

УДК 347.73

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2020 г. Р. В. Бобринев

*Кемеровский институт (филиал) Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова*

E-mail: bobrinev.ruslan@mail.ru

Поступила в редакцию 15.01.2019 г.

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы федеральных государственных заимствований, а также тенденции развития института государственного кредита в условиях непрекращающегося санкционного давления, направленного на экономическое ослабление России. Делается вывод о неизбежности регулярного вступления Российской Федерации в отношения по государственному кредиту. При этом, учитывая снижение спроса на свои долговые инструменты со стороны внешних инвесторов, а также сокращение инвестиционных возможностей у национальных корпоративных займодателей, государство проводит финансовую политику, направленную на вовлечение в отношения по государственному кредиту населения России. Обосновывается также тезис о том, что дефицит федерального бюджета не является безусловным фактором, влекущим необходимость осуществления государственных заимствований.

Ключевые слова: государственный кредит, государственные заимствования, государственный долг, федеральный бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, дефицит бюджета, бюджетная сбалансированность, финансовая грамотность, государственные ценные бумаги.

Цитирование: Бобринев Р.В. Государственные заимствования в современных условиях // Государство и право. 2020. № 2. С. 97–106.

DOI: 10.31857/S013207690008547-3

STATE BORROWINGS IN MODERN CONDITIONS

© 2020 R. V. Bobrinev

Kemerovo Institute (branch) of Plehanov Russian Economic University

E-mail: bobrinev.ruslan@mail.ru

Received 15.01.2019

Abstract. The article deals with the issues of federal government borrowing, as well as the development trends of the institute of state credit under conditions of unceasing sanctions pressure, aimed at the economic weakening of Russia. The conclusion is made about the inevitability of the regular entry of the Russian Federation into relations on the state loan. At the same time, given the decline in demand for its debt instruments from outside investors, as well as the reduction of investment opportunities from national corporate lenders, the state pursues a financial policy aimed at involving the population of Russia in relations on the state loan. It also substantiates the thesis that the deficit of the federal budget is not an absolute factor entailing the need for public borrowing.

Key words: government loan, government borrowing, government debt, federal budget, budget revenues, budget expenditures, budget deficit, budget balance, financial literacy, government securities.

For citation: Bobrinev, R.V. (2020). State borrowings in modern conditions // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 97–106.

Выполнение задач и функций государства, а также местного самоуправления требует обеспечения соответствующими финансовыми ресурсами. Поэтому в собственность публично-правовых образований регулярно направляется часть национального дохода страны в виде различных денежных платежей и поступлений. В результате этого органы государственной власти и органы местного самоуправления располагают собственными доходами, распоряжение которыми должно обеспечивать решение стоящих перед ними задач и выполнение возложенных на них функций¹. Такие доходы являются централизованными, аккумуляция которых за счет использования налогового и неналогового методов, осуществляется в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации.

Под доходами бюджета в Бюджетном кодексе РФ понимаются поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. В свою очередь, расходы бюджета определены как выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся, согласно БК РФ, источниками финансирования дефицита бюджета. Превышение расходов бюджета над его доходами образует дефицит бюджета (ст. 6 БК РФ). Таким образом, дефицит бюджета представляет собой результат сопоставления не всех, а только собственных доходов и расходов бюджета, в результате которого определяется чистый финансовый результат бюджетного плана.

Бюджетный дефицит присущ многим экономически развитым и развивающимся государствам, что для современных условий хозяйствования, если не норма, то уж точно не повод для озабоченности, за исключением случаев, когда размер дефицита превышает установленные ограничения.

Например, в 2018 г. дефицит бюджета США составил почти 779 млрд долл., Великобритании 42.6 млрд фунтов стерлингов (59.3 млрд долл.). Дефицитными бюджетами обладают входящие в Европейский Союз государства, такие как Франция, Италия, Испания. Существование дефицита бюджета заставляет правительства задумываться о способах его покрытия, в числе которых денежная эмиссия, средства резервного фонда, продажа государственного имущества, повышение или введение новых налоговых и неналоговых платежей, государственные заимствования.

Наличие дефицита бюджета рассматривается в качестве первопричины к осуществлению государственных (внутренних и внешних) заимствований. Именно дефицит государственного бюджета,

усилившийся в связи с вступлением России в Первую мировую войну, потребовал от государства ежегодного привлечения колоссальных денежных займов. В 20-е годы прошлого столетия дефицит государственного бюджета на треть покрывался кредитными операциями.

После распада СССР главными источниками финансирования дефицита бюджета также выступали заемные средства. Так, в Федеральном законе от 1 июля 1994 г. № 9-ФЗ «О федеральном бюджете на 1994 год» при дефиците в размере 36% от суммы расходов федерального бюджета значительная часть дефицита обеспечивалась кредитами Центрального банка РФ, а также иностранных государств и международных финансовых организаций.

В период с 2010 по 2017 г. все принятые на федеральном уровне бюджеты являлись дефицитными². Для покрытия предусмотренных ими расходов использовались как внутренние, так и внешние источники финансирования бюджетного дефицита. Причем с каждым годом суммы государственных заимствований увеличивались с преобладанием в них внутренних источников финансирования бюджетного дефицита.

К примеру, в федеральном бюджете на 2010 г. при дефиците в 2381.468 млрд руб. верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2011 г. был установлен в сумме 3499.198 млрд руб., а государственного внешнего долга — в сумме 53 млрд долл. (41.7 млрд евро). В 2017 г. при меньшем дефиците, составившем 2008.086 млрд руб., верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2018 г. был установлен в сумме 9276.418 млрд руб., а государственного внешнего долга — в сумме 51.8 млрд долл. (45 млрд евро).

Во многом это было связано со значительным увеличением расходов на укрепление обороноспособности страны.

Одновременно с ростом внутренних добровольных изъятий временно свободных денежных средств населения и организаций происходило последовательное снижение уровня инфляции (потребительских цен) с 8% в 2010 г. до 3.2% в 2017 г. (за исключением 2015 г., в котором уровень инфляции был установлен в 12.2%). Таким образом, государство не только получало необходимые для выполнения своих функций денежные средства, но

¹ См.: *Бобринев Р.В.* Финансовое право: учеб. пособие для студ. вузов всех форм обучения. Кемерово, 2016. С. 111.

² На федеральном уровне дефицит бюджета утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и определяется как разница между общим объемом расходов и общим объемом доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (ст. 92 БК РФ).

и осуществляло в некотором роде, санацию денежного обращения.

По смыслу ст. 103 БК РФ под государственными (внутренними и внешними) заимствованиями Российской Федерации понимаются:

1) государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, по которым у последней возникают долговые обязательства, выраженные в валюте Российской Федерации либо в иностранной валюте;

2) кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым у Российской Федерации возникают долговые обязательства, выраженные в валюте Российской Федерации либо в иностранной валюте.

Поступающие в федеральный бюджет средств от государственных заимствований учитываются в источниках финансирования дефицита федерального бюджета путем увеличения объема этих источников с одновременным увеличением объема долга федерального правительства перед отечественными и зарубежными кредиторами, отражаемого в государственной долговой книге Российской Федерации (долговой книге внутреннего долга и долговой книге внешнего долга Российской Федерации).

В финансово-правовой доктрине система урегулированных нормами финансового права отношений, в результате осуществления которых государство, используя вышеуказанные способы воздействия на временно свободные денежные фонды частных и публичных субъектов, добывает необходимые ему, главным образом для покрытия бюджетного дефицита средства, формируя публичный долг, получила название государственного кредита.

В частности, М.В. Карасева под государственным кредитом понимает самостоятельный институт финансового права, представляющий собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством временно свободных денежных средств на условиях добровольности, возвратности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения³.

³ См.: Финансовое право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. М.В. Карасева. М., 2004. С. 448, 449.

Коллектив авторов учебника «Финансовое право» определяет государственный кредит как урегулированные правовыми нормами отношения по аккумуляции государством и муниципальными образованиями временно свободных денежных средств юридических и физических лиц и иных субъектов на принципах добровольности, возмездности и возвратности в целях покрытия бюджетного дефицита, регулирования денежного обращения и удовлетворения иных публичных интересов⁴.

Е.Ю. Грачева рассматривает государственный кредит в качестве самостоятельного института финансового права, совокупности финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения, а также предоставления государством денежных средств в кредит зарубежным государством и иным субъектам международного права⁵.

Сама практика покрытия бюджетного дефицита за счет государственных заимствований насчитывает несколько столетий. В XIX в. М.Ф. Орлов в книге «О государственном кредите» возражал против того, чтобы в мирное время проводилось накопление запасного капитала, т.к. считал, что в резервах капитал бездействует, это препятствует развитию экономики и является толчком для роста налогов⁶. Начало же организованного государственного кредита в России относится к правлению Екатерины II, когда затруднительные финансовые обстоятельства, связанные с войной с Турцией, побудили императрицу в 1769 г. положить начало одновременно выпуску бумажных денег (ассигнаций) и первым внешним государственным займам, размещенным на голландском рынке.

Возникшие в результате использования государственного кредита долговые обязательства Российской Федерации в силу действующих нормативных установлений полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации, и исполняются за счет средств федерального бюджета.

Структура долговых обязательств, образующих федеральный долг, как следует из ст. 97 БК РФ,

⁴ См.: Финансовое право: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2008. С. 550, 551.

⁵ См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2004. С. 304.

⁶ См.: История русской экономической мысли. Т. 1. Ч. 2. 1800–1861 гг. / под ред. А.И. Пашкова. М., 1958. С. 198, 199.

включает в себя «долговые обязательства 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, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие настоящего Кодекса».

Весь государственный кредит, таким образом, может быть представлен в качестве двух типов финансовых правоотношений. Первый тип характеризуется активной поведенческой линией органов публичной власти, направленной на выгодную для нее реализацию отношений по государственным заимствованиям (займам и кредитам), в которых государство выступает в качестве заемщика. Для второго типа отношений характерна пассивная поведенческая модель, где государство лишь гарантирует исполнение обязательств третьих лиц⁷.

Управление государственным долгом осуществляется Правительством РФ либо уполномоченным им Министерством финансов РФ. В качестве генерального агента (агента) Правительства РФ, осуществляющего обслуживание государственного долга, выступают Центральный банк РФ, кредитная организация или другая специализированная финансовая организация, с которыми Минфин России заключил соответствующие агентские соглашения. В процессе обслуживания государственного долга производятся операции по выплате доходов по государственным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств федерального бюджета.

Итак, государство, располагая собственными финансовыми ресурсами, образуемыми главным образом за счет налоговых, а также неналоговых поступлений, тем не менее (в силу своей природы) регулярно с целью покрытия бюджетного дефицита обращается к заимствованиям. Параллельно, при избыточности денежной массы подобным поведением может достигаться, с одной стороны, улучшение денежного обращения и снижение инфляции, с другой — долговой рост.

⁷ В рамках предоставленной государственной гарантии государство обязуется выполнить за принципала обязательство перед бенефициаром.

Возникает вопрос: во всех ли случаях между бюджетным дефицитом и государственными заимствованиями обнаруживается причинно-следственная связь? Попытаемся в этом разобраться.

Государственные расходы, находясь под воздействием различных негативных (коррупция, неудовлетворительное качество финансового контроля, низкая собираемость налогов, высокая инфляция, неэффективность и неэкономность расходования государственных средств) и позитивных факторов (структурная перестройка экономики и необходимость развития), зачастую превышают доходы, поступающие в соответствующие государственные фонды. В свою очередь, государственные доходы подвержены влиянию экономических, правовых, политических и иных обстоятельств внутреннего и внешнего порядка, обуславливающих волатильный характер доходов. Между тем сбалансированность государственных доходов и расходов является приоритетом в реализации бюджетной политики. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы всех уровней обязаны придерживаться принципа сбалансированности бюджета и стремиться к минимизации размера его дефицита.

Наиболее внимательно к соблюдению этого принципа федеральная финансовая администрация подошла в 2017 г., когда был подготовлен законопроект о федеральном бюджете на очередной финансовый год, согласно которому доходы превысили национальные расходы на 481 740.67 млн руб. Судя по прогнозу предварительного исполнения главного бюджета страны⁸, существенное влияние на него оказал очередной Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁹, поставивший перед исполнительной властью задачу обеспечить ресурсами достижение национальных целей развития Российской Федерации.

По смыслу ст. 28 БК РФ под сбалансированностью бюджета понимается такое состояние финансовых ресурсов, когда объем предусмотренных бюджетом расходов соответствует суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Иными словами, сбалансированность любого бюджета бюджетной системы Российской

⁸ По оценке исполнения основных показателей федерального бюджета за январь–ноябрь 2018 г., профицит составил 3 394 299.6 млн руб.

⁹ См.: Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ.

Федерации, включая федеральный бюджет, не может быть достигнута за счет собственных доходных источников. Именно волатильность бюджетных доходов, обусловленная прогнозным характером оценки развития национальной экономики, способствует тому, что в ежегодно принимаемых законах о федеральных бюджетах размер бюджетных поступлений определяется через категорию «прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета».

Так, в ст. 1 Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»¹⁰ утверждены следующие основные характеристики федерального бюджета на 2018 г.: прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета в сумме 17 072 888 495,2 тыс. руб.; общий объем расходов федерального бюджета в сумме 16 591 147 817,7 тыс. руб.; профицит федерального бюджета в сумме 481 740 677,5 тыс. руб. В Федеральном законе от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»¹¹ основные характеристики содержали следующие показатели: прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета в сумме 14 720 277 176,0 тыс. руб.; общий объем расходов федерального бюджета в сумме 16 728 363 798,1 тыс. руб.; дефицит федерального бюджета в сумме 2008 086 622,1 тыс. руб.

Таким образом, действующее бюджетное законодательство исходит из того, что в качестве неотъемлемого инструмента поддержания баланса между государственными расходами и доходами всегда должны присутствовать поступления от источников финансирования дефицита бюджета. Иными словами, публичная власть, как не обосновательно полагает законодатель, не в состоянии за счет собственных доходов полноценно выполнять свои функции, по причине недостаточности последних для полного покрытия всех затрат. Это ни в коей мере не свидетельствует об экономической несостоятельности государства. Просто наряду с первоочередными расходами, финансируемыми за счет средств бюджета, Российская Федерация, регулярно накрываемая новыми вызовами, должна осуществлять разнообразные т.н. чрезвычайные расходы. В последние годы такие расходы имели место в разных сферах государственного хозяйства, приоритет среди которых с 2011 г. отдавался национальной обороне, национальной безопасности и национальной экономике.

Следовательно, Российская Федерация, равно как и любое другое государство, находясь на очередном витке своего развития, не может не иметь

долгов, равно как и не может не создавать новой долговой нагрузки в процессе достижения равновесия между своими финансовыми обязательствами и средствами, направляемыми на их покрытие. В противном случае избежание государством заимствований, в условиях, исключающих возможность осуществления необеспеченной денежной эмиссии, вне всяких сомнений, существенно снижает темпы его социально-экономического развития, влечет дальнейшее отставание от ведущих мировых экономик и как следствие — эскалацию угрозы потери государственной властью своей независимости и самостоятельности на территории Российской Федерации и в международном сотрудничестве.

По сведениям федерального финансового ведомства, на 1 января 2017 г. объем внутреннего государственного долга Российской Федерации составлял 8003,46 млрд руб., а внешнего государственного долга — 51,2 млрд долл.¹² Стремясь к сбалансированности бюджета, законодатели в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» подняли верхний предел государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга до 9276,42 млрд руб. и 51,8 млрд долл. (45,0 млрд евро) соответственно.

Аналогичным образом в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2019 г. был увеличен до 10 280,64 млрд руб., а государственного внешнего долга — до 61,9 млрд долл. (49,5 млрд евро).

Значение приведенных данных заключается в том, что они демонстрируют устойчивую тенденцию роста внутреннего государственного долга Российской Федерации, объем которого на 1 декабря 2018 г. достиг 9137,513 млрд руб. На долю долга, падающего на государственные ценные бумаги, пришлось 7704,262 млрд руб.¹³, или 84% от всего долгового портфеля.

Между тем около 100 из 190 млрд руб., оставшихся по программе внутренних заимствований, может остаться не привлеченными¹⁴. Всего же по программе государственных внутренних заимствований за счет размещения государственных ценных бумаг планировалось привлечь свыше 660

¹² См.: URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 10.12.2018).

¹³ См.: URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 26.12.2018).

¹⁴ См.: Интервью директора Департамента государственного долга и государственных финансовых активов Константина Вышковского Bloomberg. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 09.12.2018).

¹⁰ См.: СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: там же.

млрд руб. И дело заключается не только в том, что источник внутренних добровольных заимствований пока еще не достаточен, но и в том, что у российских граждан пока еще низок уровень финансовой грамотности, над повышением которого государство начало работать с 2019 г.

Как говорится в сообщении, размещенном на сайте Министерства финансов РФ, данный федеральный орган совместно с Центральным банком РФ и коллегами из других ведомств принял план по повышению финансовой грамотности. Речь идет о введении в образовательные стандарты и учебные планы соответствующих параметров в части обучения школьников финансовой грамотности. В плане предусмотрена подготовка более 40 тыс. педагогов этой специальности с тем, чтобы школьники с самых младших классов могли получать знания о финансах. Целью данного плана заявлена помощь гражданам в эффективном управлении своими финансами, снижении рисков потерь от неверных действий в области управления личными бюджетами¹⁵.

О сохранении тренда на активные государственные внутренние заимствования, как минимум, до 2020 г. указывают в т.ч. следующие данные.

В Федеральном законе от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»¹⁶ на 1 января 2020 г. верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации определен в размере 11 612.754 млрд руб. При этом за счет успешного размещения государственных ценных бумаг на внутреннем финансовом рынке в 2019 и 2020 гг. в федеральный бюджет планируется направить соответственно 1705.152 и 1800.466 млрд руб.

Иными словами, «аппетит» на государственные заимствования в условиях формальной «финансовой сытости» Правительства РФ не только не снижается, но и существенно растет. Причем предпочтение отдается не «импортным», а национальным источникам финансирования дефицита бюджета. Как отметил по этому поводу и.о. директора Департамента контроля за внешними ограничениями Д. Тимофеев на прошедшей на площадке РСПП конференции «Санкции и Россия», «мы надеемся и делаем все для того, чтобы отечественный финансовый сектор был способен заменить источники финансирования, которые Россия исторически получала за рубежом»¹⁷.

¹⁵ См.: URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 09.12.2018).

¹⁶ См.: СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 09.12.2018).

Особое место в этом процессе отводится финансовой грамотности населения, о чем было сказано на первом заседании Межведомственной координационной комиссии по реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы, прошедшем 28 декабря 2018 г.¹⁸

Пока же Минфин России будет реализовывать указанную стратегию и повышать уровень доверия у граждан к инструментам добровольной (на условиях срочности, платности и возвратности) передачи государству собственных денежных средств, население ожидает рост налоговой нагрузки по отдельным обязательным индивидуально безвозмездным платежам, повышение возраста выхода на пенсию, запуск эксперимента по налогообложению профессионального дохода физических лиц, а также мероприятия, направленные на оптимизацию численности работников бюджетной сферы, позволяющие обеспечить ресурсное обеспечение успешного осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации.

Что касается состояния государственного внешнего долга, то с 2017 г. ситуация с ним приобрела обратную тенденцию. Так, на 1 января 2017 г. объем не внутреннего государственного долга Российской Федерации составлял 51.2 млрд долл. С января по ноябрь 2018 г. его размер снизился с 49.8 до 47.2 млрд долл. (41.5 млрд евро)¹⁹. Объясняется указанный феномен, по мнению К. Вышковского, тем что «раньше активность нерезидентов была гипертрофированной, поэтому их доля стремительно росла. Сейчас доля снизилась, кто-то из инвесторов избавился от бумаг, кто-то перестал покупать новые, и по мере погашения старых бумаг эта доля может уменьшаться. В последнее время сокращаются сроки размещенных бумаг, что не совсем соответствует стратегической цели по удлинению дюрации долга»²⁰. Подводя итог рассуждениям о ситуации, складывающейся на внешнем долговом рынке, К. Вышковский, учитывая бюджетный профицит, допустил теоретическую (с фискальной точки зрения) возможность отказа в течение двух лет от внешних займов²¹.

Но это всего лишь в теории, а на практике вряд ли можно допустить мысль о том, что государство

¹⁸ См.: URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 31.12.2018).

¹⁹ См.: URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 10.12.2018).

²⁰ Интервью директора Департамента государственного долга и государственных финансовых активов Константина Вышковского Bloomberg. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 09.12.2018).

²¹ См.: там же.

по собственной инициативе откажется от привычной для него практики внешних заимствований. Подтверждением данного тезиса выступают положения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов», согласно которым верхний предел государственно-внешнего долга в 2019 г. вырос на 2,9 млрд долл. (2,5 млрд евро) по сравнению с 2018 г.²²

Указанный подход исполнительной власти, несмотря на неблагоприятный внешнеполитический фон, дестимулирующий иностранных инвесторов к активным действиям по приобретению государственных ценных бумаг, вполне объясним. В действительности Минфин России не собирается отказываться от дальнейших попыток добиться большей привлекательности национального государственного долга, рассчитывая сделать его экономически более выгодным вложением для кредиторов вопреки оказываемому на них политическому давлению. В частности, 4 декабря 2018 г. завершились расчеты по первому с 2013 г. размещению внешних облигационных займов Российской Федерации, номинированных в евро. Объем размещенных еврооблигаций «Россия–2025» составил 1 млрд евро по номиналу с доходностью 3% годовых. Большая часть удовлетворенных заявок (55%) пришлось на инвесторов из Великобритании, 24% выпуска было размещено среди отечественных инвесторов. Представители континентальной Европы и США приобрели соответственно 18% и 3% выпуска. Состоявшееся размещение, сообщает Минфин России, позволило не только обеспечить присутствие Российской Федерации в качестве эмитента на международном рынке капитала, но и создать устойчивый ориентир по стоимости российского риска в евро, расширить базу держателей государственных ценных бумаг и диверсифицировать валютный долговой портфель России²³.

В то же время, судя по федеральному бюджету на ближайшую трехлетку, руководство страны признает постепенное угасание интереса иностранных кредиторов к российским долговым инструментам. В 2019 г. сумма заимствований за счет продажи государственных внешних ценных бумаг опустилась по сравнению с 2018 г. более чем на половину — с 6,18 до 3,0 млрд долл. Существенно «просела» и сумма планируемых к получению в 2019 г. кредитов от международных финансовых организаций

²² На 1 января 2020 г. верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации установлен на отметке 64,6 млрд долл. (54,8 млрд евро). Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2019 г. составил 61,7 млрд долл. (52,3 млрд евро).

²³ См.: URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 09.12.2018).

с 2,3 до 1,5 млрд долл.²⁴ Вместе с тем, учитывая сохраняющуюся в последние годы динамику внешнего долга, согласно которой объем обязательств Российской Федерации возрос с 39,9 до 49,8 млрд долл. (в рублевом эквиваленте с 1,28 до 3,4 трлн руб.), предпринимаемый федеральной властью маневр снижает внешнюю зависимость России.

В частности, складывающаяся ситуация мотивирует финансовые органы все пристальнее приглядываться к возможностям внутреннего рынка капитала и создавать условия к расширению круга его участников, в т.ч. за счет формирования финансовой культуры посредством повышения финансовой грамотности населения.

Двигаясь к этой цели, Минфин России размещает облигации федерального займа, предназначенные для населения. Поскольку особых успехов данный проект не принес, в настоящее время ведется работа по его модернизации. Планируется освобождение граждан от уплаты комиссии по операциям с такими бумагами, расширение географии продаж и перечня реализующих эти бумаги агентов. В результате предлагаемый инструмент должен стать более доступным, в связи с чем ожидается кратное увеличение объемов его размещения, сопровождающееся ростом государственного внутреннего долга.

Важным обстоятельством, на которое также следует обратить внимание, является то, что в объем государственного долга включаются исключительно суммы, характеризующие уровень основной задолженности Российской Федерации по своим обязательствам. При этом предельный объем государственного долга Российской Федерации, как это сделано для государственного долга субъекта Российской Федерации и муниципальному долгу, БК РФ не устанавливает.

Как следует из п. 4 ст. 98 БК РФ, в объем внутреннего долга Российской Федерации включаются:

- 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией, и обязательства, по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;

²⁴ См.: Федеральный закон от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // СПС «КонсультантПлюс».

4) объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий, выраженных в валюте Российской Федерации;

5) объем иных долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК РФ.

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации по правилам п. 5 ст. 98 БК РФ включаются:

1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией, и обязательства, по которым выражены в иностранной валюте, в т.ч. по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

3) объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий Российской Федерации, выраженных в иностранной валюте.

Иными словами, плата за пользование заемными средствами, размер которой определяется условиями заимствований (срок и объем заимствований, стоимость займов и порядок их возврата), не включается в объем национального государственного долга. Следовательно, реальный размер долговых обязательств Российской Федерации, рассредоточенных во времени в зависимости от срока займов, существенно выше, что обуславливает необходимость регулярного изыскания Правительством РФ финансовых ресурсов, необходимых для ответственного обслуживания долга.

Именно поэтому государственные внутренние и внешние заимствования осуществляются в целях как финансирования дефицита федерального бюджета, так и обслуживания (погашения) текущих долговых обязательств Правительства РФ, что при определенных условиях, как уже отмечалось выше, способствует улучшению денежного обращения.

Традиционно источники финансирования дефицита государственного бюджета делят на два вида: внешние и внутренние. В состав источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

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

разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской

Федерации бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций;

разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций;

изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;

иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, указанные в п. 1 ст. 94 БК РФ.

Состав источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета формируется за счет:

— разницы 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;

— разницы 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;

разницы между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций.

В качестве иных источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета выступают:

объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств и (или) иностранных

юридических лиц перед Российской Федерацией, и средствами, направленными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;

прочие источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

Таким образом, базовыми источниками внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета выступают не все, а только «чистые средства», полученные в результате размещения Российской Федерацией государственных ценных бумаг в российской и иностранной валюте, привлечения бюджетных кредитов и кредитов иностранных государств, а также кредитов кредитных организаций и международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации и иностранной валюте.

* * *

Подводя итог, сформулируем выводы, к которым мы пришли в результате нашего исследования.

1. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы всех уровней обязаны придерживаться принципа сбалансированности бюджета и стремиться к минимизации размера его дефицита. Поскольку сбалансированность любого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, включая федеральный бюджет, не может быть достигнута исключительно за счет собственных доходных источников, государство вынуждено в целях покрытия бюджетного дефицита прибегать к государственному кредиту через систему государственных заимствований.

2. В качестве других причин, традиционно формирующих государственный долг, выступают, во-первых, необходимость систематического выполнения Российской Федерацией своих долговых обязательств (краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных) перед кредиторами, согласно условиям заключенных с ними соглашений либо возникших в результате предоставленных государственных гарантий, и, во-вторых, потребность финансирования чрезвычайных расходов, возникающих в связи с внешними вызовами и угрозами для России.

3. Продуманные государственные внутренние и внешние заимствования при определенных условиях (например, избыточность денежной массы, обслуживающей экономический оборот) способствуют улучшению денежного обращения и снижению инфляции, что благотворно отражается на внутриэкономической ситуации.

4. Государственный кредит может быть представлен в качестве двух типов финансовых правоотношений. Первый тип характеризуется активной поведенческой линией органов публичной власти,

направленной на выгодную для них реализацию отношений по государственным заимствованиям (займам и кредитам), в которых государство выступает в качестве заемщика. Для второго типа отношений характерна пассивная поведенческая модель, где государство лишь гарантирует исполнение обязательств третьих лиц.

5. По причине снижения спроса на российские долговые инструменты со стороны внешних инвесторов преобладающими в отношениях по государственному кредиту становятся отношения по государственным внутренним заимствованиям. В связи с этим выстраивается соответствующая долгосрочная государственная политика, целью которой становится повышение доверия потенциальных отечественных инвесторов к государственному долгу посредством формирования финансовой культуры через повышение финансовой грамотности населения.

6. Дефицит федерального бюджета не является безусловным фактором, влекущим необходимость осуществления государственных заимствований. Исходя из положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», установивших, с одной стороны, бездефицитный статус федеральных бюджетных фондов, а с другой стороны, повысивших верхние пределы государственного внутреннего и внешнего долга, следует, что наращивание федерального обязательственного портфеля может производиться при весьма внушительных размерах бюджетного профицита, если это необходимо для общегосударственного блага.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бобринев Р.В.* Финансовое право: учеб. пособие для студ. вузов всех форм обучения. Кемерово, 2016. С. 111.
2. Интервью директора Департамента государственного долга и государственных финансовых активов Константина Вышковского Bloomberg. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 09.12.2018).
3. История русской экономической мысли. Т. 1. Ч. 2. 1800–1861 гг. / под ред. А.И. Пашкова. М., 1958. С. 198, 199.
4. Финансовое право: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2008. С. 550, 551.
5. Финансовое право: учеб. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2004. С. 304.
6. Финансовое право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. М.В. Карасева. М., 2004. С. 448, 449.

REFERENCES

1. *Bobrinev R.V.* Financial Law: studies. student's guide. universities of all forms of education. Kemerovo, 2016. P. 111 (in Russ).
2. Interview with Konstantin Vyshkovsky, Director of the Department of public debt and public financial assets Bloomberg. URL: <http://www.minfin.ru> (accessed: 09.12.2018) (in Russ).
3. History of Russian economic thought. Vol. 1. Part 2. 1800–1861 / ed. by A.I. Pashkov. M., 1958. P. 198, 199 (in Russ).
4. Financial Law: Textbook. 4th ed., rev. / ed. by N.I. Himicheva. M., 2008. P. 550, 551 (in Russ).
5. Financial Law: Textbook / red. ed. by E. Yu. Gracheva, G.P. Tolstopyatenko. M., 2004. P. 304 (in Russ).
6. Financial Law of the Russian Federation: Textbook / red. ed. by M.V. Karaseva. M., 2004. P. 448, 449 (in Russ).

Сведения об авторе

БОБРИНЕВ Руслан Викторович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Кемеровского института (филиала) Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова; 650992 г. Кемерово, пр-т Кузнецкий, д. 77б

Authors' information

BOBRINEV Ruslan V. – PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Department of theory and history of state and law of the Kemerovo Institute (branch) of Plekhanov Russian Economic University; 77B Kuznetsky avenue, 650992 Kemerovo, Russia