На правах рукописи

ЩЕННИКОВА ИННА ИГОРЕВНА

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ
В СОВРЕМЕННОМ ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ

Специальность 12.00.14 – Административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена на кафедре финансового права юридического факультета Московского государственного университета имени
М.В. Ломоносова.

|  |  |
| --- | --- |
| **Научный руководитель:** | кандидат юридических наук, доцент **Ивлиева Марина Федоровна** |
| **Официальные оппоненты:** | **Ашмарина Елена Михайловна**доктор юридических наук, профессор, Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации, профессор кафедры гражданского права.**Смирникова Юлия Леонтьевна**кандидат юридических наук, доцент, Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, заместитель заведующего кафедрой административного и финансового права. |
| **Ведущая организация:** | **Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина** |

Защита диссертации состоится «31» мая 2012 г. в 15:00 на заседании диссертационного совета Д 209.002.05 по юридическим наукам при Московском государственном институте международных отношений (Университете) МИД России по адресу: проспект Вернадского, 76, Москва, 119454, аудитория 216.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в Научной библиотеке МГИМО (У) МИД России им. И.Г.Тюлина по адресу: проспект Вернадского, 76, Москва, 119454 и на сайте [www.mgimo.ru](http://www.mgimo.ru).

Автореферат разослан «24» апреля 2012 г.

|  |  |
| --- | --- |
| Ученый секретарьДиссертационного совета | д.ю.н., профессор**Павлов Е.Я.** |

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Публичный долг или долговые обязательства Российской Федерации как сложная категория могут быть выражены в пяти формах, закрепленных в статье 98 Бюджетного кодекса Российской Федерации[[1]](#footnote-2), в частности, в форме договоров о предоставлении Российской Федерацией (субъектом Российской Федерации, а также муниципальным образованием) государственных (муниципальных) гарантий. Согласно статье 115 Бюджетного кодекса государственная или муниципальная гарантия – это способ обеспечения надлежащего исполнения принципалом его обязательства перед бенефициаром или способ обеспечения возмещения ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера. Вместе с тем, являясь одной из форм публичного долга, государственная и муниципальная гарантия – это способ софинансирования государством приоритетных, нуждающихся в стимулировании направлений экономики и бизнеса, а, следовательно, один из методов государственных расходов. Предоставляя гарантии, государство определяет приоритетные и социально значимые, нуждающиеся в стимулировании отрасли хозяйства в целях достижения эффективного экономического развития страны в целом, а в дальнейшем – софинансирует их. С учетом специфической двоякой роли государственных (муниципальных) гарантий как финансово-правового инструмента регулирования государством экономики неизмеримо возрастает значение исследований в указанной сфере не только с позиции правовой и экономической теории, но и в аспекте совершенствования практики публичного финансового хозяйствования.

Долговой метод финансирования государственных расходов широко используется за рубежом, где стратегия управления публичных долгом основывается, прежде всего, на цели обеспечения устойчивого развития экономики. Несмотря на это, дискуссии об оправданности публичного долга и его влиянии на состояние экономики продолжаются. Причем публичный долг зачастую воспринимается как явление негативное, ложащееся бременем на будущие поколения.

В отечественной науке финансового права публичному долгу, выраженному в форме государственной или муниципальной гарантии, не уделялось достаточного внимания. Не исследовался положительный мировой опыт практического применения публично-правовыми образованиями публичных (государственных и муниципальных) гарантий для поддержания экономической стабильности определенных районов, высокого уровня жизни граждан.

Вместе с тем, своевременная разработка концептуальных подходов к пониманию правовой природы государственной и муниципальной гарантии, ее понятийного аппарата, конкретных предложений развития механизма предоставления государственных и муниципальных гарантий, исследование опыта предоставления государственных гарантий за рубежом поможет избежать принятия несовершенных, деструктивных и несвоевременных финансово-правовых норм, которые становятся тормозом экономического развития страны и ее отдельных регионов.

Все вышеизложенное определило актуальность выбранной темы исследования в целях совершенствования законодательства и практических результатов предоставления публичных гарантий, а также развития науки финансового права.

**Объектом диссертационного исследования** являются финансово-правовые отношения, возникающие в процессе предоставления государственных и муниципальных гарантий в России и за рубежом.

**Предметом диссертационного исследования** являются нормы финансового права, регулирующие отношения, возникающие в процессе предоставления государственных и муниципальных гарантий в России и за рубежом.

**Степень научной разработанности темы.** Источниками при написании диссертации стали труды российских и зарубежных дореволюционных ученых И. Горлова, Р. Иеринга, М.Ф. Орлова,
Д. Рикардо, А. Смита, а также современных ученых К.С. Бельского, М.М. Бирюкова, О.А. Борзуновой, И.В. Грачевой, С.Б. Жилиной, С.В. Запольского, С.Ю. Кашкина, А.Н. Козырина, Т.В. Конюховой, Ю.А. Крохиной, В.Д. Мазаева, Е.В. Покачаловой, Е. Руськовски, С.А. Саперова, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, С.Д. Цыпкина, Л.М. Энтина и других.

В целях проведения сравнительного анализа изучены труды ученых-цивилистовМ.И. Брагинского, В.В Витрянского, Б.М. Гонгало, О.С. Иоффе, И.А. Покровского, Е.А. Суханова.

В настоящей диссертации были использованы научные публикации и работы Л.В. Андреевой, А.З. Арсланбековой, С.Е. Батырова, В.Н. Васина,Д.А. Гаврина, О.М. Гейхмана, М.Ф. Ивлиевой, В.И. Казанцева, А.В. Кряжкова, Е.О. Пазыны, О.М. Саитовой, Ю.Л. Смирниковой, В.В. Стрельникова, О. Струнской, Ю.А. Тихомировой, А.С. Феофилактова, И.В. Хаменушко и других.

**Цели диссертационного исследования.** Рассмотрение особенностей государственной и муниципальной гарантии как финансово-правовой категории; изучение правового регулирования государственных и муниципальных гарантий в нашей стране и за ее пределами на основе анализа российского и зарубежного массива правовых актов о государственных и муниципальных гарантиях; раскрытие правовой сущности публичной гарантии не только как элемента публичного долга, но как основной составляющей института государственных и муниципальных расходов; выявление основных проблем, возникающих в процессе применения инструмента государственных и муниципальных гарантий на практике; а также выработка рекомендаций, направленных на совершенствование, главным образом, Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Задачи диссертационного исследования.** Для достижения целей диссертационного поставлены следующие задачи:

* выработка основных концептуальных подходов, понятийного аппарата, позволяющих четко определить место и роль государственных и муниципальных гарантий среди институтов и субинститутов финансового права, их правовую и экономическую специфику, параллельно уточняя их место в системе правовых и экономических понятий и категорий, в системе финансового права как отрасли права, в правовой системе в целом, в том числе в системе публичного и частного права;
* выявление соотношения публичного и частного интересов в отношениях по предоставлению государственных (муниципальных) гарантий;
* рассмотрение государственной и муниципальной гарантии не только как формы публичного долга, но как основной составляющей института государственных и муниципальных расходов;
* изучение практики предоставления государственных гарантий в Евросоюзе, в том числе нормативной правовой базы, характерных проблем и тенденций развития этой сферы; определение места государственных гарантий в праве публичных финансов Евросоюза;
* раскрытие сущности института «государственной помощи» и его значения в праве и экономике Евросоюза;
* выявление основных правовых проблем, существующих в практике предоставления государственных и муниципальных гарантий в Российской Федерации;
* рассмотрение особенностей и выявление пробелов в правовом регулировании государственных и муниципальных гарантий в Российской Федерации,
* выработка рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования механизма предоставления государственных и муниципальных гарантий, а также ответственности за нарушение порядка их предоставления и использования.

**Методологическая и теоретическая основа диссертации.** Методологической основой исследования является диалектический метод познания действительности и вытекающие из него частно-научные методы исследования: системный, функционального анализа, сравнительного правоведения, историко-логический и тому подобные.

При написании диссертации автор опирался не только на теоретические исследования в области финансового права, но и на данные о практических результатах предоставления государственных и муниципальных гарантий. Изучению также подвергались статистические данные, относящиеся к практике предоставления государствами гарантий.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные и региональные законы, Указы, концепции, послания Президента Российской Федерации, подзаконные нормативные акты различных уровней органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок предоставления государственных гарантий и исполнения обязательств по ним, международно-правовые документы, правовые акты стран Евросоюза.

Практическую базу исследования составили постановления арбитражных судов Российской Федерации, решения Европейской Комиссии, материалы исследований агентства Standard&Poors, практика работы Министерства экономического развития Российской Федерации при предоставлении государственных гарантий.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что она представляет собой первое комплексное исследование сложной правовой сущности государственной и муниципальной гарантии, теоретических основ и сложившейся практики предоставления государственных гарантий в России и за рубежом. Автором изучена работа И.В. Грачевой, посвященная исследованию финансово-правового аспекта государственной гарантии[[2]](#footnote-3). Акцент в ней сделан на вопросах, раскрывающих суть финансово-правового регулирования и финансово-правового статуса государственной гарантии, рассматриваются отличия государственной гарантии от схожих по форме гражданско-правовых институтов, даются предложения по совершенствованию законодательства, касающиеся порядка исполнения государственных гарантий. В настоящем исследовании автором впервые в науке финансового права дается анализ института публичной гарантии как одного из методов расходования средств публичных финансов в Российской Федерации, исследуется практика использования данного института в период финансового кризиса 2008 года как одного из видов софинансирования государством приоритетных и значимых отраслей экономики и, следовательно, предлагается рассматривать его как одно из направлений государственной финансовой поддержки. Институт государственной поддержки в форме государственных гарантий существует в европейском праве публичных финансов. На основании изучения эффективной практики предоставления государственной помощи в форме государственных гарантий в Евросоюзе автором предлагается ввести институт государственной помощи в форме публичных гарантий в российское финансовое право. Кроме того, в данной работе автором исследуются вопросы муниципальных гарантий; рассмотрены договоры о предоставлении государственных и муниципальных гарантий как правовая основа регламентации гарантий; обосновано неравное положение сторон публичного долгового обязательства по предоставлению гарантии не только и не столько тем, что государство в одностороннем порядке определяет права и обязанности участников отношений по предоставлению государственных гарантий, сколько характером интереса, целью, лежащей в основе отношения по предоставлению государственной или муниципальной гарантии. Автором высказываются предложения по усовершенствованию законодательства в сфере государственных и муниципальных гарантий, касающиеся определения понятия, порядка предоставления и ответственности за предоставление государственных и муниципальных гарантий в Российской Федерации.

В рамках проведенного исследования автором сделаны выводы, развивающие отдельные положения теории бюджетного права, и предложения, направленные на совершенствование механизма предоставления государственных гарантий в Российской Федерации.

**На защиту выносятся следующие положения диссертационного исследования**:

1. публичная гарантия определяется как самостоятельный институт финансового права на основании выявленных особенностей: публичная гарантия является единственным видом публичного обязательства, который не связан с привлечением публичным образованием доходов и используется в качестве метода условного расходования средств соответствующего бюджета;
2. публичную гарантию необходимо рассматривать не только и не столько как форму публичного долга, но и как один из методов осуществления публичных расходов, когда государство софинансирует отдельные сегменты бизнеса, экономики в целях достижения гармоничного развития отдельных регионов, страны в целом. Финансово-правовые нормы, регулирующие предоставление публичных гарантий, не только включаются в институт публичного долга, но и формируют институт публичных расходов, один из методов их осуществления;
3. в основе публичной гарантии лежит публичная цель, определяющая верховенство публично-правового образования в отношении по предоставлению публичной гарантии и относящая данные отношения в предмет финансового права;
4. публичная гарантия – эффективный вид государственной помощи в странах Евросоюза, функционирующий на основе принципов, зафиксированных в наднациональном законодательстве Евросоюза;
5. на национальном уровне в странах Евросоюза регламентация порядка предоставления государственных гарантий осуществляется в Конституциях и принятых на их основе законах о публичных финансах, при этом институт государственных гарантий входит в состав права публичных финансов;
6. предлагается закрепить публичную гарантию не только как форму публичного долга, но и как метод осуществления государственных и муниципальных расходов и установить конкурсную основу предоставления публичных гарантий. Нормы о различных видах софинансирования государством значимых сегментов экономики, бизнеса предлагается объединить в институт государственной помощи и закрепить его в Бюджетном кодексе Российской Федерации в разделе «Расходы бюджетов».

**Научная и практическая значимость результатов диссертационного исследования.** Содержащиеся в работе теоретические выводы и результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе преподавания финансового права, а также в спецкурсах по бюджетному праву, при подготовке учебно-методических рекомендаций, учебников и пособий по курсам «Финансовое право России», «Финансовое право зарубежных стран». Теоретические положения диссертации могут быть положены в основу дальнейших исследований вопросов предоставления государственных и муниципальных гарантий в России и за рубежом.

Многие теоретические положения, а также научно-практические рекомендации могут быть учтены в процессе совершенствования бюджетного законодательства, законодательства об административных правонарушениях в бюджетной сфере, а также реализованы при разработке подзаконных актов Правительством Российской Федерации.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре финансового права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

Ряд диссертационных положений был опубликован в печати, а также использовался автором при проведении семинарских занятий по курсу финансового права.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во **введении** обосновывается актуальность исследования, ставятся главные задачи, определяются основные положения диссертации, выносимые на защиту.

**В Главе I «Государственные и муниципальные гарантии в системе финансового права России»** освещаются вопросы, связанные с научным пониманием сущности государственных и муниципальных гарантий, в частности, исследуется сущность правового и экономического института государственной и муниципальной гарантии, выявляются его особенности, его роль при осуществлении публичной финансовой деятельности, определяется место государственных (муниципальных) гарантий в системе российского финансового права и их финансово-правовая природа.

*В разделе 1 «Место и роль правового и экономического института государственной (муниципальной) гарантии при осуществлении публичной финансовой деятельности»* главы I такие компоненты как государственная и муниципальная гарантия предлагается объединить в единую категорию – публичная гарантия. Отмечается, что до настоящего момента для специалистов по финансовому праву основным являлся обязательственный аспект отношений по предоставлению государственных и муниципальных гарантий. При этом автором подчеркивается, что государственная гарантия, как уже было сказано, является специфической формой государственного (муниципального) долга. Специфической потому, что с правовой точки зрения предоставление государственной гарантии не является основанием для возникновения заемных отношений, в которых участвует государство[[3]](#footnote-4). Государственная гарантия лишь закрепляет обязанность государства, муниципального образования исполнить обязательство должника в случае его ненадлежащего выполнения последним перед третьим лицом. Тем самым объясняется, что говорить о денежном обязательстве государства либо муниципального образования можно лишь на момент неисполнения юридическим лицом гарантированных обязательств. Иными словами, в случае государственной гарантии исполнение гарантированных обязательств носит лишь «вероятностный» характер, в отличие от отношений, где государство выступает заёмщиком и, безусловно, должно исполнить долговое обязательство. Таким образом, долговое обязательство по государственной гарантии предшествует возникновению другого – расходного обязательства, которое может наступить при определенных условиях. Данный вид обязательства отличается от всех других именно тем, что он никак не связан с привлечением публичным образованием доходов. Наоборот, можно говорить о том, что предоставляя государственные гарантии, публичное образование применяет так называемый метод условного расходования средств соответствующего бюджета.

Вместе с тем, предлагается рассматривать публичную гарантию не только и не столько как способ обеспечения исполнения обязательств публично-правового образования, но и как один из методов публичных расходов, когда государство софинансирует отдельные сегменты бизнеса, экономики в целях ускорения экономического развития страны. Финансово-правовые нормы, регулирующие предоставление публичных гарантий, не только включаются в институт публичного долга, но и формируют институт публичных расходов, один из методов их осуществления.

На основании изложенного, автор предлагает рассматривать предоставление публичных гарантий как одно из направлений государственной финансовой поддержки (помощи).

*В разделе 2 «Место государственных (муниципальных) гарантий в системе российского финансового права»* главы I на основании проведенного исследования автор приходит к выводу, что совокупность норм, регулирующих выдачу государственных и муниципальных гарантий, следует рассматривать как особый субинститут бюджетного права, отличающийся от отношений, образующих иные формы публичного долга, по целям существования, количественному и качественному составу участников, удовлетворяющий специфические по своему содержанию и масштабу общественные потребности. При этом отмечается, что нормы, входящие в субинститут публичной гарантии, регулируют общественные отношения, обладающие признаками однородности и обособленности, и в перспективе, в результате грамотного, комплексного законодательного урегулирования оформятся в отдельный институт финансового права, регламентирующий специфический метод осуществления публичных расходов.

*В разделе 3 «Финансово-правовая природа публичной гарантии»* главы I обосновывается самостоятельность субинститута публичной гарантии, его специфика и принадлежность к финансовому праву и финансовому законодательству. Автором приводятся примеры из судебной практики, разбираются решения высших судов. Исследуется понятие публичной цели, определяющей верховенство публично-правового образования и указывающей на отсутствие равенства сторон в отношении по предоставлению публичной гарантии. Основным методом регулирования отношений в сфере предоставления государственных и муниципальных гарантий является императивный метод, то есть метод государственно-властных велений. При этом государственно-властному велению, выраженному в форме закона либо решения соответствующего органа власти о предоставлении государственной либо муниципальной гарантии, всегда сопутствует заключение финансово-правового договора о выдаче государственной (муниципальной) гарантии, выступающего в качестве самостоятельного метода регулирования финансовых правоотношений. На основании изложенного, делается вывод о том, что гражданско-правовая форма явления под названием «гарантия» и совокупность императивного и диспозитивного методов регулирования создает специфическую правовую природу субинститута публичной гарантии, отличающуюся многофункциональным характером и при явном преобладании публичного интереса, затрагивающую частные интересы принципала и бенефициара.

**В главе II «Государственная гарантия: европейский опыт»** выявляются особенности правового регулирования института государственной гарантии в Европейском Союзе на наднациональном и национальном уровнях.

*В разделе 1 «Особенности правового регулирования института государственной гарантии в Европейском Союзе»* главы II исследуются основные наднациональные правовые акты Евросоюза, определяющие государственную гарантию как форму государственной помощи, основные запреты, принципы, порядок, применяемые при предоставлении государственных гарантий в Евросоюзе, изучены практические примеры предоставления государственных гарантий в Евросоюзе, выявлены основные проблемы, с которыми сталкиваются государства-члены и наднациональные органы Евросоюза при предоставлении государственных гарантий, а также существующие методы контроля за порядком предоставления государственных гарантий.

*В разделе 2 «Национальное регулирование отношений по предоставлению государственных гарантий в странах Европы»* главы II рассматриваются особенности регулирования предоставления государственных гарантий на уровне государственного законодательства некоторых стран – членов Евросоюза. Параллельно изучены изменения, которые претерпело бюджетное право стран Евросоюза в конце 1990-х, в результате которых оно вошло в состав права публичных финансов. В разделе освещаются вопросы, касающиеся определения правовой природы института государственных гарантий и его места в праве публичных финансов стран Евросоюза, порядка предоставления государственных гарантий, контроля за их предоставлением.

**В главе III «Актуальные проблемы теории и практики публичных гарантий в Российской Федерации»** рассматривается практика предоставления государственных гарантий в Российской Федерации в период кризиса 2008 года, выявлены основные проблемы, возникающие при их предоставлении, рассмотрено современное правовое регулирование порядка предоставления государственных и муниципальных гарантий в Российской Федерации, высказаны предложения по совершенствованию законодательства в сфере публичных гарантий.

*В разделе 1 «Проблемы предоставления государственных и муниципальных гарантий»* главы III исследуются положительные и отрицательные результаты использования государством государственных гарантий на примере их предоставления в Российской Федерации в период кризиса 2008 года, а также выявляются основные проблемы, возникавшие в процессе их предоставления.

*В разделе 2 «Государственные и муниципальные гарантии: современное правовое регулирование»* главы III рассматриваются основные положения, касающиеся порядка предоставления государственных и муниципальных гарантий, закрепленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также в ведомственных нормативных правовых актах, на основании чего выявляются пробелы в правовом регулировании публичных гарантий в Российской Федерации.

*В разделе 3 «Совершенствование законодательства в сфере публичных гарантий»* главы III автором предлагается закрепить общие правила предоставления государственной помощи в бюджетном законодательстве, в частности, определить формы государственной помощи. Выдвигаются предложения, касающиеся совершенствования законодательного регулирования государственных гарантий в Российской Федерации, порядка их предоставления на конкурсной основе и установления ответственности за нарушение этого порядка.

**В заключении** на основании проведенного исследования автором подводятся итоги и формулируются основные выводы.

**Список литературы** содержит библиографическую информацию диссертационного исследования.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих изданиях, рекомендованных ВАК:**

1. Щенникова И.И. Государственные гарантии в Европейском Союзе: наднациональное регулирование // Евразийский юридический журнал, 2011,№ 5 (36). – 0,37 п.л.
2. Щенникова И.И.Публичная гарантия как правовая и экономическая категория // Законодательство, 2011, № 8. – 0,29 п.л.
3. Щенникова И.И. Финансово-правовая природа публичной гарантии // Законодательство, 2011, № 10. – 0,6 п.л.
1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ, СЗ РФ // 3 августа 1998, № 31,
ст. 3823. [↑](#footnote-ref-2)
2. Грачева И.В. Государственная гарантия: финансово-правовой аспект. Дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Воронеж, 2008, С. 166. [↑](#footnote-ref-3)
3. Финансовое право: учебник, К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского, М., 2006 г. [↑](#footnote-ref-4)