

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2020.94.4.025

**Правовое регулирование государственного (муниципального)
внешнего долга как института обеспечения финансовой
устойчивости Российской Федерации**

Кечайкина Елена Михайловна

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
Саранский кооперативный институт (филиал),
Российский университет кооперации,
430027, Российская Федерация, Саранск, ул. Транспортная, 17;
e-mail: kelenam@list.ru

Бояркина Людмила Михайловна

Кандидат филологических наук, доцент,
доцент кафедры лингвистики и перевода,
Мордовский государственный педагогический институт им. М.Е. Евсевьева,
430027, Российская Федерация, Саранск, ул. Студенческая, 11-а;
e-mail: boyarkina82@mail.ru

Аннотация

В работе проводится анализ правовой основы регулирования государственного (муниципального) внешнего долга. Вопросы правового регулирования государственных долговых обязательств в целях обеспечения экономической безопасности РФ в условиях роста вызовов (рисков), нестабильной геополитической и экономической ситуации приобретают особое значение. Институт долговых обязательств публично-правовых образований является одним из основных элементов финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Изучение данного института во многом позволит определить векторы государственной политики, реализацию функций государства в противостоянии современным угрозам и их негативным проявлениям. Государственные (муниципальные) внешние заимствования проводятся с целью финансирования дефицита бюджета (на всех уровнях бюджетной системы), а также для погашения государственных долговых обязательств. Неоднозначную оценку вызывает тенденция роста государственных долговых обязательств с учетом заявленной и проводимой в последние годы профицитной бюджетной политики Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Кечайкина Е.М., Бояркина Л.М. Правовое регулирование государственного (муниципального) внешнего долга как института обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 3А. С. 12-19. DOI: 10.34670/AR.2020.94.4.025

Ключевые слова

Бюджет, бюджетная система, финансовая устойчивость, государственный (муниципальный) внешний долг, долговые обязательства.

Введение

Финансовая устойчивость Российской Федерации представляет собой правовой режим по обеспечению противодействия негативным внутренним и внешним факторам (рискам, угрозам); эффективности и результативности использования финансовых ресурсов, положительной динамики финансово-экономического развития государства для достижения экономико-материальных условий социальной стабильности и достижения социального благополучия.

В основу правового регулирования финансовой устойчивости государством положена система общеобязательных ключевых финансовых показателей, позволяющих проводить оценку уровня финансовой защищенности основных ее элементов (содержание), тем самым противостоять внутренним и внешним угрозам (рискам).

Финансовая устойчивость государства обеспечивается через функционирование его финансово-правового механизма. Ключевыми элементами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости являются: система уполномоченных органов, действующих в соответствии с федеральным законодательством РФ; принципы обеспечения финансовой устойчивости; институты или источники обеспечения финансовой устойчивости [Поветкина, 2016].

Основное содержание

Одним из институтов обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации является источник финансирования дефицитов бюджетов или долговые обязательства РФ – государственный (муниципальный) долг.

Причинами возникновения долговых обязательств и формирования государственного долга являются государственные заимствования (кредитование, ценные бумаги), государственные гарантии, а также законодательные акты.

В п. п. 1, 2 ст. 98 Бюджетного кодекса РФ (далее БК РФ) данный вывод находит свое расширенное подтверждение в структуре государственного долга, т.е. группировке долговых обязательств по установленным в данной статье видам долговых обязательств:

1) кредиты, привлеченные от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственные ценные бумаги;

3) бюджетные кредиты, привлеченные в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

4) государственные гарантии;

5) иные долговые обязательства, ранее отнесенные в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

В соответствии с положением ст. 6 БК РФ обязательства, которые возникают из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, других обязательств в соответствии с федеральным законодательством образуют государственный (муниципальный) долг.

Государственный (муниципальный) долг по своей сути является прежде всего источником финансирования дефицитов бюджета, а в части его обслуживания относится к расходам бюджета. Об этом свидетельствует выделение главы 14 «Государственный (муниципальный) долг» в самостоятельный раздел IV «Сбалансированность бюджетов» БК РФ [Бюджетный кодекс..., www...].

В целом институт государственного (муниципального) долга является неотъемлемой частью бюджетной политики и бюджетной деятельности государства. При этом долговые обязательства государства формируют неоднозначное к себе отношение.

С одной стороны, государственный долг рассматривается как распространенная мировая практика размещения собственных капиталов. С другой государственные долговые обязательства связывают с опасными для национальной экономики последствиями, выраженными, в частности, в снижении уровня благосостояния народа, дополнительными расходами для бюджета страны.

Институт государственного (муниципального) долга в своей сути и содержанию в полной мере раскрывается через правовую природу государственного (муниципального) внешнего долга.

Государственный (муниципальный) внешний долг – это долговые обязательства публично-правового образования, возникающие в иностранной валюте, что легально закреплено в ст. 6 БК РФ. Из легального определения следует выделить в качестве основного отличия от внутреннего государственного (муниципального) долга то, что это долговые финансовые обязательства государства, выраженные в иностранной валюте.

Важно отметить, что нормами бюджетного законодательства закрепляется возможность осуществления заимствований (в том числе внешних) только в денежной форме, что нашло подтверждение в Постановлении Президиума ВАС РФ [Постановление Президиума ВАС РФ от 02.11.2010].

Осуществлять государственные внешние займы и заключать договоры о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) вправе Российская Федерация в лице Правительства РФ или уполномоченного им Минфина России, что также находит свое закрепление в судебной практике [Определение КС РФ от 15.01.2008].

В целом институт долговых обязательств публично-правовых образований в рамках бюджетных отношений имеет достаточно систематизированный характер, само определение государственного долга и его видов носит четкий, определенный характер, поэтому и теоретические определения государственного долга экономистов и правоведов только дублируют нормативно закрепленное понимание [Кечайкина, Федосеев, 2008; Цареградская, 2016].

Государственные (муниципальные) внешние заимствования проводятся с целью финансирования дефицита бюджета (на всех уровнях бюджетной системы РФ), а также для погашения государственных долговых обязательств Российской Федерации.

При этом следует отметить неоднозначное оценивание роста государственных долговых обязательств как со стороны экономистов, так и юристов с учетом заявленной (и проводимой за последние годы) профицитной бюджетной политики Российской Федерации (профицит федерального бюджета на 2020 г. определен в 876 051 722,0 тыс. рублей).

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2021 года установлен в сумме 64,4 млрд. долларов США, или 56,4 млрд. евро, что свидетельствует о росте внешних долговых обязательств РФ [О федеральном бюджете на 2020 год...].

Интерес представляет Программа государственных внешних заимствований РФ на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, закрепленная в виде приложения к Федеральному закону о бюджете в соответствии с требованиями ст. 108 БК РФ.

Здесь целевые иностранные заимствования представляют форму финансирования проектов, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основе путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. То есть при профицитном федеральном бюджете данные средства выступают источником финансирования проектов в различных сферах общественной жизни (см. таблицу 1) [О федеральном бюджете на 2020 год].

Таблица 1 - Кредиты (займы) международных финансовых организаций в 2021 и 2022 годах (млн. долларов США)

Наименование и номер проекта, источник привлечения заимствования	Цель заимствования	Направления использования кредитов (займов)	Сумма заимствования	Использование до 1.01.2021 г. (оценка)	Использование в 2021 г. (прогноз)	Использование в 2022 г. (прогноз)
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ			1 555,0	270,6	169,4	205,0
Другие общегосударственные вопросы			1 555,0	270,6	169,4	205,0
Проект «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» № 7983-RU МБРР	Повышение финансовой грамотности граждан Российской Федерации и укрепление основы для совершенствования защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг	Товары, технические услуги, консультационные услуги и финансирование под-проектов	25,0	24,4	0,1	0,0
Проект «Содействие развитию судебной системы Российской Федерации» № 17RU01 НБР	Повышение эффективности работы судебной системы и совершенствование судебной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц путем улучшения инфраструктуры и внедрения современных информационных технологий	Строительные работы, товары, неконсультационные услуги, консультационные услуги и обучение	460,0	164,7	54,8	52,7
Проект «Содействие развитию системы подготовки высококвалифицированных кадров для базовых отраслей экономики» НБР	Повышение качества обучения в системе высшего образования путем оснащения вузов - участников проекта современным оборудованием, повышения квалификации работников вузов, формирования современных условий ведения образовательной деятельности	Товары, работы, услуги, обучение, финансирование под-проектов	500,0	22,8	111,2	152,2

Наименование и номер проекта, источник привлечения заимствования	Цель заимствования	Направления использования кредитов (займов)	Сумма заимствования	Использование до 1.01.2021 г. (оценка)	Использование в 2021 г. (прогноз)	Использование в 2022 г. (прогноз)
Проект «Программа инфраструктурного развития Российской Федерации» АБИИ	Финансирование под-проектов в области инфраструктурного развития Российской Федерации, предполагающих строительство и реконструкцию участков автомобильных дорог общего пользования, входящих в состав международных транспортных маршрутов	Строительные работы, консультационные услуги	500,0	0,2	0,1	0,1
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО			320,0	69,1	65,6	35,2
КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ			320,0	103,1	9,9	20,9
ИТОГО (по всем разделам Программы)			2 195,0	442,8	244,9	261,1
ВСЕГО (по всем разделам Программы)			2 263,8	457,6	276,6	261,1

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации, содержащаяся в федеральном законе о бюджете на соответствующий год и плановый период, является юридической основой государственных внешних заимствований.

В соответствии с п. 1 ст. 108 БК РФ она представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства [Бюджетный кодекс Российской Федерации].

Программа государственных внешних заимствований России утверждается в качестве приложения к Федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период согласно структуре, закреплённой бюджетным законодательством. Структура данной Программы включает перечень внешних заимствований Российской Федерации с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования.

Из содержания Программ по внешним долговым обязательствам государства на 2020 г и плановый период 2021 и 2022 годов следует, что преобладают несвязанные (финансовые) заимствования - 3 000 млн. долларов США, а также кредиты (займы) международных финансовых организаций 1555 млн. долларов США.

Помимо Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации, бюджетное законодательство предусматривает подобное закрепление и для такого элемента в структуре государственного внешнего долга, как государственные гарантии Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте. В соответствии со ст. 108.1 БК РФ, Программа

государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте представляет собой перечень предоставляемых государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период. На 2020 г. объем долговых обязательств по государственным гарантиям составил 500 млн. долларов США.

В соответствии со ст. 109 БК РФ договоры о государственных внешних заимствованиях Российской Федерации с международными финансовыми организациями подлежат ратификации в случае, если учредительные документы ранее не были ратифицированы по основаниям, предусмотренным статьей 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ.

В целом все структурные элементы государственного внешнего долга имеют конкретную юридическую регламентацию в Бюджетном кодексе РФ, федеральных законах о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также специальных нормах федерального законодательства.

В соответствии со ст. 120 БК РФ, учет и регистрация государственного внешнего долга осуществляются посредством ведения государственной долговой книги внешнего долга Российской Федерации, что нашло свою нормативную детализацию в Приказе Минфина России [Приказ Минфина России от 20.12.2007].

Заключение

В целом финансово устойчивое государство – это государство, которое отстаивает свои национальные интересы и обеспечивает свою национальную безопасность в условиях неограниченной глобальной конкуренции вне зависимости от времени и различных обстоятельств.

Бесспорно, институт государственного (муниципального) долга оказывает влияние на социально-экономическую и политико-правовую жизнь общества и государства. При эффективном использовании заемных финансовых средств государство получает дополнительные возможности при решении текущих задач, что способствует повышению инвестиционного кредитного рейтинга страны, а в совокупности позволяет реализовывать национальные интересы.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон Росс. Федерации от 31.07 1998 № 145 -ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов: федер. закон Росс. Федерации от 02.12.2019 № 380-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.12.2019.
3. Приказ Минфина России от 20.12.2007 № 140н: ред. от 19.03.2018. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 28.02.2020).
4. Определение КС РФ от 15.01.2008 № 192-О-О. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 28.02.2020).
5. Постановление Президиума ВАС РФ от 02.11.2010 № 7971/10 по делу № А24-4621/2008. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (дата обращения 28.02.2020).
6. Кечайкина Е.М., Федосеев Р.В. Административное право / Е.М. Кечайкина, Р.В. Федосеев. - Саранск: ООО Принт-Издат, 2017. – 52 с.
7. Поветкина, Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова / Н.А. Поветкина. - М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. - 344 с.
8. Цареградская, Ю.К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования: монография / под ред. О.В. Болтиновой / Ю.К. Цареградская. - М.: Проспект, 2016. - 136 с.

Legal regulation of state (municipal) external debt as an institution of financial stability of the Russian Federation

Elena M. Kechaikina

PhD in History,
Associate Professor,
Department of theory and history of state and law,
Saransk Cooperative Institute (branch),
Russian University of Cooperation,
430027, 17, Transportnaya str., Saransk, Russian Federation;
e-mail: kelenam@list.ru

Lyudmila M. Boyarkina

PhD in Filology,
Associate Professor,
Associate Professor of Department of Linguistics and Translation,
Mordovian State Pedagogical Institute named after M.E. Evsev'ev,
430007, 11A, Studencheskaya Str., Saransk, Russian Federation;
e-mail: boyarkina82@mail.ru

Abstract

The work analyses the legal basis for regulating state (municipal) external debt. Issues of legal regulation of state debt obligations in order to ensure economic security of the Russian Federation in the context of growing challenges (risks), unstable geopolitical and economic situation take on particular importance. The Institute of Debt Obligations of Public Legal Entities is one of the main elements of the financial and legal mechanism for ensuring the financial stability of the Russian Federation. The study of this institution will go a long way to determine the vectors of state policy and realization of the functions of the state in opposition to modern threats and their negative manifestations. State (municipal) external borrowing is carried out to finance budget deficits (at all levels of the budget system), as well as for the repayment of state debt obligations. An ambiguous assessment is caused by the growth trend of government debt obligations, taking into account the declared and implemented budget surplus policy of the Russian Federation in recent years.

For citation

Kechaikina E.M., Boyarkina L.M. (2020) Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) vneshnego dolga kak instituta obespecheniya finansovoi ustoichivosti Rossiiskoi Federatsii [Legal regulation of state (municipal) external debt as an institution of financial stability of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (3A), pp. 12-19. DOI: 10.34670/AR.2020.94.4.025

Keywords

Budget, budgetary system, financial stability, public (municipal) external debt, debt obligations.

References

1. Budget Code of the Russian Federation: Feder. law Russ. Federation No. 145-Ф3//Collection of Legislation of the Russian Federation dated 31.07 1998. 1998. № 31. Article. 3823.
2. On the federal budget for 2020 and for the planning period 2021 and 2022: Feder. law Russ. Federation dated 02.12.2019 № 380-Ф3. [Electronic resource]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.12.2019.
3. Order of the Ministry of Finance of Russia dated 20.12.2007 № 140n: ed. dated 19.03.2018. [Electronic resource]. Access from LRS “ConsultantPlus” (date of appeal 28.02.2020).
4. Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of 15.01.2008 No. 192-O-O. [Electronic resource]. Access from LRS “ConsultantPlus” (date of appeal 28.02.2020).
5. Resolution of the Presidium of the Russian Federation No. 7971/10 of 02.11.2010 in case No. A24-4621/2008. [Electronic resource]. Access from LRS “ConsultantPlus” (date of appeal 28.02.2020).
6. Kechaykina E.M., Fedoseev R.V. Administrative Law / E.M. Kechaykina, R.V Fedoseev. - Saransk: LLC Print-Publishing, 2017. 52 p.
7. Povetkina, N.A. Financial stability of the Russian Federation. Legal doctrine and practice of security, Monograph. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., KONTRAKT Publ., 2016. 344 p.
8. Tsaregradskaya, Y.K. Russian public debt in the system of financial law: features of legal regulation, Monograph. Moscow, Prospect, 2016. 136 p.