

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА

Соколов Е.А., начальник претензионно-искового
отдела ООО «ЛУКОЙЛ-Центрнефтепродукт»

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Российские авторы научных трудов XVIII-XIX века в области финансового права, исследуя в своих работах эволюцию отношений из государственного долга, сформулировали некоторые общие правовые принципы государственного внутреннего долга, назвав среди них такие как добровольность, возвратность, срочность и возмездность¹. Советская финансово-правовая мысль лишь в конце 60-х годов XX века вновь открыто признала эти принципы государственного внутреннего долга².

Безусловно, что возможность формулирования изложенных в работе С.Д. Цыпкина принципов возникла после окончательного отказа советского государства от практики регулярного и массового применения принудительных займов.

Оппоненты данной позиции могут заявить, что принципы добровольности, возвратности, срочности и возмездности являются принципами заемных отношений в целом, а раз так, то в чем отличие отношений из государственного долга от отношений из долга частного?

Несмотря на схожесть принципов, в их основе лежат совершенно иные рассуждения, нежели выводы, на основе которых сформулированы принципы, регулирующие отношения из долга частного. Учитывая важность решаемых задач и невозможность нормального функционирования финансовой системы государства в отсутствие законодательного регулирования вопросов государственного долга, после распада СССР первым законодательным актом, определившим понятие, состав, принципы управления и контроля за состоянием государственного внутреннего долга Российской Федерации, а также установивший порядок его обслуживания, явился Закон РФ от 13.11.1992г. № 3877-1 «О госу-

дарственном внутреннем долге Российской Федерации»³.

Важно отметить, что впервые в постсоветской истории закон о государственном внутреннем долге принимался с учетом исследуемых принципов – добровольности, возвратности, возмездности, срочности, хотя и не закрепил эти принципы непосредственно в нормах закона.

Между тем, пренебрежение национальными правовыми традициями в области правового регулирования правоотношений из государственного внутреннего долга, безусловно, не только порождало различные интерпретации сформулированных принципов, но и вызывало практические трудности в нормотворческой и правоприменительной деятельности в сфере управления государственным внутренним долгом.

Дальнейшим шагом по пути реализации правовой реформы в области управления и обслуживания государственного внутреннего долга явилось принятие и введение в действие с 01 января 2000г. Бюджетного кодекса РФ (БК РФ), установившего финансово-правовые механизмы управления государственным внутренним долгом в условиях рыночной экономики.

Но и здесь с сожалением приходится констатировать, что сформулированные в XVIII-XIX веках российской правовой наукой принципы государственного внутреннего долга не нашли своего непосредственного законодательного закрепления в самом правовом акте.

Между тем, наличие сформулированных принципов и твердая позиция государства по их соблюдению обеспечивает реализацию двух целей:

- а. сочетание публичных и частных интересов всех субъектов деятельности в сфере государственного кредитования;
- б. повышение эффективности кредитных отношений с участием государства⁴.

Принцип возвратности государственного долга означает возвращение выданной денежной суммы кредитору. Возврат долга может осуществляться двумя способами:

1. вся сумма долга возвращается по истечении срока разовым платежом;
2. возврат денежных средств производится частями, если это допускается договором государственного займа.

Несмотря на то, что в соответствии со ст.97 БК РФ долговые обязательства государства обеспечиваются его казной, погашение долговых обязательств и их обслуживание осуществляются за

¹ Подробнее о финансовой системе Российской Империи: см. например: Тарасов И.Т. «Очерки науки финансового права» М. «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России») 2004.; Исаев А.А. «Государственный кредит». М. «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России») 2004.; Сперанский М.М. План финансов. 1810 год. У истоков финансового права. М. Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права»), 1998.; Орлов М.Ф. О государственном кредите. У истоков финансового права. М. Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права»), 1998. и др.

² Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. М. «Юридическая литература». 1973г. С. 212.

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР и Съезда народных депутатов. 1993. № 1. С. 4. Согласно Федеральному закону от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ настоящий Закон утратил силу с 1 января 2000 года.

⁴ Крохина Ю.А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия. «Финансовое право» № 2, 2003г.

счет доходов федерального бюджета. БК РФ (ст.97) предписывает федеральным органам государственной власти использовать все полномочия по формированию доходов федерального бюджета в целях погашения долговых обязательств и обслуживания государственного долга Российской Федерации.

К числу таких органов следует в первую очередь отнести Правительство РФ, Счетную палату РФ, и другие органы.

Полномочия Правительства РФ определяются в Конституции РФ, а также в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»⁵.

Указанный Закон прямо возлагает на Правительство РФ осуществление управления внутренним и внешним долгом Российской Федерации (статья 15).

Организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета также должны рассматриваться в качестве элемента обслуживания государственного долга.

Осуществление такого контроля является одним из элементов системы, обеспечивающей исполнение долговых обязательств государства, а также эффективное использование заемных средств.

Высшим органом государственного финансового контроля в России является Счётная палата Российской Федерации, которая в соответствии с закреплёнными за ней функциями и полномочиями осуществляет контроль в том числе за состоянием государственного внутреннего долга Российской Федерации. Счётная палата РФ создана в соответствии с требованиями:

Лимской декларации руководящих принципов контроля, которая предписывает необходимость создания национального Высшего органа финансового контроля;

Конституции Российской Федерации, статья 101 которой устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счётную палату для осуществления контроля исполнения федерального бюджета;

Бюджетного кодекса Российской Федерации, который наделяет представительные органы Российской Федерации правом осуществления финансового контроля, в том числе путём создания собственных контрольных органов (ст. 265 БК РФ);

Федерального закона «О Счётной палате Российской Федерации»⁶.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», задачами Счетной палаты являются:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации.

В соответствии со статьей 16 упомянутого закона Счетная палата осуществляет контроль за управлением и обслуживанием государственного внутреннего долга Российской Федерации.

Осуществление контрольно-ревизионной деятельности в отношении указанных объектов позволяет Счётной палате обеспечить решение законодательно закреплённых за ней задач. В первую очередь речь идёт об определении эффективности и целесообразности расходов государственных средств. Осуществление контроля за управлением и обслуживанием государственного внутреннего долга Российской Федерации позволяет решить задачу контроля своевременного исполнения расходных статей федерального бюджета.

Принцип возвратности государственного долга был сформулирован в результате эволюции такого признака государственного долга, как невозможность отказа государства от исполнения принятых на себя обязательств, и наполнения его современным содержанием.

Принцип добровольности государственного займа, нашедший свое отражение в статье 98 БК РФ, имеет конституционную природу, поскольку в силу ч. 4 ст. 75 Конституции РФ государственные займы размещаются на добровольной основе. Добровольность в отношениях государственного займа проявляется в том, что потенциальный контрагент публичной власти вправе по своему усмотрению решать - предоставлять государству свои временно свободные денежные средства, или расходовать их на иные цели.

Добровольность отношений из государственно-го долга выражается в следующем:

- в форме государственного долга, который существует исключительно в виде соответствующих договоров и соглашений, заключаемых на основе взаимосогласованной воли сторон;

⁵ СЗ РФ. 1997 г. № 51, ст. 5712

⁶ СЗ РФ. 1995 г. № 3, ст. 167

- в невозможности изменения условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения.

Принцип добровольности проявляется и в процессе управления государственным долгом. Например, в Постановлении Правительства РФ от 20 июля 1998 г. № 843 «О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации»⁷ поручено «Министерству финансов совместно с Центральным банком осуществить на основе принципа добровольности все необходимые мероприятия по досрочному погашению государственных бескупонных облигаций».

Принцип добровольности сформулирован отчасти с учетом такого признака государственного долга, как особый субъект на стороне должника – государство. Задачи государства, его права по отношению к гражданину и ответственность перед гражданином явились предметом многочисленных научно-правовых исследований⁸.

Кульминацией таких исследований и их логическим выводом явился тезис о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»⁹.

Особая социальная роль государства, невозможность принуждения со стороны государства личности к действиям, влекущим ущемление его прав, в конечном итоге сформулировали принцип добровольности государственного долга.

Соблюдение принципа добровольности свидетельствует об уважении государством интересов иных публичных и частных субъектов, и, таким образом, непринуждение к вступлению в правоотношения является обязательным условием функционирования государственного внутреннего долга¹⁰.

Следует отметить, что указанный принцип, широко декларируемый в теоретической литературе, не всегда безусловно соблюдался со стороны современного российского государства, чему можно привести многочисленные примеры.

Гарантией добровольности заемных отношений с участием государства служит принцип возмездности, означающий уплату вознаграждения за пользование ссудным капиталом.

О правовой природе процентов за пользование денежными средствами достаточно много написано и в экономической и в юридической литературе.

Следует признать, что каждая сторона, выражая свою позицию, приводит свои собственные, достойные внимания аргументы¹¹. Российская правовая наука сформулировала официальную позицию по этому вопросу, указав, что «при рассмотрении споров, связанных с исполнением договоров займа, а также с исполнением заемщиком обязанностей по возврату банковского кредита, следует учитывать, что проценты, уплачиваемые заемщиком на сумму займа в размере и в порядке, определенных пунктом 1 статьи 809 ГК РФ, являются платой за пользование денежными средствами и подлежат уплате должником по правилам об основном денежном долге»¹².

Существует мнение, что «наличие подобного юридического признака не означает присутствия элемента гражданско-правового регулирования в государственном кредитовании, поскольку определение платности пользования кредитом, конкретного размера начисляемых процентов является исключительной компетенцией Российской Федерации или субъекта РФ...»¹³.

Между тем, с подобной позицией нельзя согласиться.

Правоотношения из государственного долга носят сложный межотраслевой характер. Отдавать безусловный приоритет в регулировании этих отношений только одному методу – финансово-правовому, было бы ошибкой.

Во-первых, совершенно очевидно, что, вступая в правоотношения из государственного займа, кредитор руководствуется, прежде всего, собственными выгодами и предпочтениями, т.е. делает это добровольно.

Условия договора займа (срок, доходность) безусловно, подвержены влиянию организованного финансового рынка, существующего благодаря наличию значительного количества гражданско-правовых сделок с долговыми обязательствами.

¹¹ «Проценты по займу начисляются за пользование предоставленными заемщику на условиях возвратности денежными средствами: он пользуется переданными ему в собственность деньгами и платит кредитору за предоставленную ему возможность извлечения из них полезных свойств». Новоселова Л.А. Проценты по денежным обязательствам. - М.: «Статут», 2000г. С.80; «Норма процента есть вознаграждение за лишение денег и ликвидности на определенный период. Ведь норма процента как таковая есть не что иное, как величина, обратная отношению суммы денег к тому, что можно получить, расставаясь с возможностью распоряжаться этими деньгами на обусловленный период времени в обмен на долговое обязательство.» Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Гелиос АРВ, 2002.С.158.

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 1998 г. № 13/14 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами» (п.15.)

¹³ Крохина Ю.А. указ.соч. С.2

⁷ СЗ РФ. 1998 г., № 32, ст. 3873

⁸ Ильин И.А. Теория права и государства. - Москва, Издательство "Зерцало", 2003 г. Воспроизводится по изданиям 1915 и 1956 г.г.; Коркунов Н.М. История философии права. - С.-Петербург, Типография М.М. Стасюлевича, 1915 г.; Кони А.Ф. Избранные труды и речи - Тула, Издательство "Автограф", 2000 г.; Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. - Петроград, Юридический книжный склад "Право", 1917 г.; Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. - Казань, Типография Императорского Университета, 1891 г.

⁹ ст.2 Конституции РФ 1993г.

¹⁰ Крохина Ю.А. указ.соч. С.2

Возмездность в отношениях по государственному займу выражается не только в начислении процентов к основному долгу. Кроме выплаты доходов по установленной процентной ставке, в практике государственного заимствования используется плавающая процентная ставка, размер которой зависит от рыночных факторов, а также реализация долговых обязательств со скидкой (дисконтом) против их номинальной цены. Все указанные условия об определении цены заемных денег сформировались исключительно в условиях рыночного оборота при осуществлении гражданско-правовых сделок.

Вследствие этого утверждение, что размер дисконта на государственную ценную бумагу, размещаемую на условиях дисконтирования с выкупом по номинальной стоимости, определяется исключительно волевым решением государства, является ошибочным. Развитие рыночных отношений привносит в заемную деятельность государства элемент саморегуляции, что обуславливает большую зависимость размера процентной ставки от спроса и предложения денежных средств на кредитном рынке.

Привлечение государством временно свободных денежных средств на условиях возмездности выражается не только в получении кредитором прямой выгоды в виде доходности государственных ценных бумаг, но и в предоставлении участникам фондового рынка дополнительной выгоды в виде льготного налогообложения доходов и операций по государственным ценным бумагам.

Принцип срочности означает привлечение заемных денежных средств на определенное время, по истечении которого сумма долга должна быть возвращена. Срок по договору государственного займа может быть определен действующим законодательством, кредитным или иным договором. Например, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 98) долговые обязательства Правительства РФ могут предоставляться на срок от одного года до тридцати лет.

Принцип срочности отчасти эволюционировал из такого признака государственного долга, как невозможность отказа государства от исполнения принятых на себя обязательств. Раз обязательство должно быть исполнено, значит, эта обязанность должна быть обусловлена некими временными рамками. Срок играет в этой ситуации двойную регулирующую роль. С одной стороны, поскольку государство с неизбежностью должно выполнить принятые на себя обязательства, то получатель денежных средств и финансовый рынок всегда готов принять и переварить полученные от государства деньги. С другой стороны государство, будучи осведомленным о сроке исполнения своего обязательства, заранее планирует необходимые суммы в бюджете очередного финансового года.

Бюджетный кодекс РФ нормативно не закрепляет вышеупомянутые принципы государственного долга. Вследствие этого авторы современных работ по финансовому праву, анализируя содержание Бюджетного кодекса РФ, дополняют приведенный перечень, включая в него такие принципы, как обеспеченность и целевая направленность¹⁴.

«Существенной характеристикой государственного долга также является то, что государственный долг обеспечивается всем государственным достоянием, так называемый принцип «обеспеченности»¹⁵.

Действительно, ст. 97 БК РФ (ч. 2) гласит, что «государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну».

На наш взгляд, указанная норма является не более чем декларацией, не подкрепленной ни реальными правовыми механизмами, ни действующими экономическими возможностями государства, и, соответственно, не отражающей реальную суть правоотношений из государственного долга.

Как отмечал В.Н. Твердохлебов, «...государственный кредит редко имеет специальное обеспечение»¹⁶.

В соответствии со статьей 239 БК РФ государственный бюджет защищен от расходования денежных средств не в соответствии с законом о бюджете на соответствующий год, в том числе и на основании судебных решений, иммунитетом, который представляет собой особый правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, предусматривающего:

- возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;

¹⁴ Крохина Ю.А. указ.соч. С.7.

¹⁵ Селюков А. Д. Государственный и муниципальный кредит. Правовое обеспечение. М. «Право и закон». 2000. С.15.

¹⁶ Твердохлебов В.Н. Государственный кредит: Теория и техника. Л., 1924..С.6; И.Т. Тарасов, ссылаясь на Небениуса, в своей работе «Очерк науки финансового права» пишет, что «Реальное (вещное) обеспечение, лежащее в основании большей части частных кредитных сделок, встречается в сфере государственного кредита только в редких исключительных случаях, - в государствах, стоящих на низкой степени культуры или находящихся в периоде разложения, т.е. в тех именно государствах, в которых государственный кредит находится лишь в зародышевом состоянии или же в состоянии полного упадка». Тарасов И.Т. «Очерк науки финансового права». М.: «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. С.347; аналогично А.А. Исаев: «...главным обеспечением [возврата государственного долга] служит добрая воля государства исполнять долговые обязательства. Эта добрая воля, формально опираясь на финансовое верховенство государства, а материально - на имущество всех граждан, дает кредитору столь прочное обеспечение, что заклад или залог ценностей в обеспечение уплаты долга становится вовсе излишним». Исаев А.А. «Государственный кредит». М.: «статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. С.395.

- возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту.

Кроме того, в соответствии со статьей 69 БК РФ средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий, являются формой расходов государственного бюджета, что свидетельствует о том, что источником средств на погашение государственного долга является государственный бюджет, а не казна.

В дополнение к упомянутому признаку, как правило, утверждают, что поскольку государственный долг «обеспечен», то он всегда может быть погашен.

Это мнение далеко не бесспорно. Теоретически государственные финансовые возможности несопоставимо более обширны, нежели финансовые возможности одного гражданина государства, либо даже группы, пусть и многочисленной. Но и государственные долги, возникая в непростой для государства период, составляют значительные суммы.

Весь исторический опыт показывает, что государство, желая избежать масштабных потрясений, угрожающих самому факту существования государства, занимает противоположную позицию, отказываясь от погашения долга на первоначальных условиях.

Существует утверждение о том, что государство как вечное образование, безусловно погасит свои долги. Но это утверждение можно толковать и так, что государство сможет погашать свои долги, если оно будет существовать. История показывает, что государство исправно несет бремя должника лишь в благоприятные периоды своего существования, и уклоняется от выполнения принятых на себя обязательств в неблагоприятные периоды своего существования.

Авторы работ по финансовому праву отмечают, что «современные государственные долги имеют податное обеспечение в том смысле, что за них отвечает все население государства плательщик податей. И государство, в котором народ находится на высокой степени материального благосостояния, и финансы которого опираются на неистощенные податные силы, всегда будет располагать большим кредитом»¹⁷. Соответственно государственный долг обеспечен лишь в той мере, насколько государственный бюджет обеспечен средствами на его погашение.

Аналогично, не является достаточно аргументированным утверждение о том, что принцип целе-

вой направленности государственных кредитных средств «...означает право стороны, предоставляющей во временное пользование свои денежные средства, оговаривать цели их размещения»¹⁸.

Статья 104 БК РФ определяет, что 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.

По нашему мнению, покрытие дефицита бюджета не является целью, с которой привлекаются денежные средства. Целью привлечения заемных средств является цель, для которой формируется государственный бюджет в целом - для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст.6 БК РФ).

В связи с этим любое расходование уполномоченным органом денежных средств (в том числе и заемных) государственного бюджета укладывается в рамки бюджета (если конечно речь не идет о преступных действиях, связанных с хищением денежных средств).

На основании вышеизложенного следует признать, что утверждение о том, что принципами государственного займа являются также обеспеченность и целевая направленность, не является достаточно аргументированным.

В качестве вывода необходимо указать следующее. Авторы научных трудов в области финансового права, исследуя в своих работах эволюцию отношений из государственного долга, в результате тщательного анализа признаков, которые отличают отношения из государственного долга от прочих правоотношений, сформулировали ряд общих принципов, на которых в настоящий момент основываются правовые нормы, регулирующие правоотношения из государственного внутреннего долга. Такими принципами являются добровольность, возвратность, срочность и возмездность.

Выявленные принципы хотя и схожи с принципами, на которых основываются отношения гражданско-правового характера, вытекающие из договора займа, но построены на совершенно иных рассуждениях. Следует признать, что несмотря на острую потребность, выявленные принципы до настоящего момента не нашли своего легального закрепления.

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

¹⁷ Иловайский С.И. Учебник финансового права. - Одесса, 1904 г. СПС «Гарант».

¹⁸ Крохина Ю.А. Указ.соч.С.4