

---

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

---

U.K. Tsaregradskaya

## Specifics of Legal Regulation of the State National Debt of the Russian Federation

The legal regulation of the state national debt of the Russian Federation is analyzed. Special attention is paid to the regulation of the form of domestic debt without bond.

*Key words and word-combinations:* national debt, budget, finance law, deficit, loan.

Анализируется правовое регулирование государственного внутреннего долга Российской Федерации. Особое внимание уделяется регулированию безоблигационной формы внутреннего долга.

*Ключевые слова и словосочетания:* внутренний долг, бюджет, финансовое право, дефицит, заем.

УДК 347.73:336.0/.5  
ББК 67.402+65.261

Ю.К. Цареградская

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемы правового регулирования государственного долга Российской Федерации являются важнейшими для российской экономики, так как функционирование данного института оказывает непосредственное влияние на возможности экономического роста и состояние кредитно-денежной и бюджетной политики в стране. Государственный внутренний долг принято рассматривать в двух аспектах — как экономическую и финансово-правовую категории.

В качестве экономической категории государственный внутренний долг раскрывается в трудах И.А. Бесковой, И.В. Макаренко, Н.В. Орловой, О.А. Яковлевой и других ученых. В частности, И.А. Бескова рассматривает «государственный внутренний долг как задолженность государства по непогашенным внутренним займам и государственным гарантиям и не выплаченным по ним процентам, оформленная соответствующими обязательствами перед юридическими и

физическими лицами данной страны, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, выраженная в валюте Российской Федерации» [1, с. 14]. Н.В. Орлова определяет его как «инструмент макроэкономической политики, состоящий в том, что переданная физическими и юридическими лицами государству во временное пользование стоимость на условиях возмездности и эквивалентности в руках нового владельца становится основой реализации его интереса, экономическим инструментом воздействия на контрагентов, источником доходов и расходов» [2, с. 7]. По мнению О.А. Яковлевой, государственный внутренний долг следует обозначить как совокупность финансовых отношений, возникающих в связи с перемещением капиталов из национального или частного сектора в государственный бюджет на основе их заимствования [3, с. 11]. Исходя из этого, основное содержание государственного внутреннего долга как экономической категории проявляется в передаче денежных средств от физических, юридических лиц и иных субъектов в распоряжение государству.

В качестве финансово-правовой категории государственный внутренний долг анализируется в трудах О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Н.И. Кротовой, Е.В. Покачаловой, С.Д. Сафиной, Е.А. Соколова, Н.И. Химичевой и других авторов. В трактовке Е.Ю. Грачевой и А.В. Карташова под внутренним долгом следует понимать обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов [4, с. 389]. По мнению Н.И. Химичевой, государственный внутренний долг Российской Федерации формируется результате всех государственных кредитных операций Российской Федерации, представляя собой все задолженности прошлых лет и вновь возникающие задолженности [5, с. 249]. Е.А. Соколов закладывает в основу содержания понятия причинно-следственную связь между государственным долгом и государственным кредитом, отмечая взаимозависимость и взаимообусловленность государственного кредита, государственных займов и государственного внутреннего долга. В связи с этим он предлагает проекцию специфических признаков государственного кредита на институт государственного долга, выделяя следующие: публичный характер отношений, возникающих в рамках государственного внутреннего долга; особая роль государства в долговых отношениях и наличие специальных органов государства, регулирующих данные отношения; возможность и обязанность государства погашать свои обязательства [6, с. 35–37].

Таким образом, исследователи, раскрывая сущность и содержание государственного внутреннего долга, акцентируют внимание на его публично-правовом характере и условиях функционирования.

В результате анализа теоретических подходов к определению государственного внутреннего долга предлагаем следующую формулировку данного понятия, в основу которой заложен резидентский признак: это долговые обязательства в валюте Российской Федерации перед неограниченным кругом кредиторов, включая долговые обязательства субъектов РФ только перед Российской Федерацией в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов.

Современное бюджетное законодательство Российской Федерации отказалось от валютного признака, ранее формировавшего понятие внутреннего долга. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ государственный внутренний долг определяется как обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов РФ перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований) [7].

Анализируя предложенное определение, а также учитывая содержание п. 4 ст. 98 и 99 БК РФ, можно выделить основные элементы в структуре государственного внутреннего долга Российской Федерации и ее субъектов.

Государственный внутренний долг Российской Федерации включает:

- обязательства по государственным ценным бумагам Российской Федерации, выраженным в валюте Российской Федерации;
- обязательства по кредитам, полученным Российской Федерацией и выраженным в валюте Российской Федерации;
- обязательства по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;
- обязательства по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;
- иные долговые обязательства Российской Федерации, оплата которых предусмотрена в валюте Российской Федерации [7].

Государственный внутренний долг субъектов РФ по структуре идентичен федеральному внутреннему долгу, отличия обнаруживаются только на территориальном уровне. Учитывая подобную аналогию, законодатель отказался от формулировки определения понятия «государственный долг субъекта Российской Федерации», которая представлена в первоначальной редакции БК РФ, показав лишь специфику в структуре государственного долга субъекта РФ.

Рассматривая содержание государственного внутреннего долга, следует охарактеризовать и его виды с учетом различных признаков: по срокам долговых обязательств; в зависимости от валюты обязательства; от формы обязательств. Виды государственного внутреннего долга по срочности долговых обязательств подразделяются: на краткосрочный (менее одного года), среднесрочный (от одного года до пяти лет); долгосрочный (от пяти до тридцати лет включительно). В зависимости от валюты обязательства существуют два вида обязательств: 1) обязательства, выраженные в валюте Российской Федерации; 2) обязательства, выраженные в иностранной валюте (данный вид обязательств предусмотрен только для субъектов РФ, имеющих обязательства перед Российской Федерацией в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований)).

В зависимости от формы обязательств выделяются облигационные и безоблигационные виды государственного внутреннего долга. Представляется, что в структуре государственного внутреннего долга преобладают именно облигационные формы обязательств, в частности государственные ценные бумаги, выпущенные Российской Федерацией и субъектами РФ; исходя из этого, более детально проанализируем данный вид обязательств.

В современной практике государственных внутренних заимствований бюд-

жетное законодательство закрепляет ценные бумаги как единственную используемую форму государственных внутренних заимствований. В федеральных законах о бюджете за последние годы в рамках программ государственных внутренних заимствований Российской Федерации закрепляются именно ценные бумаги (табл. 1).

Таблица 1

**Государственные внутренние заимствования Российской Федерации  
в 2010–2017 гг., тыс. руб.**

Годы	Вид обязательства	
	Государственные внутренние заимствования в целом	Государственные ценные бумаги
2010	838 600 471,0	838 600 471,0
2011	1 186 605 115,9	1 186 605 115,9
2012	709 762 253,6	709 762 253,6
2013	433 003 556,8	433 003 556,8
2014	135 017 455,4	135 017 455,4
2015	179 987 249,5	179 987 249,5
2016	297 283 233,2	297 283 233,2
2017	546 296 983,7	546 296 983,7

Анализируя данные таблицы по государственным внутренним заимствованиям, отметим, что максимальный размер заимствований посредством выпуска ценных бумаг приходился на 2011 г. Начиная с 2012 г. сумма заимствований начинает сокращаться, однако с 2016 г. государство планирует увеличить суммы денежных средств, привлекаемых за счет выпуска ценных бумаг, но насколько реалистично будет данное увеличение, покажет отчет об исполнении бюджета за год.

Тот факт, что государственный займ может быть получен только путем выпуска ценных бумаг, неоднократно находит подтверждение в судебной практике Российской Федерации. Например, ФАС Северо-Западного округа рассматривал дело о займе между Ненецким автономным округом и ООО «ЛУКойл-Север». Из материалов дела следовало, что доказательств выпуска Ненецким автономным округом ценных бумаг не было представлено, что свидетельствует о нарушении администрацией данного округа требований действующего законодательства при заключении договора займа.

Согласно бюджетному законодательству государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ, являются одним из источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ. В силу действия п. 1 ст. 104 БК РФ (в редакции 2007 г.) государственные внутренние заимствования используются для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для финансирования расходов соответствующих бюджетов в пределах расходов на погашение государственных и муниципальных долговых обязательств. В соответствии п. 1 ст. 93 БК РФ (в редакции 2007 г.) источники

финансирования дефицита бюджета утверждаются органами законодательной власти в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств. Положения ст. 110 БК РФ свидетельствуют о том, что внутренние заимствования субъектов РФ, направляемые на покрытие дефицита бюджета субъекта РФ, указываются в программе государственных внутренних заимствований субъектов РФ. Согласно п. 3 указанной статьи данная программа представляется федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ соответствующему законодательному органу в виде приложения к проекту закона о бюджете на очередной финансовый год.

Судами обеих инстанций было установлено, что доказательства, свидетельствующие о включении в закон о бюджете Ненецкого автономного округа на 2005 г. спорного займа, а также о представлении законодательному органу Ненецкого автономного округа программы внутренних заимствований на этот год, отсутствуют. С учетом всех материалов дела и доказательств кассационная инстанция вынесла решение о том, что суды обеих инстанций обоснованно признали спорный договор ничтожным как не соответствующий требованиям бюджетного законодательства, следовательно, данный договор займа является односторонней ничтожной сделкой, поэтому администрация обязана возвратить ООО «ЛУКОЙЛ-Север», полученные по этой сделке, денежные средства [8].

Соответственно, приходим к выводу, что публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты РФ) могут получить заем от юридического или физического лица только путем выпуска ценных бумаг от своего имени, что и послужит основанием для возникновения отношений в сфере государственного внутреннего долга. Однако отметим, что в сфере государственного внутреннего долга в форме государственных внутренних займов возникают и функционируют не только финансовые правоотношения, но и иные, в частности конституционно-правовые и гражданско-правовые, поскольку правовое регулирование данного института закреплено в Конституции РФ, Гражданском и Бюджетном кодексах РФ и иных нормативно-правовых актах.

В п. 4 ст. 75 Основного Закона закрепляется добровольный характер государственных займов, выпускаемых в порядке, определяемом федеральным законодательством [9]. В соответствии со ст. 817 ГК РФ государственный заем оформляется договором, по которому займодавец приобретает выпущенные государственные облигации или иные государственные ценные бумаги, удостоверяющие право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение [10]. Согласно положениям данной статьи Российская Федерация и ее субъекты могут выпускать государственные облигации или иные ценные бумаги, устанавливающие между их эмитентом и приобретателем отношения займа.

Очевидно, что вопросы государственного займа регулируются не только бюджетным законодательством, но и гражданским. Соотношение применения норм Бюджетного и Гражданского кодексов РФ при возникновении обязательств по государственному займу следует использовать исходя из того, что ст. 1 БК РФ к бюджетным правоотношениям относит осуществление государственных и муниципальных заимствований, а ст. 114 — регулирует выпуск

государственных и муниципальных ценных бумаг [7]. Однако отношения, касающиеся договора государственного займа, заключенного путем приобретения заимодавцем государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, регулируются уже нормами ст. 817 ГК РФ. Особенности подобного правового регулирования порождают и проблему квалификации отношений и, соответственно, необходимости применения норм определенной отрасли права. При этом законодатель разделил вопросы, касающиеся эмиссии государственных ценных бумаг (финансовые правоотношения, регулируемые БК РФ) и отношений между заимодавцем и заемщиком по договору государственного займа (гражданско-правовые отношения, регулируемые ГК РФ), в которых согласно ст. 124 ГК РФ органы государственной власти выступают на равных началах с иными участниками гражданско-правовых отношений [10].

Таким образом, отношения по государственному внутреннему долгу имеют как публично-правовой, так и гражданско-правовой характер, поскольку одной из сторон в данных правоотношениях выступают физические или юридические лица.

Рассматривая финансовые правоотношения, возникающие в сфере государственного внутреннего долга, и их финансово-правовое регулирование, следует раскрыть и вопросы установления верхнего предела государственного внутреннего долга, закрепленного бюджетным законодательством.

В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» отчетливо прослеживается тенденция к повышению верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации (табл. 2).

Таблица 2

**Верхний предел государственного внутреннего долга  
Российской Федерации в 2015–2017 гг., тыс. руб.**

Годы		
2015	2016	2017
8 119 869 325,1	7 733 147 445,4	8 514 329 368,3

В первоначальной редакции указанного Закона сумма верхнего предела была значительно ниже и равнялась 7 218 501 812,0 тыс. руб. Однако редакция данного Закона от 20 апреля 2015 г. увеличила верхний предел государственного внутреннего долга.

Исследуя данные таблицы об установленных суммах верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации, можно сделать вывод, что увеличение этого предела объясняется необходимостью финансировать дефицит федерального бюджета, спрогнозированный на текущий и будущий периоды [11].

Подводя итоги, отметим, что правильное применение правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в рамках государственного внутреннего долга, позволяют сделать эффективнее и реальнее не только правовую политику, но и бюджетную политику государства.

**Библиографический список**

1. Бескова И.А. Управление государственным внутренним долгом в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.
2. Орлова Н.В. Государственный внутренний долг как инструмент макроэкономической политики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2004.
3. Яковлева О.А. Государственный внутренний долг: источники финансирования и воздействие на экономику России: дис. ... канд. экон. наук. М., 1997.
4. Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2014.
5. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2008.
6. Соколов Е.А. Финансово-правовые механизмы управления государственным внутренним долгом: теория, практика, проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 3 нояб. 2015 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2014. № 52.
8. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.05.2007 по делу № А05-9668/2006-23; Определение ВАС РФ от 14.11.2007 № 11567/07 по делу № А05-9668/2006-23 // Вестник ВАС РФ. 2007. № 11. 30 нояб.
9. Конституция Российской Федерации (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 1.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2) (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1100.
11. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Федер. закон от 1 дек. 2014 г. № 384-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6893.

V.E. Khaliulin

**Implementing the Interests of Citizens in the Process of Lawmaking**

Problems with providing representative functions by the parliament are researched. Citizens' participation in law-making is considered. The existing institutions of representative democracy are analyzed. Special attention is paid to political responsibility of deputies.

*Key words and word-combinations:* parliament, the coordination of interests, responsibility of deputies.

Исследуются проблемы обеспечения представительских функций парламентом. Рассматривается участие граждан в правотворческой деятельности. Анализируются существующие институты представительной демократии. Особое внимание уделяется вопросам политической ответственности депутатов.

*Ключевые слова и словосочетания:* парламент, согласование интересов, ответственность депутатов.

УДК 342.5:340.1  
ББК 67.400.6+67.0

**В.Е. Халиулин**

**РЕАЛИЗАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ  
ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ  
ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

Правовая реальность является одной из важнейших сфер взаимодействия человека и государства. Если характеризовать сущность права, выявлять его главную черту, то можно прийти к заключению, что право — это прежде всего воля. При характеристике любой воли важно ее содержание. В Конституции РФ четко прописано, кто может и должен формулировать содержание этой правящей воли, — многонациональный народ России. Как следствие, сегодня все боль-