

**В Диссертационный совет Д 503.001.04 при
Федеральном государственном научно-
исследовательском учреждении «Институт
законодательства и сравнительного пра-
воведения при Правительстве Российской
Федерации»**

117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

**Богдановой Александры Викторовны на тему: «Правовое регулирова-
ние государственного кредита субъекта Российской Федерации», пред-
ставленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюд-
жетное право**

Диссертационная работа А.В. Богдановой представляет собой научное исследование актуальной темы, посвященной правовому регулированию государственного кредита субъекта Российской Федерации.

Государственный кредит занимал определенное место на протяжении всей истории существования публичных финансов, обеспечивая стабильность финансовой системы в периоды кризисов и в иные моменты, когда необходимо было привлечение или размещение средств на возвратной основе. Параллельно развивались научные воззрения на соответствующий институт. Тем не менее многие вопросы не утратили своей актуальности до настоящего времени. Причем к таким вопросам относятся в том числе самые основные – связанные с пониманием содержания и элементов государственного кредита, его отраслевой принадлежности, субъектного состава некоторых отношений и т.п.

Современное бюджетное законодательство в последние два десятилетия уделяет определенное внимание регулированию отношений по государ-

ственному кредиту. Однако применяемые подходы к их регулированию не всегда продуманы и научно обоснованы. Это приводит к сравнительно частым корректировкам нормативных актов, к возникновению судебных споров по поводу отношений государственного кредита, в том числе доходящих до высших судебных инстанций. Определенные правовые позиции по данному вопросу были сформулированы Конституционным Судом РФ.

Особую актуальность теме исследования в настоящее время придает продолжающийся финансовый кризис, снижение уровня доходов бюджетов, что повышает потребность к привлечению кредитных ресурсов различными уровнями бюджетной системы.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что тема диссертационного исследования, избранная А.В. Богдановой, является важной и актуальной.

Работа представляет собой оригинальное с учетом постановки темы и определения ее границ доктринальное исследование вопросов, связанных с государственным кредитом субъекта Российской Федерации.

Автор диссертационного исследования поставил цель провести комплексное исследование правового регулирования государственного кредита субъекта Российской Федерации. С учетом обозначенной цели в работе обозначены и решены следующие основные задачи, отражающиеся в сформулированных положениях и выводах работы: 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 (§ 1.1 главы 1 работы, положение 1, выносимое на защиту); 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 (§ 1.2 главы 1 работы, положение 2, выносимое на защиту); изучить современную систему правового регулирования государственного кредита субъекта РФ и показать тенден-

ции ее совершенствования (§ 1.3 главы 1 работы); 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 (§ 2.1 и § 2.2 главы 2 работы, положения 3, 4, 5, 6, выносимые на защиту); 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 (§ 2.3 главы 2 работы, положение 7, выносимое на защиту); 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 (глава 3 работы, положение 8, выносимое на защиту).

Решение поставленных в диссертации задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору достичь поставленной в работе цели, в результате чего сформулировать комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной.

Методологически правильным является проведенный автором анализ дореволюционного и советского подходов к пониманию государственного кредита (§ 1.1 главы 1 работы), а также рассмотрение истории становления и правового регулирования кредита субъекта Российской Федерации (§ 1.3 главы 1 работы). Это позволило увидеть истоки современного понимания этого явления учеными и законодателем, причины существующих здесь проблем, в том числе неразработанности отдельных институтов (например, государственных гарантий), дало возможность верно использовать и оценить терминологию, которая менялась с течением времени.

Обоснованным и проработанным является понятие государственного кредита. Автор подробно разбирает каждый элемент этого понятия, исследуя современные подходы, например, относительно необходимости включения в него государственных гарантий.

Достаточно разработан вопрос о принципах, на которых основывается функционирование государственного кредита (с. 31–41 работы). Всесторонний характер анализа проявляется, в частности, в том, что диссертант делает определенные оговорки относительно особенностей проявления того или иного принципа применительно к различным элементам (разновидностям) отношений по государственному кредиту.

Исследуя отраслевую принадлежность отношений по государственному кредиту, автор правильно учитывает отличия государственного и частного кредита (с. 43, 44 работы).

Следует согласиться с предложением А.В. Богдановой распространить пятилетний срок исковой давности на долговые требования субъектов Российской Федерации (с. 62 работы), а также на требования по государственным гарантиям субъекта Российской Федерации (с. 125).

Правильным является вывод о большей эффективности использования существующих методов покрытия временных кассовых разрывов за счет бюджетных кредитов по сравнению с вексельной формой привлечения средств, предлагаемой некоторыми авторами (с. 96 работы).

Интересными и полезными для совершенствования законодательства являются анализ причин более активного использования субъектами Российской Федерации банковских кредитов по сравнению с использованием механизма размещения ценных бумаг (с. 99, 100 работы), а также оценка существующих ограничений на внешние заимствования для субъектов Российской Федерации (с. 104 работы). Здесь можно поддержать указание на избыточность закрепления приоритета Российской Федерации перед субъектами Российской Федерации при использовании внешних заимствований (с. 105 работы).

Верным является предлагаемое соотношение между видами государственных кредитов и целями их привлечения (с. 109, 110 работы).

Правильным, на наш взгляд, является предложение проводить предварительный анализ финансового состояния принципала при выдаче в том числе безвозвратных государственных гарантий (с. 123 работы).

Обоснованным представляется предложение об исключении безрегрессных государственных гарантий, по крайней мере в том виде, в котором они закреплены в бюджетном законодательстве в настоящее время, т.к. существующее регулирование позволяет фактически обходить общий запрет на предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам (с. 125 работы).

Заслуживает поддержки рассмотрение управления государственным долгом в узком и широком смысле (с. 139, 140 работы). Такой подход позволил автору комплексно рассмотреть соответствующее явление (§ 2.3 главы 2 работы). При этом можно поддержать предложенный автором возврат в Бюджетный кодекс РФ государственных кредитов, которые бы при определенных условиях предоставлялись юридическим лицам (с. 180 работы).

Достоверными и обоснованными являются многие другие научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации.

Основные положения исследования нашли отражение в публикациях автора, список которых представлен в автореферате. Автореферат диссертации соответствует содержанию диссертационной работы.

Полученные А.В. Богдановой в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в определенной мере восполняют пробелы в теории финансового права. Эти положения будут полезны при совершенствовании финансового законодательства, в том числе при разработке нового Бюджетного кодекса РФ, в правоприменительной практике государственных органов, деятельность которых связана с получением и предоставлением государственных кредитов. Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», «Актуальные проблемы финансового права», при подготовке научных публикаций, в также учебной литературы. Диссертационное исследование А.В. Богдановой прошло достаточную апробацию при выступлениях диссертанта с докладами на научно-практических конференциях, при публикации научных статей и подготовке комментария к отдельным главам Бюджетного кодекса РФ, а также при проведении лекционных и семинарских занятий.

Вместе с тем, несмотря на очевидные достоинства и положительные моменты, диссертационное исследование А.В. Богдановой содержит отдельные дискуссионные положения.

1. В работе автор делает вывод о том, что заемная деятельность регионов входит в исключительное ведение субъектов Российской Федерации (с. 80–82 работы). В то же время в диссертации упоминается, что финансовое и кредитное регулирование относится с учетом п. «ж» ст. 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации (с. 81 работы). Кроме того, в дальнейшем диссертант неоднократно предлагается урегулировать те или иные вопросы, связанные с государственным кредитом субъекта Российской Федерации на федеральном уровне (с. 92, 112–113, 133, 179 работы). В связи с этим возникает вопрос, нет ли противоречия между выводом о включении соответствующей деятельности в исключительное ведение субъектов Российской Федерации и предложение урегулировать ее отдельные элементы в федеральном законодательстве.

2. При рассмотрении отраслевой принадлежности отношений в сфере государственного кредита автор анализирует экономическую природу этих отношений. Здесь диссертант указывает, что отношения, складывающиеся в области государственного кредита, имеют одновременно черты и кредита и финансов, в том числе признак безэквивалентности (с. 46–47 работы). Однако не совсем четко обосновывается причины применимость данного признака к государственному кредиту. На наш взгляд, разделение отношений по государственному кредиту на два этапа в целях обосновать одностороннее движение стоимости и, соответственно, их безэквивалентность выглядит искусственно. Кроме того, данный признак вступает в противоречие с упоминающимися в работе признаками возвратности и возмездности государственного кредита (с. 42, 47 работы).

3. Диссертант правильно делает вывод о том, что государственный кредит представляет собой комплексный институт, сочетающий в себе как нормы финансового права, так и нормы других отраслей прав, главным образом гражданского права (с. 54). Однако границы между указанными отраслями права, на наш взгляд, не везде проведены обоснованно. Например, автор

пишет, что отношения между публично-территориальными образованиями, возникающие в силу договоров о предоставлении бюджетного кредита и государственной гарантии безусловно являются бюджетно-правовыми (с. 50 работы). Однако дискуссионность указанного вопроса подтверждается, например, тем, что автор в работе анализирует и критикует противоположную позицию, сформулированную Высшим Арбитражным Судом РФ (с. 59–63 работы). При этом диссертант толкует положения ст. 93.2 БК РФ о том, что бюджетный кредит предоставляется на основании договора, заключаемого в соответствии с гражданским законодательством, таким образом, что они якобы подтверждают бюджетно-правовую принадлежность данных отношений (с. 58–60). Как представляется, ст. 93.2 БК РФ была принята с учетом позиции Высшего Арбитражного Суда РФ, который в Постановлении Пленума № 23 от 22 июня 2006 г. определил гражданско-правовой характер соответствующих отношений, хотя и допустил установление особенностей их регулирования бюджетным законодательством.

Скорее всего, бюджетное право регулирует применительно к государственному кредиту организационные отношения (о чем сам автор пишет на с. 63, 64 работы), а гражданское право регулирует отношения имущественные.

4. Анализируя возможные меры принуждения за нарушение объема государственного долга Российской Федерации, диссертант делает вывод о том, что ч. 4 ст. 107 БК РФ, в которой говорится о таких мерах, является «мертвой» (с. 141 работы). В определенной мере такой вывод заслуживает внимания. В гл. 30 БК РФ на самом деле не указано такое нарушение. Однако в п. 5 ст. 130 БК РФ фактически предусматривается возможность приостановления предоставления межбюджетных трансфертов, в том числе в случае нарушения предельных значений, указанных в ст. 107 БК РФ.

Вышеуказанные дискуссионные моменты носят частный характер и не снижают общего положительного впечатления о проведенном исследовании, не влияют на высокую оценку диссертации как самостоятельного, концептуального и творческого исследования, имеющего научную новизну, актуальность, практическую и теоретическую значимость.

Изучение представленной диссертационной работы А.В. Богдановой, а также автореферата позволяет сделать вывод о том, что выполненное ею диссертационное исследование на тему «Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации» соответствует требованиям, которые предъявляются к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук пунктом 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а именно является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития соответствующей отрасли знаний, изложены новые научно обоснованные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны. В связи с этим А.В. Богданова заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

09 февраля 2017 года

Официальный оппонент,
доцент кафедры финансового права
юридического факультета
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Воронежский государственный университет»,
доктор юридических наук,
доцент

Пауль Алексей Георгиевич

Почтовый адрес: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 701.

тел.: +7 (473) 255-84-79

e-mail: pag@law.vsu.ru

