-во и право. — 2004. — № 7.

190. *Можарова, М. Е.* К вопросу о правовом регулировании государственного кредита // Журнал рос. права. — 2008. — № 10.

191. *Можарова, М. Е.* О бюджетном кредитовании // Налоги. — 2008. — № 6.

192. *Можарова, М. Е.* О совершенствовании рынка субфедеральных ценных бумаг в России // Юрид. мир. — 2009. — № 1.

193. *Пауль, А. Г.* К вопросу о бюджетно-правовом понятии доходов бюджета // Финансовое право. — 2011. — № 2.

194. *Поветкина, Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8.

195. *Поветкина, Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. — 2015. — № 8.

196. *Покачалова, Е. В.* Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства // Банковское право. — 2011. — № 4.

197. *Поленина, С. В.* Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. — 1975. — № 3.

198. *Попова, Е. А.* Особенности кредитования государственных и муниципальных образований // Банковское кредитование. — 2013. — № 3.

199. *Рукавишникова, И. В.* Договорно-правовой способ регулирования финансовых отношений // Хоз-во и право. — 2005. — № 12.

200. *Соколова, Э. Д.* Некоторые вопросы науки финансового права // Финансовое право. — 2003. — № 3.

201. *Солдаткин, С. Н.* Регулирование размера заимствований и долговых обязательств субъектов Российской Федерации как фактор экономической безопасности // Безопасность бизнеса. — 2012. — № 4.

202. *Толстой, Ю. К.* О теоретических основах кодификации гражданского законодательства // Правоведение. — 1957. — № 1.

203. *Худяков, А. И.* Правовые основы государственного и муниципального кредита // Финансовое право. — 2010. — № 3.

204. *Цареградская, Ю. К.* Государственный долг России в контексте бюджетного законодательства: специфика правового регулирования // Финансовое право. — 2016. — № 1.

205. *Шевелева, Н. А.* Подведомственность дел, вытекающих из межбюджетных отношений: толкование норм законодательства в практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции / Н. А. Шевелева, М. И. Гусарова // Закон. — 2012. — № 8.

Диссертации и авторефераты диссертаций

206. *Бездворных, М. В.* Правовое регулирование института государственных долговых обязательств как источника финансирования дефицита регионального бюджета: на примере Республики Карелия : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Бездворных. — Петрозаводск, 2008.

207. *Габов, А. В.* Проблемы гражданско-правового регулирования отношений на рынке ценных бумаг : дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Габов — М., 2010.

208. *Герман, Н. В.* Управление субфедеральным долгом (на примере Кемеровской области) : дис. ... канд. экон. наук / Н. В. Герман. — Кемерово, 2004.

209. *Грачева, И. В.* Государственная гарантия (финансово-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Грачева. — Воронеж, 2008.

210. *Евтеева, А. А.* Правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Евтеева. — М., 2003.

211. *Ишутина, О. В.* Государственные и муниципальные ценные бумаги: вопросы правовой идентификации : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Ишутина. — Красноярск, 2004.

212. *Карпов, С. С.* Финансово-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Карпов. — М., 2011.

213. *Карташов, А. В.* Государственный кредит как инструмент реализации регулирующей функции финансов : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Карташов. — М., 2006.

214. *Киримова, Е. А.* Правовой институт: Теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Киримова. — Саратов, 1998.

215. *Костиков, И. В.* Сравнительный анализ государственного заимствования в развитых странах и России: региональный и местный уровень : дис. ... канд. экон. наук / И. В. Костиков. — М., 1998.

216. *Кошель, Д. Е.* Муниципальный кредит в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Е. Кошель. — Омск, 2004.

217. *Махмутова, Э. Х.* Государственный кредит в Российской Федерации: Проблемы правового регулирования и перспективы развития : дис. ... канд. юрид. наук / Э. Х. Махмутова. — М., 2004.

218. *Можарова, М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы) : дис. ... канд. юрид. наук / М. Е. Можарова. — М., 2009.

219. *Прошунин, М. М.* Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Прошунин. — М., 2003.

220. *Ситникова, Е. Г.* Финансово-правовое регулирование отношений государственного кредита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Г. Ситникова. — М., 2004.

221. *Соловова, Е. В.* Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Соловова. — М., 2013.

222. *Хейло, Д. Л.* Государственный кредит в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Л. Хейло. — М., 2001.

Интернет-ресурсы

223. Динамика и структура объемов государственного долга по видам долговых обязательств // Открытый бюджет Москвы : сайт. — Режим доступа : http://budget.mos.ru/debt_types. — Загл. с экрана.

224. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/. — Загл. с экрана.

225. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2016/. — Загл. с экрана.

226. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2012–2014 гг. // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/. — Загл. с экрана.

227. Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной / долговой политики от 18.12.2015 // Минфин России : офиц. сайт. — Режим доступа : http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/. — Загл. с экрана.