

На правах рукописи

ЕВТЕЕВА АННА АНАТОЛЬЕВНА

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КРЕДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

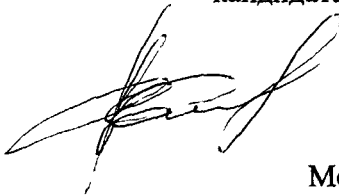
Специальность: 12.00.14 –
административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук



Москва – 2003

Работа выполнена на кафедре прав человека Московского гуманитарного университета

Научный руководитель: доктор юридических наук
Столяренко Владимир Михайлович

Официальные
оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Грачева Елена Юрьевна

кандидат юридических наук, доцент
Бондаренко Николай Васильевич

Ведущая организация: Институт международного права и
экономики им. А.С. Грибоедова

Защита состоится «25» декабря 2003 г. в 12 часов на
заседании диссертационного совета К 521.004.01 по защите
диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических
наук при Московском гуманитарном университете по адресу: 111395,
Москва, ул. Юности, д.5/1, учебный корпус №3, ауд.511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
гуманитарного университета.

Автореферат разослан «24» ноября 2003 г.

Ученый секретарь
кандидат юридических наук, доцент



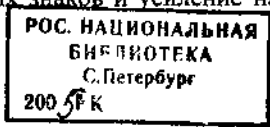
Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы исследования. Проблематика государственного кредита в Российской Федерации относительно недавно вышла на первый план науки финансового права в связи с ухудшением состояния платежного баланса государства после распада Советского Союза. Российская Федерация унаследовала государственные долги своего предшественника, что обусловило увеличение нагрузки на и без того депрессивную экономику вновь образованного молодого государства. Очевидными стали недостатки организации системы кредитования иностранных государств, которые отказывались (либо оказались неспособны) обслуживать свой внешний долг. Параллельно со становлением бюджетной системы государства на новых демократических началах, в практику бюджетного планирования начали входить элементы кредитного финансирования внутренних и внешних субъектов в макроэкономических и внешнеполитических целях. В этой связи возрос интерес к вопросам теории функционирования государственного долга и управления им. Управление государственно-кредитным механизмом оказалось непростой административной задачей: неумелое управление долгами и активами привело Россию на грань банкротства.

Финансовая деятельность государства многообразна и сложна. Ее цели очевидны: улучшение качества жизни населения страны, обеспечение внутренней и внешней безопасности. Институт государственного кредита выступает одним из самых эффективных и гибких способов аккумуляции и распределения денежных фондов в государстве.

Государственный кредит является одним из основных источников покрытия бюджетного дефицита. Проблема аккумуляции недостающих денежных фондов в государстве может быть решена с применением таких способов, как эмиссия денежных знаков и усиление налогового бремени.



Однако первое чревато неблагоприятными экономическими последствиями и не всегда эффективно. Налоговые же источники доходов бюджетов всех уровней очень болезненно связаны с интересами и без того находящегося в упадке российского предпринимательства. Альтернативный способ решения проблемы дефицитного бюджета - минимизация расходов государства. Однако такое решение приведет к торможению экономического роста, а также социальной дестабилизации. Внутренние и внешние заимствования позволяют государству претворять в жизнь экономические реформы, стимулировать развитие определенных секторов экономики без отвлечения фондов денежных средств от социальной, культурной, оборонительной и прочих затратных статей расходов бюджета.

Государственный кредит в его позитивном значении (т.е. как возможность государственного кредитования внутренних и внешних субъектов) является средством стимулирования различных сегментов экономики путем выдачи бюджетных средств на возвратной и платной основе отдельным хозяйствующим субъектам или целым отраслям на определенные цели.

Учитывая вышеизложенное, разработка научного подхода к решению вопросов правового регулирования отношений в области государственного кредитования представляется одной из наиболее актуальных задач современной науки финансового права.

Предмет диссертационного исследования - общественные отношения, урегулированные нормами финансового права, характеризующиеся аккумуляцией или распределением государственных фондов денежных средств на возвратной, возмездной и срочной основе, в которых государство выступает как должник или кредитор кредитной сделки, а также роль указанных отношений в финансовой системе Российской Федерации, их видовое разнообразие и особенности правового регулирования.

Объект диссертационного исследования. Данное диссертационное исследование направлено на комплексный правовой анализ наиболее общих закономерностей функционирования финансово-правового института государственного кредита в условиях финансовой системы Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования - разработка комплексной теории государственного кредита как финансово-правового института, определение его сущности и содержания как финансово-правовой категории, выявление пробелов правового регулирования государственно-кредитных отношений в действующем законодательстве и возможных путей совершенствования института государственного кредита.

Задачи диссертационного исследования обусловлены целью исследования и заключаются в следующем:

- Анализ исторического опыта правового регулирования государственного кредита в России;
- Определение экономических основ понятия государственного кредита на основе анализа эволюции теоретических взглядов на данное явление в экономической науке;
- Определение правовых основ понятия государственного кредита путем сопоставления теоретических взглядов на его сущность и категорий, закрепленных в действующем бюджетном законодательстве;
- Выделение видов государственного кредита в соответствии с особенностями отдельных групп государственно-кредитных правоотношений;
- Анализ правового регулирования отдельных видов государственного кредита, направленный на выявление недостатков системы правового регулирования в исследуемой области и разработку путей их устранения.

Степень научной разработанности темы и круг использованных источников. Различные аспекты анализа государственного кредита как

комплексного явления финансово-экономической действительности исторически предопределили существование двух основных направлений исследования в области государственного кредитования: экономического и правового.

Многочисленные разработки по государственному кредиту в аспекте экономической оценки государственного долга можно найти в трудах зарубежных экономистов, философов, общественных деятелей XVII-XIX веков: А. Вагнера, К. Дитцеля, П.-М. Годме, А. Лория, К. Маркса, Ш. Монтестье, Фр. Небениуса, Д. Рикардо, А. Смита. Наиболее интересные разработки государственного кредита в отечественной экономической науке в дореволюционный период истории ее развития содержатся в работах Н.Х. Бунге, Э.Р. Вредена, А.С. Залшупина, А.А. Исаева, Н.С. Мордвинова, Л.В. Ходского, Л. Штейна.

Современная экономическая теория продолжает уделять большое внимание проблемам государственного кредита. Среди зарубежных экономических исследований можно выделить работы С.Л. Брю, У. Буйтера, Х.Р. Вэриана, Э.Дж. Долана, Р. Дорнбума, К. Джуда, Дж. Кейнса, Б. Ларрена, Д. Линдсея, К.Р. Макконнелла, А. Маршалла, Ф. Мишкина, Дж. Робинсона, Дж. Сакса, Дж. Тобина, С. Фишера, М. Фридмана, Гл. Хаббарда, Ф. Хайека, Э. Чемберлина, Р. Шмалензи и других.

Российская экономическая наука также изобилует исследованиями в области государственного кредитования. Среди современных ученых следует назвать Н.Г. Антонова, А.И. Архипова, М.П. Березину, И.А. Бескову, Т.А. Бочарову, А.М. Бабич, А.П. Вавилова, Ю.Я. Вавилова, М.О. Воложинскую, Ю.П. Воронова, Ю.С. Голикову, М.М. Задорнова, Б.И. Златкис, Г.И. Кравцову, О.И. Лаврушина, Ю.В. Матвееву, Э.Х. Махмутову, Л.Н. Павлова, М.А. Песселя, Е.С. Подвинскую, Г.П. Рыбалко, В.Г. Садкова, А.Г. Саркисянца, В.К. Сенчагова, О.В. Смирнова, А.Е. Соснина, А.А. Столяркову, О.Д. Хайхадаеву, Б.А. Хейфеца, О.В. Хмыза, И.П. Хоминич, А.Н.

Шохина и других.

В дореволюционный период развития науки финансового права большое внимание разработке проблем государственного кредита уделяли российские ученые, среди которых: М.М. Алексеенко, М.И. Боголепов, А.Н. Гурьев, П.П. Мигулин, И.Х. Озеров, М.Ф. Орлов, М.И. Слущкин, В.Н. Твердохлебов и другие правоведы. Косвенно проблематика государственного кредита нашла отражение также в дореволюционных работах по финансовому праву В.П. Безобразова, Э.Н. Берендтса, И.И. Кауфмана, Д.М. Львова, Ф.Б. Мильгаузена, В.А. Лебедева, И.Ю. Патлаевского, И.Т. Тарасова, И.И. Янжула, В.Г. Яроцкого.

Советский период развития финансово-правовой науки характеризуется снижением интереса к проблематике государственного кредита, что обуславливалось причинами экономического и политического характера. Тем не менее, в работах таких ученых, как М. Атлас, Г. Болдырев, А. Гордин, Б.Н. Иванов, Д.А. Ловецкий, Г.Я. Сокольников, М. Соломонов, С.Д. Цыпкин и других, можно обнаружить некоторые теоретические разработки в исследуемой области.

В современной науке финансового права тематика государственного кредита также разработана не в полной мере. Среди специальных исследований в данной области выделяются работы Н.М. Артемова, Е.Ю. Грачевой, В.Г. Залевского, Е.Е. Ивановой, Ю.А. Крохиной, Е.В. Покачаловой, О. Филачевой, Д.Л. Хейло, С.О. Шохина. Наиболее общие сведения об элементах государственного кредита можно получить в соответствующих разделах учебников и учебных пособий по курсу финансового права под редакцией А.Ю. Викулина и Г.А. Тосуняна, Л.Г. Востриковой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятенко, Г.А. Ивановой, М.В. Карасевой, А. Новикова и А. Желудкова, В.М. Мандрицы, В.И. Перцухина и Е.Э. Удовик, М.М. Рассолова, Ю.И. Семенова, В.И. Фурманова, Н.И. Химичевой, А.В. Шаврова, Н.Д. Эриашвили и других авторов.

Одним из существенных направлений научных правовых исследований в области государственного кредита являются разработки в области понятийного аппарата науки финансового права. В этой связи особое внимание привлекают работы таких специалистов, как: К.С. Бельский, В.В. Бесчеревных, Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, М.В. Карасева, Н.А. Куфакова, С.Г. Пепеляев, Н.И. Химичева, С.Д. Цыпкин и другие.

В качестве основы для определения места предмета настоящего исследования в системе науки финансового права автором были проанализированы труды видных специалистов в области теории государственного управления, а именно: А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, О.И. Бекетова, А.П. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Б.П. Курашвили, Б.М. Лазарева, А.С. Пиголкина, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова, Г.А. Туманова и других.

Методологическую базу исследования составили труды видных теоретиков права, среди которых: М.В. Баглай, И.А. Василенко, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиев, Б.П. Елисеев, Д.П. Зеркин, С.А. Зинченко, В.Г. Игнатов, И.А. Исаев, А.Д. Керимов, Н.Г. Кобец, М.Н. Кузнецов, О.Е. Кутафин, В.В. Лобанов, Г.В. Мальцев, М.И. Пискотин, Б.А. Страшун, Е.А. Суханов, В.Е. Чиркин, Д.Ю. Шапсугов, В.Ф. Яковлев, И.С. Яценко и другие.

Большую роль в разработке тематики государственного кредита играет системный анализ массива нормативно-правовых актов действующего законодательства, определяющих правовые основы функционирования института государственного кредита в современной российской действительности.

Методологическая основа диссертационного исследования - общенаучный диалектический метод и основанная на нем совокупность частно-научных методов познания общественных процессов: системно-структурного, конкретно-социологического, лингвистического, исторического, логического, структурно-функционального, институционального,

статистического. Специально-юридические методы, примененные в ходе исследования: формально-юридический, метод сравнительного анализа, ретроспективный метод.

Эмпирическую основу исследования составили, прежде всего, статистические данные о состоянии государственного долга Российской Федерации, опубликованные Минфином России и Банком России, а также данные, заложенные в федеральных законах о федеральном бюджете и основах единой денежно-кредитной политики. Диссертантом проведены опросы: руководителей 15 организаций, являющихся владельцами государственных ценных бумаг; сотрудников Департамента экономического законодательства Министерства юстиции Российской Федерации (отдел бюджетного законодательства); 95 российских индивидуальных предпринимателей на предмет их отношения к возможности получения на кредитной основе бюджетных средств. Изучены материалы судебной практики по вопросу о взыскании гражданами задолженности по государственным ценным бумагам и вкладам в Сбербанк, а также материалы заседаний международных объединений кредиторов с участием представителей России.

Научная новизна данного диссертационного исследования заключается в том, что в нем представлена целостная концепция института государственного кредита, соединяющая отдельные разновидности кредитных правоотношений, одним из субъектов которых выступает государство. Данная концепция учитывает не только современную российскую правовую базу государственно-кредитных отношений, но также и исторический аспект становления и развития государственного кредита в России, и зарубежный опыт управления в данной области. В работе исследована эволюция правовых и экономических взглядов на сущность и особенности государственного кредита, представлена полная картина современного состояния государственного кредита в России.

Исследование содержит собственные теоретические выводы диссертанта о сущности государственного кредита и его видах. На фактическом материале проиллюстрированы особенности функционирования государственного долга и государственных кредитных активов государства.

Диссертант выдвигает конкретные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства в части норм, регулирующих государственно-кредитные правоотношения, а также очерчивает круг проблем правового характера в области управления государственным долгом России.

Элементами научной новизны отличается и методика исследования института государственного кредита через последовательное изучение основных форм государственно-кредитных отношений в рамках отдельных видов государственного кредита с учетом деления последних на внутренние и внешние.

На защиту диссертант выносит следующие положения:

1. Определение государственного кредита в качестве института финансового права Российской Федерации как относительно обособленной совокупности норм финансового права, регулирующих общественные отношения по аккумуляции и распределению государством фондов денежных средств на добровольной, срочной, возмездной и возвратной основе.
2. Вывод о том, что в структуре государственного кредита как инструмента бюджетной политики существуют четыре самостоятельные разновидности государственного кредита, выделяемые в результате комплексной классификации последнего: внешний аккумулирующий кредит, внутренний аккумулирующий кредит, внешний распределительный кредит, внутренний распределительный кредит.
3. Тезис о формировании в результате реализации указанных разновидностей государственного кредита государственного долга (внутреннего и

внешнего) и государственных кредитных активов (внутренних и внешних).

4. Тезис о теоретической первичности классификации государственного кредита по признаку статуса государства в кредитном правоотношении (аккумулирующий и распределительный государственный кредит) в связи с законодательной практикой выбора критерия для деления кредита на внешний и внутренний в зависимости от данного признака.
5. Теоретическое определение государственного долга как совокупности обязательств государства перед различными внутренними и внешними субъектами по сделкам, носящим возвратный, срочный и возмездный характер.
6. Теоретическое определение государственных кредитных активов как совокупности обязательств различных внутренних и внешних субъектов перед государством по сделкам, носящим возвратный, возмездный и срочный характер.
7. Тезис о целесообразности исключения из структуры института государственного кредита межбюджетных отношений, возникающих в результате использования таких инструментов бюджетной политики, как бюджетная ссуда и бюджетный кредит (в части, предусматривающей взаимное кредитование бюджетов различных уровней бюджетной системы).

Теоретическая значимость настоящей работы заключается в возможности использования в науке финансового права разработанного в исследовании понятийного аппарата института государственного кредита, сформированной общей концепции института государственного кредита в рамках бюджетной подотрасли финансового права Российской Федерации, а также методологической основы для дальнейших научных разработок в области государственного кредитования с учетом всех аспектов государственно-кредитного механизма.

Практическая значимость диссертационного исследования. Настоящее диссертационное исследование может быть использовано в качестве теоретического руководства при работе в области совершенствования норм бюджетного законодательства, регулирующих государственно-кредитные отношения, а также при формировании институционального элемента управления государственным долгом в Российской Федерации. Определенное практическое значение исследование может иметь применительно к выработке стратегических основ финансово-кредитной политики государства, а также в правоприменительной деятельности органов управления государственным кредитом. Кроме того, практическая значимость исследования заключается в новизне методологического подхода к изучению проблем государственного кредита, что может быть использовано при разработке учебных программ по курсу финансового права в части комплексного изложения правовых основ государственного кредита.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты исследования были апробированы в выступлениях диссертанта на конференциях: Круглый стол на тему "Внешний долг России и проблемы его урегулирования" (Москва, 2001), Научная конференция "Частные и публичные интересы в праве" (Москва, 2002), Научно-практическая конференция аспирантов МГСА (Москва, 2002), 4-я Международная научная конференция "Модернизация экономики России: социальный контекст" (Москва, 2003), Научно-практическая конференция аспирантов МГСА (Москва, 2003). Автором направлены рекомендации по совершенствованию методологической базы нормотворчества в области государственного кредитования в Минюст России и Комитет по бюджету и налогам Государственной Думы Российской Федерации. Апробирование осуществлено также путем опубликования четырех статей в научных периодических изданиях и сборниках, а также путем внедрения основных методических установок в учебный процесс Московского гуманитарного университета.

Структура диссертации определена целью настоящего исследования и включает введение; две главы (историко-теоретическую и практическую), тематически объединяющие семь параграфов; заключение; список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение настоящей диссертационной работы посвящено обоснованию актуальности избранной темы исследования, освещению степени разработанности данной темы в финансово-правовой науке, описанию методологической и эмпирической базы исследования. Здесь же обоснована научная новизна работы, практическая и теоретическая значимость исследования, приведены выносимые на защиту положения, указано на апробацию результатов исследования, описана структура диссертации.

Первая глава диссертационного исследования называется "**Государственный кредит как явление финансово-правовой действительности в историческом, экономическом и теоретико-правовом аспектах**" и содержит три параграфа. В данной главе диссертантом объединены параграфы, освещающие экономические и правовые основы понятия государственного кредита, а также историю становления и развития государственно-кредитного механизма в России.

Первый параграф указанной главы "**История развития правового регулирования государственного кредита в России**" посвящен исследованию эволюции государственного кредита в нашей страны с момента его зарождения и вплоть до современного момента.

Результаты исследования показывают, что история становления и развития государственно-кредитного механизма в России свидетельствует о взаимосвязи данного явления финансово-правовой действительности с общен историческими процессами, протекающими в российском обществе.

В связи с этим в истории российского государственного кредита автором исследования выделяются четыре этапа:

- до середины XVIII века (период зарождения и становления кредитного механизма в качестве инструмента финансовой политики государства);
- середина XVIII века - октябрь 1917 года (возникновение и развитие собственно государственного кредита в Российской империи);
- октябрь 1917 года - 1992 год (эпоха советского государственного кредита);
- 1992 - 1999 годы (восстановление государственно-кредитного механизма в период политических и экономических преобразований в современной России).

В параграфе приведен анализ специфических особенностей выделяемых этапов, проанализированы основные формы государственного кредита, характерные для того или иного этапа, прослежена хронология становления и развития государственного кредита как одного из элементов финансовой политики государства. При этом подчеркивается, что первые два этапа эволюционно связаны между собой, в то время как третий и четвертый этапы начинаются на фоне революционной перестройки всех общественных институтов страны.

Наступление новейшего этапа истории государственного кредита в России связано с позитивными тенденциями, наметившимися в области применения государственного кредитного механизма в бюджетной политике. В этой связи отмечена особая роль принятия впервые в российской истории Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепившего правовые основы государственного кредитования.

Второй параграф первой главы "Экономические основы понятия государственного кредита" содержит рассуждения об экономической природе государственного кредита в сравнении с кредитом частным. На основе проведенных исследований делается вывод о том, что с экономической

точки зрения государственный кредит - это денежные отношения, возникающие между государством и его резидентами либо между государством и нерезидентами (а также другими государствами, международными финансовыми организациями), заключающиеся в заимствовании или предоставлении займа государством денежных средств на добровольной, возвратной, возмездной и срочной основах.

Государственный кредит рассматривается в параграфе с учетом его экономической составляющей в нескольких аспектах: как средство накопления капитала и оптимизации экономических процессов; как часть кредитной системы государства; как способ покрытия бюджетного дефицита.

Отмечается, что, являясь средством накопления капитала, государственный кредит предстает уникальным экономическим инструментом перераспределения национального валового продукта в общенациональных целях. В то же время как часть кредитной системы государства государственный кредит представляет собой совокупность совершенных государством сделок, по которым происходит одновременный обмен ценностями между сторонами сделки. В этом качестве государственный кредит основывается на традиционных принципах кредита: возвратности, возмездности, срочности, добровольного характера; а также выполняет традиционные функции кредита: распределительную, контрольную, эмиссионную. В этой связи освещены экономические отличия государственного кредита от банковского.

Как один из основных способов покрытия бюджетного дефицита государственный кредит стоит в одном ряду с налогами, а также неналоговыми источниками пополнения доходов бюджета. В параграфе содержится сравнительный анализ данных способов решения проблемы дефицитности бюджета.

Диссертант констатирует, что экономисты склонны видеть в государственном кредите и положительные, и отрицательные стороны, и пред-

полагает, что возможность положительного воздействия на экономическое развитие общества нивелирует возможные негативные последствия.

Наконец, третий параграф первой главы - "Правовые основы понятия государственного кредита. Виды государственного кредита" - направлен на исследование правовых основ понятия государственного кредита. Прежде всего, в данном параграфе приведена эволюция научно-правовой мысли применительно к институту государственного кредита. Отмечены достоинства и недостатки различных школ и течений науки в данной сфере в дореволюционный и советский период развития российской финансовой науки.

Результаты исследования приводят диссертанта к выводу, что на сегодняшний момент в теории финансового права ясно прослеживается тенденция к расширению понятия государственного кредита за счет включения в его содержание финансовых правоотношений, возникающих в связи с распределением государством денежных средств на кредитных началах. В этой связи содержание государственного кредита составляют урегулированные нормами финансового права отношения по аккумуляции и распределению государством фондов денежных средств на добровольной, срочной, возмездной и возвратной основе.

Государственный кредит как институт финансового права Российской Федерации предлагается понимать как относительно обособленную совокупность норм финансового права, регулирующих общественные отношения по аккумуляции и распределению государством фондов денежных средств на добровольной, срочной, возмездной и возвратной основе.

Кроме того, в параграфе рассмотрена специфика объекта, субъектно-состав и содержания государственно-кредитных правоотношений, приведены рассуждения об отличиях государственного кредита от кредита банковского.

Особое внимание диссертанта привлекает вопрос о видовом разно-

образии государственного кредита. В частности, отмечается, что вопрос о критерии разграничения внешнего и внутреннего государственного кредита является спорным в теории и не разрешен в законодательстве. Законодательство связывает возможность отнесения разновидности государственного кредита к внешнему или внутреннему со статусом государства в возникающем правоотношении. В том случае, когда государство является должником, разграничение осуществляется по признаку валюты возникающего перед государством обязательства. В том случае, когда государство в кредитном правоотношении выступает кредитором, разграничение осуществляется по признаку правового статуса должника.

В то же время обосновывается необходимость выделения видов государственного кредита - аккумулирующего и распределительного - в зависимости от статуса государства в кредитном правоотношении. Аккумулирующий кредит реализуется посредством формирования и обслуживания государственного долга. Реализация распределительного государственного кредита связана с формированием государственных кредитных активов.

Далее в параграфе обосновывается вывод о том, что в результате применения обеих классификаций в структуре государственного кредита выделяются четыре самостоятельные разновидности государственного кредита, результатом реализации которых являются соответственно государственный внешний и внутренний долг, а также государственные внешние и внутренние кредитные активы.

Вторая глава диссертационного исследования называется "**Правовое регулирование различных видов государственного кредита в современной России**" и посвящена вопросам современного института государственного кредита в нашей стране. Глава объединяет четыре параграфа, три из которых, ввиду особой значимости исследуемого явления, посвящены анализу норм бюджетного законодательства в области государственно-

го долга Российской Федерации. Последний параграф направлен на освещение проблематики государственных кредитных активов Российской Федерации.

Первый параграф второй главы диссертационной работы "Понятие государственного долга в современном финансовом законодательстве" содержит анализ общих норм действующего бюджетного законодательства, регулирующих правоотношения в области понятия государственного долга.

Отмечается, что государственный долг является наиболее экономически и политически заметным проявлением государственного кредита, что, однако, не должно препятствовать изучению закономерностей процессов формирования и управления государственным долгом в рамках общего института государственного кредита.

В данном параграфе освящены вопросы нормативно-правовой базы государственного долга в Российской Федерации, приведен анализ норм основных нормативно-правовых актов в исследуемой области.

По итогам проведенного анализа автор диссертации констатирует, что государственный долг, с материальной точки зрения, представляет собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам. При этом отмечается отсутствие в законодательстве понятия текущего государственного долга.

Диссертант обосновывает положение о том, что государственный долг целесообразно определять как совокупность обязательств государства перед различными внутренними и внешними субъектами по сделкам, носящим возвратный, срочный и возмездный характер.

В параграфе освящены вопросы классификации государственного долга согласно нормам действующего законодательства на: а) внешний и внутренний; б) федеральный, региональный и муниципальный; в) краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный, - а также приведен краткий ана-

лиз каждого из видов государственного долга в рамках указанных классификаций. Отмечено наличие правовых пробелов в регулировании долговых отношений, возникающих на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Диссертант останавливает внимание на понятии формы государственного долга, которую определяет как юридический факт, лежащий в основе возникновения, изменения и прекращения правоотношений по государственному долгу. Далее в параграфе приводится перечень основных форм государственного долга в нашей стране, а также излагаются основные аспекты дискуссии об отнесении вкладов граждан в Сберегательный банк России к формам государственного долга.

Одним из выводов, которые обосновываются автором исследования в данном параграфе, является вывод о том, что общие правила формирования и управления государственным долгом, закрепленные в действующем бюджетном законодательстве, направлены на ограничение полномочий органов исполнительной власти в исследуемой области. В частности, диссертант констатирует, что законодателем введены понятия: объем государственного долга; предельный объем государственного внешнего (внутреннего) долга, определяемые законом о бюджете на текущий финансовый год, - а также предусмотрено функционирование системы учета государственного долга.

Второй параграф второй главы "Внутренний и внешний долг России" посвящен проблематике правового регулирования на современном этапе двух основных видов государственного долга Российской Федерации: внутреннего и внешнего.

В параграфе подробно проанализирована современная нормативно-правовая база внутреннего долга Российской Федерации; подчеркнута особое внимание, которое уделяется вопросам внутреннего долга в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий финансовый

год. Кроме того, в параграфе приводятся сведения о динамике государственного внутреннего долга в Российской Федерации за последние несколько лет.

Отмечается, что Бюджетный кодекс Российской Федерации выделяет формы государственного внутреннего долга: займы в рублях, государственные гарантии Российской Федерации по обязательствам третьих лиц, а также бюджетные ссуды и бюджетные кредиты, предоставляемые Российской Федерации бюджетами разных уровней бюджетной системы. Далее в параграфе приводится описание основных форм внутреннего долга Российской Федерации в рамках комплексного анализа норм бюджетного законодательства, законодательства о ценных бумагах, а также разнообразных статистических данных о состоянии государственного внутреннего долга.

Обращая внимание на государственные займы как на центральную форму государственного внутреннего долга, диссертант отмечает, что государственные займы осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг. В связи с этим подчеркивается особая значимость дополнительного источника правового регулирования данной формы внутреннего долга, каковым является Федеральный закон "Об особенностях эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг". В параграфе содержатся сведения об основных видах государственных ценных бумаг в Российской Федерации, а также рассуждения об их правовой природе и целесообразности использования тех или иных видов государственных ценных бумаг в свете общих норм законодательства о ценных бумагах в Российской Федерации.

Особое внимание автором диссертационного исследования уделяется проблеме включения в состав внутреннего долга Российской Федерации таких форм, как бюджетные ссуды и бюджетные кредиты. Целесообразность признания этих инструментов бюджетного регулирования в качестве

форм государственного внутреннего долга вызывает у диссертанта серьезные сомнения, что обосновывается в данном параграфе.

Анализ современного состояния государственного внешнего долга в Российской Федерации проведен по аналогии с анализом внутреннего долга. В параграфе приведены сведения о нормативно-правовой базе государственного внешнего долга, а также о его динамике в течение последних лет. Отмечается, что в сравнении с внутренним долгом спектр источников норм в области внешнего долга шире: к традиционным прибавляются международные соглашения с различными объединениями иностранных кредиторов.

Среди форм внешнего долга диссертант в соответствии с нормами бюджетного законодательства выделяет: займы в иностранной валюте; кредиты иностранных правительств, международных организаций, иностранных банков и фирм; договоры о пролонгации и реструктуризации задолженности прошлых лет, а также гарантии Российской Федерации в иностранной валюте.

Основной формой государственного внешнего долга также признается заем в виде выпуска соответствующих ценных бумаг.

Такие формы внешнего долга, как кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций и договоры о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств Российской Федерации прошлых лет однородны по своей правовой природе, поскольку сущность обеих заключается в совершении кредитных сделок с различными субъектами международного права и иностранными частными лицами. В параграфе приводится краткая характеристика основных кредиторов Российской Федерации в рамках данной формы внешнего долга и взаимоотношений Правительства Российской Федерации с данными субъектами международной финансовой деятельности.

Третий параграф второй главы называется "Теоретические основы и

зарубежный опыт в области государственного управления государственным долгом". В рамках данного параграфа описаны основные теоретические выводы специалистов в области экономической теории и права в области управления государственным долгом, освещен зарубежный опыт управленческой деятельности в указанной сфере, выделены основные проблемы управления государственным долгом в нашей стране.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что зарубежный опыт в сфере управления государственным долгом свидетельствует о возможности функционирования здоровой экономики государства в условиях значительного государственного долга. Характер воздействия долга на состояние экономики государства зависит от надлежащей организации системы управления.

Система управления государственным долгом состоит из двух элементов: юридической инфраструктуры, включающей в себя институциональную организацию системы управления долгом, а также нормативное обеспечение управленческого процесса, и управленческой программы, совмещающей стратегическое и тактическое планирование в сфере управления государственным долгом.

В параграфе теоретически обосновывается положение о том, что стратегия управления государственным долгом должна опираться на разработки экономистов, а также исходить из общей конъюнктуры финансового рынка государства и перспектив его развития. Отмечается, что в России нет нормативного правового акта, определяющего стратегию в области управления государственным долгом.

Разъясняется понятие тактики управления государственным долгом как определения последовательности и целесообразности применения своеобразных методов управления государственным долгом (рефинансирование, реструктуризация, конверсия, консолидация, обмен облигаций, отсрочка погашения и аннулирование займов), а также применения выра-

ботанных практикой приемов управления (специальных программ приватизации, специфических коммерческих управляющих структур и т.д.).

Диссертант приходит к заключению, что юридическая инфраструктура управления государственным долгом в Российской Федерации страдает рядом недостатков, среди которых основным является отсутствие концептуального системного подхода к проблемам государственного кредитования (что создает проблемы при разработке инфраструктуры управленческой системы) и правильной институциональной организации системы управления (функции по управлению государственным долгом рассредоточены между различными структурами).

Наконец, четвертый параграф главы второй диссертационного исследования "Понятие и проблемы правового регулирования государственных кредитных активов в Российской Федерации" посвящен анализу государственных кредитных активов Российской Федерации как результата применения внутренней и внешней разновидностей распределительного государственного кредита.

Прежде всего, государственные кредитные активы Российской Федерации определяются в параграфе как совокупность обязательств различных внутренних и внешних субъектов перед Российской Федерацией по кредитным сделкам, то есть сделкам, носящим возвратный, возмездный и срочный характер. Выделены существенные признаки кредитного финансирования внутренних и внешних субъектов государством: активы формируются на основе сделок, носящих возвратный, возмездный и срочный характер; должниками по сделке могут выступать как внутренние, так и внешние субъекты; Российская Федерация (субъект Российской Федерации, муниципальное образование) является кредитором.

В отношении государственных внешних кредитных активов отмечено, что они введены в российское законодательство лишь в 1994 году. До этого времени при кредитовании внешних субъектов государство опира-

лось на политические или экономические мотивы при полном отсутствии ограничений свободы административного усмотрения. Результатом этого явился огромный массив пассивных долгов, принятый на себя в порядке правопреемства Российской Федерацией после распада Советского Союза.

Обращается внимание на то, что теория финансового права не признает государственные внешние кредитные активы элементом института государственного кредита. Диссертант обосновывает собственную позицию, которая заключается в признании единой правовой природы правоотношений, возникающих при формировании внешнего долга и внешних кредитных активов.

Далее затронут вопрос об источниках правового регулирования государственных внешних кредитных активов. В частности, выделен специальный источник - международные соглашения (договоры) с потенциальными и реальными заемщиками. Кроме того, в параграфе дан анализ основных норм бюджетного законодательства в указанной области.

Государственные внутренние кредитные активы Российской Федерации определены как результат государственного кредитования в форме выделения денежных средств, представляемых Российской Федерации, ее субъектами, муниципальными образованиями на возмездной, возвратной и срочной основе внутренним субъектам (физическим и юридическим лицам).

Наиболее интересной проблемой в рамках изучения внутренних кредитных активов является проблема формы внутренних кредитных активов, в качестве которой могут быть названы бюджетные кредиты. В соответствии с бюджетным законодательством бюджетный кредит - это форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основе.

В связи с приведенным определением бюджетного кредита, вклю-

чающим в объем указанного понятия предоставление средств бюджету на кредитной основе, в параграфе освещен вопрос о соотношении понятий "бюджетный кредит", "бюджетная ссуда" и "государственные внутренние кредитные активы". При этом делается вывод о том, что теоретически верным будет отнести бюджетный кредит и бюджетную ссуду как инструменты взаимного кредитования бюджетов различных уровней бюджетной системы к институту межбюджетных отношений. В то же время распределительные государственные кредиты внутренним самостоятельным субъектам целесообразно рассматривать в контексте общих норм о государственном кредите.

В параграфе также затронут вопрос о необходимости расширения перечня форм государственных кредитных активов в связи с высокой стимулирующей ролью кредитного финансирования. В частности, предложено включить в бюджетное законодательство положения о возможности кредитования российских индивидуальных предпринимателей

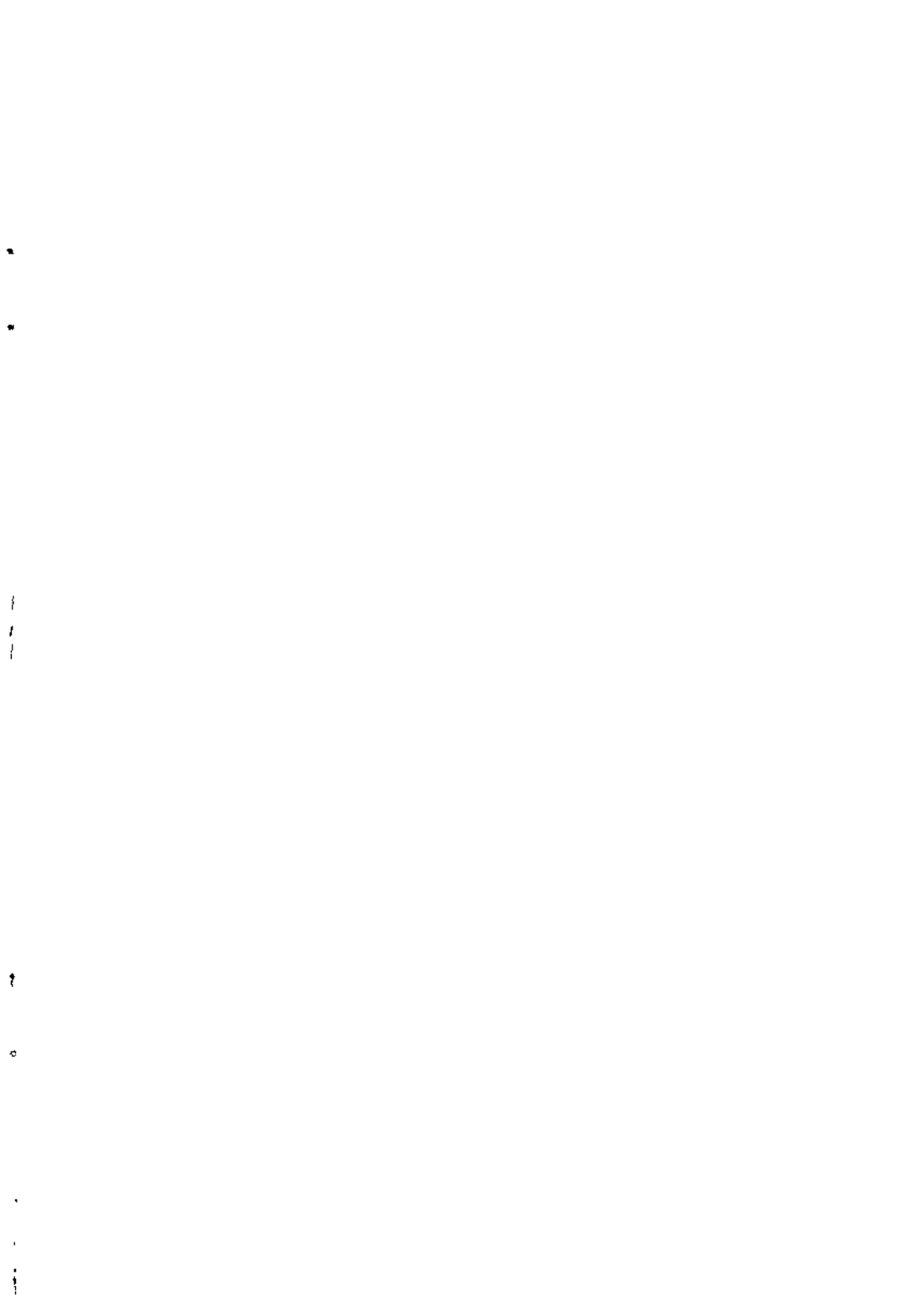
В **Заключении** диссертационного исследования диссертант определяет наиболее важные выводы, сделанные по итогам исследования проблематики государственного кредита, а также предлагает ряд рекомендаций по совершенствованию теоретической базы института государственного кредита и модификации норм бюджетного законодательства в данной области.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы автора:

1. Евтеева А. Понятие и виды государственного кредита в Российской Федерации // Научные труды аспирантов и докторантов МГСА. Выпуск 2002*4. - М. 2002. 0,5 п.л.
2. Евтеева А. Понятие государственного долга в современном российском законодательстве // Научные труды аспирантов и докторантов МГСА.

Выпуск 2003*3 (13). - М. 2003. 0,4 п.л.

3. Евтеева А. Государственное управление государственным долгом // Право и жизнь. 2003. № 58(6). 0,5 п.л.
4. Евтеева А. Правовое регулирование внешнего долга Российской Федерации на современном этапе // Право и жизнь. 2003. № 59(7). 0,5 п.л.



РНБ Русский фонд

2005-4

33445



12 ДЕК 2003