

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЙ ПУБЛИЧНОГО ДОЛГА И КРЕДИТА

© 2012 г. Екатерина Владимировна Соловова¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются некоторые базисные основы понятий государственного долга и кредита на примере работ современных российских ученых. Дефиниция государственного долга и кредита является отправной точкой комплексного анализа данных институтов, играющих значительную роль в экономической и хозяйственной жизни страны. Кроме того, при отсутствии четко установленного понятийного аппарата невозможна дальнейшая перспектива изучения рассматриваемых механизмов.

Annotation: the article covers several main issues connected with definitions of national debt and credit on the basis of modern Russian authors' works. The determination of government debt and credit is the starting point for complex analysis of the present institutes which play the significant role in the economic life of the country. Moreover the lack of unambiguously stated conceptual framework makes further research concerning the present questions impossible.

Ключевые слова: государственный кредит, заем, публичный долг, заемщик, кредитор, гарант, финансово-правовая категория, сумма задолженности, начисленные проценты.

Key words: government credit, loan, public debt, debtor, creditor, guarantor, financial-legal category, total debt, accrued interests.

На протяжении XIX–XX вв. учеными анализировались вопросы, связанные с понятиями *публичного долга и кредита*². Рассматривались также возможность привлечения государством заемных средств, способы, особенности, последствия, цели. В течение длительного периода времени не было высказано единого мнения относительно целесообразности и необходимости использования рассматриваемого механизма получения государством дополнительного финансирования³.

В процессе развития экономики, межгосударственных денежных отношений привлечение средств в качестве кредита становится неотъемлемой частью экономической политики каждой страны. Публичный кредит – обязательный инструмент, необходимый государству для финансирования стоящих перед ним целей и задач. Помимо обсуждения роли публичного кредита и долга в экономической жизни каждой страны учеными анализировались и общетеоретические вопросы, такие как определение данных понятий, рассмотрение их в экономическом и правовом аспектах, проведение параллели между такими терминами, как “государствен-

ный долг, кредит, заем”, “соотношение государственного и муниципального долга, публичного и частного кредита”⁴. В настоящее время сформирована мощная теоретическая база, позволяющая провести подробный анализ данных явлений. Отметим, что отсутствие единого мнения по многим аспектам свидетельствует о необходимости дальнейшей проработки и закрепления отдельных положений на законодательном уровне.

При рассмотрении понятий публичного кредита и долга следует подчеркнуть, что они являются взаимозависимыми явлениями, поэтому очень часто наукой финансового права использовались как равнозначные. Несмотря на общепринятый подход, в ряде исследований неоднократно указывалось на необходимость разграничения данных понятий и утверждалось, что они соотносятся как причина и следствие, поскольку публичный долг – результат возникновения кредитных отношений с участием публичных образований, а кредит, в свою очередь, – его неотъемлемая составляющая. Таким образом, эти понятия хотя и являются взаимообусловленными, употребление их в качестве абсолютно равнозначных представляется не совсем верным.

Большинством авторов предлагается определение именно государственного (муниципального), а не публичного долга и кредита. Высказывается мнение о том, что “общее в природе и правовом регулировании государственного и муниципального кредита” позволяет использовать термины “публичный (т.е. государственный и муниципальный) кредит” и “публичный долг”⁵. Соответственно, термин “публичный долг

¹ Аспирантка МГИМО (У) МИД России (E-mail: katherine777@mail.ru).

² См.: Орлов М.Ф. О государственном кредите. М., 1832; Горлов И. Теория финансов. Казань, 1841; Брежский Н. Государственные долги России. СПб., 1884; Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. Введение. Ярославль, 1889; Мигулин П.П. Русский государственный кредит. М., 1899; Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства: Пособие по финансовой науке. СПб., 1901; Иловыйский С.И. Учебник финансового права. М., 1904; Янжул И.И. Финансовая наука. М., 1904; Озеров И.Х. Основы финансовой науки. М., 1908; Боголепов М.И. Государственный долг (К теории государственного кредита). Типологический очерк. СПб., 1910; Твердохлебов В.Н. Государственный долг. Л., 1924; Цыткин С.Д. Правовое регулирование государственного кредита в СССР. М., 1977.

³ См.: Орлов М.Ф. Указ. соч.; Горлов И. Указ. соч.; Брежский Н. Указ. соч.; Боголепов М.И. Указ. соч.; Твердохлебов В.Н. Указ. соч.

⁴ См.: Орлов М.Ф. Указ. соч.; Боголепов М.И. Указ. соч.; Твердохлебов В.Н. Указ. соч.; Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева, О.О. Петрушевского. СПб., 1890–1907.

⁵ Покачолова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2007. С. 50, 51; Финансовое право России. Учебн. пос. / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2011. С. 321.

и кредит” представляется более широким, объединяющим в себе такие понятия, как “государственный и муниципальный долг”, “государственный и муниципальный кредит”.

По мнению Ю.А. Данилова, государственный долг может быть определен как общая сумма задолженности “государственной власти разного уровня перед другими секторами народного хозяйства. В общую сумму государственного долга включается сумма задолженности одного государственного органа перед другим”. Кроме того, дается отдельное определение долга, который “может возникнуть в будущем вследствие наличия обязательств государственной власти по гарантированию обязательств третьих лиц”⁶. Несмотря на то, что в данном случае долг рассматривается только как заимствования у внутренних кредиторов, а не у внешних, государства-заемщики нередко прибегают к заимствованиям и из внешних источников, т.е. у иностранных государств, международных организаций. Интересно, что автором отдельно дается определение долга как потенциальной задолженности, которая может возникнуть в будущем в случае, когда государство выступает в роли гаранта. Иными словами, в случае неисполнения страной-должником своих обязательств по оплате кредита гарант будет обязан осуществить соответствующие выплаты, в результате чего у него появляется долг. При этом на момент гарантирования кредита не известно, сможет ли заемщик выплатить полученные средства в установленный срок и возникнет ли у гаранта долг, т.е. обязательство по возврату суммы займа, при неисполнении должником своей обязанности. Именно поэтому Ю.А. Данилов отмечает, что долг “может возникнуть”, а не “возникает”. Установление данного определения представляется в достаточной степени обоснованным, поскольку в правоотношениях, возникающих вследствие привлечения заемных средств, государство может выступать в роли не только заемщика, но и гаранта. Следует подчеркнуть, что государство также может выступать и в качестве кредитора, но анализируемое определение не охватывает данного аспекта.

Другие авторы рассматривают государственный долг в качестве результата реализации публичного кредита, определяя публичный долг с материальной точки зрения как “общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам”⁷. В данном случае особое внимание уделяется именно материальной сущности института государственного долга, что также является вполне обоснованным утверждением, поскольку кредит (как государственный, так и частный) представляет собой сумму заимствованных средств и начисленные на них проценты.

Несколько иной подход предлагает Е.В. Покачалова, которая исследует термин как “публичный долг”, так и “государственный долг”. “Публичный долг – это финансово-правовая категория, базирующаяся на экономическом содержании государственного (муниципального) кредита, представляющая юридическую форму финансового обязательства публично-территориального образования”⁸. Интересно, что понятие публичного долга дается через призму государственного (муниципального) кредита. Из данного определения следует, что публичный долг изначально базируется на понятии кредита. Таким образом, данные категории являются взаи-

мосвязанными, взаимозависимыми и не могут возникать и существовать обособленно друг от друга. Необходимо подчеркнуть, что предложенное определение акцентирует внимание на экономической составляющей анализируемого понятия. Публичный долг определяется как финансово-правовая категория, что представляется вполне обоснованным ввиду тесной связи рассматриваемого института с экономикой. В то же время нельзя не акцентировать внимания и на правовой составляющей рассматриваемой категории, поскольку условия предоставления, погашения и обслуживания публичного долга находятся исключительно в рамках правового поля, т.е. урегулированы на уровне внутреннего законодательства, международных соглашений и заключаемых в каждом конкретном случае договоров.

Помимо понятия публичного долга Е.В. Покачалова предлагает также определение государственного долга. Одной из наиболее комплексных дефиниций, предложенных ею, является следующая: государственный долг – это “установленная либо санкционированная государством совокупность всех видов задолженностей, закрепленных бюджетным законодательством в виде долговых обязательств, перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, возникших в ходе финансово-кредитной деятельности, осуществляемой в качестве заемщика или гаранта в целях достижения сбалансированности бюджета и других публичных интересов, при полном и безусловном их обеспечении всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну”⁹. Как верно указано в данном определении, предоставление/получение средств в заем должно быть предварительно одобрено государством. Данное положение представляется вполне обоснованным, поскольку соответствующее решение должно приниматься в зависимости от состояния экономики как на момент такого предоставления/получения, так и в зависимости от прогнозируемых показателей. При этом долг есть общая масса кредитных средств, получаемых как внутри страны, так и из внешних источников. Как было указано выше, в качестве кредиторов могут выступать не только резиденты государства-заемщика, но и иностранные государства и международные организации. В предложенном определении подчеркивается, что задолженность возникает в результате проведения и осуществления различных программ, требующих дополнительного финансирования. Кроме того, она может явиться результатом ранее проведенной финансово-кредитной политики. Например, в случае привлечения средств в будущем могут потребоваться дополнительные ресурсы для обслуживания и погашения возникшего долга. Привлечение дополнительных денежных ресурсов может быть необходимо и в целях достижения сбалансированности бюджета. Отметим, что в данном определении подчеркивается обеспеченность такого рода задолженности всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, что обуславливает беззалоговый характер предоставления государственного кредита.

Таким образом, из анализа понятий “государственный долг” и “публичный долг” можно сделать вывод о наличии различных подходов к их определению. Каждый из предложенных авторами вариантов имеет свои особенности, акцентирует внимание на различных элементах, что вполне объяснимо ввиду их сложности и комплексности. Независимо от предложенных формулировок учеными выделяются общие черты: публичный долг есть возник-

⁶ Данилов Ю.А. Рынки государственного долга. Мировые тенденции и российская практика. М., 2002. С. 21.

⁷ Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. Учебн.-метод. комплекс. М., 2005. С. 332.

⁸ Покачалова Е.В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. М., 2007. С. 50.

⁹ Там же. С. 42.

шая сумма задолженности, включая начисленные на нее проценты, предоставление/получение которой происходит согласно волеизъявлению государства на установленных условиях, а также урегулированные соответствующими нормами законодательства отношения, обусловленные предоставлением, обслуживанием и возвратом заемных средств. При этом государство является обязательным участником рассматриваемых правоотношений, выступая в роли должника, кредитора или гаранта. В то же время следует отметить, что понятие публичного долга не может рассматриваться обособленно от понятия публичного кредита, поскольку указанные элементы являются взаимосвязанными. В связи с этим необходимо отдельно проанализировать понятие публичного кредита.

Так, многие авторы выделяют его экономический и правовой аспекты. Как указывает А.К. Саркисов¹⁰, кредит представляет собой сложную экономико-правовую категорию, имеющую двойственную природу. С экономической точки зрения публичный кредит является одной из форм движения ссудного капитала. При этом в экономической теории ссудный капитал традиционно рассматривается как «совокупность денежных средств, на возвратной основе передаваемых во временное пользование за плату в виде процента»¹¹. Предложенная позиция в полной мере обоснованна и логична, поскольку кредит (как публичный, так и частный) – это фиксированная сумма, предоставляемая на предварительно согласованных условиях на установленный срок.

Несколько иное определение публичного кредита дают другие авторы. Так, рассматривая данное понятие как экономическую категорию, они определяют его как «систему экономических денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством и муниципальными образованиями на добровольных и платных началах для временного использования свободных денежных средств юридических и физических лиц в целях формирования ссудного фонда»¹², т.е. особо подчеркивается денежный характер отношений. Интересно, что в данном случае кредит определяется как система отношений, что вполне целесообразно, поскольку в случае необходимости привлечения средств в кредит государство-заемщик вступает в отношения с кредитором, цель которых – предоставление денежных средств на определенных сторонами условиях.

Некоторые авторы, анализируя рассматриваемый термин как экономическую категорию, основываются на несколько отличном подходе, а именно: определяют публичный кредит как «систему денежных отношений, возникающих в связи с привлечением государством на добровольных основах для использования временно свободных денежных средств граждан и хозяйствующих субъектов»¹³, т.е. акцентируется внимание на денежном характере кредита. Предложенная формулировка является логичной, поскольку кредит – это определенная денежная сумма, перечисляемая кредитором заемщику на согласованных условиях.

Отдельные авторы, напротив, дают более широкую дефиницию, согласно которой публичный кредит определяется

как «определенный вид общественных отношений, связанных с движением стоимости на условиях возвратности»¹⁴, т.е. данное понятие включает в себя всю совокупность общественных отношений, возникающих в связи с движением заемных средств. При этом (в отличие от рассмотренного выше определения) не отмечается исключительно денежный характер отношений. Интересен вопрос о движении именно «стоимости», поскольку данное понятие может быть определено как: «1) цена товара; 2) затраты денежных средств на приобретение товара, на выполнение работ и услуг, на получение благ; 3) в трудовой теории стоимости – овеществленный в товаре труд»¹⁵. В данном случае, принимая во внимание приведенную дефиницию, возможно утверждать, что публичный кредит является затратами денежных средств на приобретение товаров для государственных нужд или оплаты каких-либо услуг.

В то же время публичный кредит – это и правовая категория, предусмотренная нормами финансового, международного, конституционного, административного и гражданского права, которые регламентируют основные положения, касающиеся предоставления подобного рода кредитов, порядка погашения, управления долгом, и иные аналогичные вопросы. Так, Н.И. Химичева и Е.В. Покачалова рассматривают публичный кредит как «урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями свободных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, срочности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения»¹⁶. Исходя из данного определения, можно сделать вывод о том, что указанные отношения урегулированы правовыми нормами, что, бесспорно, верно, поскольку порядок привлечения и возврата заемных средств, условия обслуживания публичного долга, возникающего вследствие получения кредита, урегулированы на уровне законодательных актов. Другие авторы, рассматривая публичный кредит как правовую категорию, определяют его как «самостоятельный институт финансового права, совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц., а также предоставления государством денежных средств в кредит зарубежным государствам и иным субъектам международного права»¹⁷. В анализируемой дефиниции делается акцент на правовой урегулированности возникающих отношений. Следует обратить внимание, что публичный кредит рассматривается как отдельный институт финансового права, т.е. как обособленная группа норм права, регулирующих определенный комплекс однородных, взаимосвязанных отношений, а именно: отношений по получению и предоставлению государствами и муниципальными образованиями денежных средств на условиях добровольности, срочности, возвратности и возмездности. Необходимо отметить, что указанные нормы отличаются государственным властным характером, что обусловлено обязательным участием государства в подобного рода отношениях.

Как видно из приведенных выше определений, понятия публичного кредита в экономическом и правовом аспектах

¹⁰ См.: Саркисов А.К. Финансово-правовое регулирование государственного кредита в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 68–78.

¹¹ Свиридов О.Ю. Деньги, кредит, банки. Учебн. пос. М., 2004. С. 56.

¹² Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Указ. соч. С. 331.

¹³ Финансовое право. Учеб. / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2004. С. 304.

¹⁴ Деньги, кредит, банки. Учеб. / Под ред. Г.Н. Белоглазовой. М., 2007. С. 185.

¹⁵ Современный экономический словарь / Под ред. Б.А. Райзберга, Л.Ш. Лозовского, Е.Б. Стародубцевой. М., 2006. С. 347.

¹⁶ Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Указ. соч. С. 331.

¹⁷ Финансовое право. Учеб. / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. С. 304.

близки друг к другу, имея лишь некоторые отличительные черты. Так, рассматривая данный термин с экономической точки зрения, авторы определяют его как сумму долговых обязательств, подчеркивают особый характер отношений, складывающийся в результате возникновения кредита, и его отличительные признаки экономического характера, такие как возвратность, возмездность, т.е. обязательное начисление процентов, срочность, добровольность. В правовом аспекте авторы акцентируют внимание на нормативно-правовой урегулированности складывающихся отношений, особо выделяют значение нормативно-правовых актов, закрепляющих определение данного института, а также основные вопросы регулирования и управления.

В результате анализа вышеуказанных определений можно сделать вывод, что, несмотря на существующие различия рассмотрения категории публичного кредита и долга, в том числе их аспектов, прослеживается единство взглядов относительно направленности данных отношений на привлечение или предоставление денежных средств государством или муниципальным образованием с целью финансирования стоящих перед ними целей и задач, а также покрытия бюджетного дефицита на принципах добровольности, платности, срочности и возвратности. Указанные отношения урегулированы соответствующими нормативными правовыми актами, устанавливающими основные правила предоставления либо получения такого рода займа, возврата полученных в кредит средств и начисленных на них процентов, а также обслуживания возникающего долга. Очевидно, что понятие «публичный кредит» неотделимо от понятия «публичный долг», несмотря на различные определения анализируемых институтов, поскольку данные отношения не могут существовать обособленно друг от друга, являются взаимозависимыми и взаимодополняемыми.

Анализируя вопросы, связанные с определением государственного кредита, следует отметить, что нередко в качестве взаимозаменяемых употребляются такие термины, как «кредит» и «займ». Такой подход недостаточно верный, несмотря на отсутствие четких дефиниций, позволяющих выделить их характерные черты и особенности. Согласно определению, приведенному в Российской юридической энциклопедии, кредит (лат. *creditum* – ссуда) – заем, предоставляемый в денежной форме на условиях возвратности и, как правило, платности (в виде процентов за пользование кредитом)¹⁸. Данное определение наглядно показывает, что одно понятие «кредит» определяется через другое – «заем», т.е. данные термины употребляются как взаимозаменяемые.

Однако не все авторы придерживаются такого мнения. Так, например, при рассмотрении данного вопроса В.Г. Залевский отмечает, что понятия «государственный кредит» и «государственный заем» тесно переплелись в отечественной науке и практике уже с конца XVIII – начала XIX в.¹⁹ Данное утверждение обусловлено отсутствием четкого разграничения указанных терминов как в законодательстве, так и в теории. Несмотря на это, следует отметить, что изначально термин «государственный заем» имел более конкретное содержание и в официальных актах той эпохи, посвященных привлечению денежных средств в казну, использовался именно он. В то же время термин «государственный кредит» объединял все долговые обязательства государства, включая

эмиссию денежных знаков²⁰. Как отмечает В.Г. Залевский, подобный подход, при котором отсутствовало законодательное закрепление значения терминов «государственный кредит» и «государственный заем», привел к тому, что указанные термины употреблялись как равнозначные или взаимозаменяемые. Эта традиция сохранилась и в советский период.

С течением времени значение этих понятий изменялось. Так, государственным кредитом стали именовать отношения по привлечению временно свободных средств населения во вклады в сберегательных кассах²¹, дополнительное финансирование общественных потребностей сверх текущих расходов государства²². Но данное положение так и не было зафиксировано в каких-либо законодательных актах. Таким образом, значение терминов «государственный кредит» и «государственный заем» постоянно модифицировалось, изменялось, получало новое содержание, но в то же время они так и не были конкретизированы.

Законодательство Российской Федерации содержит определение такого понятия, как «государственный заем». Согласно ст. 817 ГК РФ по договору государственного займа заемщиком выступают Российская Федерация, субъект Федерации, а заимодавцем – гражданин или юридическое лицо. Из указанного выше определения государственного займа следует вывод, что в подобного рода отношениях государство выступает в качестве должника. Существует также ряд договоров, в которых государство выступает как кредитор. При этом в аналогичных случаях применим другой термин, а именно: согласно ст. 122 БК РФ государственный финансовый кредит есть форма бюджетного кредита, при которой Российская Федерация предоставляет денежные средства иностранному заемщику. В соответствии с данной нормой в настоящий момент область применения термина «государственный кредит» ограничена отношениями по предоставлению государством денежных средств иностранным государствам, юридическим лицам и международным организациям, в то время как термин «заем» больше применим к правоотношениям, в которых Российская Федерация выступает в роли должника. Особо необходимо обратить внимание на отсутствие законодательно установленного определения термина «государственный кредит». Кроме того, крайне мало работ, посвященных или затрагивающих данный вопрос.

Таким образом, на сегодняшний день нет законодательного закрепления термина «государственный кредит» (в отличие от термина «государственный заем»). Теория также не проводит глубокого анализа рассматриваемой проблемы, т.е. нет достаточных теоретических или практических выкладок, позволяющих провести четкое разграничение данных понятий, не установлены их отличительные черты, характерные признаки, особенности. Принимая во внимание все вышесказанное, можно сделать вывод о том, что в настоящее время употребление рассматриваемых терминов как равнозначных представляется допустимым ввиду отсутствия официального закрепления подробных, однозначных, разграничивающих их определений.

Итак, *публичный кредит* – это сложный финансовый механизм, посредством которого государство привлекает

¹⁸ См.: Российская юридическая энциклопедия / Гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1999. С. 477.

¹⁹ См.: Залевский В.Г. Проблема соотношения терминов «государственный кредит» и «государственный заем» в теории и законодательстве // Законодательство. 2002. № 1. С. 10.

²⁰ См.: Свод законов Российской Империи. В 16-ти т. Т. XI. Ч. II. Кредитный устав / Сост. А.М. Нюренберг. М., 1910. С. 247.

²¹ См.: Цыткин С.Д. Правовое регулирование государственного кредита в СССР. М., 1977. С. 4.

²² См.: Вавилов Ю.Я. Государственный кредит: прошлое и настоящее. М., 1992. С. 73.

дополнительные средства в целях финансирования своих потребностей, а также покрытия бюджетного дефицита. При этом средства, привлеченные подобным образом, влияют на всю экономику государства, выступая в зависимости от конкретных условий в роли стимулирующего или сдерживающего фактора.

Как было отмечено выше, *публичный кредит* – особый элемент финансовой системы, обладающий рядом отли-

чительных черт и признаков, выполняющий совокупность функций, влияющих на экономику государства, выступающего в роли заемщика, кредитора или гаранта. Публичный кредит и долг являются неотъемлемыми и необходимыми элементами функционирования и развития экономики любого современного государства, имеющими свои характерные признаки и черты и нуждающимися в дальнейшем правовом урегулировании.