

УДК 342.417

Институциональная модель государственного долга России

Неменова Дарья Львовна

Магистрант,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20;
e-mail: manmancool3@gmail.com

Аннотация

В статье рассмотрено понятие государственного долга в Российской Федерации, его формирование и влияние на экономику страны. Определено правовое положение государственного долга и текущее его состояние. Отмечены и прокомментированы соответствующие статьи Бюджетного Кодекса Российской Федерации о долговых обязательствах страны перед различными видами кредиторов. Также разъяснено понятие государственного кредита как формы заема, его видов и особенностей. Отслежена и графически представлена динамика внешнего и внутреннего долга России с 2014 года до 1 квартала 2017 года. Автор прогнозирует негативную динамику государственного долга и анализирует обусловленные его ростом последствия в ближне- и долгосрочной перспективе. Отдельно обсуждается проблема обслуживания государственного долга.

Для цитирования в научных исследованиях

Неменова Д.Л. Институциональная модель государственного долга в России // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 5А. С. 248-258.

Ключевые слова

Государственный долг, Бюджетный Кодекс Российской Федерации, государственный кредит, право, бюджет.

Введение

В Бюджетном Кодексе Российской Федерации дано определение государственного долга, который представляет собою обязательства, возникающие из государственных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленных настоящим Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным

образованием (ФЗ от 31.07.1998 № 145-ФЗ, ст. 6, абз. 17). То есть государственный долг является суммой задолженности государства перед внутренними и внутренними заимодателями.

Государственный долг представляет собой:

1) внешний государственный долг – это обязательства в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). Внешний государственный долг представляет собою долговые обязательства государства перед иностранными кредиторами (физические и/или юридические лица, иностранные банки других стран, другие государства);

2) внутренний государственный долг – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), т. е. внутренний государственный долг Российской Федерации – это долг своей стране, ее населению.

Причины возникновения государственного долга в основном сводятся к следующим обстоятельствам:

- 1) увеличение государственных расходов (например, военные действия);
- 2) спад экономики государства (например, в результате кризиса);
- 3) сокращение налоговых обязательств (например, для стимулирования экономики);
- 4) увеличение работ, направленных на социальную политику;
- 5) стихийные бедствия.

Формирование государственного долга

Государственный долг формируется в первую очередь из-за дефицита государственного долга и имеет следующие стадии:

- 1) дефицит бюджета;
- 2) дефицитное финансирование (за счет привлеченных средств – заем):
 - а) государственные ценные бумаги,
 - б) кредиты Правительств других стран и Международных организаций,
 - в) банковские кредиты,
- 1) непосредственно государственный долг;
- 2) обслуживание государственного долга.

Собственно государственный долг формируется в силу как объективных, так и субъективных факторов (причин). Среди объективных факторов можно выделить ключевые: а) неблагоприятный инвестиционный климат в стране или регионе; б) состав и реальное состояние производства. К субъективным факторам можно отнести: а) просчеты с внедрением реформ; б) отсутствие по факту стратегии и путей развития финансового рынка.

Государственный долг имеет и свою классификацию:

1) по срокам представления долга: а) краткосрочный долг (до 1 года); б) среднесрочный (от 1 года до 5 лет); в) долгосрочный (до 30 лет);

2) в зависимости от валюты, возникающего долга: а) внутренний долг (представляется в национальной валюте), б) внешний долг (представляется в иностранной валюте: доллары США (\$) и единая европейская валюта (€));

3) в зависимости от сроков погашений и взятых обязательств:

а) капитальный государственный долг – это полная сумма всех выпущенных и не погашенных обязанностей Государства по долгу, в том числе и начисленные проценты по этим обязательствам на определенную дату:

Капитальный государственный долг = сумма непогашенной задолженности на дату N + ставка по кредиту NN% на дату NNN,

б) текущий государственный долг – это все расходы государства, которое оно несет по оплате доходов кредиторам в виде процентов, а также расходы на погашение обязательств по долгу (обязательствам) государства в наступивший срок;

4) в зависимости от уровня управления: а) государственный долг; б) долг субъектов Российской Федерации; в) муниципальный государственный долг.

Кроме того, ст. 98 Бюджетного Кодекса Российской Федерации представлена структура государственного долга Российской Федерации как совокупность долговых обязательств Российской Федерации по установленным настоящей статьей видам долговых обязательств, где представлены виды государственных долговых обязательств страны по следующим видам:

1) кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

4) государственным гарантиям Российской Федерации;

5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

Отметим еще и интересный момент: в подпункте 5 пункта 2 ст. 98 Бюджетного Кодекса Российской Федерации говорится и об иных обязательствах Российской Федерации, предусмотренных законодательством нашей страны. Здесь дается отсылка на ст. 2 Федерального Закона Российской Федерации от 10.05.1995 № 73-ФЗ «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации»: «Гарантированные сбережения граждан являются государственным внутренним долгом Российской Федерации. Сам же закон гарантирует покупательскую способность вложенных денег, их сохранность на период их вложения».

Следующим этапом и немаловажным моментом является государственный кредит, который представляется собою денежные отношения, возникающие между Государством и юридическими лицами, физическими лицами страны, с другими бюджетами страны, а также с иностранными государствами, их юридическими лицами и международными организациями в связи с мобилизацией временно свободных денежных средств в распоряжении органов власти и их использованием на финансирование государственных расходов. Проще говоря, государственный кредит является такой формой заема, где заемщиком выступает государство или органы местного самоуправления. Он также может быть внутренним (на национальном рынке и в российских рублях) и внешним (на международном рынке и в иностранной валюте). Государственный кредит делится:

1) бюджетный кредит – это форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах (ст. 93.2 Бюджетного Кодекса РФ);

2) целевой иностранный кредит – форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты (заимствования) включают связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций;

3) связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц – это форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора (ст. 6 Бюджетного Кодекса РФ);

4) нефинансовые кредиты международных финансовых организаций – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Государственный долг Российской Федерации

С целью отобразить нынешнюю ситуацию по вопросу уровня, темпов снижения/роста долгов в нашей стране мы решили также построить графики государственного долга Российской Федерации (см. рис. 1 и рис. 2).

Для графика внешнего государственного долга были взяты данные за 2014-2017 годы. Сразу отметим, что данные по 2017 году взяты из Федерального Закона от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018



Рисунок 1. Внешний государственный долг Российской Федерации

и 2019 годов». Также были привлечены данные Министерства финансов Российской Федерации, точнее документ от 01.04.2017, отображающий структуру государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 01.04.2017 года: за I квартал 2017 сумма внешнего государственного долга Российской Федерации уменьшилась с 53,6 млрд. долларов США (48,7 млрд. евро) до 50 558,6 млн. долларов США



Рисунок 2. Внутренний государственный долг Российской Федерации

(в эквиваленте к 47 039.9 млн. евро) [Структура государственного долга..., www]. Как видно, по итогам первого квартала 2017 года на 1 апреля текущего года сумма внешнего долга сократилась на 5,56%.

Относительно внешнего государственного долга в предыдущие года, то отмечается, что согласно данным Федерального закона о бюджете от 02.12.2013 № 349-ФЗ с 2014 года по состоянию на 1 января 2017 года он сократился на 11,3 млрд. долларов США, что составляет 17,4% от общего долга. Уменьшение же суммы долга в единой европейской валюте (€) по отношению к доллару США (\$) не столь динамично, и связано это с двумя факторами: во-первых, расчет объема государственного внешнего долга Российской Федерации в евро производится исходя из соотношения доллар/евро по курсу Банка России на последний день месяца перед отчетной датой; во-вторых, нестабильностью курса рубля к би-валюте.

Из рис. 2 видна обратная ситуация: внутренний долг Российской Федерации в период с 2014 года по 1 января 2017 года по сравнению с предыдущей датой (на 01.01.2016) вырос на 4,7%, а по сравнению с 2014 годом произошло увеличение внутреннего долга почти в 2 раза (ФЗ от 19.12.2016 № 415-ФЗ). На наш взгляд, интересным является тот факт, что данные Министерства Финансов Российской Федерации немного отличается: общий внутренний государственный долг нашей страны, по состоянию на 1 апреля 2017 года (по итогам за I квартал 2017 года), составил 10 148 982 млн. рублей [Государственный внутренний долг..., www]. По данным анализа РБК [Ткачев, Зейман, Моисеев, Шишков, 2016] внутренний долг Российской Федерации за 2017 год увеличиваются до 3,6 трлн. рублей.

Прогноз государственного долга Российской Федерации на 2018 и 2019 годы

Согласно Федеральному Закону от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» государственный долг вырастет (табл. 1).

Таблица 1. Динамика государственного долга Российской Федерации

Государственный долг	2018		2019		Изменение показателей в %	
Внутренний	11 580 940 617,20 тыс. руб.		12 788 386 631,10 тыс. руб.		9,45%	
Внешний	\$	€	\$	€	\$	€
	52,8 млрд.	48 млрд.	53,6 млрд.	48,7 млрд.	1,5%	1,44%

Таким образом, мы видим, что на ближайшую перспективу государственный долг Российской Федерации как внутренний, так и внешний имеет динамику к росту, что отрицательно скажется на экономике страны.

Последствия государственного долга

Разумеется, отрицательная динамика в государственном долге имеет определенные последствия, среди которых снижение эффективности экономики, поскольку отвлекаются средства из производственного сектора экономики, как на обслуживание долга, так и на выплату самой суммы долга; перераспределение доходов от частного сектора к государственному; усиление неравенства в доходах. Среди потенциальных угроз может быть необходимость повышения налогов, что приведет к подрыву действия экономических стимулов; высокая инфляция в долгосрочном периоде; возложение бремени выплаты на будущие поколения, что может привести к снижению уровня их благосостояния; угроза долгового и валютного кризиса; возрастает угрозы дефолта/банкротства государства.

На основании приведенных данных и их анализе, можем сделать заключение о наличии в нашей стране кризисной ситуации и нестабильности экономики.

Обслуживание государственного долга

Согласно Бюджетному Кодексу Российской Федерации под обслуживанием государственного долга понимаются операции по выплате доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета (ФЗ от 31.07.1998 № 145-ФЗ, ст. 119). Выполнение Центральным банком России, кредитной организацией или другой специализированной финансовой организацией функций генерального агента Правительства Российской Федерации по обслуживанию долговых обязательств государства, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению осуществляется на основе агентских соглашений, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации, где Центральный Банк Российской Федерации является генеральным агентом.

Относительно внутреннего государственного долга Российской Федерации, то его обслуживание происходит согласно Федеральным законам Российской Федерации, местным законам субъектов Российской Федерации, а также правовым актам органов местного самоуправления. В соответствии с правовыми нормами вся информация должна иметь непосредственное отражение в Государственной долговой книге Российской Федерации, государственной долговой книге субъекта Российской Федерации или же в муниципальной долговой книге в течение установленного срока для внесения подобной информации (не более 3 дней с момента возникновения обязательства). Информация вносится уполномоченными органами. Таковым, на основании пункта 1 ст. 121 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, является Министерство финансов Российской Федерации. Ведение государственной долговой книги субъекта Российской Федерации, муниципальной долговой книги осуществляется соответственно финансовым

органом субъекта Российской Федерации, финансовым органом муниципального образования (ФЗ от 31.07.1998 № 145-ФЗ, ст. 121, пункт 2).

В случае же ведения долговой книги муниципалитетом, такая информация подлежит немедленной и обязательной передаче органу, ведущему государственную долговую книгу соответствующего субъекта РФ, затем данная информация передается органу, ведущему Государственную долговую книгу РФ, в порядке и в сроки, которые установлены этим органом. В Государственную долговую книгу РФ вносятся сведения об объеме долговых обязательств РФ, о дате возникновения обязательств, формах обеспечения обязательств, об исполнении указанных обязательств (полном или частичном) и иная информация.

В государственную долговую книгу субъекта РФ вносятся сведения об объеме долговых обязательств субъекта РФ по всем государственным заимствованиям субъекта РФ, о дате осуществления заимствований, формах обеспечения обязательств, об исполнении указанных обязательств полностью или частично, а также другая информация, состав которой устанавливается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Заключение

В последние годы политика нашего государства направлена на сокращение суммы государственного долга, прежде всего, на выполнение долговых обязательств перед иностранными кредиторами. Однако с большой долей вероятности в ближайшие два-три года государственный долг Российской Федерации возрастет. Это неизбежно будет иметь отрицательно влияние на экономику страны. Среди вероятных негативных последствий и факторы менее значительные (снижение эффективности экономики), и весьма существенные (вплоть до дефолта государства). Однако следует признать, что современная политика Российской Федерации одним из важных приоритетов ставит не только закрепление правовое норм и положений о государственном долге, но и выполнение финансово-экономических обязательств перед своими кредиторами.

Библиография

1. Блекус В.В. (сост.) Словарь терминов по курсу «Финансы, деньги и кредит». Электроизолатор: ГГХПИ, 2011. 52 с.
2. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ: принят Гос. Думой 17.06.1998: одобрен Советом Федерации 17.06.1998. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/
3. Государственный внутренний долг Российской Федерации, выраженный в государственных ценных бумагах (млн. руб.) на 1 августа 2017 года // Министерство финансов. 2017. 21 июня. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/

4. Мукабенова А.В. Управление государственным долгом: проблемы и возможности // Молодой ученый. 2013. № 6. С. 381-382.
5. О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: федер. закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ (ред. от 26.12.2014). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155198/
6. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: федер. закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/
7. О федеральном бюджете на 2016 год: федер. закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ (ред. от 22.11.2016). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535/
8. О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: федер. закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/
9. Структура государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2017 года // Министерство финансов. 2017. 21 июня. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/structure/#ixzz4gP8LwS8e
10. Ткачев И., Зейман А., Моисеев И., Шишков В. "Исследование РБК: потерянное десятилетие российского бюджета" // РБК. 2016. 9 декабря. URL: http://www.rbc.ru/economics/09/12/2016/584824c89a79474012386691?from=right_18

Institutional model of Russia's public debt

Dar'ya L. Nemenova

Master's degree student,
National Research University Higher School of Economics,
101000, 20 Myasnitskaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: manmancool3@gmail.com

Abstract

The article deals with the concept of public debt in the Russian Federation, its formation and influence on the economy of the country. The legal status of the state debt and its current state are determined. The relevant articles of the Budget Code of the Russian Federation on the country's debt obligations to various kinds of creditors are noted and commented on. The paper also clarifies the concept of public credit as a form of loan, its types and characteristics. The dynamics of Russia's external and internal debt is tracked and graphically presented from

2014 to the first quarter of 2017. The author predicts negative dynamics of the state debt and analyzes the consequences caused by its growth in the near and long term. The problem of servicing the public debt is discussed separately.

For citation

Nemenova D.L. (2017) *Institutsional'naya model' gosudarstvennogo dolga v Rossii* [Institutional model of Russia's public debt]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (5A), pp. 248-258.

Keywords

Public debt, Budget Code of the Russian Federation, state credit, law, budget.

References

1. Blekus V.V. (2011) *Slovar' terminov po kursu "Finansy, den'gi i kredit"* [Glossary of terms "Finance, money and credit"]. Elektroizolyator: Gzhel State Art and Industry Institute.
2. *Byudzhetniy Kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 31.07.1998 № 145-FZ: prinyat Gos. Dumoi 17.06.1998: odobren Sovetom Federatsii 17.06.1998* [Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of July 31, 1998 No. 145-FZ: adopted by the State Duma on June 17, 1998: approved by the Federation Council on June 17, 1998]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ [Accessed 11/02/17].
3. Gosudarstvennyi vnutrennii dolg Rossiiskoi Federatsii, vyrazhennyy v gosudarstvennykh tsennykh bumagakh (mln. rub.) na 1 avgusta 2017 goda [The state domestic debt of the Russian Federation, expressed in government securities (million rubles) as of August 1, 2017] (2017). *Ministerstvo finansov* [Ministry of Finance], 21st June. Available at: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/internal/ [Accessed 11/07/17].
4. Mukabenova A.V. (2013) Upravlenie gosudarstvennym dolgom: problemy i vozmozhnosti [Managing public debt: Challenges and opportunities]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 6, pp. 381-382.
5. *O federal'nom byudzhete na 2014 god i na planovyi period 2015 i 2016 godov: feder. zakon ot 02.12.2013 № 349-FZ (red. ot 26.12.2014)* [On the federal budget for 2014 and for the planning period of 2015 and 2016: Federal Law of December 2, 2013 No. 349-FZ (as amended on December 26, 2014)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155198/ [Accessed 11/02/17].
6. *O federal'nom byudzhete na 2015 god i na planovyi period 2016 i 2017 godov: feder. zakon ot 01.12.2014 № 384-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [On the federal budget for 2015 and for the planning period 2016 and 2017: Federal Law of December 1, 2014 No. 384-FZ (last version)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/ [Accessed 11/02/17].

7. *O federal'nom byudzhete na 2016 god: feder. zakon ot 14.12.2015 № 359-FZ (red. ot 22.11.2016)* [On the federal budget for 2016: Federal Law of December 14, 2015 No. 359-FZ (as of November 22, 2016)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535/ [Accessed 11/02/17].
8. *O federal'nom byudzhete na 2017 god i na planovyi period 2018 i 2019 godov: feder. zakon ot 19.12.2016 № 415-FZ* [On the federal budget for 2017 and for the planning period 2018 and 2019: Federal Law of December 19, 2016 No. 415-FZ]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/ [Accessed 11/02/17].
9. *Struktura gosudarstvennogo vneshnego dolga Rossiiskoi Federatsii po sostoyaniyu na 1 iyulya 2017 goda* [Structure of the state external debt of the Russian Federation as of July 1, 2017] (2017). *Ministerstvo finansov* [Ministry of Finance], 21st June. Available at: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/external/structure/#ixzz4gP8LwS8e [Accessed 11/07/17].
10. Tkachev I., Zeiman A., Moiseev I., Shishkov V. (2016) "Issledovanie RBK: poteryannoe desyatiletie rossiiskogo byudzheta" [RBK's study: the lost decade of the Russian budget]. *RBK*, 9th Dec. Available at: http://www.rbc.ru/economics/09/12/2016/584824c89a79474012386691?-from=right_18 [Accessed 11/02/17].