Цареградская Юлия Константиновна. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.04 / Цареградская Юлия Константиновна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)], 2017

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Финансово-правовое регулирование государственного долга на протяжении многих лет является актуальной проблемой функционирования финансовой системы государства и системы финансового права. Еще в 1810 году во введении к работе «План финансов» М.М. Сперанского была представлена общая характеристика государственного долга Российской империи на 1810 год и сформулирован вывод о том, что вся государственная экономика усугубляется наличием долга, поскольку долговое бремя ухудшает экономическое положение, как всего государства, так и его граждан.

В современных условиях государственный долг является органической
составляющей финансовых систем подавляющего большинства стран мира,
поэтому особое значение приобретают приоритеты и направления долговой
политики, в рамках которой осуществляется формирование и обслуживание
государственного долга, его правовое регулирование. Привлечение

государственных заимствований может иметь как положительные,

так и отрицательные последствия. С одной стороны, привлечение
дополнительных средств влияет на экономический рост и экономическую
активность в стране, стимулируя потребление или инвестиции

в производство, а с другой - оказывает негативное влияние, поскольку расходы на его обслуживание депрессивно сказываются на экономическом положении страны из-за того, что происходит отток ресурсов. Учитывая функциональную двойственность сущности государственного долга, следует оценивать его значение для государства объективно, поскольку если оно принимает решение использовать займы, значит, в этом есть необходимость для улучшения его финансовой деятельности.

В связи с этим любое государство с целью уменьшения объемов и негативных последствий долговой нагрузки в стране и оптимизации использования привлеченных средств должно, учитывая показатели

и тенденции долговых обязательств, проводить рациональную долговую политику, закрепленную в финансовом законодательстве и трансформирующем его.

В этой связи следует отметить, что правовое регулирование долговых отношений современной России начало формироваться после правопреемства по советскому долгу, когда были приняты основные законы, регулирующие вопросы государственного внутреннего и внешнего долга 1 . Однако в последующем, учитывая изменения в финансовой и бюджетной политике, происходит систематизация бюджетного законодательства, характеризующаяся, в том числе включением правовых норм, регулирующих долговые отношения, в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ).

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации

«О бюджетной политике на 2002 год» отмечалось, что основным
направлением бюджетной политики в области государственного долга
является стратегическое управление им, поскольку данная политика должна
быть ориентирована на уменьшение пиков платежей и снижение стоимости
обслуживания государственного долга 2 . Обозначив регулирование
государственного долга Российской Федерации как приоритетное

направление государственной политики, Президент Российской Федерации указал и на то, что необходимо создать единую систему управления государственным долгом, в основе которой должна быть заложена унифицированная система учета государственных долговых обязательств, что потребует и внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие государственный долг.

Проведенные новации в современном финансовом законодательстве, связанные с управлением и учетом государственного долга, свидетельствуют об изменении качества его правового регулирования, основанного

1 О государственном внутреннем долге Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 13 ноября
1992 г. № 3877-1 //Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №1. Ст. 4.; О государственных внешних заимствованиях
Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией
иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям: Федеральный закон
от 26.12.1994 г. № 76-ФЗ //СЗ РФ. 1994. № 35. Ст.3656 (утратили силу).

2 О бюджетной политике на 2002 год: Бюджетное послание Президента Российской Федерации. URL:
(последнее обращение – 02 октября 2016 г.).

на предложениях, озвученных в указанном Бюджетном послании, поскольку государству удалось трансформировать стратегию управления государственным долгом.

Отметим, что изменения бюджетного законодательства не в достаточной мере урегулировали вопросы, связанные с государственным долгом, в частности, в отношении установления его принципов, структуры внешнего долга субъектов Российской Федерации остаются некоторые пробелы. В целях гармонизации бюджетного законодательства с финансовой деятельностью государства автором предлагаются дополнения в БК РФ.

Необходимо учитывать и тот факт, что эффективность правового регулирования любого института общественной жизни будет зависеть от его взаимосвязи и взаимодействия с общеполитическими, экономическими и правовыми явлениями. Следовательно, наиболее эффективное правовое регулирование государственного долга возможно в системе финансового права, которая учитывает взаимосвязи с иными отраслями российского права, поскольку норма права не может действовать без тесной взаимосвязи с другими нормами и институтами права.

В связи с тем, что преобразования российского общества затронули все сферы общественной жизни, следует отметить и изменения, произошедшие в систематизации финансового права, поскольку трансформация институтов финансовой системы России оказывает влияние на формирование современной системы финансового права.

Учитывая тот факт, что государственный кредит является элементом
финансовой системы, а государственный долг как его результат
характеризует финансовую деятельность государства, особенно

в современных условиях дефицита бюджета и увеличения размера государственного долга, соответственно исследование данного института в системе финансового права является актуальным.

**Степень** **научной** **разработанности** **темы** **исследования.**

Современный этап развития российской науки финансового права

характеризуется незначительным количеством исследований в области теоретических основ государственного долга.

Следует констатировать, что имеющиеся теоретические и научные
достижения нуждаются в дальнейшем анализе, систематизации

и совершенствовании с учетом современного российского финансового законодательства.

Среди работ, посвященных проблемам правового регулирования государственного долга в последние годы, следует отметить исследования Кротовой Н.И., Покачаловой Е.В., Прошунина М.М.

Вопросы финансово-правового регулирования государственного долга,
включая его взаимосвязь с государственным кредитом, взаимодействие с иными
финансово-правовыми институтами затрагивались в трудах Артемова Н.М.,
Ашмариной Е.М., Болтиновой О.В., Витрянского В.В., Горбуновой О.Н.,

Грачёвой Е.Ю., Крохиной Ю.А., Петровой Г.В., Покачаловой Е.В.,

Ровинского Е.А., Соколова Е.А., Химичевой Н.И., Худякова А.И., Цыпкина С.Д. и других представителей науки российского финансового и гражданского права.

Значительное влияние на выработку теоретических положений диссертационного исследования оказали работы Барро Р., Боголепова М.И., Бржеского Н.К., Годме П.М., Кейнса Дж.М., Лебедева В.А., Маркса К., Озерова И.Х., Рикардо Д., Смита А., Ходского Л.В., Энгельса Ф. и др.

Детальная разработка теоретических положений государственного долга как элемента финансовой системы была проведена в исследованиях ученых-экономистов, что обусловило необходимость анализа научных работ таких авторов, как Бусыгина И.А., Брю С.Л., Вавилов А.П., Воронин Ю.С., Данилов Ю.А., Козырин А.Н., Макконелл К.Р., Маршалл А., Махмутова Э.Х., Селезнев А.З., Самуэльсон П., Хайхадаева О.Д., Хейфец Б.А. и др.

Проведенный анализ работ вышеуказанных авторов свидетельствует о том, что ими рассматривались сущность государственного долга, его место в финансовой системе, правовое регулирование государственного долга во взаимосвязи с государственным кредитом и иными правовыми институтами.

Настоящее исследование государственного долга в условиях развития
бюджетного законодательства представляет обоснование государственного
долга как финансово-правового института, что свидетельствует

о теоретической новизне рассматриваемой проблематики.

**Объект и предмет исследования. Объектом** диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере государственного долга.

**Предметом** диссертационного исследования выступают финансово-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования государственного долга, а также статистические исследования, судебная и правоприменительная практика по исследуемой теме.

**Цель и задачи диссертационной работы. Цель** исследования состоит в том, чтобы на основе критического анализа монографических, литературных источников, систематизации действующей практики в области применения правовых норм, регулирующих долговые отношения, разработать концепцию финансово-правового регулирования государственного долга, специфика которой обусловлена использованием кластерного подхода, позволяющего учитывать особенности двухаспектного содержания понятия государственного долга, а также внести предложения по совершенствованию правового регулирования государственного долга.

Для реализации заявленных целей правового исследования были поставлены следующие **задачи**:

обозначить исторические предпосылки современного понимания содержания и объема финансово-правовой категории «государственный долг»;

изучить зарубежный опыт правового регулирования государственного долга;

выявить признаки государственного долга как финансово-правовой категории;

исследовать место государственного долга в системе финансового права;

предложить возможность использования кластерного подхода при рассмотрении государственного долга и формировании его моделей;

разработать принципы государственного долга как финансово-правового института;

определить правовую природу государственного долга в составе бюджетной классификации;

охарактеризовать правовой режим основных видов государственного долга;

раскрыть особенности видовой классификации методов управления государственным долгом;

- предложить организационные модели управления государственным долгом;

исследовать долговые отношения России и международных финансовых организаций в системе управления государственным долгом;

внести предложения в современное законодательство в целях совершенствования правового регулирования государственного долга.

**Теоретическую основу работы** составили труды современных
представителей науки финансового права, в число которых входят:
Арзуманова Л.Л., Артёмов Н.М., Ашмарина Е.М., Болтинова О.В.,

Винницкий Д.В., Горбунова О.Н., Грачёва Е.Ю., Запольский С.В., Ивлиева М.Ф.,
Карасёва М.В., Карташов А.В., Крохина Ю.А., Кучеров И.И., Лагутин И.Б.,
Мошкова Д.М., Пауль А.Г., Пепеляев С.Г., Петрова Г.В., Покачалова Е.В.,
Прошунин М.М., Рождественская Т.Э., Рукавишникова И.В., Ситник А.А.,
Смирникова Ю.Л., Смирнов Д.А., Соколова Э.Д., Толстопятенко Г.П.,

Хейло Д.Л., Химичева Н.И., Худяков А.И., Цинделиани И.А., Шевелева Н.А., Шепенко Р.А., Шохин С.О., Щёкин Д.М., Ялбулганов А.А., Ястребов О.А. и др.

Базисом для подготовки настоящего исследования стали труды представителей советской школы права, к которым, кроме вышеуказанных

авторов, относятся: Гуревич Г.С., Гурвич М.А., Дембо Л.И., Иоффе О.С., Ровинский Е.А., Смушков В.В., Стучка П.И., Твердохлебов В.Н., Халфина Р.О., Цыпкин С.Д.

В работе также нашли отражение труды классиков дореволюционной науки финансового права: Боголепова М.И., Бржеского Н.К., Дювернуа Н.Л., Лебедева В.А., Мейера Д.И., Озерова И.Х., Орлова М.Ф., Печорина Я.И., Тарасова И.Т., Ходского Л.В.

При исследовании межотраслевых вопросов в диссертационном
исследовании были использованы работы ученых в области теории государства
и права, конституционного, административного, банковского, гражданского,
международного и иных отраслей российского права, таких как: Агапов А.Б.,
Алексеев С.С., Алимбеков М.Т., Артамонова А.С., Бекяшев К.А., Венгеров А.Б.,
Витрянский В.В., Ефимова Л.Г., Ершов В.В., Зубарев С.М., Кутафин О.Е.,
Лазарев В.В., Липень С.В., Малько А.В., Матузов М.И., Мигачев Ю.И.,

Петручак Л.А., Попов Л.Л., Попова Н.Ф., Старостин С.А., Сырых В.М.,

Чиркин В.Е. и др.

Автором были использованы работы не только ученых-юристов, но и труды представителей экономической теории, менеджмента, истории и философии: Ананьева А.С., Бабича А.М., Бесковой И.А., Л. фон Берталанфи, Богданова А.А., Витте С.Ю., Виханского О.С., Громыко Ю.В., Дробозиной Л.А., Исаева А.А., Канкулова А.Х., Керимова Д.А., Мисько О.Н., Пикулькина А.В., Пушкарева Д.В., Райзберга Б.А., Сперанского М.М., Хейфеца Б.А., а также иных авторов.

**Методологическая база исследования.** Методологической основой
диссертационного исследования является диалектический метод научного
познания социальных и правовых явлений в их взаимосвязи

и взаимодействии. Достоверность и обоснованность результатов,

полученных в ходе данного исследования, достигается за счет применения комплекса методов – общенаучных и частнонаучных. Среди общенаучных методов познания в основу исследования были заложены системно-9

структурный, статистический, лингвистический, исторический, кластерный,
а также методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, абстрагирования,
наблюдения, сравнения. Из ряда частнонаучных методов использовались

сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, технико-юридический, контент-анализ юридических документов.

Использование указанных методов способствовало исследованию
государственного долга как сложносоставного и многоаспектного финансово-
правового института в контексте соотношения с теоретическими
и практическими проблемами финансового права как отрасли права.

**Эмпирическая база исследования.** Основу эмпирического материала диссертационного исследования составили статистические и иные данные, отражающие развитие правоприменительной деятельности в аспекте реализации нормативных правовых актов, регулирующих функционирование государственного долга в системе финансового права.

**Научная новизна диссертации** определяется поставленными целями и задачами, теоретическим осмыслением и комплексной оценкой состояния финансово-правового регулирования государственного долга, а также полученными в результате выводами и обобщениями.

Настоящая диссертационная работа является комплексным

монографическим исследованием государственного долга как правового института в системе финансового права, в рамках которого было сформировано научное направление, основанное на системном подходе, характеризующееся обоснованием государственного долга как финансово-правового института с общими и специальными принципами, выявленными в исследовании.

Сущностная характеристика представленного научного направления заключается в формировании концепции правового регулирования государственного долга в системе финансового права, включающей аспекты кластерного подхода, который позволяет, учитывая материальный характер долговых отношений, сформировать модели государственного долга и определить механизм финансово-правового регулирования каждой модели.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Периодизация финансово-правового регулирования государственного
долга в России, включающая 3 этапа: дореволюционный, советский
и современный, свидетельствует как об особенностях правовых норм,
регулирующих государственных долг, так и об общих закономерностях
развития законодательства в сфере долговых отношений, позволяющих
выявить преемственность финансово-правового регулирования данного
института в России.

Формирование правового регулирования государственного долга происходит в середине ХVIII века в связи со следующими факторами, заложившими основу современной финансово-правовой природы данного института:

образование специального органа государственной власти в сфере управления государственным долгом - Комитета уполномоченных для производства денежных негоциаций в иностранных землях, осуществлявшего функции по рассмотрению предложений о займах и их погашению;

учреждение Государственной долговой книги, позволяющей структурировать государственный долг и вести его учет;

акцентирование внимания на регулирующей функции долга и рассмотрение его не только как источника погашения дефицита бюджета, а как инструмента финансово-кредитного регулирования экономики.

2. Определено, что финансово-правовое регулирование государственного
долга не зависит от политического и государственного устройства, поскольку
нацелено на эффективное функционирование государственного долга
преимущественно как источника погашения дефицита бюджета,
что достигается посредством следующих направлений, установленных
в российском и зарубежном законодательстве:

- закрепление субъекта управления государственным долгом
и определение его компетенции;

ведение учета государственного долга, его открытости и прозрачности;

определение на законодательном уровне верхнего предела государственного долга.

3. *Государственный* *долг* *как* *финансово-правовая* *категория*

*представляет собой юридическую форму публичного финансового
обязательства государства перед юридическими и физическими лицами,
публично-правовыми образованиями, являющегося финансово-правовым
следствием* *кредитных* *отношений,* *обладающего* *специфическими*

*признаками и обусловленного нормами международного и национального права.*

Установлено, что государственный долг как финансово-правовая категория обладает следующими признаками:

государственно-властным характером, проявляющимся в том, что в качестве обязательного субъекта долговых отношений выступает государство, в связи с чем кредиторы не всегда могут реализовать права по применению мер принуждения, предоставляемых им в случае недобросовестности должника в лице государства;

возвратностью, характеризующейся тем, что источником погашения долга являются средства государственного бюджета, представленные как налоговыми, так и иными поступлениями, в том числе полученными от новых займов, что свидетельствует о финансировании бюджетного дефицита привлеченными финансовыми ресурсами, образовавшими государственный долг;

гарантированностью исполнения обязательства, заключающейся в том, что погашение долга возможно за счет всего имущества государства, составляющего государственную казну, кроме того, дополнительной гарантией может выступать реализация исключительного права государства на денежную эмиссию;

императивно-диспозитивным характером, обусловленным сочетанием публичных и частных интересов в сфере долговых отношений, закрепленным бюджетным и гражданским законодательством, а также нормами международного права;

досудебным порядком урегулирования споров в случаях недобросовестного поведения государства-должника, поскольку судебное разрешение данных споров является неэффективным в силу оценки подобных исков как нарушения суверенитета государства.

4. *Государственный* *долг* *как* *финансово-правовой* *институт*

*представляет собой взаимосвязь правовых норм, призванных обеспечить регулирование финансовых отношений, в которых государство выступает должником по отношению к иным субъектам данных отношений.*

Выявлено, что государственный долг в системе финансового права как финансово-правовой институт характеризуется следующими признаками:

предметом регулирования, представляющим группу однородных общественных отношений, связанных с долговой политикой государства как частью финансовых отношений, входящих в предмет финансового права;

юридическим единством правовых норм, представленным нормами бюджетного законодательства, регулирующими государственный долг;

единством содержания правового института, выражающимся в общих положениях в виде специфических принципов государственного долга;

возможностью образовать в совокупности предметно взаимосвязанных правовых институтов правовую общность более высокого уровня – подотрасль права, при этом сохраняя свою самобытность, автономность и юридическое своеобразие. В данном контексте государственный долг как финансово-правовой институт может быть включен в подотрасль финансового права – публичный кредит;

функциями финансово-правового института, характеризующими его значение в системе финансового права;

видовым составом норм, образующих правовой институт.

5. Обосновано использование кластерного подхода, учитывающего
материальный характер долговых отношений, в качестве одного
из элементов методологической основы исследования, что позволило
сформировать модели государственного долга и определить механизм
финансово-правового регулирования каждой модели.

Необходимость применения данного подхода как междисциплинарного метода в финансовом праве при анализе института государственного долга обусловлено следующими обстоятельствами:

во-первых, финансовое право регулирует общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства (в частности, долговые отношения, в которых государство выступает должником по отношению к иным субъектам-кредиторам);

во-вторых, финансово-правовые категории и институты характеризуются двухаспектным содержанием: экономическим и правовым, в том числе и государственный долг;

в-третьих, многоаспектный анализ государственного долга позволит усовершенствовать механизм его правового регулирования посредством моделирования долговых отношений в условиях нелинейности и открытости системы.

6. Выявлены группы взаимосвязанных субъектов, участвующих
в долговых отношениях, образующих государственно-кредитный кластер,
который может быть двух видов – национальный и геополитический.

Государственно-кредитный кластер включает в себя Российскую Федерацию, физические и юридические лица, иностранные государства, международные и региональные финансовые организации, связанные финансовыми обязательствами и взаимодействующие в целях формирования дополнительных денежных ресурсов государства и управления долговыми обязательствами с учетом интересов всех участников отношений.

В первую группу выявленных субъектов входят Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, физические и юридические лица (в том числе

государственные кредитные организации при наличии таковых), которые взаимодействуют по поводу осуществления государственных заимствований и выполнения обязательств по государственным гарантиям как субъекты правоотношений в сфере внутреннего государственного долга (национальный государственно-кредитный кластер).

Вторая группа субъектов представлена Российской Федерацией,
субъектами Российской Федерации, иностранными государствами,

международными и региональными финансовыми организациями, иными
субъектами международного права, иностранными физическими

и юридическими лицами, взаимосвязанными в целях осуществления
государственных заимствований и выполнения обязательств

по государственным гарантиям, как субъектами правоотношений в сфере внешнего государственного долга (геополитический государственно-кредитный кластер).

7. Обосновано формирование следующих моделей государственного долга, учитывающих особенности государственно-кредитного кластера:

модель 1. Локальный государственный долг (государственный внутренний долг – государственный внешний долг - управление государственным долгом);

модель 2. Латеральный государственный долг (внутренний государственный долг – управление внутренним государственным долгом – сберегательное дело);

модель 3. Фокусный государственный долг (внутренний государственный долг – специальный субъект управления государственным долгом – внешний государственный долг);

модель 4. Региональный государственный долг (государственный внешний долг – управление государственным внешним долгом – региональная финансовая организация (Банк развития БРИКС, Евразийский банк развития и др.);

- модель 5. Международный государственный долг (государственный внешний долг – управление государственным внешним долгом **-**международная финансовая организация (Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и др.).

Доказано, что каждая модель государственного долга имеет собственный механизм финансово-правового регулирования, учитывающий ее особенности.

8. Выявлено, что функционирование государственного долга

осуществляется на основе определенных принципов, которые следует классифицировать по определенным основаниям: 1) по сфере распространения в системе финансового права на общие и специальные; 2) в зависимости от содержания на правовые и принципы, обусловленные экономическим содержанием долговых обязательств.

Как финансово-правовой институт государственный долг

базируется на следующих правовых принципах: законность, плановость, прозрачность (открытость), федерализм и добровольность (применительно к соответствующей форме государственного устройства и политического режима), а также принципах, обусловленных экономическим содержанием долговых обязательств, – возвратность, срочность, возмездность, единство экономического пространства, достоверность, обеспеченность, эффективность использования привлеченных денежных средств, целевая направленность привлеченных денежных средств.

К общим принципам государственного долга отнесены: федерализм,
законность, единство экономического пространства, прозрачность

(открытость), достоверность, плановость.

Специальными принципами государственного долга признаются: добровольность, возвратность, срочность, возмездность, обеспеченность, эффективность использования привлеченных денежных средств, целевая направленность привлеченных денежных средств.

Классификация принципов государственного долга как финансово-
правового института позволяет выявить закономерности
в развитии регулирования государственного долга и совершенствовать
действующее бюджетное законодательство, используя регулятивное значение
выявленных принципов государственного долга.

9. Сформулированы понятия «государственный внешний долг»
и «государственный внутренний долг» с учетом приоритетности
классификации государственного долга на внутренний и внешний
в зависимости от признака резидентства.

*Государственный внутренний долг – урегулированные нормами права
публичные долговые обязательства в валюте Российской Федерации перед
неограниченным кругом* *кредиторов, включая долговые обязательства*

*в иностранной валюте субъектов Российской Федерации только перед Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов.*

*Государственный внешний долг понимается как урегулированные совокупностью правовых норм публичные финансовые обязательства Российской Федерации в лице уполномоченных органов государственной власти, выраженные в иностранной валюте, за исключением обязательств, относящихся к внутреннему государственному долгу.*

10. Определено, что в бюджетном законодательстве исключается
возможность предоставления государственных гарантий субъектами
Российской Федерации в иностранной валюте и в обеспечение обязательств,
возникающих в иностранной валюте (кроме тех, что предоставляются России
в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований),
тогда как ст. 99 и ст. 95 БК РФ включают объем таких долговых обязательств
соответственно в состав государственного внешнего долга субъекта
Российской Федерации и в состав иных источников внешнего
финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации
(в случае если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта

Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой прав требования бенефициара к гаранту). В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в БК РФ.

11. Сформулировано понятие *«управление* *государственным
долгом» как целенаправленной деятельности от имени государства
специально уполномоченных субъектов, заключающейся в нормативном
закреплении долговых обязательств, осуществлении операций по их
обслуживанию, а также контроле за эффективностью и законностью
использования привлеченных денежных средств.*

Приведена классификация методов управления государственным долгом
в зависимости от формы расчетов в практике долговых отношений на две
группы: 1) стандартные методы управления государственным долгом,
к которым отнесены: рефинансирование, конверсия, консолидация,

унификация, секьюритизация, аннулирование, списание долговых обязательств
(долга), выкуп долговых обязательств (долга); реструктуризация;

2) нестандартные методы: товарный, уступка прав требования, зачет взаимных долговых требований, списание части долговых обязательств (долга), использование государственных внешних финансовых активов, обмен задолженности.

Классификация методов управления государственным долгом

позволяет совершенствовать систему управления государственным долгом, расширяет правовое регулирование подобного управления за счет закрепления в нормативно-правовых актах, в том числе международных, нестандартных методов управления государственным долгом.

12. В ходе рассмотрения сложившейся в мировой практике системы
управления государственным долгом выделены три организационные модели
управления государственным долгом:

традиционная;

альтернативная;

- комплексная.

Обосновывается позиция об эффективности альтернативной модели управления государственным долгом в связи с тем, что специальный субъект управления государственным долгом, характерный для данной модели, может в своей деятельности совмещать полномочия органа государственной власти и осуществлять финансовые операции, позволяющие уменьшить долговое бремя.

Трансформация традиционной модели управления государственным долгом в Российской Федерации в альтернативную возможна с учетом современной экономической ситуации, путем реорганизации существующего субъекта управления, в частности, Внешэкономбанка в федеральное государственное унитарное предприятие «Долговое агентство Российской Федерации» или наделения Внешэкономбанка дополнительными функциями, в том числе экономического содержания, которые не закреплены за иными органами государственной власти в сфере управления государственным долгом. В частности, предлагается Внешэкономбанк наделить функциями по осуществлению от имени государства финансово-долговых операций (своп, репо, форвардные, фьючерсные и опционные контракты, арбитражные сделки). Данные операции являются биржевыми, и органы государственной власти, в частности Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), не могут их реализовать. В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в Федеральный закон «О банке развития».

13. Начавшаяся модернизация сформировавшейся во второй половине XX века международной валютной и финансовой системы, заключающаяся в том числе в создании новых международных финансовых организаций (Евразийский банк развития, Евразийский фонд стабилизации и развития, Новый банк развития БРИКС, Пул условных валютных резервов БРИКС и др.), где Российской Федерации отводится одна из ключевых позиций, свидетельствует о возможности выработки собственной рациональной долговой политики при помощи выбора эффективных методов управления

государственным долгом, без политического и экономического вмешательства
со стороны международных финансовых организаций (МВФ, Всемирного
банка и др.), имеющих длительную практику участия в долговых отношениях
и приоритетное право управления ими. Эффективное управление

государственным долгом Российской Федерации в указанных отношениях
становится возможным с учетом механизма финансово-правового

регулирования, предложенного для 4-й модели государственного

долга – регионального государственного долга.

14. Отдельные положения, выносимые на защиту, сформулированы
в форме проектов Федеральных законов «О внесении изменений
и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и «О внесении
изменений и дополнений в Федеральный закон «О банке развития»,
что способствует достижению гармонизации законодательства,

регулирующего вопросы в сфере государственного долга с финансовой деятельностью государства. Так, предлагается: дополнение 14-й главы БК РФ статьями 97.1-97.17, устанавливающими принципы государственного долга; новая редакция ст. 108.3 БК РФ, посвященная управлению государственным долгом; добавление ст. 3-2 в Федеральный закон «О банке развития», закрепляющей функции по управлению государственным долгом.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что разработана концепция финансово**-**правового регулирования государственного долга, сформулированы принципы государственного долга как финансово-правового института, обосновано использование кластерного подхода к данному институту, что привело к расширению представлений о правовом регулировании финансово-правовой категории «государственный долг». Выводы и обобщения диссертации способствуют развитию методологической основы и категориального аппарата финансового права, и совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Положения и материалы диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при дальнейшей разработке

теоретических проблем финансового права, а также в практических
рекомендациях по совершенствованию законодательства в сфере

функционирования государственного долга.

**Практическая значимость** результатов исследования заключается в решении целого ряда вопросов, расширяющих и углубляющих представления отечественных юристов о проблемах финансово-правового регулирования государственного долга, а также о его структуре и видовой классификации. Положения и выводы, полученные в ходе диссертационного исследования, могут быть использованы:

в нормотворческой и правоприменительной деятельности по совершенствованию законодательства в области долговых отношений;

в научно-исследовательской работе в связи с определением наиболее эффективных методов управления государственным долгом;

в правоприменительной практике при определении верхнего предела государственного долга;

при подготовке учебников, учебных пособий, практикумов, а также иной учебно-методической литературы по финансовому и бюджетному праву;

в ходе преподавательской деятельности по дисциплине «Финансовое право», «Бюджетное право» и иных смежных спецкурсов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ряд положений нашли свое отражение в публикациях автора (в монографиях, статьях), выступлениях на конференциях по проблемам финансового права (например, Международная научно-практическая конференция «Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы теории, методологии и практики» (Одинцово, 2009); Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (Москва, 2013, 2014,

2015); Международный финансово-экономический форум (Москва, 2013,
2014, 2015); Всероссийский научно-практический семинар «Современные
подходы в развитии юридического образования: юридические клиники
и образовательные кластеры» (Екатеринбург, 2014); Международная научно-
методическая конференция «Бюджетное право и финансовая деятельность
государства на современном этапе (К 90-летию со дня рождении
М.И. Пискотина)» (Москва, 2014); Московский юридический форум

(Москва, 2013, 2014, 2015); Международная научно-практическая конференция
«Актуальные проблемы развития вертикальной интеграции системы
образования, науки и бизнеса: экономические правовые и социальные
аспекты» (Воронеж, 2015); Международная научно-практическая

конференция «Финансовая деятельность в сфере публичных и частных
финансов: современное состояние и перспективы развития» (Москва, 2015);
III межвузовская научно-практическая конференция «Экономическое право:
теоретические и прикладные аспекты» (Москва, 2016); Международная
научно-практическая конференция «Проблемы правопонимания

и правоприменения в прошлом, настоящем и будущем цивилизации» (Минск, 2016).

Основные теоретические положения, выводы, обобщения

и практические рекомендации, сформулированные в результате

проведенного исследования, использовались при подготовке учебных программ, основной образовательной программы для бакалавров, а также иных методических материалов по финансовому праву.

Помимо этого, отдельные положения диссертационного исследования были применены автором при подготовке и проведении практических занятий по учебной дисциплине «Финансовое право» в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих двенадцать

параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложения.