

На правах рукописи



**БЕЗДВОРНЫХ МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВЫХ  
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КАК ИСТОЧНИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ  
ДЕФИЦИТА РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА  
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)**

Специальность 12 00 14 – административное право,  
финансовое право,  
информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**05 ДЕК 2008**

**Петрозаводск – 2008**

Работа выполнена на кафедре международного и конституционного права Петрозаводского государственного университета и рекомендована к защите кафедрой административного и финансового права Российского университета дружбы народов

- Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор  
**Зеленцов Александр Борисович**
- Официальные оппоненты – доктор юридических наук, профессор  
**Горбунова Ольга Николаевна,**  
Российская академия правосудия
- кандидат юридических наук  
**Валентинов Кирилл Александрович,**  
Департамент договорных и  
международных корпоративных дел ОАО  
«Мечел»
- Ведущая организация – **Московский государственный институт  
международных отношений  
(Университет) МИД России**

Защита состоится «10» декабря 2008 года в \_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета Д 212 203 29 при Российском университете дружбы народов адресу г Москва, 117198, ул Миклухо-Маклая, дом 6, ауд 347

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского университета дружбы народов г Москва, 117198, ул Миклухо-Маклая, дом 6

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2008 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



И Н Шумский

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На современном этапе проблемы разработки и совершенствования направлений финансовой политики как всего российского государства, так и его субъектов составляют предмет научных исследований. Особый научный интерес к институтам дефицита бюджета, долговых обязательств и государственного долга обусловлен потребностью в поиске новых механизмов государственного воздействия на экономическую ситуацию в стране, новых источников пополнения бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, а также необходимостью разработки эффективных способов оптимизации существующего государственного долга.

Нахождение бюджетного законодательства в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обуславливает проведение анализа разноуровневых правовых норм в указанной сфере, затрагивая в необходимой мере правовое регулирование как на федеральном, так и региональном уровне.

В целом российское законодательство, регулирующее одну из важнейших сфер деятельности государства, а именно бюджетную сферу, оказалось в значительной мере противоречивым и пробельным. Действующий бюджетный механизм содержит серьезные недостатки и оказывает весьма негативное воздействие на финансовую деятельность субъектов Российской Федерации. Таким образом, разработка и реализация единой финансово-правовой политики в сфере управления государственным долгом, являясь приоритетным для всей страны, сопряжена с рядом проблем.

Анализ законодательства и практики позволяет говорить о наблюдаемой тенденции к сокращению налоговой базы субъектов Российской Федерации при одновременном возрастании потребности в инвестициях. Вместе с тем, особую значимость в процессе финансирования дефицита бюджетов регионов приобретают заемные средства. Также обостряется проблема эффективного управления государственным долгом и качества формирования всех видов заимствований субъектов Российской Федерации.

Исследуемые в работе вопросы становятся особенно актуальными в период реформирования в государстве системы межбюджетных отношений и передачи на субфедеральный уровень большого количества расходных обязательств, что, несомненно, усугубляет нагрузку на региональные бюджеты, требуя от органов власти субъектов Российской Федерации проведения рациональной бюджетной политики и разработки целого комплекса мероприятий по эффективному управлению государственным долгом. Выполнение этих весьма сложных задач, поставленных перед региональными органами власти, невозможно без глубокого научного анализа правовой стороны вопросов.

Особую актуальность выбранная автором проблематика проводимого исследования приобретает в связи с внесенным в бюджетное законодательство целого ряда изменений. Существенные и значимые нововведения предопределяют острую необходимость в правовой оценке нового регулирования бюджетных правоотношений посредством проведения сравнительного анализа предписаний действующих и вновь принятых нормативных правовых актов как источников бюджетного права. В то же время, одной из важнейших, однако не решенных до сих пор законодателем задач является разработка правовых механизмов, которые отвечали бы требованиям современной бюджетной системы и обеспечивали бы эффективное удовлетворение потребности субъекта Российской Федерации в заемных средствах в условиях дефицита его бюджета. Характерной чертой уже существующей системы правовых механизмов является наличие в них существенных недостатков, препятствующих своевременному привлечению достаточных финансовых ресурсов в региональный бюджет. Вместе с тем, реальное обеспечение бюджетных прав субъектов Российской Федерации – необходимое условие развития всей финансовой системы государства.

Эффективность законодательства в целом и конкретных законов в частности во многом зависит от их реализации, в ходе которой выявляются сильные и слабые стороны, приходит понимание необходимости корректировки<sup>1</sup>. Таким образом, правовой анализ нормативного регулирования особо значимых для всего государства финансово-правовых институтов, вычленение пробелов федеральной и региональной нормативно-правовой базы, научный поиск вариантов их устранения и модели более эффективной правовой регламентации данных институтов являются частью сложного механизма совершенствования существующего финансового законодательства.

Необходимость научного анализа и вмешательства в исключительную компетенцию федерального законодателя обусловлена, главным образом, концептуальными недостатками законодательства, регулирующего правоотношения в сфере бюджетных правоотношений.

**Цель и задачи исследования.** Целью данной работы является системный анализ развития федерального и регионального бюджетного законодательства в области финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации путем осуществления государственных заимствований на рынке государственных ценных бумаг, выявление недостатков исследуемого законодательства и внесение предложений по его совершенствованию.

---

<sup>1</sup> Доклад Законодательного Собрания Пензенской области «О состоянии законодательства в Пензенской области (2005 год)» // Доклады субъектов Российской Федерации о состоянии законодательства. Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития России». Москва 2006 – С. 59.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи

- выявить особенности правовой природы бюджета, дефицита регионального бюджета и долговых обязательств как составляющей понятия государственного долга,
- провести детальный анализ института государственных долговых обязательств как одного из основных источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации,
- определить место государственных ценных бумаг как инструмента финансовой деятельности субъекта Российской Федерации в системе источников погашения дефицита регионального бюджета (на примере Республики Карелия),
- исследовать институт государственных облигации как специфического инструмента финансовой деятельности публично-правового образования,
- проанализировать содержание правового регулирования деятельности субъектов Российской Федерации по выпуску государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации,
- изучить правовой механизм эмиссии государственных долговых обязательств субъектов Российской Федерации, используя опыт и правоприменительную практику Республики Карелия,
- выявить проблемы, возникающие на уровне субъекта Российской Федерации при реализации финансовой политики в области осуществления государственных займов,
- определить положительные тенденции и недостатки развития финансового законодательства Российской Федерации в области долговой политики субъектов Российской Федерации,
- разработать предложения по совершенствованию федерального и республиканского законодательства в области исследуемых бюджетных правоотношений и в сфере регулирования выпуска государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации

**Методологическая и теоретическая основы исследования** Используемый при решении поставленных в работе задач методологический инструментарий представлен комплексом общенаучных и специальных методов познания правовой действительности. Основными научными методами исследования являются системный, формально-юридический, технико-юридический, абстрактно-логический (включающий такие приемы и операции, как анализ и синтез, дедукцию и индукцию, аналогию, формальную логику), сравнительный, эмпирический методы. Применение указанных методов позволяет рассматривать и анализировать поднимаемые в работе проблемы в их взаимосвязи, выработать предложения и рекомендации по совершенствованию российского

законодательства, представляющие особое значение как для теории, так и для практической реализации финансовой политики в субъектах Российской Федерации

При написании работы диссертантом были учтены теоретические положения и выводы, сделанные в монографиях и диссертационных исследованиях российскими учеными в области финансового права, теории государства и права, конституционного права, гражданского права, экономики Среди авторов научных трудов, представляющих особый интерес, необходимо отметить таких, как Ашмарина Е М, Бланк И А, Богачева О В, Васильев А М, Врублевская В В, Горбунова О Н, Гореляд В П, Жуков Е Ф, Иванова М А, Карасева М В, Крохина Ю А, Покачалова Е В, Радченко Е Б, Романовский М В, Сабитова Н М, Самсонов Н Ф, Торкановский В С, Химичева Н И, Шевелева Н А, Улюкаев А В, Керимов Д А

В проведенном исследовании учтены положения диссертационных работ последних лет, в которых отражена проблематика бюджетных правоотношений в сфере государственных заимствований и государственного долга Арбатской Ю А, Гришаниной О А, Иштутиной О В, Прошунни М М, Филачевой О А

В процессе научной работы над заявленной темой диссертационного исследования диссертантом была использована широкая законодательная база и иной нормативный правовой материал, включая решения судов специальной компетенции

В качестве эмпирической базы для написания работы также использовались документальные источники, научные сведения и материалы региональных и международных научно-практических конференций и семинаров по проблемам реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и проведения бюджетной политики в субъектах Российской Федерации, непосредственно касающиеся практической деятельности финансовых органов Республики Карелия

*Научная новизна диссертационного исследования* заключается в системном анализе финансово-правовых институтов дефицита бюджета и долговых обязательств субъекта Российской Федерации, в комплексном исследовании правовых отношений по финансированию дефицита регионального бюджета путем выпуска долговых обязательств, управлению государственным долгом субъекта Российской Федерации, определяется сутью избранной темы исследования, ориентированной на выявление проблем, возникающих в процессе реализации отдельных бюджетно-правовых норм, разрешение которых неразрывно связано с обеспечением необходимых условий для проведения финансовой политики субъектами Российской Федерации в части финансирования бюджетного дефицита

В представленном диссертационном исследовании впервые комплексно проанализированы вышеназванные правовые явления в их системной связи, дана оценка

новому правовому регулированию целого ряда финансовых институтов, практики Республики Карелия по реализации предписаний федерального законодательства в области финансирования дефицита Республики Карелия, что послужило отправной точкой для теоретико-правового обоснования внесенных автором предложений по развитию законодательных актов Российской Федерации

В работе дана комплексная оценка современного состояния бюджетного законодательства и конкретных механизмов реализации бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации при проведении собственной финансовой политики. Исследование проведено с учётом изменений, произошедших в бюджетном законодательстве в части регулирования институтов дефицита бюджета, источников его финансирования, государственных долговых обязательств, государственного долга и повлекших необходимость обновления научной оценки состояния правового регулирования в указанной сфере

Автор, используя сравнительный метод познания правовой действительности, дает правовую оценку внесенным изменениям в бюджетное законодательство в пределах исследуемой проблематики, выявляя преимущества и недостатки подобного правового регулирования и делая выводы относительно того, насколько указанные изменения в федеральном законодательстве отвечают существующим на практике проблемам проведения эффективной финансово-долговой политики на уровне регионов

Акцент в работе также сделан на правовые проблемы, препятствующие своевременному погашению дефицита регионального бюджета и возникающие в связи с внутренней противоречивостью норм федеральных нормативных правовых актов, неопределенностью юридического содержания ряда законоположений и особой сложностью отдельных этапов процедуры выпуска государственных долговых обязательств субъекта Российской Федерации. Сформулированы проблемы, возникающие в процессе осуществления заимствований субъектом Российской Федерации

Новизна работы состоит также в том, что автор, соглашаясь в ходе исследования с рядом уже сформулированных в области финансового права идей, предлагает новые аргументы в их подтверждение

Исследование темы диссертационной работы потребовало нового решения ряда проблем финансового права, смежных с рассматриваемой проблематикой. В связи с этим уточнены некоторые правовые понятия, аргументирована позиция автора по вопросу о необходимости изменения правовых предписаний в части регулирования процедуры выпуска долговых обязательств субъекта Российской Федерации

Предложения по внесению изменений в российское законодательство, отраженные в настоящем диссертационном исследовании, являются новым шагом в направлении решения

ключевых проблем, возникающих в процессе формирования указанного источника финансирования бюджетного дефицита, и создания наиболее благоприятных для субъектов Российской Федерации условий для привлечения финансовых ресурсов в бюджеты. В этой связи показателен опыт финансирования дефицита бюджета Республики Карелия путем выпуска государственных долговых обязательств Республики Карелия, а первостепенное значение приобретают те не решенные до настоящего времени проблемы, которые существенно затрудняют работу по управлению государственным долгом Республики Карелия.

В данной диссертационной работе исследованы теоретические и практические проблемы, проведен анализ применения и развития финансового законодательства на уровне субъекта Российской Федерации, обоснованы выводы и внесены предложения по развитию законодательства Российской Федерации и регионального в области управления дефицитом бюджета субъекта Российской Федерации посредством осуществления эмиссии государственных облигаций, которые **выносятся на защиту**.

1 Изменение перечня принципов построения бюджетной системы Российской Федерации путем его дополнения принципом прозрачности (открытости) бюджета, содержание которого сконструировано путем синтеза ранее существовавшего принципа гласности и функционального предназначения института бюджетной классификации Российской Федерации, не оправдано. Принцип гласности (открытости) и принцип прозрачности как основополагающие начала должны существовать обособленно друг от друга в силу их различного предназначения.

2 Субъект Российской Федерации, выступая в качестве гаранта по обязательствам третьих лиц, обладал правом осуществлять внешние заимствования путем эмиссии государственных ценных бумаг, приводящей к образованию внешнего долга субъекта Российской Федерации, еще до внесения соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части определения структуры государственного долга субъекта Российской Федерации, поскольку в указанном случае эмиссия государственных облигаций субъекта Российской Федерации не рассматривалась как источник финансирования дефицита регионального бюджета, а по своей сути являлась способом финансирования исполнения гарантийных обязательств.

3 Вывод, сделанный некоторыми учеными, о необходимости исключения из текста Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» норм, предусматривающих право субъектов Российской Федерации осуществлять эмиссию государственных ценных бумаг, приводящую к образованию внешнего долга, необоснован. Исключение указанных норм из текста Закона



привело бы к сужению правового поля, в рамках которого осуществлялось правовое регулирование финансовой деятельности субъектов Российской Федерации, и возникновению правового пробела в федеральном законодательстве, регламентировавшем институт долговых обязательств субъекта Российской Федерации, в части предоставления государственных гарантий субъектами Российской Федерации

4 Денежные средства, направляемые на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации, по своей природе не могут учитываться в составе источников финансирования дефицита бюджета в силу того, что эти средства были привлечены публичным образованием в виде заимствований. Средства, направляемые на исполнение гарантийных обязательств публичного образования, надлежит учитывать в составе расходов соответствующего бюджета независимо от того, предоставлена ли государственная гарантия с правом регрессного требования или без такового

5 В настоящее время практика реализации такого инструмента финансовой деятельности как государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации связана со значительными законодательными и процедурными ограничениями

6 Необходимость ежегодной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации, а соответственно необходимость неоднократного согласования условий выпуска односторонних ценных бумаг одного эмитента не обеспечивают проведение эффективной финансовой политики на уровне субъектов Российской Федерации. Предлагается упростить процедуру государственной регистрации условий эмиссии и установить для последующего выпуска идентичных государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации уведомительный порядок

7 Сформулированные наиболее общим образом в статье 10 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» основания для отказа в регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации требуют конкретизации их нормативного содержания, поскольку на практике реализация предписаний, содержащихся в указанной правовой норме, сопровождается затягиванием процедуры выпуска государственных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, что, в конечном счете, приводит к неблагоприятным финансовым последствиям

8 Длительная, трудоемкая процедура осуществления субъектом Российской Федерации заимствований на рынке ценных бумаг препятствует более эффективному использованию указанного источника финансирования дефицита регионального бюджета. Так, в общем объеме заимствований, планируемых к осуществлению в последние годы для финансирования дефицита бюджета Республики Карелия, большую часть составляют

кредиты коммерческих банков, самый дорогостоящий источник финансирования бюджетного дефицита. Представляется необходимым унифицировать условия эмиссии и обращения однотипных ценных бумаг одного эмитента с целью проведения рациональной заемной политики на уровне субъекта Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования и их теоретическая и практическая значимость.** Основные результаты научного исследования, в том числе частные выводы, предложения по совершенствованию законодательства и варианты решения некоторых теоретических и практических проблем, могут быть использованы при разработке новых и развитии действующих нормативных правовых актов, в науке при дальнейшем анализе финансовой деятельности государства, а также органами государственной власти Республики Карелия в процессе реализации региональной бюджетной политики. Сформулированные в диссертационном исследовании выводы развивают и дополняют положения финансово-правовой науки, посвященные анализу дефиниций бюджета, дефицита бюджета, государственного долга, и указывают на необходимость скорейшего развития нормативной базы для обеспечения более эффективной деятельности органов власти по управлению региональными финансами. Представленный в настоящей работе материал лег в основу глубокого изучения некоторых теоретико-правовых аспектов финансовой деятельности субъектов Российской Федерации.

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в опубликованных автором научных статьях. Автор неоднократно выступал на научных и научно-практических конференциях по проблемам финансового и бюджетного права, проводившихся в 2006 – 2007 гг. в г. Пенза в 2006 и в 2007 гг. (II и III Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридических наук»), в г. Петрозаводске в 2007 г. (Международная научно-практическая конференция «Проблемы российского федерализма: региональный аспект»).

Теоретические положения настоящей работы используются при проведении занятий по курсу «Финансовое право» в высших учебных заведениях. Диссертационная работа может быть также использована при разработке спецкурса, посвященного институту дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и источникам его финансирования.

**Структура диссертации.** Цель и задачи данной исследовательской работы определили ее структуру. Она состоит из введения, двух глав и заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность, научная новизна исследуемой темы, определены цель и задачи работы, обозначены предмет и методы исследования, сформулированы основные положения и выводы, выносимые на защиту, отмечена теоретическая и практическая значимость работы, приведены сведения об апробации результатов исследования

В первой главе «Правовая природа и сущность государственных долговых обязательств» проанализированы фундаментальные финансово-правовые категории бюджета и дефицита бюджета (§1), раскрыто понятие государственных долговых обязательств как финансово-правовой категории (§2), исследованы виды государственных долговых обязательств, их правовая сущность (§3), а также правовая природа государственных ценных бумаг как источника финансирования дефицита бюджета и особого инструмента финансовой деятельности (§4), изучен зарубежный опыт государственного регулирования субнациональных заимствований и сделаны соответствующие выводы (§5)

В данной главе исследовано правовое содержание указанных понятий и рассмотрены теоретико-правовые и законодательные конструкции, позволяющие выявить правовую сущность исследуемых понятий финансового права, также акцентировано внимание на проблематике современного бюджетного права и сформулированы некоторые научно-теоретические проблемы в области финансирования дефицита бюджета и управления государственным долгом

Достаточно детальный теоретико-правовой анализ вышеназванных понятий позволил диссертанту сделать ряд частных правовых выводов и внести предложения по совершенствованию законодательства той его в части, которая была предметом рассмотрения

Диссертант отмечает, что бюджет как финансово-правовой институт сложен и многогранен, его особо значимая роль в развитии всего государства предполагает необходимость глубокого анализа данной категории через призму правовой и экономической науки

Исследуя дискуссионный вопрос о достаточности зафиксированного в Бюджетном кодексе Российской Федерации определения бюджета, проанализировав различные научные подходы к определению данного понятия, учитывая особое значение и роль бюджета в финансовой системе государства, а также многоаспектность и многогранность данной категории, требующую отражения в определении понятия бюджета, диссертант предпринимает попытку дать на него ответ, акцентируя внимание на неопределенности содержания нормативного определения бюджета, и, как следствие, недостаточности смыслового наполнения термина бюджета в указанном определении. Вместе с тем, отмечены

и проблемы, с которыми теория и практика может столкнуться в случае уточнения употребляемого в Бюджетном кодексе Российской Федерации термина бюджета

Определяя объем понятия дефицита бюджета и классифицируя некоторые его виды, автор отмечает, что в научной литературе отражено большое количество самостоятельных видов бюджетного дефицита, спектр критериев, положенных в основу проводимых классификаций, весьма широк. Вместе с тем, особый интерес для настоящего диссертационного исследования представляют лишь некоторые из вышеназванных классификаций дефицита бюджета, а именно те, которые предполагают анализ действующего бюджетного законодательства, тенденций его развития наряду с исследованием сущности дефицита бюджета как правовой и экономической категории и оценкой влияния на финансовую систему страны

Суть данных классификации заключается в том, что они позволяют проанализировать деятельность правительства в сфере предотвращения и преодоления кризиса бюджетной системы. Такая деятельность может быть направлена на поиск относительно дешевых источников покрытия дефицита бюджета, снижение расходов по обслуживанию долга

Автор разделяет точку зрения о том, что дефицит бюджета не всегда является негативным показателем состояния экономики и носит дестабилизирующий характер. Его наличие характерно как для развитых, так и для развивающихся стран. Для оценки состояния бюджета важен не сам дефицит, а причины его возникновения и принимаемые решения по использованию источников его финансирования

Рассуждая о состоянии бюджетной системы Российской Федерации, автор констатирует, что ее особенностью на протяжении длительного времени является дефицитное состояние большинства региональных бюджетов. Отмечена тенденция к возрастанию роли заемных средств в восполнении региональных бюджетов, и также острая проблема эффективного управления государственным долгом субъектов Российской Федерации

Кроме того, анализ принципов построения бюджетной системы Российской Федерации позволил подчеркнуть недостатки подхода законодателя к его совершенствованию

Так, изложение принципа прозрачности позволяет с уверенностью утверждать о том, что его содержание сконструировано путем синтеза ранее существовавшего принципа гласности и функционального предназначения института бюджетной классификации Российской Федерации. Такая подмена принципа гласности производным от него, с точки зрения федерального законодателя, принципом прозрачности (открытости), необоснованна

С точки зрения диссертанта, принцип прозрачности, в свою очередь, должен существовать обособленно от какого-либо другого принципа. Именно в содержании данного

принципа стало бы уместным, по мнению диссертанта, закрепить положения о стабильности и преемственности бюджетной классификации, призванной обеспечить сопоставимость бюджетных показателей

Особо подчеркнуто, что на практике достичь бюджетного равновесия очень сложно. Проблема сбалансированности бюджета, правильного соотношения доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, поиска источников покрытия дефицита бюджета является предметом дискуссий во всем мире, поскольку финансовая наука не дает «правильных» путей достижения сбалансированности бюджета

Исследование показало, что бюджетный дефицит не обязательно должен быть профинансирован за счет собственных средств бюджета, он может быть покрыт посредством эмиссии государственных долговых ценных бумаг, привлечения кредитных ресурсов. Более того, дефицит регионального бюджета диктует необходимость использования финансовых инструментов фондового рынка и насыщения финансовой системы субъекта Российской Федерации заемными ресурсами. Бюджетным дефицитом необходимо грамотно и эффективно управлять

Дефицитный бюджет, в конечном счете, приводит к росту государственного долга. Проведенное исследование позволяет утверждать о финансово-правовой природе государственного долга, а также о своеобразности закрепления нормативного определения указанной категории

Законодатель определяет понятие государственного долга через категорию обязательств. Автор разделяет существующее в научной среде мнение о том, что закрепленная на законодательном уровне дефиниция государственного долга не отражает сущность идентифицируемого явления в силу несоответствия финансово-правовой природы государственного долга и его определения через совокупность различных видов обязательств. Также нельзя не принять во внимание, что, разрабатывая данное определение, законодатель не учел экономическую составляющую понятия, поскольку государственный долг представляет собой сумму непогашенных обязательств государства, в том числе и невыплаченные проценты по данным обязательствам. Автор диссертационного исследования делает акцент на различии финансово-правовых категорий долговых обязательств и государственного долга

Анализируя государственный долг с точки зрения финансовой правовой науки, как финансово-правовую категорию, классифицируя виды государственных долговых обязательств, диссертант отмечает, что долговая деятельность государства осуществляется посредством использования государственно-кредитных инструментов, в частности займов, кредитов, государственных ценных бумаг

Автор констатирует, что перспективы развития института государственных долговых обязательств зависят от размера и условий, обстоятельств возникновения дефицита бюджета, что обуславливает необходимость исследования отдельных видов государственных долговых обязательств как источников финансирования дефицита бюджета во взаимной связи и параллельно с анализом понятий бюджета и его дефицита

Особо подчеркнуты и положительные моменты реформирования исследуемого бюджетного законодательства. Так, федеральный законодатель, изменяя предписания Бюджетного кодекса в части регулирования категории государственного долга, уходит от определения долговых обязательств посредством фиксации их внешней юридической формы и уточняет их путем указания их конкретных видов, что, на взгляд диссертанта, вносит четкость и однозначность называемых обязательств и не допускает никакой неопределенности при их определении

Немаловажно и то, что правовые нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, характеризующие взаимосвязанные институты госдолга и дефицита бюджета, обладают особенностью, а именно, четко фиксируют на федеральном уровне цели расходования привлеченных в бюджеты денежных средств, изысканных для финансирования расходов бюджета в той части, в которой они превышают его доходы, и ведущих к образованию государственного долга. Публично-правовые образования, проводя самостоятельную бюджетную и долговую политику, не вправе отступать от определенных федеральным законодателем целей расходования средств, полученных из источников финансирования бюджетного дефицита, приводящих к росту государственного долга. В то же время целевая направленность денежных ресурсов, полученных из источников финансирования бюджетного дефицита, может быть определена лишь в наиболее общем виде

Так, в настоящее время положения статьи 103 Бюджетного кодекса с учетом внесенных изменений, вступивших в силу с 1 января 2008 года, предоставляют Российской Федерации и субъектам Федерации право осуществлять и внутренние, и внешние заимствования

Буквальное толкование норм Бюджетного кодекса и применение сравнительного метода научного познания позволяют сделать вывод о том, что цели осуществления государственных внешних заимствований Российской Федерации значительно шире. Субъекты же Российской Федерации могут изыскивать финансовые средства на рынке внешних заимствований только для цели обеспечения погашения существующего государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации и финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации. Таким образом, регионы не вправе использовать внешние источники финансовых ресурсов для погашения своих внутренних обязательств

Таким образом, федеральный законодатель, осуществляя переход к новому правовому бюджетному регулированию, сделал серьезный шаг в сторону расширения бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации, признав в Бюджетном кодексе Российской Федерации их право осуществлять внешние заимствования, а также закрепив состав источников внешнего финансирования дефицита регионального бюджета. Такое нововведение, несомненно, обязывает законодателя с необходимой полнотой урегулировать данную область бюджетных правоотношений. Так, в силу имеющейся у него дискреции законодатель изменил ранее установленную систему источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, не только уточняя их формулировку, но и существенно расширяя их видовой ряд.

Теперь понятие источников финансирования бюджетного дефицита в Бюджетном кодексе Российской Федерации раскрыто путем указания на их экономическую сущность. При установлении конкретных источников законодатель апеллирует такими терминами как разница между, изменение остатков, поступления от продажи, курсовая разница, объем средств, что, несомненно, сделано для уточнения действующих понятий источников с целью отнесения к источникам не всей суммы поступивших в результате привлечения денежных средств, а за минусом необходимых ресурсов для погашения ранее взятых обязательств в рамках их конкретного вида.

Новый характер приобрело законодательное закрепление структуры государственного долга субъекта Российской Федерации. Федеральный законодатель, изменяя предписания Бюджетного кодекса в части регулирования категории государственного долга, уходит от определения долговых обязательств посредством фиксации их внешней юридической формы, в том числе в виде юридически оформленных документов, таких как договор и соглашение, и уточняет их путем указания их конкретных видов, что, на взгляд диссертанта, вносит четкость и однозначность называемых обязательств и не допускает никакой неопределенности при их определении.

На основе анализа нормативных положений автор делает вывод, что правовые основания возникновения внешнего долга субъекта Российской Федерации существовали еще до внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части определения структуры государственного долга субъекта Российской Федерации. Следуя предписаниям Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», субъекты Российской Федерации, выступая в качестве гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, были вправе осуществлять выпуск внешних облигационных займов на сумму предоставленных им гарантий, приводящих к образованию внешнего долга. Указанные установления не противоречили общим положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку

эмиссия государственных облигаций субъекта Российской Федерации, приводящая к образованию внешнего долга, по своей сути являлась способом финансирования исполнения гарантийных обязательств

Большое значение в работе приобретает анализ такой дефиниции как государственные заимствования. Очевидно, что в результате новой интерпретации термина заимствований гарантии были исключены из его определения и рассматриваются только в качестве долговых обязательств субъекта Российской Федерации

Диссертант соглашается с обоснованностью такого подхода по той причине, что прямым предназначением осуществления заимствований является привлечение денежных средств в бюджет, сущность же гарантии заключается в обеспечении, гарантировании исполнения обязательств принципала перед бенефициаром и как способ обеспечения исполнения обязательств. Как гражданско-правовая сделка выдача гарантии не предполагает заимствование средств для исполнения долговых обязательств гаранта по государственной гарантии

Автор отмечает, что правовая природа института государственной гарантии как разновидности государственных долговых обязательств является предметом дискуссий среди ученых. Вместе с тем, финансово-правовой характер правоотношений по предоставлению государственной гарантии обусловлен особым субъектным составом, поскольку гарантом выступает государство, которое определяет условия порядок предоставления государственной гарантии, особым порядком учета предоставления гарантий, особым финансовым контролем со стороны государства за предоставлением гарантий, обеспечением государственной казной исполнения обязательств по выданной гарантии

Существенные изменения претерпели положения Бюджетного кодекса, закрепляющие источники финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в части включения в их состав объемов средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае, если исполнение гарантом – субъектом Российской Федерации предоставленных им гарантий ведет к возникновению прав регрессного требования гаранта к принципалу

Диссертант полагает, что такая категория средств, как средства, направляемые на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации, не согласуется с сущностью понятия источника финансирования дефицита бюджета, поскольку в наиболее общем виде источник финансирования представляет собой некий способ пополнения бюджета в случае установленного превышения расходов бюджета над его доходами для цели



достижения баланса между расходной и доходной частями. Диссертант вносит предложения по совершенствованию бюджетного законодательства в этой части

Осуществление государственных заимствований на фондовом рынке в виде облигационных займов предопределили особую важность изучения правовой природы государственных ценных бумаг как инструмента финансовой деятельности публичного образования, для рассмотрения которого прежде всего следует обратиться к понятию ценной бумаги. Приведенные автором настоящей диссертационной работы доводы свидетельствуют о том, что определение ценной бумаги, сформулированное в федеральном законодательстве, требует уточнения, необходимо внести изменения и дать более точное раскрыть правовую природу ценной бумаги

В работе также обозначены проблемы, связанные с обращением ценных бумаг как в документарной, так и бездокументарной форме, подчеркнуто отсутствие надлежащей правовой регламентации обращения государственных ценных бумаг в бездокументарной форме

Исследован зарубежный опыт государственного регулирования субнациональных заимствований в виде ценных бумаг и сделан вывод о том, что в проведении своей долговой политики субнациональные образования во многом зависят от действующего национального законодательства. Вместе с тем, регулирующее воздействие со стороны государства необходимо для предупреждения необоснованных заимствований. Отсюда рациональным видится такой подход к федеральному регулированию выпуска государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации, при котором на уровне государства устанавливаются лишь определенные количественные ограничения

На основе анализа опыта работы финансовых органов Республики Карелия по выпуску государственных ценных бумаг для финансирования дефицита регионального бюджета автор формулирует проблемы, возникающие в процессе осуществления субъектом Российской Федерации заимствований на рынке ценных бумаг, и предлагает пути их решения

Вторая глава «Правовое регулирование института государственных заимствований Республики Карелия: проблемы практики и теории» посвящена исследованию правовых основ осуществления государственных заимствований путем выпуска государственных ценных бумаг как источника финансирования дефицита бюджета Республики Карелия (§1) и законодательного регулирования процесса формирования долговых обязательств в виде государственных ценных бумаг Республики Карелия, выявлению проблем, связанных с процедурой эмиссии указанных ценных бумаг и поиску путей их решения (§2), анализу развития финансово-долговой политики Республики Карелия в области государственных заимствований (§3)

В данной главе произведен анализ правового регулирования процедуры выпуска государственных ценных бумаг Республики Карелия, дана оценка текущему состоянию заемной деятельности Республики Карелия, а также выявлены проблемы, возникающие в процессе осуществления государственных заимствований Республикой Карелия, внесены предложения по развитию законодательства для разрешения указанных проблем

Исследуя федеральные правовые основы эмиссии государственных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, а также предписанную федеральным законодательством необходимость правового регулирования на субфедеральном уровне процедуры привлечения средств в региональный бюджет путем выпуска государственных ценных бумаг, автор приходит к следующим выводам

Реализации бюджетной политики субъекта Российской Федерации предшествует принятие целого пакета нормативных правовых актов, создание регионального бюджетного законодательства Субъекты Российской Федерации в развитие федерального законодательства с учетом императивных предписаний федеральных актов самостоятельно определяют основные параметры долга и эмиссии долговых ценных бумаг в региональных нормативных правовых актах, расширяя сферу законодательного регулирования. Так, посредством издания нормативного правового акта субъекта Российской Федерации условия эмиссии субфедеральных ценных бумаг приобретают правовую форму, что характерно для финансовых отношений

Несмотря на несомненную научную и практическую ценность исследования вопросов реализации финансовыми органами субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению заимствований на финансовом рынке путем выпуска долговых обязательств в науке финансового права их разработке не уделялось должного внимания

Автор подчеркивает, что в настоящее время законодательство, регулирующее эмиссию и обращение государственных долговых обязательств, наряду с реформированием бюджетных правоотношений, находится в процессе его развития и совершенствования. Однако, по мнению диссертанта, вносимые федеральным законодателем изменения не коснулись целого ряда законоположений, затрудняющих работу финансовых органов по реализации рациональной бюджетной и долговой политики на региональном уровне

Вопросы управления государственным долгом являются важной составляющей бюджетной политики Республики Карелия. Основной задачей Министерства финансов Республики Карелия по управлению государственным долгом Республики является привлечение заемных средств для финансирования дефицита бюджета и сбалансирования бюджета, минимизация расходов на обслуживание долга

В работе проведен анализ структуры и динамики показателей государственного долга Республики Карелия за последние годы и сделан вывод о том, что структура

государственного долга Республики Карелия, акценты проводимой долговой политики и приоритеты в области привлечения денежных средств для финансирования дефицита регионального бюджета существенно не менялись. Созданная система государственных заимствований Республики Карелия способствовала удовлетворению потребности бюджета Республики Карелия в заемных источниках финансирования его дефицита в полном объеме. Ежегодно использовался широкий спектр источников покрытия бюджетного дефицита, определенных федеральным бюджетным законодательством, причем долговые обязательства в виде государственных ценных бумаг Республики Карелия имеют наибольший удельный вес в общем объеме долга республики. В целом объем государственного долга Республики Карелия не является очень обременительным для республиканского бюджета и образован, в основном, за счет внутренних обязательств Республики Карелия.

Согласно мировой практике осуществления заимствований свидетельствует неотъемлемым атрибутом эффективной долговой политики выступает приоритет долгосрочных заимствований над краткосрочными. Именно республиканские облигационные займы, привлекаемые именно на долгосрочной основе, составляют значительную часть долговых обязательств Республики Карелия. Последние охарактеризованы как очень гибкий инструмент управления долгом.

Приведенные в данной главе данные свидетельствуют о рациональной, взвешенной политике Республики Карелия в сфере управления ее долгом. В свою очередь правовое содержание управления государственным долгом Республики Карелия заключается в принятии соответствующими органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов, регламентирующих параметры государственного долга.

Однако практика демонстрирует, что существует целый ряд теоретико-правовых проблем, с которыми Министерство финансов Республики Карелия сталкивается в своей работе по выпуску государственных облигационных займов Республики Карелия и которые требуют скорейшего разрешения для цели беспрепятственного финансирования дефицита республиканского бюджета.

Реализуя законоположения, регулирующие процесс выпуска долговых обязательств субъекта Российской Федерации и привлечения денежных средств в бюджет республики в виде облигационных займов, Министерство финансов Республики Карелия столкнулось с серьезными трудностями, препятствующими проведению эффективной бюджетной политики на уровне региона. Одной из таких взаимосвязанных проблем явилось отсутствие четкого правового регулирования оснований для отказа в регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, что приводит к неблагоприятным финансовым последствиям. Учитывая то обстоятельство, что

государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг является одним из важнейших этапов эмиссии государственных ценных бумаг, неотъемлемым элементом механизма регулирования заимствований на финансовом рынке, позволяющим осуществлять контроль соблюдения требований законодательства Российской Федерации, данный вопрос требует скорейшего разрешения на уровне федерального законодательства

Так, нечеткость оснований для отказа в государственной регистрации условий эмиссии государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации на практике предполагает длительную комплексную проверку бюджетных показателей субъекта Федерации на соответствующий финансовый год и за предшествующие финансовые годы, а также всей нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации, являющейся составной частью бюджетного законодательства Российской Федерации

Более того, для разрешения проблем, с которыми сталкиваются регионы, представляется целесообразным упростить порядок регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации. Требования, предъявляемые к эмитенту при регистрации выпуска государственных ценных бумаг, должны быть обличены в такую юридическую форму, которая исключала бы неопределенность их юридического содержания, а, следовательно, и возможность произвольного применения, и не должны чрезмерно затруднять либо блокировать реализацию права субъекта Российской Федерации на финансирование дефицита регионального бюджета за счет выпуска долговых обязательств

Еще одна проблема, с которой сталкиваются эмитенты государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, продиктована необходимостью ежегодной регистрации в Министерстве финансов Российской Федерации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации, и поэтому выпуск однотипных ценных бумаг одного эмитента требует неоднократного согласования их условий

Для решения данной проблемы диссертант предлагает упростить процедуру регистрации последующих аналогичных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, установив уведомительный порядок, при котором субъект Российской Федерации при выпуске однотипных ценных бумаг заранее уведомляет об этом Министерство финансов Российской Федерации. В результате эмитент субфедеральных бумаг освобождается от обязанности каждый раз при выпуске однотипных ценных бумаг в общем порядке регистрировать условия их эмиссии и обращения

Таким образом, эмитент государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, зарегистрировав условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг

субъекта Российской Федерации при осуществлении первого выпуска из однотипных ценных бумаг, впоследствии смог бы эмитировать идентичные ценные бумаги (в соответствии с условиями эмиссии для каждого выпуска ценных бумаг), направив простое уведомление Министерству финансов Российской Федерации, что в значительной степени облегчило бы саму процедуру эмиссии

На этом основании, автор предлагает упростить процедуру государственной регистрации условий эмиссии идентичных государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, для чего необходимо пересмотреть положения Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», внести в них изменения в части регулирования вопроса регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации и установить, что при последующем выпуске однотипных государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации эмитент уведомляет федеральный орган исполнительной власти, зарегистрировавший условия эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации предыдущего выпуска, о планируемой эмиссии государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации

В современных условиях ответственность за эффективность проводимой финансово-долговой политики на субфедеральном уровне лежит на самом субъекте Российской Федерации, так как в федеральном законодательстве лишь определены общие цели заимствований, состав государственного долга, ограничения его предельных значений и общие требования к системе учета долга. Субъекты Российской Федерации самостоятельно регулируют механизмы принятия решений об осуществлении государственных заимствований

Вместе с тем реализация перспективных планов Республики Карелия по совершенствованию работы на рынке государственных ценных бумаг для привлечения заемных средств для финансирования дефицита бюджета во многом зависит от создания благоприятных правовых условий для эффективного использования указанного источника финансирования дефицита регионального бюджета

Подводя итоги проведенному научному исследованию, диссертант подчеркивает особую актуальность вопросов нормативно-правового регулирования региональных заимствований и управления государственным долгом

В представленном диссертационном исследовании определен целый ряд теоретико-правовых проблем, вызванных как несогласованностью положений нормативных актов федерального уровня, так и несовершенством федерального законодательства в целом, с которыми Министерство финансов Республики Карелия сталкивается в своей работе по выпуску государственных долговых обязательств. Указанные в настоящем диссертационном исследовании проблемы неминуемо проецируются на финансовую деятельность субъектов

Российской Федерации, существенно затрудняют работу их финансовых органов в области долговой политики, а поэтому требуют скорейшего разрешения для цели беспрепятственного финансирования дефицита республиканского бюджета

Диссертант полагает, что внесение предложенных в работе изменений и дополнений в федеральное законодательство позволит решить ряд ключевых проблем, возникающих в процессе выпуска государственных долговых обязательств, унифицировать условия эмиссии и обращения однотипных ценных бумаг одного эмитента и будет способствовать стимулированию развития долговых обязательств субъектов Российской Федерации

**В заключении сделаны выводы и подведены итоги работы**

#### **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА**

1 Бездворных М В Правовая природа бюджета в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Современный конституционализм – 2007 – № 2 –С 50-55, Вестник Конституционного Суда Республики Карелия – 2006 – № 2 (5) – С 73-80

2 Бездворных М В Государственные ценные бумаги как особый правовой и финансовый институт // Актуальные проблемы юридических наук сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции – Пенза РИО ПГСХА, 2006 – С 121-123

3 Бездворных М В К вопросу о правовом регулировании институтов дефицита бюджета и государственного долга // Юридическая мысль – 2007 – № 4 (42) – С 35-44

4 Бездворных М В О некоторых аспектах изменения принципов бюджетной системы Российской Федерации // Актуальные проблемы юридических наук сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции – Пенза РИО ПГСХА, 2007 – С 140-142

5 Бездворных М В Актуальные проблемы федерального регулирования формирования долговых обязательств субъекта Российской Федерации // Проблемы российского федерализма региональный аспект Материалы Международной научно-практической конференции 8 октября 2007 года / Отв ред С Н Чернов – Петрозаводск Изд-во ПетрГУ, 2008 – С 137-141

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25 09 2000 г

Подписано в печать 06 11 08

Тираж 100 экз Усл пл 1,45