

На правах рукописи

Цареградская Юлия Константиновна

**Правовое регулирование государственного долга России
как института в системе финансового права**

12.00.04 - финансовое право, налоговое право, бюджетное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный консультант: доктор юридических наук,
профессор, Почетный работник
высшего профессионального образования
Российской Федерации
Болтинова Ольга Викторовна

Официальные оппоненты: **Покачалова Елена Вячеславовна,**
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансового, банковского
и таможенного права ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»

Смирнов Дмитрий Анатольевич,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансового
и административного права ФГАОУ ВО
«Северо-Кавказский федеральный университет»

Лагутин Игорь Борисович,
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой финансового права,
конституционного, гражданского и административного
судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный
государственный университет»

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы
народов»

Защита состоится 28 февраля 2017 года в 13.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.05 на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, 125993, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»: <http://msal.ru/content/ob-universitete/sovety/dissertatsionnye-sovety/podrobnyesvedeniya-o-zashchitakh-2016/?hash=tab1129>

Автореферат разослан « ____ » _____ 201__ года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор

Ю.В. Степаненко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

В современных условиях государственный долг является органической составляющей финансовых систем подавляющего большинства стран мира, поэтому особое значение приобретают приоритеты и направления долговой политики, в рамках которой осуществляется формирование и обслуживание государственного долга, его правовое регулирование. Привлечение государственных заимствований может иметь как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, привлечение дополнительных средств влияет на экономический рост и экономическую активность в стране, стимулируя потребление или инвестиции в производство, а с другой – оказывает негативное влияние, поскольку расходы на его обслуживание депрессивно сказываются на экономическом положении страны из-за того, что происходит отток ресурсов. Учитывая функциональную двойственность сущности государственного долга, следует оценивать его значение для государства объективно, поскольку если оно принимает решение использовать займы, значит, в этом есть необходимость для улучшения его финансовой деятельности.

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

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

В этой связи следует отметить, что правовое регулирование долговых отношений современной России начало формироваться после правопреемства по советскому долгу, когда были приняты основные законы, регулирующие вопросы государственного внутреннего и внешнего долга¹. Однако в последующем, учитывая изменения в финансовой и бюджетной политике, происходит систематизация бюджетного законодательства, характеризующаяся, в том числе включением правовых норм, регулирующих долговые отношения, в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ).

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2002 год» отмечалось, что основным направлением бюджетной политики в области государственного долга является стратегическое управление им, поскольку данная политика должна быть ориентирована на уменьшение пиков платежей и снижение стоимости обслуживания государственного долга². Обозначив регулирование государственного долга Российской Федерации как приоритетное направление государственной политики, Президент Российской Федерации указал и на то, что необходимо создать единую систему управления государственным долгом, в основе которой должна быть заложена унифицированная система учета государственных долговых обязательств, что потребует и внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие государственный долг.

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

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

² О бюджетной политике на 2002 год: Бюджетное послание Президента Российской Федерации. URL: <http://pravo.gov.ru/> (последнее обращение – 02 октября 2016 г.).

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

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

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

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

Учитывая тот факт, что государственный кредит является элементом финансовой системы, а государственный долг как его результат характеризует финансовую деятельность государства, особенно в современных условиях дефицита бюджета и увеличения размера государственного долга, соответственно исследование данного института в системе финансового права является актуальным.

Степень научной разработанности темы исследования.
Современный этап развития российской науки финансового права

характеризуется незначительным количеством исследований в области теоретических основ государственного долга.

Следует констатировать, что имеющиеся теоретические и научные достижения нуждаются в дальнейшем анализе, систематизации и совершенствовании с учетом современного российского финансового законодательства.

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

Вопросы финансово-правового регулирования государственного долга, включая его взаимосвязь с государственным кредитом, взаимодействие с иными финансово-правовыми институтами затрагивались в трудах Артемова Н.М., Ашмариной Е.М., Болтиновой О.В., Витрянского В.В., Горбуновой О.Н., Грачёвой Е.Ю., Крохиной Ю.А., Петровой Г.В., Покачаловой Е.В., Ровинского Е.А., Соколова Е.А., Химичевой Н.И., Худякова А.И., Цыпкина С.Д. и других представителей науки российского финансового и гражданского права.

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

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

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

Настоящее исследование государственного долга в условиях развития бюджетного законодательства представляет обоснование государственного долга как финансово-правового института, что свидетельствует о теоретической новизне рассматриваемой проблематики.

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

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

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

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

- обозначить исторические предпосылки современного понимания содержания и объема финансово-правовой категории «государственный долг»;
- изучить зарубежный опыт правового регулирования государственного долга;
- выявить признаки государственного долга как финансово-правовой категории;

- исследовать место государственного долга в системе финансового права;
- предложить возможность использования кластерного подхода при рассмотрении государственного долга и формировании его моделей;
- разработать принципы государственного долга как финансово-правового института;
- определить правовую природу государственного долга в составе бюджетной классификации;
- охарактеризовать правовой режим основных видов государственного долга;
- раскрыть особенности видовой классификации методов управления государственным долгом;
- предложить организационные модели управления государственным долгом;
- исследовать долговые отношения России и международных финансовых организаций в системе управления государственным долгом;
- внести предложения в современное законодательство в целях совершенствования правового регулирования государственного долга.

Теоретическую основу работы составили труды современных представителей науки финансового права, в число которых входят: Арзуманова Л.Л., Артёмов Н.М., Ашмарина Е.М., Болтинова О.В., Винницкий Д.В., Горбунова О.Н., Грачёва Е.Ю., Запольский С.В., Ивлиева М.Ф., Карасёва М.В., Карташов А.В., Крохина Ю.А., Кучеров И.И., Лагутин И.Б., Мошкова Д.М., Пауль А.Г., Пепеляев С.Г., Петрова Г.В., Покачалова Е.В., Прошунин М.М., Рождественская Т.Э., Рукавишникова И.В., Ситник А.А., Смирникова Ю.Л., Смирнов Д.А., Соколова Э.Д., Толстопятенко Г.П., Хейло Д.Л., Химичева Н.И., Худяков А.И., Цинделиани И.А., Шевелева Н.А., Шепенко Р.А., Шохин С.О., Щёкин Д.М., Ялбулганов А.А., Ястребов О.А. и др.

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

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

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

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

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

Методологическая база исследования. Методологической основой диссертационного исследования является диалектический метод научного познания социальных и правовых явлений в их взаимосвязи и взаимодействии. Достоверность и обоснованность результатов, полученных в ходе данного исследования, достигается за счет применения комплекса методов – общенаучных и частнонаучных. Среди общенаучных методов познания в основу исследования были заложены системно-

структурный, статистический, лингвистический, исторический, кластерный, а также методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, абстрагирования, наблюдения, сравнения. Из ряда частнонаучных методов использовались сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, технико-юридический, контент-анализ юридических документов.

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

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

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

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

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

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

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

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

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

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

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

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

– закрепление субъекта управления государственным долгом и определение его компетенции;

– ведение учета государственного долга, его открытости и прозрачности;

– определение на законодательном уровне верхнего предела государственного долга.

3. Государственный долг как финансово-правовая категория представляет собой юридическую форму публичного финансового обязательства государства перед юридическими и физическими лицами, публично-правовыми образованиями, являющегося финансово-правовым следствием кредитных отношений, обладающего специфическими признаками и обусловленного нормами международного и национального права.

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

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

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

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

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

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

4. Государственный долг как финансово-правовой институт представляет собой взаимосвязь правовых норм, призванных обеспечить регулирование финансовых отношений, в которых государство выступает должником по отношению к иным субъектам данных отношений.

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

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

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

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

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

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

– видовым составом норм, образующих правовой институт.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вторая группа субъектов представлена Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, иностранными государствами, международными и региональными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, взаимосвязанными в целях осуществления государственных заимствований и выполнения обязательств по государственным гарантиям, как субъектами правоотношений в сфере внешнего государственного долга (геополитический государственно-кредитный кластер).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

К общим принципам государственного долга отнесены: федерализм, законность, единство экономического пространства, прозрачность (открытость), достоверность, плановость.

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

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

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

Государственный внутренний долг – урегулированные нормами права публичные долговые обязательства в валюте Российской Федерации перед неограниченным кругом кредиторов, включая долговые обязательства в иностранной валюте субъектов Российской Федерации только перед Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов.

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

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

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

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

Приведена классификация методов управления государственным долгом в зависимости от формы расчетов в практике долговых отношений на две группы: 1) стандартные методы управления государственным долгом, к которым отнесены: рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация, секьюритизация, аннулирование, списание долговых обязательств (долга), выкуп долговых обязательств (долга); реструктуризация; 2) нестандартные методы: товарный, уступка прав требования, зачет взаимных долговых требований, списание части долговых обязательств (долга), использование государственных внешних финансовых активов, обмен задолженности.

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

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

- традиционная;
- альтернативная;

– комплексная.

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

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

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

государственным долгом, без политического и экономического вмешательства со стороны международных финансовых организаций (МВФ, Всемирного банка и др.), имеющих длительную практику участия в долговых отношениях и приоритетное право управления ими. Эффективное управление государственным долгом Российской Федерации в указанных отношениях становится возможным с учетом механизма финансово-правового регулирования, предложенного для 4-й модели государственного долга – регионального государственного долга.

14. Отдельные положения, выносимые на защиту, сформулированы в форме проектов Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О банке развития», что способствует достижению гармонизации законодательства, регулирующего вопросы в сфере государственного долга с финансовой деятельностью государства. Так, предлагается: дополнение 14-й главы БК РФ статьями 97.1–97.1⁷, устанавливающими принципы государственного долга; новая редакция ст. 108.3 БК РФ, посвященная управлению государственным долгом; добавление ст. 3-2 в Федеральный закон «О банке развития», закрепляющей функции по управлению государственным долгом.

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

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

теоретических проблем финансового права, а также в практических рекомендациях по совершенствованию законодательства в сфере функционирования государственного долга.

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

- в нормотворческой и правоприменительной деятельности по совершенствованию законодательства в области долговых отношений;
- в научно-исследовательской работе в связи с определением наиболее эффективных методов управления государственным долгом;
- в правоприменительной практике при определении верхнего предела государственного долга;
- при подготовке учебников, учебных пособий, практикумов, а также иной учебно-методической литературы по финансовому и бюджетному праву;
- в ходе преподавательской деятельности по дисциплине «Финансовое право», «Бюджетное право» и иных смежных спецкурсов.

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

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

2015); Международный финансово-экономический форум (Москва, 2013, 2014, 2015); Всероссийский научно-практический семинар «Современные подходы в развитии юридического образования: юридические клиники и образовательные кластеры» (Екатеринбург, 2014); Международная научно-методическая конференция «Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (К 90-летию со дня рождения М.И. Пискотина)» (Москва, 2014); Московский юридический форум (Москва, 2013, 2014, 2015); Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы развития вертикальной интеграции системы образования, науки и бизнеса: экономические правовые и социальные аспекты» (Воронеж, 2015); Международная научно-практическая конференция «Финансовая деятельность в сфере публичных и частных финансов: современное состояние и перспективы развития» (Москва, 2015); III межвузовская научно-практическая конференция «Экономическое право: теоретические и прикладные аспекты» (Москва, 2016); Международная научно-практическая конференция «Проблемы правопонимания и правоприменения в прошлом, настоящем и будущем цивилизации» (Минск, 2016).

Основные теоретические положения, выводы, обобщения и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования, использовались при подготовке учебных программ, основной образовательной программы для бакалавров, а также иных методических материалов по финансовому праву.

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

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

параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во «**Введении**» обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи диссертационной работы, ее научная новизна, теоретические и методологические основы авторского анализа, излагаются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, его апробация.

Глава 1 «Развитие финансово-правового регулирования государственного долга в России и зарубежных странах» посвящена исследованию становления и развития института государственного долга в исторической ретроспективе, как в России, так и в некоторых зарубежных странах, имеющих опыт правового регулирования государственного долга.

Отмечается, что развитие правового регулирования данного института в российском государстве можно условно разделить на три этапа. Первый этап – вторая половина XVIII в. – 1917 г.; второй этап – 1917–1991 гг. и третий этап – 1991 г. – настоящее время.

В параграфе 1 «Правовое регулирование государственных долговых обязательств в дореволюционной России: этапы становления» рассмотрены зарождение и развитие отечественного правового регулирования государственного долга в Российской империи.

В работе отмечается, что постоянная практика государственного заимствования начинается с правления Екатерины II, в частности государство прибегает к внешним заимствованиям в 1769 г. у Голландии, что вызвано было чрезвычайными расходами на ведение первой Турецкой войны (1768 – 1774 гг.). В апреле этого года был издан Указ, положивший начало русскому внешнему государственному долгу, который в течение

длительного времени служил основанием для заключения и управления внешними займами. Для осуществления Указа в 1769 году был образован Комитет уполномоченных для производства денежных негоциаций в иностранных землях с функциями по управлению государственным долгом.

В дальнейшем наиболее существенные изменения правовой природы государственного долга происходят во время правления Александра I. В 1817 г. была учреждена Государственная долговая книга, которая состояла из 3 частей: 1) для внесения долгов по внешнему займу (голландскому); 2) для внутренних срочных долгов; 3) для долгов бессрочных.

Практически во всех работах, рассматривающих дореволюционный период развития государственного долга, подчеркивается, что происходят существенные изменения правового регулирования государственного кредита и государственного долга, поскольку появляются новые виды займов, в частности процентные; меняются цели заимствования, так как государство начинает использовать заемные средства на развитие инфраструктуры; улучшается структура государственного долга, в связи с тем, что происходит уменьшение внешнего долга и появляются внутренние заимствования.

Из представленного в параграфе экскурса видно, что дореволюционный период развития правового регулирования российского государственного долга свидетельствует о том, что Россия пользовалась доверием на международном финансовом рынке как суверенный заемщик и имела хорошую кредитную репутацию, обусловленную наличием единичных случаев нарушения условий привлеченных иностранных займов.

В параграфе 2 «Специфика правового регулирования долговых отношений в советский период» проводится анализ второго этапа развития правового регулирования государственного долга России с 1917 года по 1991 год.

Отмечается, что правовое регулирование государственного долга в данный период характеризуется использованием радикальных методов

управления государственным долгом, в частности, советское правительство выбрало метод аннулирования долговых обязательств, отказавшись от уплаты по всем государственным займам, как внешним, так и внутренним, заключенным царским и Временным правительствами, что затруднило дальнейшее развитие международных долговых отношений.

Однако сложная ситуация на международном кредитном рынке стимулирует развитие внутреннего государственного кредита. Советское правительство начинает использовать новые формы государственного кредита (долга), в частности, выпускает так называемые натуральные займы (хлебный и сахарный), что было обусловлено высоким уровнем инфляции и обесцениванием денег, а также принудительные займы и займы по подписке.

В работе отмечается, что дискуссионным вопросом правового регулирования долговых отношений СССР является правомерность принятия постсоветской Россией долга бывшего Советского Союза в полном объеме, поскольку считается, что данное правопреемство не было юридически оформлено должным образом.

Рассматривая принятие Россией на себя советского долга, автор отмечает наличие двух этапов долгового правопреемства: конец 1991 года и 1992–1993 гг. Первый этап характеризуется признанием советского долга и его разделом между бывшими союзными республиками. Второй этап связан с переоформлением обязательств по внешнему долгу бывшего СССР на Российскую Федерацию. Принятие долга Россией было осуществлено по схеме «нулевой вариант», которая предусматривала единоличную ответственность России по уплате долга за те республики, с которыми были подписаны соглашения, получая взамен приходившуюся на них часть активов.

Для понимания механизма правового регулирования государственного долга и формирования эффективных направлений его совершенствования, по мнению автора, недостаточно изучения только отечественного опыта

правового регулирования данного института, необходимо проведение анализа подобного регулирования на примере некоторых зарубежных стран.

Параграф 3 «Правовое регулирование государственного долга в зарубежных странах: особенности развития». Правовое регулирование становления и развития государственного долга в зарубежных странах целесообразнее рассмотреть на примере США и Великобритании, как стран, имеющих длительную практику функционирования государственного долга и управления им.

Опыт зарубежных стран в вопросах правового регулирования государственного долга сводится к следующему:

Во-первых, существует нормативно-правовая база, регулирующая вопросы государственного долга, в частности, в США – это Конституция США, Закон об отложенном фонде, Второй закон об облигациях Свободы 1917 года и др., в Великобритании – Билль об учреждении банка Англии, Закон о национальных займах 1968 года и др.

Во-вторых, практика управления государственным долгом свидетельствует о наличии специального субъекта, осуществляющего данное управление. Например, в США – Бюро государственного долга Казначейства США, а в Великобритании – Офис управления государственным долгом.

В-третьих, в законодательстве закрепляется предельный размер государственного долга, утверждаемый законодательными органами власти. Подобная практика установления верхнего предела государственного долга позволяет более эффективно выстраивать механизм правового регулирования данного института и не злоупотреблять привлечением внутренних и внешних заимствований.

В-четвертых, опыт правового регулирования государственного долга в зарубежных странах свидетельствует об эффективности использования отложенного фонда, который представляет собой запас денежных средств, используемый, в том числе, и для финансирования государственного долга.

Подобная практика считается самой эффективной системой снижения размера долговых обязательств.

Как показывает сравнительный анализ правового регулирования государственного долга России и зарубежных стран, происходит взаимообогащение правового механизма регулирования данного института. Отечественный опыт правового регулирования государственного долга обогатился использованием идеи отложенного фонда и установлением верхнего предела государственного долга. А для практики правового регулирования данного института в зарубежных странах с федеративной формой государственного устройства ценность представляет выработка единого агрегированного показателя распределения долей в экспорте, импорте, произведенном национальном доходе и численности населения государства, который использовался для определения доли бывших республик СССР в его задолженности и активах в процессе правопреемства советских долговых обязательств.

В главе 2 «Теоретические основы финансово-правового регулирования государственного долга Российской Федерации» анализируется государственный долг как многоаспектная финансово-правовая категория, определяется его место в системе финансового права, а также выделяются основополагающие идеи его функционирования.

В параграфе 1 «Государственный долг: финансово-правовые теории» проводится анализ теоретических позиций ведущих ученых в области финансовой науки и науки финансового права, отмечающих дуализм в содержании государственного долга, заключающийся в негативном и позитивном значении данной категории для финансовой деятельности государства.

Экономический подход акцентирует внимание на материальном содержании долга, рассматривая его как сумму задолженности, займов, массу заемного капитала и др., только в некоторых случаях характеризуя долг как результат отношений между определенными субъектами.

В теории финансового права сложились собственные подходы к пониманию государственного долга, заслуживающие внимания и опирающиеся на экономические учения о долге и кредите, определяющие государственный долг как финансово-правовую категорию и как систему правовых норм.

Проведенный анализ государственного долга позволяет утверждать, что наука финансового права рассматривает его как финансово-правовую категорию, акцентируя внимание на различных его аспектах, что объясняется комплексностью содержания государственного долга.

Рассмотрение различных научных подходов к определению государственного долга позволило выявить его специфические признаки как финансово-правовой категории: государственно-властный характер, возвратность, гарантированность, императивно-диспозитивный характер, досудебный порядок урегулирования споров в случаях недобросовестного поведения государства-должника.

Выделение вышеуказанных признаков позволяет раскрыть особенности государственного долга как правовой категории и определить его место в системе современного финансового права.

Параграф 2 «Государственный долг как финансово-правовой институт» раскрывает данную финансово-правовую категорию в контексте системного и кластерного подходов, что позволяет всесторонне охарактеризовать государственный долг как структурный элемент системы финансового права.

Автор отмечает, что государственный долг как финансово-правовой институт обладает следующими признаками: предметом регулирования; юридическим единством правовых норм; единством содержания правового института; возможностью образовать в совокупности предметно взаимосвязанных правовых институтов правовую общность более высокого уровня – подотрасль права; функциями финансово-правового института; видовым составом норм, образующих правовой институт.

При теоретическом осмыслении государственного долга в системе финансового права обоснована концепция правового регулирования государственного долга в системе финансового права, включающая аспекты кластерного подхода, который позволяет сформировать государственно-кредитный кластер, его виды (национальный и геополитический), модели государственного долга (локальную, латеральную, фокусную, региональную, международную) и определить механизм финансово-правового регулирования каждой модели, который будет являться оптимальным именно для нее.

Автором указывается, что механизм финансово-правового регулирования любой рассматриваемой модели государственного долга должен включать в себя: 1) юридические нормы, устанавливающие правила в отношении государственного долга, содержащиеся в настоящее время, в бюджетном законодательстве; 2) финансово-правовые отношения, существующие между специальными субъектами, в том числе и субъектами управления государственным долгом; 3) деятельность органов государственной власти по выработке юридических норм в сфере управления государственным долгом.

В параграфе 3 «Принципы государственного долга как финансово-правового института» рассматриваются основополагающие идеи, формирующие государственный долг в системе финансового права как правовой институт. Научное осмысление многих правовых понятий, к числу которых следует отнести и понятие правового принципа, необходимо для правильного применения норм действующего финансового права, в частности в контексте долговых отношений. Автор отмечает, что в науке и практике финансового права отсутствует четкое изложение принципов государственного долга, наиболее разработанным аспектом данных финансово-правовых отношений являются принципы государственного кредита, среди которых основными обозначены возвратность, срочность, возмездность и добровольность, рассматриваемые в трудах Артемова Н.М., Карташова А.В., Ситниковой Е.Г., Хейло Д.Л. и др. Учитывая тот факт,

что государственный кредит и государственный долг являются взаимозависимыми и взаимообусловленными институтами, следует смоделировать возможность применения аналогичных принципов к долговым отношениям, дополнив их особенными принципами, характерными для государственного долга.

В работе отмечается, что традиционно в современной научной литературе при выделении каких-либо принципов предпринимаются попытки не только обозначить и раскрыть их сущность, но и классифицировать их по определенным группам. В отношении принципов государственного долга данный подход также является целесообразным, следовательно, классификация принципов государственного долга возможна по следующим основаниям:

1) в соответствии со сферой распространения заложенных в них идей на общие и специальные. Общими признаются принципы, характерные для большинства институтов финансового права. Специальные принципы предназначены для финансово-правовых институтов, в основном связанных с долговыми отношениями;

2) в зависимости от содержания – правовыми и принципами, обусловленными экономическим содержанием долговых обязательств. К правовым принципам государственного долга следует отнести те, которые существуют как правовые идеи, регулирующие финансово-правовые отношения в целом, а принципами, обусловленными экономическим содержанием долговых обязательств, следует считать основные положения, заложенные в функционировании финансовой системы.

Выявленные принципы государственного долга до настоящего времени не нашли своего легального закрепления. В связи с этим предлагается дополнить БК РФ статьями 97.1–97.1⁷, закрепляющими основополагающие идеи функционирования государственного долга, редакция которых представлена в Приложении 14 к диссертационной работе.

В главе 3 «Современное финансово-правовое регулирование государственного долга Российской Федерации» определяется место государственного долга в составе бюджетной классификации, а также раскрываются особенности правовой природы основных видов государственного долга России – внутреннего и внешнего в контексте современного финансово-правового регулирования и возможных изменений бюджетного законодательства.

В параграфе 1 «Государственный долг в составе бюджетной классификации» представлен подход, характеризующий данный институт как источник финансирования дефицита бюджета и как вид его расхода. Подобное закрепление и регулирование государственного долга представлено БК РФ и законами о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Подчеркивается, что анализ бюджетного законодательства свидетельствует о том, что в ст. 6 БК РФ напрямую указано, что расходами бюджета являются выплачиваемые денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета¹. Подобное определение не позволяет сделать вывод о том, что государственный долг входит в состав расходов, поскольку он относится к источникам финансирования его дефицита. Такая категоричность была оправданной до 2010 года, так как в ст. 21 БК РФ не содержалось указания на то, что обслуживание государственного долга является разделом классификации расходов бюджета, а после дополнения ст. 21 БК РФ можно опосредованно, через процессуальные нормы, рассматривать долг как разновидность расходов бюджета. Поскольку классификацией расходов бюджета, представленной в п.3 ст. 21 БК РФ, закрепляется, что одним из видов расходов выступает обслуживание государственного и муниципального долга по двум направлениям: обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга; обслуживание государственного внешнего долга.

¹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации//СЗ РФ. 1998. № 31. Ст.3823.

Закрепленное положение начало распространяться на правоотношения, возникающие при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. В связи этим среди единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации групп и подгрупп видов расходов появились имеющие отношение к государственному долгу, а именно: группа «Обслуживание государственного (муниципального) долга» и две подгруппы «Обслуживание государственного долга Российской Федерации» и «Обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации», закрепленные п.6 ст. 21 БК РФ, введенные Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» от 07.05.2013 №104-ФЗ¹.

Подтверждением вышеуказанного тезиса служат формулировки, используемые законодателем в федеральных законах «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», «О федеральном бюджете на 2016 год», свидетельствующие о расходах на обслуживание государственного долга².

Определение места государственного долга в составе бюджетной классификации позволило обосновать необходимость выделения основных функций государственного долга, к которым отнесены следующие: фискальная, распределительная, регулирующая, контрольная и стимулирующая. Однако отмечается, что функции государственного долга по своей сущности схожи с функциями финансов в силу того, что государственный долг, как следствие государственного кредита, может быть представлен в финансовой системе государства.

¹ См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса от 07.05.2013 №104 - ФЗ//СЗ РФ. 2010. №19. Ст.2331.

² См.: О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов от 01.12.2014 №384-ФЗ//СЗ РФ.2014.№49.Ст.6893; О федеральном бюджете на 2016 год: Федеральный закон от 14.12.2015№359-ФЗ//СЗ РФ. 2015. №51. Ст.7230.

С учетом отмеченного в параграфе места государственного долга в составе бюджетной классификации систематизированы признаки, позволяющие выделить виды государственного долга, среди которых обозначены следующие: резидентский (валютный); в зависимости от метода исчисления; от объема государственного долга; от сроков долговых обязательств; от формы государственных обязательств. Перечисленные признаки формируют различные виды государственного долга, однако наиболее распространенными видами являются внутренний и внешний, правовой режим которых детально проанализирован в соответствующих параграфах третьей главы.

Параграф 2 «Правовой режим государственного внутреннего долга» посвящен анализу сущности, содержания и правового регулирования государственного внутреннего долга Российской Федерации. Представленные теоретические подходы к внутреннему долгу как экономической и правовой категории акцентируют внимание на его публично-правовом характере и условиях функционирования. В результате анализа данных подходов к определению государственного внутреннего долга автором при определении содержания данного понятия за основу берется резидентский признак.

Содержательная характеристика государственного внутреннего долга позволяет рассматривать его виды в зависимости от различных признаков: по срокам долговых обязательств; в зависимости от валюты обязательства; от формы обязательств. Проведенный анализ данных видов долга свидетельствует о том, что в структуре государственного внутреннего долга преобладают именно облигационные формы обязательств, в частности государственные ценные бумаги, выпущенные Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Подтверждением тому является современное бюджетное законодательство, закрепляющее ценные бумаги как преимущественно используемую форму государственных внутренних заимствований, поскольку в федеральных законах о бюджете за последние годы в рамках программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации закрепляются именно ценные бумаги. Следует

отметить, что максимальный размер заимствований посредством выпуска ценных бумаг приходился на 2011 год, что подкрепляется приложениями к диссертационной работе.

Особо следует подчеркнуть, что вопросы государственного займа регулируются не только бюджетным законодательством, но и гражданским. Соотношение применения норм БК РФ и Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) при возникновении обязательств по государственному займу следует использовать в соответствии с тем, что ст.1 БК РФ к бюджетным правоотношениям относит осуществление государственных и муниципальных заимствований, а ст. 114 БК РФ регулирует выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг¹. Отношения, касающиеся договора государственного займа, заключенного путем приобретения заимодавцем государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, регулируются уже нормами ст. 817 ГК РФ. Особенности подобного правового регулирования порождают и проблему квалификации отношений, и, соответственно, необходимость применения норм определенной отрасли права. Следует отметить, что законодатель разделил вопросы, касающиеся эмиссии государственных ценных бумаг (финансовые правоотношения, регулируемые БК РФ) и отношений между заимодавцем и заемщиком по договору государственного займа (гражданско-правовые отношения, регулируемые ГК РФ), в которых согласно ст. 124 ГК РФ органы государственной власти выступают на равных началах с иными участниками гражданско-правовых отношений². Подтверждением подобного правового регулирования служит сложившаяся судебная практика, связанная с разрешением споров в сфере обращения государственных облигаций³.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации //СЗ РФ. 1998. № 31. Ст.3823.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ//СЗ РФ. 1994. №.32. Ст. 3301.

³ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 06.08.2012 по делу № 11-15849; Апелляционное определение Московского городского суда от 14.12.2012 по делу № 11-31079. URL: <http://www.mos-gorsud.ru/inf/infa/ga/> (последнее обращение – 27 июня 2015 г.); Постановление ФАС Московского округа от 29.07.2013 по делу № А40-59943/12-42-266. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (последнее обращение – 27 июня 2015 г.).

Кроме того, необходимо акцентировать внимание на том, что в отношениях, связанных с государственным внутренним долгом, кредиторы не всегда учитывают государственно-властный характер данных отношений, как показывает судебная практика, поэтому оказываются неготовыми к прекращению правоотношений в сфере государственного внутреннего долга.

Раскрывая правовую природу государственного внутреннего долга, следует учитывать то обстоятельство, что она находится во взаимосвязи с правовым регулированием внешнего долга.

В параграфе 3 «Правовая природа государственного внешнего долга» освещаются особенности и проблемы правового регулирования внешних долговых отношений.

Внешний долг, как правовая категория, в научной юридической литературе рассматривается в меньшем объеме, чем в экономической литературе. Внимание данному аспекту в характеристике внешнего государственного долга отводится в трудах Грачевой Е.Ю., Покачаловой Е.В., Прошунина М.М., Химичевой Н.И. и др., которые акцентируют внимание на задолженности государства международным субъектам долговых отношений и ее финансово-правовом регулировании. Правовое понимание данной категории раскрывается авторами через его обязательственный характер, учитывая в основном валюту задолженности. Однако в этих работах не рассматриваются вопросы, связанные со структурой внешнего долга субъекта Российской Федерации, его кредитным рейтингом и др., что явилось объектом исследования данного параграфа.

Правовая природа и понимание внешнего долга в разных странах различно, поскольку учитывается признак, заложенный в основу его содержания. В США, Германии и других странах преобладает резидентский признак, в соответствии с которым внешний долг определяется как сумма погашаемых или подлежащих погашению обязательств резидентов нерезидентам, причем в последние годы наметились тенденции

к преобладанию именно этой части государственного долга¹. В Австралии, Франции, Бельгии и некоторых других странах в основу положен валютный признак, в соответствии с которым главным признаком внешнего долга является сумма обязательств, выраженных в иностранной валюте.

Анализ программ государственных внешних заимствований Российской Федерации в настоящее время позволяет выявить следующие тенденции:

– преобладающими в структуре внешних заимствований являются государственные займы, выраженные государственными ценными бумагами, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте;

– традиционными направлениями финансирования за исследуемые годы за счет средств, полученных от кредитов (займов) международных финансовых организаций, являются – общегосударственные вопросы, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, культура и спорт.

Если при осуществлении долговых отношений внутреннего характера следует учитывать соотношение бюджетного и гражданского законодательства, то в долговых отношениях внешнего характера возникает вопрос о соотношении бюджетного законодательства и международного права. В этом случае используется правило, закрепленное ст. 4 БК РФ, по которому если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные бюджетным законодательством Российской Федерации, то применяются правила международного договора.

Особо следует отметить правовую природу привлечения субъектом Российской Федерации внешних заимствований, поскольку БК РФ в разные периоды времени закреплял вариативность привлечения подобных заимствований, характеризующуюся следующим: 1) для погашения ранее привлеченных внешних долговых обязательств, то есть в целях рефинансирования прежней внешней задолженности субъекта РФ; 2) для финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

¹ См.: International Financial Statistics. W., 2000 (December). PP. 358, 950.

Первоначально бюджетное законодательство закрепило оба варианта для регулирования внешнего долга субъекта РФ, но позднее второй вариант был исключен, так как данный правовой либерализм привел к неконтролируемому и неоправданному росту регионального внешнего долга. В результате активной практики внешних заимствований некоторые из субъектов Российской Федерации оказались на грани дефолта по внешним долговым обязательствам. Данная ситуация повлияла на показатели долговой устойчивости государства в целом и законодатель был вынужден ввести определенные ограничения, в результате которых субъекты Российской Федерации лишились права финансировать дефицит своих бюджетов за счет осуществления внешних заимствований¹.

На сегодняшний день БК РФ закрепляет основания, позволяющие субъектам РФ осуществлять внешние заимствования в целях обеспечения погашения собственного внешнего долга и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в случаях, если: 1) в структуре государственного долга субъекта Российской Федерации отсутствует просроченная задолженность по его долговым обязательствам; 2) субъектом Российской Федерации получен кредитный рейтинг не менее чем от двух международных рейтинговых агентств, аккредитованных в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти².

Данные условия выдерживают только шесть субъектов Российской Федерации: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ и Республика Башкортостан, четверо из перечисленных субъектов имеют кредитные рейтинги не менее чем двух международных рейтинговых агентств³. В настоящее время только два субъекта Российской Федерации – г. Москва и Республика Башкортостан имеют долговые

¹ См.: О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 5 августа 2000 года №116-ФЗ //СЗ РФ. 2000. № 32. Ст.3339.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации//СЗ РФ. 1998. № 31. Ст.3823.

³ См.: Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации в 2013 – 2015 гг. //URL.: http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (последнее обращение - 28 июля 2015 г.).

обязательства в иностранной валюте перед иностранными банками-кредиторами¹. В частности внешний долг г. Москвы на 01 июля 2015 года составляет 18,1% от общего регионального долга и равен 407,0 млн. евро. Данный размер внешнего долга сохраняется с 2011 года, сократившись с 785,0 млн. евро в 2010 году². Обращаясь к анализу приложений закона о бюджете г. Москвы видно, что данный субъект РФ не планирует на среднесрочную перспективу (2015 – 2017 гг.) привлечение внешних заимствований³.

В связи с этим следует отметить, что правовое регулирование государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации в настоящее время характеризуется неоднозначными тенденциями:

– во-первых, законодатель снимает ограничения на привлечение субъектами внешних займов и кредитов в целях расширения источников финансирования дефицита бюджета;

– во-вторых, устанавливает ограничения на осуществление внешних заимствований субъектами Российской Федерации, не всегда адекватно отражающих современные условия и приоритеты социально-экономического развития государства, в частности, связанные с предоставлением государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте.

Тем не менее для комплексной оценки эффективности правового регулирования внешнего и внутреннего государственного долга Российской Федерации необходимо рассмотрение управленческой деятельности государства в отношении государственного долга, поскольку это предопределяет вариативность использования методов управления государственным долгом.

¹Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации в 2013 – 2015 гг. //URL.: http://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (последнее обращение - 28 июля 2015 г.).

²См.: Валютная структура государственного долга. URL.: <http://budget.mos.ru/> (последнее обращение - 28 июля 2015 г.).

³См.: О бюджете города Москвы на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов: Закон г. Москвы от 19.11.2014 № 54. URL.: <http://budget.mos.ru/> (последнее обращение - 28 июля 2015 г.).

В главе 4 «Управление государственным долгом Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования» анализируется специфика управления государственным долгом и его правовое регулирование посредством рассмотрения методов подобного управления, представленных в теории и закрепленных законодательно, а также вариантов возможной организационной структуры управления государственным долгом России.

Параграф 1 «Методы управления государственным долгом: содержание и видовая классификация». Государственный долг оказывает определенное влияние на социально-экономическую и политико-правовую жизнь общества и государства, следовательно, у государства автоматически появляются функции по его управлению. Управление государственным долгом, являясь целенаправленной деятельностью, преследует цель нахождения оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию, а также погашению.

Управление государственным долгом следует рассматривать на двух уровнях: стратегическом и тактическом. Стратегическое управление государственным долгом базируется на долгосрочном планировании и прогнозировании социально-экономического развития государства, которое закладывается в основу бюджетного планирования.

Раскрывая особенности управления государственным долгом на тактическом уровне, следует отметить, что это текущее управление, осуществляемое в настоящее время с учетом сложившейся финансовой политики и базирующееся на текущем бюджете, оформленном законом о бюджете на очередной финансовый год.

Таким образом, стратегический уровень связан с перспективным управлением государственным долгом, а тактический – с текущим управлением.

Учитывая, что управление государственным долгом базируется на определенных методах, необходимо отметить, что конкретизация данных

методов будет зависеть от приоритетов финансовой политики конкретного государства.

В работе приведена авторская классификация методов управления государственным долгом в зависимости от формы расчетов, сложившихся в практике долговых отношений, на две группы: стандартные и нестандартные.

Из перечня рассмотренных методов управления государственным долгом, нормативно закрепленных, в бюджетном законодательстве Российской Федерации, является рефинансирование, которое представляет группу стандартных методов управления. Однако этот факт не свидетельствует только о применении данного метода в практике долговых отношений, поскольку анализ научной литературы указывает на использование иных методов, в основном отнесенных к вышеуказанной группе методов управления государственным долгом.

Использование нестандартных методов подобного управления в большем масштабе, возможно, будет обусловлено изменением организационной структуры управления государственным долгом России, которой посвящен отдельный параграф 4-й главы диссертационной работы.

Во 2-м параграфе «Правовое регулирование организационных моделей управления государственным долгом» рассматриваются особенности организации управления государственным долгом России, акцентируется внимание на том, что раскрывая компетенцию уполномоченных субъектов отношений в данной сфере будет осуществляться их характеристика с учетом трех основных элементов, входящих в управление государственным долгом: 1) непосредственное управление, предполагающее определение порядка, условий выпуска и размещения долговых обязательств государства; 2) обслуживание государственного долга, заключающееся в осуществлении операций по размещению займов, выплате процентного дохода по займам, погашению и иным операциям; 3) контроль государственного долга.

В научной литературе подобный состав управления государственным долгом является дискуссионным, так как считается, что управление воплощается в узком подходе в рамках первого компонента, а два остальных являются самостоятельными процессами. Однако доводом, обосновывающим системность управления государственным долгом, включающую обслуживание и контроль, можно считать подход, юридически закрепленный в 1997 году постановлением Правительства Российской Федерации «О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации»¹. В этом документе закрепляется цель создания в Министерстве финансов Российской Федерации единой системы управления государственным долгом, заключающаяся в обеспечении снижения стоимости обслуживания государственных заимствований. Соответственно, определяя данную цель создания единой системы управления государственным долгом, законодатель отметил, что конечный результат управления нацелен на обслуживание государственного долга.

В ходе рассмотрения сложившейся в мировой практике системы органов управления государственным долгом выделены три организационные модели управления государственным долгом: традиционная, альтернативная и комплексная.

Традиционная модель построения системы органов государственной власти, связанная с управлением государственным долгом, предполагает ведущую роль Министерства финансов или Казначейства (США, Франция, Канада, Германия и др.). Комплексная – базируется на разделении функций по управлению государственным долгом между Министерством финансов и Центральным банком (Италия, Голландия, Великобритания и др.). Альтернативная модель организации системы управления государственным долгом характеризуется делегированием полномочий по заимствованию денежных средств относительно независимым органам – агентствам

¹ О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 4 марта 1997 г. № 245 //СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1184.

по управлению государственным долгом (Азербайджан, Швеция, Ирландия, Новая Зеландия и др.).

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

Однако модернизация национального правового регулирования управления государственным долгом не будет полностью эффективна без учета влияния международных и региональных финансовых организаций на формирование управленческой стратегии долговых отношений России.

В 3-м параграфе «Долговые правоотношения Российской Федерации и международных финансовых организаций в системе управления государственным долгом» анализируется деятельность международных и региональных финансовых организаций, влияющих на российскую долговую политику, имеющих определенный опыт участия в управлении государственным долгом разных стран, в частности МВФ, Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Нового банка развития БРИКС (НБР), Евразийского банка развития (ЕАБР) и др.

Выработанная стратегия данных международных финансовых организаций в сфере кредитной политики оказывает воздействие не только на политическую и экономическую системы государств, но и предопределяет методы управления государственным долгом в странах-заемщицах, поскольку применяются индивидуальные планы стабилизации для подобных государств при пересмотре задолженности. Примером подобного влияния на финансовую политику государства и управление государственным долгом в настоящее время являются взаимоотношения Украины с МВФ.

Автор отмечает, что современная долговая политика Российской Федерации характеризуется отказом с 2002 года от привлечения финансовых

займов МВФ, сосредоточившись на совместной реализации проектов в приоритетных отраслях российской экономики с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), Черноморским банком торговли и развития (ЧБТР), Евразийским банком развития (ЕАБР) и др.

Учитывая данные обстоятельства, автор приходит к выводу о том, что в настоящее время отношения Российской Федерации с международными финансовыми организациями в системе управления государственным долгом складываются не только в рамках общемирового масштаба, но и регионального. Усилиями Российской Федерации и иных государств создаются новые союзы с собственными финансовыми организациями (Евразийским банком развития, Новым банком развития БРИКС и др.), способные в будущем создать противовес в экономических отношениях МВФ и Всемирному банку при осуществлении кредитной деятельности, что позволит более объективно оценивать финансовые возможности стран-должников и выработать реально-лояльные условия кредитования и принципы долговой политики для стран–участниц данных союзов.

В *Заключении* диссертационной работы подводятся итоги исследования, делаются обобщения, формулируются важнейшие теоретические и практические выводы, обозначаются проблемы и перспективы их разрешения. Отдельные положения сформулированы в форме проектов федеральных законов «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и «О банке развития».

Основные выводы и положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

I. Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых изданиях Российской Федерации, перечень которых утверждён ВАК:

1. Цареградская Ю.К. Управление государственным внешним долгом в современной России: подходы и тенденции развития //Актуальные проблемы российского законодательства. – 2013. – №3. – С.267–281. – 0,8 п.л.

2. Самсонова М.В., Цареградская Ю.К. Юридический образовательный кластер: понятие и основные модели // Юридическое образование и наука. – 2014. – №4. – С.17–20. – 0,5 п.л.
3. Цареградская Ю.К. Зарубежные теории государственного долга в преподавании учебной дисциплины «Финансовое право» // Юридическое образование и наука. – 2015. – №3. – С.18–21. – 0,5 п.л.
4. Цареградская Ю.К. Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. – 2015. – №4. – С.35–39. – 0,6 п.л.
5. Цареградская Ю.К. Особенности правового режима государственного внутреннего долга РФ // Государственная служба и кадры. – 2015. №4. – С. 92–94. – 0,3 п.л.
6. Цареградская Ю.К. Государственный долг Российской Федерации в контексте изменений бюджетного законодательства // Финансовое право и управление. – 2015. – № 4. – С.418–426. – 0,6 п.л.
7. Цареградская Ю.К. Особенности правового регулирования государственного долга в советский период (1981–1940 гг.) // Известия Юго-западного государственного университета. Серия: История и право. – 2015. – №4. – С.28–33. – 0,7 п.л.
8. Цареградская Ю.К. Особенности правового регулирования государственного долга в контексте вариантов долгосрочного социально-экономического развития России // Образование. Наука. Научные кадры. – 2015. – №6. – С.69–71. – 0,3 п.л.
9. Цареградская Ю.К. Финансово-правовое регулирование государственного долга России // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – №6 (Том 10). – С.226–230. – 0,6 п.л.
10. Цареградская Ю.К. Государственный долг в дореволюционной России: историко-правовые аспекты становления и развития // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – №7. – С.65–71. – 0,5 п.л.
11. Цареградская Ю.К. Правовое регулирование долговых отношений РФ с региональными финансовыми организациями // Расследование преступлений. Проблемы и пути их решения. – 2015. – №4 (10). – С.186–188. – 0,3 п.л.
12. Цареградская Ю.К. Государственный долг РФ: синергетико-правовой подход // Закон и право. – 2015. – №12. – С.72–74. – 0,3 п.л.
13. Цареградская Ю.К. Институт государственного долга в Великобритании: становление и развитие правового регулирования // Lex Russica. – 2015. №12. – С.116–124. – 0,8 п.л.

14. Цареградская Ю.К. Финансово-правовое регулирование управления государственным долгом: стандартные и нестандартные методы // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – №12. – С.230–232. – 0,3 п.л.
15. Цареградская Ю.К. Государственный долг России в контексте бюджетного законодательства: специфика правового регулирования // Финансовое право. – 2016. – №1. – С.23–27. – 0,8 п.л.
16. Цареградская Ю.К. Организационные модели управления государственным долгом: проблемы правового регулирования // Сибирский юридический вестник. – 2016. – №1. – С.43–49. – 0,6 п.л.
17. Цареградская Ю.К. Особенности правового регулирования государственного внутреннего долга Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – №1 (52). – С.47–53. – 0,8 п.л.
18. Цареградская Ю.К. Международно-правовые аспекты долговых отношений в преподавании учебной дисциплины «Финансовое право» // Юридическое образование и наука. – 2016. – №2. – С.28–33. – 0,6 п.л.
19. Цареградская Ю.К. Долговые отношения России с международными финансовыми организациями: региональные аспекты финансово-правового регулирования // Вопросы экономики и права. – 2016. – №3. – С.41–43. – 0,5 п.л.
20. Цареградская Ю.К. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации: сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – №4. – С.69–77. – 0,8 п.л.
21. Самсонова М.В., Цареградская Ю.К. Кластерный подход в праве // Юридическое образование и наука. – 2016. – №3. – С.129–135. – 0,6 п.л.
22. Цареградская Ю.К. Методы управления государственным долгом: финансово-правовое регулирование // Финансовое право. – 2016. – №11. – С.10–13. – 0,5 п.л.

II. Монографии:

23. Цареградская Ю.К. Управление государственным долгом Российской Федерации: институционально-правовые проблемы // Актуальные проблемы финансового права: монография / под ред. Грачевой Е.Ю. – М.: Норма, 2016. – С.73–93. – 1,0 п.л.
24. Цареградская Ю.К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования: монография / под науч. ред. Болтиновой О.В. – М.: Проспект, 2016. – 136с. – 8,5 п.л.

25. Цареградская Ю.К. Государственный долг России: теоретико-правовые аспекты: монография /под науч. ред. Болтиновой О.В. – Одинцово: Изд-во АНОО ВО ОГУ, 2015. – 169с. – 10,6 п.л.

26. Цареградская Ю.К. Правовое регулирование банковской деятельности в контексте гражданского и финансового законодательства: монография. – М.: АCADEMIA, 2011. – 132с. – 8,25 п.л.

III. Учебники, учебные пособия:

27. Цареградская Ю.К. Финансовое право. Общая часть: учебное пособие. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2005. – 64 с. – 4,0 п.л.

28. Цареградская Ю.К. Финансовое право. Общая часть: практикум. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2005. – 32 с. – 2,0 п.л.

29. Цареградская Ю.К. Финансовое право. Особенная часть. Книга 1: учебное пособие. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2006. – 90 с. – 5,6 п.л.

IV. Работы, опубликованные по итогам международных, всероссийских, межрегиональных и региональных научно-практических конференций, семинаров, круглых столов, а также в иных изданиях Российской Федерации и зарубежных стран:

30. Цареградская Ю.К. Государственное управление государственным долгом: проблемы совершенствования правового механизма // Политико-правовое регулирование государственного и муниципального управления в условиях административной реформы: Материалы межрегион. конференции мол. ученых /под ред. Макуева Р.Х. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2005. – С.140–150. – 0,7 п.л.

31. Цареградская Ю.К. Налоговые правонарушения в Российской Федерации: оптимизация налогообложения как основная мера предупреждения налоговых правонарушений // Юридическая теория и практика социально-ориентированной политики в субъектах РФ: Материалы межд. конференции /под ред. Макуева Р.Х. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2007. – С.92–96. – 0,3 п.л.

32. Докукина А.И., Цареградская Ю.К. Финансово-правовое регулирование банковской деятельности // Закон и право. – 2008. – №10. – С.94–96. – 0,4 п.л.

33. Цареградская Ю.К. Финансово-правовая природа безналичных расчетов в РФ // Государственно-организационные и правовые проблемы оптимизации регионального управления: мотивация на динамичное развитие: Материалы межд. конференции /под ред. Р.Х. Макуева. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2008. – С.135–140. – 0,3 п.л.

34. Цареградская Ю.К. Совершенствование правового регулирования государственного банковского контроля и надзора в РФ // Проблемы совершенствования законодательства в борьбе с преступностью и другими правонарушениями: Сб. науч. докладов /под ред. Н.И. Сретенцева. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2008. – С.21–26. – 0,3 п.л.

35. Цареградская Ю.К. Финансово-правовое регулирование как детерминанта антикризисного управления государством посредством права // Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы теории, методологии и практики: Материалы секцион. заседаний 3 межд. научно-практич. конференции в 2-х т., 15-16 окт. 2009г. /под ред. Е.А. Дюжиковой. – Одинцово, 2009. – Т.1. – С.225–230. – 0,3 п.л.

36. Цареградская Ю.К., Докукина А.И. Кодификация банковского законодательства как перспективное направление совершенствования финансово-правового регулирования банковской деятельности в России // Право и политика. – 2010. – №10. – С.1786–1791. – 0,5 п.л.

37. Цареградская Ю.К. Финансовое право – предметно-политически «напряженная» отрасль в системе российского права // Актуальные проблемы российского законодательства: Сб. статей /сост. Ситдикова Л.Б., Волкова М.А. – М.; Калининград: Изд-во Калинингр. ЮИ МВД России; РУДН, 2010. – Вып.2(6). – С.197–206. – 0,5 п.л.

38. Цареградская Ю.К. Перспективы кодификации банковского законодательства Российской Федерации: современное состояние и проблемы // Актуальные проблемы российского законодательства: Сб. статей /под ред. Ситдиковой Л.Б., Волковой М.А. – М.: Изд-во РУДН, 2011. – Вып.3 (7). – С.194–203. – 0,5 п.л.

39. Цареградская Ю.К. Исторический опыт управления государственным внешним долгом дореволюционной России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – №4. – С.143–146. – 0,6 п.л.

40. Цареградская Ю.К. Институт государственного долга в США: теория и практика становления и развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – №3. – С. 176–181. – 0,5 п.л.

41. Цареградская Ю.К. Юридический образовательный кластер в системе юридического образования // Актуальные проблемы развития вертикальной интеграции системы образования, науки и бизнеса: экономические правовые и социальные аспекты: Материалы 3-й междун. науч.-практич. конференции, 29 мая 2015г. – Воронеж, ЦНТИ, 2015. – С.80–87. – 0,3 п.л.

42. Цареградская Ю.К. Государственный внешний долг России: современное состояние и перспективы правового регулирования // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (К 90-летию со дня рождения М.И. Пискотина): Материалы межд. науч.-методич. конференции, Москва, 28 ноября 2014 г. / под ред. Цинделиани И.А. – М.: РГУП, 2015. – С.242–248. – 0,5 п.л.

43. Цареградская Ю.К. Юридический образовательный кластер как фактор обеспечения качественного практикоориентированного юридического образования // Государственный суверенитет и верховенство права: общетеоретические проблемы: Материалы II Московского юридического форума, 02–04 апреля 2015г. – Москва: Проспект, 2015. – С.668–673. – 0,6 п.л.

44. Цареградская Ю.К. Глава 6. Общие положения о доходах бюджетов // Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е.Ю. Грачевой. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Проспект, 2016. – С.113–134. – 0,8 п.л.

45. Цареградская Ю.К. Глава 7. Доходы федерального бюджета // Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е.Ю. Грачевой. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Проспект, 2016. – С.135–144. – 0,6 п.л.

46. Цареградская Ю.К. Государственный долг России: специфика финансово-правового регулирования // Глобализация и публичное право: Материалы IV межд. науч.-практич. конференции, Москва, 28 октября 2015г. / под ред. Ястребова О.А. – М.: РУДН, 2016. – С.255–261. – 0,8 п.л.

47. Цареградская Ю.К. Методы управления государственным долгом: финансово-правовое регулирование // Государственный и муниципальный финансовый контроль. – 2016. – №2. – С.35–38. – 0,5 п.л.

48. Цареградская Ю.К. Правовая природа государственного долга России в контексте кластерного подхода // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – №6. – С.38–45. – 0,5 п.л.

49. Цареградская Ю.К. Финансово-правовое регулирование управления государственным долгом: особенности использования методов // Проблемы правопонимания и правоприменения в прошлом, настоящем и будущем цивилизации: Сборник статей междун. научно-практич. конференции, Минск, 27 апреля 2016 г.: в 2-х частях. Часть 2. – Минск: Изд-во МИТСО, 2016. – С.49–51. – 0,3 п.л.