УДК 347.73(470) DOI:10.12737/16818

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИИ

Цареградская Ю. К.[1]

Статья раскрывает содержание понятия «государственный долг», его основные признаки и специфику правового регулирования в России. Основное внимание в работе отводится характеристике государственного долга как источника финансирования дефицитов бюджетов и как вида расхода бюджета.

Ключевые слова: государственный долг, бюджет, финансовое право, долговая политика, дефицит бюджета.

FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC DEBT OF RUSSIA

TSAREGRADSKAYA U.K. – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Financial Law, Kutafin Moscow State University (Russian Federation, Moscow), e-mail: uliacar2008@rambler.ru

The article reveals the concept of «public debt», its main features and specifics of legal regulation in Russia. The main attention is paid to the characteristics of the public debt as a source of financing of budget deficit and as a kind of expenditure budget.

Keywords: public debt, budget, financial law, debt policy, budget deficit.

Институт государственного долга Российской Федерации в структуре федерального бюджета закрепляется и регулируется нормативно-правовыми актами в двух аспектах:

1) как источник финансирования дефицитов бюджетов;

2) как вид расхода бюджетов.

Подобное закрепление и регулирование представлено Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами о бюджете на определенный финансовый год и плановый период. По сравнению с другими зарубежными странами правовое регулирование государственного долга в России прямо не закреплено в Конституции государства.

Необходимо подчеркнуть, что в условиях централизованного управления экономикой механизм обращения государственных долговых обязательств, действовавший в развитых странах, в нашей стране практически отсутствовал. Следует отметит, что финансирование дефицита бюджета совершенно не соответствовало принятым в мировой экономике современным формам управления этим процессом.

В некоторых зарубежных странах, в частности, например, Бельгии, Германии, Швеции и др., в Конституциях государств, финансовая проблематика выделяется как самостоятельный раздел, что указывает на важность и стратегичность отношений в сфере государственного долга, поскольку

Цареградская Юлия Константиновна — кандидат юридических наук., доцент, доцент кафедры финансового права, Московский государственный юридический университет им. Кутафина О.Е. (МГЮА), e-mail: uliacar2008@rambler.ru

правовое регулирование финансовой деятельности государства, в этой сфере осуществляется на конституционном уровне[1]. Изменение экономических и социально-политических ориентиров потребовало существенного пересмотра отношения к использованию государственного долга как одному из важнейших инструментов государственной финансовой политики, что и нашло отражение в современном правовом оформлении данных отношений, а в будущем позволит учитывать и практику законодательного регулирования государственного долга в зарубежных странах.

Государственный долг как источник финансирования дефицитов бюджетов находит свое закрепление в ст. 19 БК РФ, в которой установлен состав бюджетной классификации и одним из элементов данной классификации указаны источники финансирования дефицитов бюджетов, раскрываемые ст. 23 БК РФ [2]. Из анализа данной статьи видно, что источники финансирования дефицитов бюджетов делятся на две группы — внутренние и внешние.

Конкретный перечень статей источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом или решением о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета на определенный период, в частности финансовый год. Статья 17 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» указывает, что источники финансирования на 2015 год и на плановый период закреплены в приложениях к данному Закону. Приложение 42 к Закону содержит перечень источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2015 год, согласно которому:

1) источники внутреннего финансирования дефицита представлены:

- разницей между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

- изменениями остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года, в частности: изменением остатков средств Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, иными источниками внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

2) источники внешнего финансирования дефицита:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;

- иные источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета[3].

Общая сумма источников финансирования дефицита федерального бюджета на этот год составляет 2 675 308 012,3 тыс. руб., из которых: внутренние – 3 025 180 669,6 тыс. руб., а внешние − 349 872 657,3 тыс. руб.[4] Исходя из этого видно, что в 2015 году источники финансирования дефицита федерального бюджета представлены не всем перечнем, предусмотренным в Бюджетном кодексе

[1] См.: Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. — М., 2002 — С. 3.

[2] См.: Бюджетный кодекс РФ //Собрание законодательства РФ. — 1998.— №. 31. — Ст. 3823.

[3] 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.

[4] См.: там же.

Российской Федерации, а несколькими, касающимися размещения государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана как в валюте РФ, так и в иностранной валюте, а также кредитов иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц.

Следовательно, данное подразделение источников на две группы обусловило видовую классификацию государственного долга, которая будет рассмотрена в дальнейшем при характеристике долга как вида расхода бюджета.

Второй аспект государственного долга Российской Федерации, представленный бюджетным законодательством (Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами о бюджете на определенный финансовый год и плановый период) характеризует его в структуре федерального бюджета как вид расхода, хотя анализ нормы, закрепляющей определение расходов, не указывает, что государственный долг входит в это понятие. Статья 6 БК РФ, раскрывая расходы бюджета, определяет их как выплачиваемые денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетным законодательством[1].

Как было указано выше, источниками финансирования дефицита бюджета выступают именно те средства, которые образуют государственный долг. Однако, проводя анализ дальнейших статей БК РФ, можно увидеть, что в классификации расходов бюджета, представленной в п.3 ст.21 БК РФ, закрепляется в качестве одного из видов расходов обслуживание государственного и муниципального долга, которое взможно по двум направлениям: обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга; обслуживание государственного внешнего долга.

Данный вид расходов законодательно был закреплен в Бюджетном кодексе РФ в 2010г. Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» от 30.09.2010 №245-ФЗ2. Закрепленное положение начало распространяться на правоотношения, возникающие при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы РФ, начиная с бюджетов на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов.

В связи с 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-Ф 33. Действие данного положения федерального закона распространилось к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов в отношении групп видов расходов.

Исходя из этого, приходим к выводу, что материальные нормы бюджетного законодательства не закрепляют государственный долг как вид расходов бюджета, а процессуальные нормы указывают на тот факт, что данный институт можно рассматривать в этом качестве. Непосредственное финансово-правовое регулирование института государственного долга на сегодняшний день осуществляется

---

[1] См.: Бюджетный кодекс РФ.//Собрание законодательства РФ. — 1998. — №.31. — Ст. 3823.

[2] См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты РФ от 30.09.2010 №245-ФЗ // СЗ РФ. — 2010. — №4. — Ст.4971.

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

главой 14 БК РФ «Государственный и муниципальный долг», регулирующей понятие, структуру, виды, особенности прекращения долговых обязательств, управление государственным долгом. Многие положения данной главы претерпели существенные изменения с 2007 года, вследствие корректировки правового регулирования данного института.

В настоящее время ст. 97 БК РФ определяет государственный долг Российской Федерации совокупностью долговых обязательств Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникших в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговых обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговым обязательствам, возникшим в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц[1].

Обратившись к тексту Бюджетного кодекса РФ, в редакции Федерального закона от 05.08.2000 № 116-ФЗ, утратившим силу, увидим иное определение государственного долга Российской Федерации, включающее в себя долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией[2]. Данное определение не содержало в структуре государственного долга долговых обязательств Российской Федерации перед субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Следовательно, законодатель расширил структуру государственного долга Российской Федерации, включив в него еще и долговые обязательства перед субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Сущностная характеристика государственного долга позволяет обозначить его основные признаки на современном этапе:

-государственно-властный характер, проявляющийся в том, что в качестве обязательного субъекта долговых отношений выступает государство;

-императивность, заключающаяся в том, что основным методом регулирования отношений в области государственного долга является императивный метод;

-возвратность, поскольку источником погашения долга являются финансовые ресурсы государственного бюджета;

-гарантированность погашения долга всем имуществом государства, составляющим государственную казну. Кроме того, дополнительной гарантией может выступать реализация исключительного права государства на денежную эмиссию.

Исходя из выявленных признаков государственного долга, считаем целесообразным сформулировать следующее понятие: «Государственный долг – юридическая форма финансового обязательства общественно-территориального субъекта, являющаяся финансово-правовым следствием кредитных отношений, обладающая специфическими признаками».

Если обратиться к финансово-правовой науке России дореволюционного периода в контексте характеристики специфики государственного долга в рамках бюджета, можно увидеть схожие современным признаки долга:

1. В долговых отношениях государство всегда имеет верховенство, несмотря на то, что оно является заемщиком (должником), а не кредитором. Следовательно, кредитор не всегда может

[1]Бюджетный кодекс РФ//Собрание законодательства РФ. — 1998. №. 31. Ст. 3823.

[2]См.: О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 №116-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — №. 32. — Ст. 3339.

реализовать права по применению мер принуждения, предоставляемых ему в случае недобросовестности должника.

2. Средства, привлекаемые государством в рамках государственного долга, чаще всего, не участвуют в материальном производстве, а расходуются на покрытие бюджетного дефицита, что напрямую закрепляется законодательством. Погашение долга и процентов по нему осуществляется посредством налогов или привлечения новых займов.

3. В основу возникновения отношений в рамках государственного долга не всегда закладывается принцип диспозитивности, имеют место и элементы принуждения при привлечении денежных средств. Например, государственные займы, выпущенные в годы Великой Отечественной войны в СССР и размещавшиеся среди населения по подписке. Хотя некоторые зарубежные исследователи отмечали, что подписка на государственные облигации по своей сути является договором присоединения, однако свобода выбора кредитора все же является только теоретической в данных условиях[1].

4. Результат государственных кредитных операций представлен государственным долгом, являющимся объектом финансовых правоотношений, регулирующихся бюджетным законодательством[2].

Таким образом, рассматривая государственный долг в рамках бюджетной системы, следует отметить:

- существует преемственность финансово-правового регулирования государственного долга в России, проявляющаяся в специфике его структуры и видах.

- имеются причины недостаточно эффективного использования инструмента государственного долга для решения задач экономического развития страны. К ним относятся сложность и многообразие отношений государственного долга, их тесная взаимосвязь с различными факторами экономического, политического и социального характера;

- проблема состоит в отсутствии адекватной правовой формы регулирования отношений государственного долга, в достаточной степени учитывающей закономерности и сложный характер рассматриваемых отношений. Поэтому право должно служить средством упорядочивания отношений государственного долга и повышения эффективности применения инструмента государственного долга в решении государственных задач.

Библиография / References:

1. Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. – М.: СПАРК, 2002. – 37 с.
2. Орлов М.Ф. О государственном кредите. – М.: тип. Авг. Семена, 1833. – 293 с.
3. Слуцкий М.И. Популярные лекции по финансовому праву. – СПб: Типо-Литография А.М. Вольфа, 1902 –157с.
4. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. – СПб: Изд. Д.Е. Кожанчиков,1894. – 607 с.
5. Muzellec R. Finance Public. – 10-e ed. – N.Y. – 1997. – 310 p.

1. Kozyrin, A.N. (2002) Publichnye finansy: vzaimodeistvie gosudarstva i obshchestva [Public Finance: the interaction of state and society]. – M.: SPARK. – 37 p. (In Russ.)
2. Orlov, M.F. (1833) O gosudarstvennom kredite [On state loan]. – M.: tip. Avg. Semena. – 293 p. (In Russ.)
3. Slutskii, M.I.(1902) Populiarnye lektsii po finansovomu pravu [Popular lectures on financial law]. – SPb: Tipo-Litografiia A.M. Vol'fa. – 157 p. (In Russ.)
4. Khodskii, L.V. (1894) Osnovy gosudarstvennogo khoziaistva [Fundamentals of the state economy]. – SPb: Izd. D.E. Kozhanchikov. – 607 p. (In Russ.)

[1] См.: Muzellec R. Finance Public. 10-e ed. 1997. P. 273 - 274.

[2] См.: Орлов М.Ф. О государственном кредите.//У истоков финансового права. Под ред. проф. А.Н. Козырина — М., 1998. — Т. 1. — С. 302.; Слуцкий М.И. Популярные лекции по финансовому праву. — СПб.,1902. — С.69; Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. — СПб.,1894. С. 424.