Богданова Александра Викторовна. Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата Юридических наук: 12.00.04 / Богданова Александра Викторовна;[Место защиты: ФГНИУ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации], 2017

**Введение к работе**

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

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

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

фактической недоступности банковских кредитов особое значение приобретает бюджетный кредит. Между тем бюджетное законодательство РФ ограничивает права субъектов РФ по предоставлению бюджетных кредитов физическим и юридическим лицам, что, по нашему мнению, заслуживает дополнительного изучения в целях определения возможностей и условий поддержки регионами субъектов частного предпринимательства без излишней нагрузки для регионального бюджета.

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

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

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

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

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

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

исследовать правоотношения, возникающие в процессе образования государственного долга субъекта РФ, в том числе определить

специфику региональных долговых обязательств, в которых субъект РФ выступает в качестве заемщика либо гаранта;

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

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

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

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

**Степень научной разработанности темы исследования** следует оценивать с учетом новизны постановки научной проблемы, поскольку имеющиеся диссертационные работы по сходной тематике (в частности, М. В. Бездворных, И. В. Грачевой, А. А. Евтеевой, С. С. Кар-пова, А. В. Карташова, И. В. Костикова, Э. Х. Махмутовой, М. Е. Можа-ровой, 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 государственным гарантиям), 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. Ри-кардо, 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. Льво-ва, 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. Бес-черевных, М. А. Гурвич, Б. Н. Иванова, Н. Н. Ровинского, Р. О. Халфи-ной, 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. За-левский, 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. Ца-реградская, Н. А. Шевелева, А. А. Ялбулганов и др.

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

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

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

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

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

Помимо всестороннего анализа финансово-правового статуса субъекта РФ в качестве кредитора, заемщика и гаранта в правоотношениях в сфере государственного кредита субъекта РФ, результатом которого явился ряд научно обоснованных выводов по вопросам определения целей, условий и порядка осуществления государственных заимствований субъекта РФ, а также предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий субъекта РФ, в настоящей диссертационной работе также во многом по-новому представлены общетеоретические положения о государственном кредите как научной категории.

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

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

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

1. В целях развития доктрины финансового права разработан авторский подход к пониманию государственного кредита как научной категории. В узком аспекте государственный кредит (представляющий собой разновидность кредита как такового) можно детерминировать как совокупность кредитных отношений, в которых государство выступает в роли кредитора или заемщика. В широком аспекте государственный кредит (с точки зрения последствий его функционирования) предлагается рассматривать как урегулированные нормами права общественные отношения по поводу получения и предоставления государством денежных средств физическим и юридическим лицам и иным субъектам права, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов (долга перед государством). Последняя дефиниция позволяет обосновать получившую наибольшее распространение в современной юридической и экономической литературе расширительную трактовку понятия «государственный кредит», допускающую участие государства в исследуемых отношениях в качестве не только кредитора или заемщика, но и гаранта исполнения обязательств третьих лиц.
2. Представлена авторская концепция государственного кредита как комплексного института финансового права, подчиненного его отраслевому режиму, который, будучи сложным по своей структуре, состоит из двух субинститутов: правового регулирования государственного долга и правового регулирования государственных долговых активов (долга перед государством). В рамках родовых для отрасли финансового права отношений по поводу аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств институт государственного кредита регулирует видовые отношения по поводу осуществления государственных заимствований и предоставления государственных гарантий и бюджетных кредитов, специфика правового регулирования которых, в свою очередь, находит свое отражение в вышеназванных субинститутах.
3. Определено, что особенность государственного кредита субъекта РФ, заключающаяся в том, что, с одной стороны, он служит самостоятельным способом обеспечения сбалансированности регионального бюджета и регулирования экономики, а с другой стороны, преобра-

зуясь 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.

1. Аргументирована необходимость конкретизации нормативного содержания закрепленной в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК) цели осуществления государственных заимствований — «финансирование дефицита бюджета», поскольку абстрактность данной формулировки и, как следствие, чрезмерная широта ее толкования приводят на практике к осуществлению неразумной государственной долговой (заемной) политики, выражающейся в использовании инструментов заемного финансирования преимущественно для покрытия текущих расходов, результатом чего является стремительное увеличение государственного долга, в особенности характерное для регионов в последние годы.
2. В целях устранения правового пробела в регулировании государственного внешнего долга субъекта РФ и для нивелирования бюджетных рисков регионов, связанных с условными долговыми обязательствами субъекта РФ в иностранной валюте, вносится предложение законодательно урегулировать порядок предоставления субъектом РФ государственных гарантий в иностранной валюте, а также государственных гарантий, выдаваемых в обеспечение обязательств в иностранной валюте. При этом наиболее принципиальным должно стать условие о реализации данных гарантий только в случае их утверждения

в составе программы государственных гарантий субъекта РФ в рамках закона о бюджете.

6. Обосновано, что возмездность не может выступать в качестве
обязательного условия государственной гарантии в силу ее финансово-

правовой природы, поскольку в отношениях по предоставлению госу
дарственной гарантии публично-правовое образование реализует прежде
всего регулятивную, а не фискальную функцию. В целях создания еди
нообразного правового регулирования отношений по предоставлению
государственных гарантий субъектов РФ предложено дополнить уста
новленный в ч. 5 ст. 115 БК перечень обязательных условий государ
ственной гарантии указанием на возмездный или безвозмездный харак
тер предоставляемой государственной гарантии. При этом в случае вы
дачи государственной гарантии на условии возмездности
вознаграждение по государственной гарантии необходимо рассматри
вать в качестве иного источника финансирования дефицита бюджета,
что позволит диверсифицировать состав источников финансирования
дефицита бюджета.

1. 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.
2. 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 предпри-

нимателям. 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 «По-главного научно-практического комментария Бюджетного кодекса Российской Федерации», подготовленного коллективом ученых под руководством доктора юридических наук, профессора А. А. Ялбул-ганова, 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