

Бюджетное право и процесс

Управление государственным долгом как один из правовых инструментов реализации экономического суверенитета

Аннотация. В связи с введением международных санкций против России возникают проблемы по погашению внешних долговых обязательств Российской Федерации, что позволяет на международном уровне осуществить фиксацию суверенного дефолта России.

Делаются следующие выводы: а) размеры государственного внутреннего и внешнего долга не позволяют утверждать о невозможности для государства обслуживать собственные обязательства; б) фиксация суверенного дефолта РФ является достаточно политизированной, поскольку имелись технические обстоятельства, не позволяющие выполнить выплату по обязательствам в установленные сроки и в соответствующей валюте.

Научная значимость исследования данной темы заключается в развитии теоретических положений, связанных с управлением государственным долгом, а также в соотношении его наличия с угрозой экономической безопасности и суверенитета государства.

Ключевые слова: бюджет, государственный долг, экономический суверенитет, суверенный дефолт, финансовое право.



**Юлия Константиновна
ЦАРЕГРАДСКАЯ,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент

ukmsal@mail.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.067-076

Iulia K. TSAREGRADSKAYA,

Professor of Department in financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

ukmsal@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Public debt management as one of the legal instruments for the implementation of economic sovereignty

Abstract. In connection with the difficult economic situation associated with the introduction of international sanctions against the Russian Federation, problems arise in repaying the external debt obligations of the Russian Federation, which makes it possible to fix the sovereign default of Russia at the international level.

It is concluded that: a) the size of the state internal and external debt does not allow drawing conclusions about the impossibility of the state to service its own obligations, b) fixing the sovereign default of the Russian Federation

© Цареградская Ю. К., 2023

is quite politicized, since there were technical circumstances that did not allow the payment of obligations on time and in the relevant currency. The scientific significance of the study of this topic lies in the development of theoretical provisions related to the management of public debt, as well as the correlation of its presence with the threat to economic security and sovereignty of the state.

Keywords: *budget, state debt, economic sovereignty, sovereign default, financial right.*

Государственный долг для любого государства является многогранным экономико-правовым явлением, поскольку, с одной стороны, он негативно влияет на экономическую ситуацию и бюджетную политику, вынуждая государство выделять денежные средства на погашение собственных долговых обязательств, а с другой — наличие задолженности стимулирует национальную экономику для дополнительного получения денежных средств в целях улучшения финансовой ситуации, увеличения доходов бюджета.

В связи с этими обстоятельствами управление государственным долгом является актуальным как в условиях стабильного функционирования экономики, так и в условиях дефицита бюджета, поскольку в этом случае основным источником его финансирования являются преимущественно заемные средства. Источниками погашения дефицита бюджета служат как внутренние займы государства, так и внешние. Следует иметь в виду, что независимо от вида государственного долга (внутреннего или внешнего) необходимо учитывать обстоятельства, влияющие на экономический суверенитет государства.

В научной литературе относительно суверенитета государства в финансовой плоскости присутствуют различные точки зрения. Используется ряд терминов: «экономический суверенитет», «фискальный суверенитет», «налоговый суверенитет», «финансовый суверенитет», «таможенный суверенитет», «валютный суверенитет», «торговый суверенитет» и т.д., которые наполняются соответствующим содержанием с учетом различных сфер экономической деятельности государства¹.

Кроме доктринального обсуждения проблем суверенитета, имеются подходы, выработанные материалами судебной практики. В частности, правовые позиции Конституционного Суда РФ указывают на наличие таких сфер реализации

¹ См.: *Остроухов Б. А.* Международно-правовые проблемы фискального суверенитета государства // *Юридический мир.* 2009. № 3 ; *Овчинников С. Н.* Таможенный суверенитет: верховенство государственной власти // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2011. № 3. С. 6—9 ; *Лисицын А. Ю.* Валютно-правовой режим в Российской Федерации // *Реформы и право.* 2010. № 1. С. 3—12 ; *Избулатов Х. Х.* Экономический суверенитет России в условиях нового геополитического порядка: юридические формы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007 ; *Догодайло Е. Ю.* Экономический суверенитет Российской Федерации: анализ основных правовых форм реализации на современном этапе // *Вестник Тувинского государственного университета. Социальные и гуманитарные науки.* 2018. № 1. С. 177—184.

национального суверенитета в экономических отношениях, как экономический суверенитет², фискальный суверенитет³, налоговый суверенитет⁴.

Несмотря на терминологическое многообразие, речь идет о влиянии состояния экономической политики на независимость государства и его место в международных отношениях.

Кроме того, термин «экономический суверенитет» нашел закрепление и определение в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года как «объективно существующая независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств»⁵. В этом же документе закрепляется и понятие экономической безопасности как определенное состояние защищенности экономики от различных угроз внешнего и внутреннего характера, обеспечивающее экономический суверенитет государства.

Анализ данного документа показывает, что в качестве угроз экономической безопасности отмечены в том числе: несбалансированность бюджетной системы, а также неэффективное государственное управление. Кроме того, среди показателей состояния экономической безопасности присутствуют оба вида государственного долга (внутренний и внешний)⁶. В качестве основных задач по реализации устойчивого развития финансовой системы указано совершенствование управления долговыми обязательствами⁷.

Таким образом, решение проблем функционирования национального долга и управления им не только обеспечивает экономическую безопасность государства, но и способствует сохранению его экономического суверенитета.

Чтобы определить степень угрозы экономической безопасности и суверенитету при наличии долговых обязательств государства, необходимо проанализировать состояние внутреннего и внешнего долга РФ, а также используемые методы управления им.

Обращаясь к статистическим данным Минфина России, связанным с объемом государственного долга и его отношением к внутреннему валовому продукту

² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П ; определения Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 № 118-О ; от 08.06.2000 № 165-О ; от 19.05.2009 № 596-О-О ; от 19.01.2010 № 87-О-О ; от 12.05.2011 № 737-О-О ; от 05.07.2011 № 924-О-О ; от 02.11.2011 № 1447-О-О ; от 17.11.2011 № 1621-О-О.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 № 1572-О-О.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 757-О-О ; постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2015 № 16-П.

⁵ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁶ См.: Цареградская Ю. К. Правовое регулирование долговой политики России в контексте финансовой безопасности государства в бюджетной сфере // Безопасность в бюджетно-налоговой, таможенной и иных сферах финансовой деятельности: экономические и правовые проблемы : сборник научных трудов. Саратов, 31 октября 2017 г. Саратов, 2019. С. 350—354.

⁷ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».



(ВВП) за последние годы и планируемый период, мы увидим, что показатели не являются критическими (см. табл. 1—3).

Таблица 1

Государственный долг Российской Федерации в соответствии с направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 гг., % к ВВП

2021	2022	2023	2024 ⁸
16,0	16,0	16,9	17,3

Таблица 2

Внутренний государственный долг Российской Федерации в соответствии с направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг., % к ВВП

2021	2022	2023	2024 ⁹
78,8	80,7	81,6	82,4

Таблица 3

Внешний государственный долг Российской Федерации в соответствии с направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг., % к ВВП

2021	2022	2023	2024 ¹⁰
21,2	19,3	18,4	17,6

Анализируемые показатели указывают на низкий уровень угрозы экономической безопасности государства в целом. Не очень благоприятная ситуация складывается только с одним показателем — уровнем долговой нагрузки, связанным с внутренним долгом, который в ближайшей перспективе будет увеличиваться.

⁸ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов // URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1676045> (дата обращения 11.02.2023); Цареградская Ю. К. Управление публичным долгом в условиях глобальной нестабильности // Государство и рынок: механизмы и институты евразийской интеграции в условиях усиления глобальной нестабильности / под ред. С. А. Дятлова, Д. Ю. Миропольского, Т. А. Селищевой : монография. СПб., 2021. С. 617—618.

⁹ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов; Цареградская Ю. К. Управление публичным долгом в условиях глобальной нестабильности. С. 617—618.

¹⁰ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

Учитывая, что экономические отношения динамичны, соответственно, и уровень долговой нагрузки подвергается изменениям, о чем свидетельствуют вышеприведенные данные. Следовательно, в государстве законодательно должен быть предусмотрен определенный механизм, связанный с управлением государственным долгом.

Национальное бюджетное законодательство предусматривает ряд методов, связанных с управлением государственным долгом¹¹. Наиболее используемыми в последние годы являются меры, которые напрямую не называются в теории финансового права методами управления. Возможно некоторые специалисты могут рассматривать их в качестве мер, связанных с обслуживанием долга¹². К таким мерам представляется целесообразным отнести следующие:

- установление верхнего предела долга;
- оценку долговой устойчивости;
- внешний контроль федеральных органов власти за деятельностью региональных органов власти по вопросам государственного долга¹³.

В настоящем исследовании ограничимся анализом только установления верхнего предела государственного долга, чтобы продемонстрировать возможность угрозы экономической безопасности и суверенитету государства, поскольку каждая мера требует самостоятельного анализа.

Установление верхнего предела долга происходит достаточно давно, причем как в зарубежной практике регулирования долговых обязательств государства, так и в отечественной практике долговых отношений. Верхний предел государственного долга устанавливается ежегодно соответствующим федеральным законом, регулирующим бюджет государства. В частности, на начало 2022 г. был закреплён верхний предел внутреннего долга Российской Федерации в размере 18 315 272 293,1 тыс. рублей, на январь 2023 г. — 20 814 969 670,1 тыс. рублей, на январь 2024 г. — 20 696 967 387,2 тыс. рублей¹⁴ (см. рис. 1).

Данные рис. 1 указывают на то, что в последние годы в Российской Федерации наблюдается большой объем внутреннего долга РФ, стремящийся к превышению установленного верхнего предела для него. Данный рисунок отражает ситуацию, связанную с исполнением бюджета на текущий финансовый год. Видимо, подобная тенденция будет продолжаться, поскольку сказываются последствия пандемии, а также введение санкций со стороны западных стран.

¹¹ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2020. С. 394—398 ; Актуальные проблемы финансового права : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2016. С. 74—76.

¹² Покачалова Е. В. Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты). Саратов, 2007. С. 313.

¹³ Данная мера была предусмотрена в БК РФ и реализовывалась до ноября 2022 г.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. I). Ст. 8030 ; Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. I). Ст. 8397 ; Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. I—III). Ст. 8760.



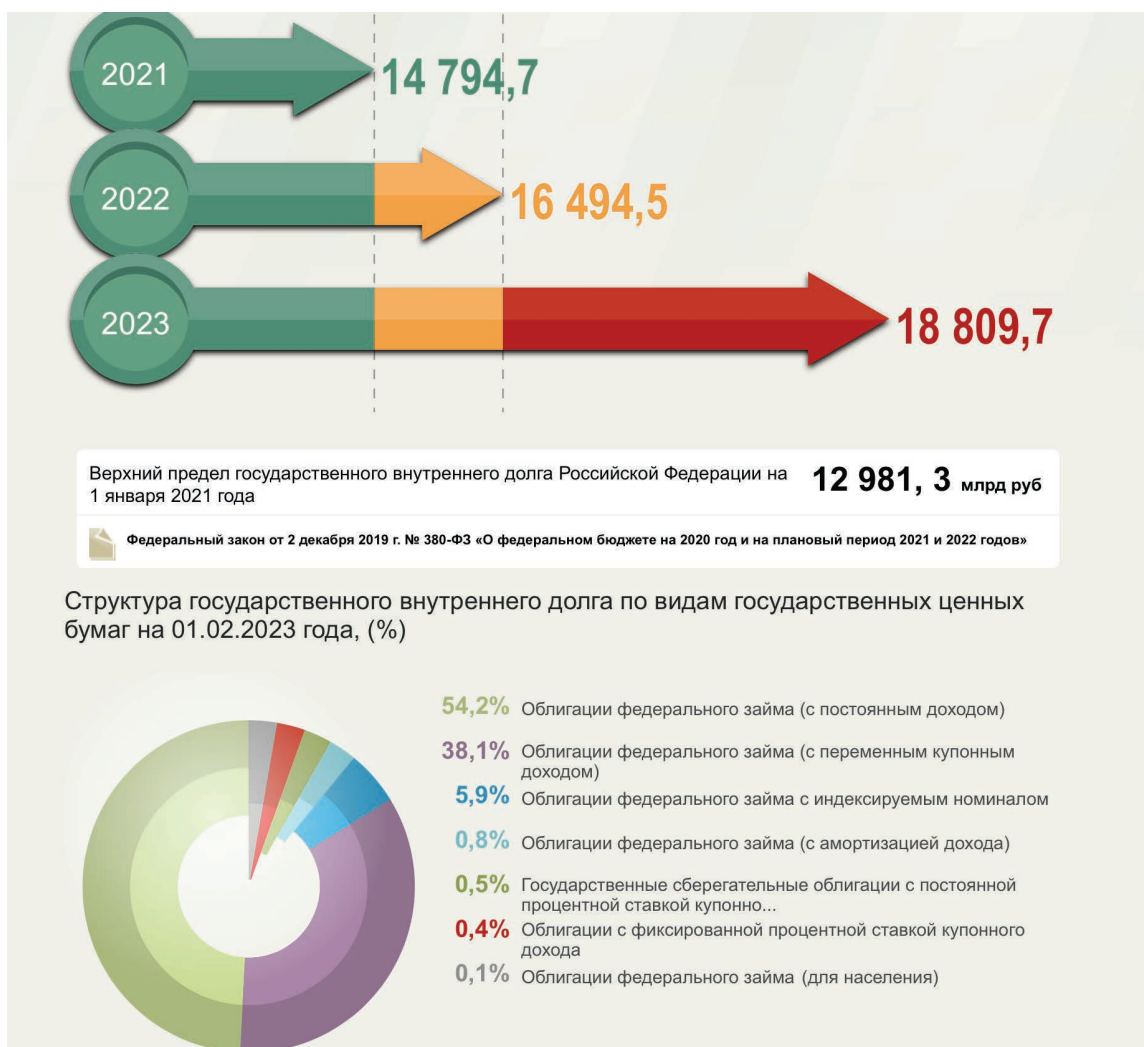


Рис. 1. Размер и структура внутреннего государственного долга¹⁴

К сожалению, наблюдается тенденция к использованию самого простого способа регулирования данной проблемы — путем увеличения верхнего предела, что не способствует разрешению проблемы, а просто формально ее нивелирует. Данная мера является наименее эффективной из существующих в теории и практике долговых отношений. Подобная тенденция наблюдается и в ряде зарубежных государств, в частности в США¹⁶.

¹⁵ Государственный долг Российской Федерации // URL: <https://www.budget.gov.ru/бюджет/государственный-долг> (дата обращения 21.04.2023)

¹⁶ Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования. М. : Проспект, 2016. С.45—46.

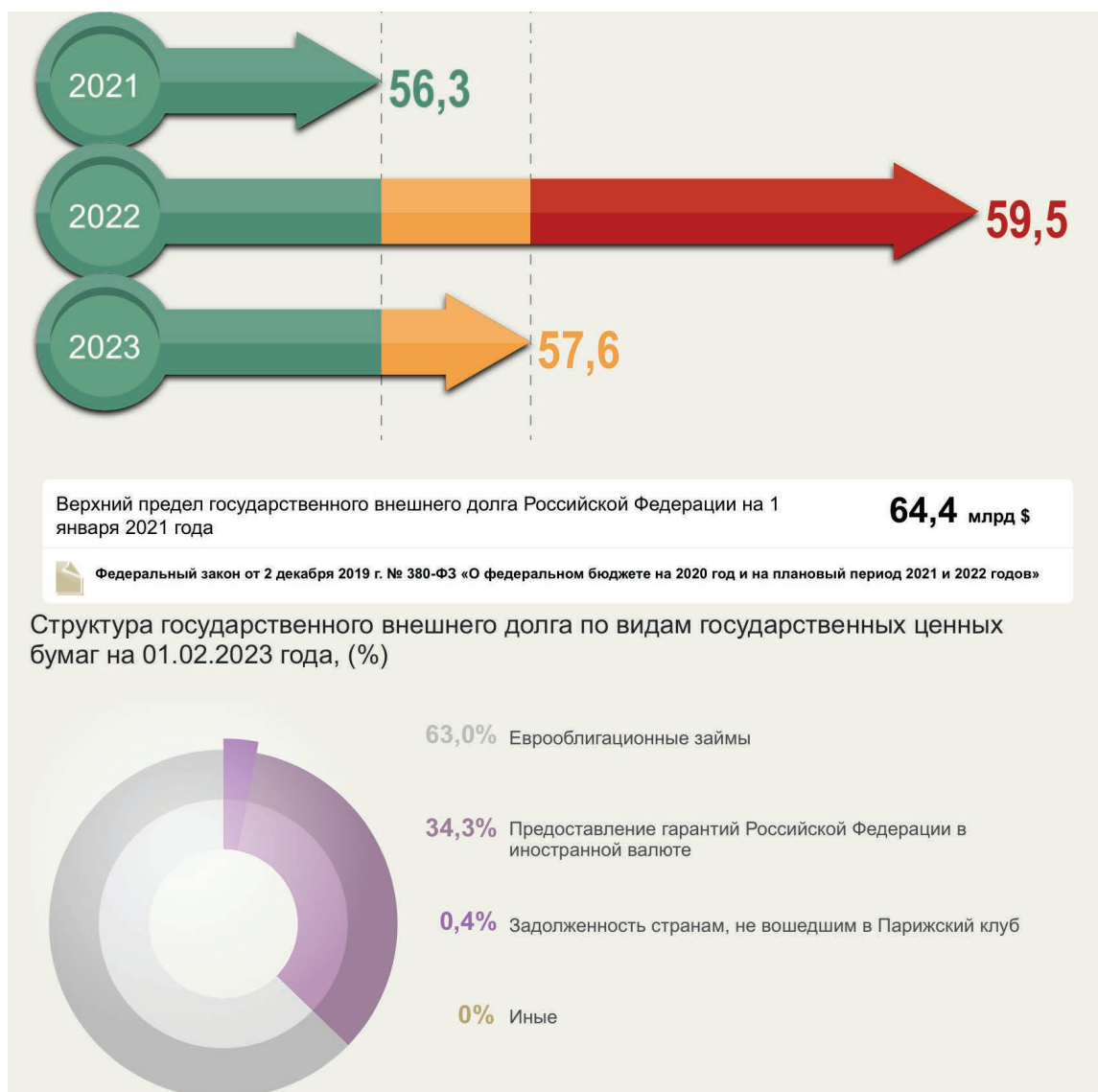


Рис. 2. Размер и структура внешнего государственного долга¹⁷

Обратившись к установленному верхнему пределу внешнего долга РФ, увидим следующие показатели, закрепленные законодательно: в 2022 г. — 72,0 млрд долларов, в 2023 г. — 70,7 млрд долларов, на 2024 г. — 66,6 млрд долларов¹⁸.

¹⁷ URL: <https://www.budget.gov.ru/бюджет/государственный-долг> (дата обращения 21.04.2023).

¹⁸ См.: Федеральные законы «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» ; «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023



Анализируя рис. 2, увидим, что ситуация с внешним долгом РФ в последние годы является относительно стабильной и не свидетельствует о его росте, поскольку пороговые значения намного превышают его реальный размер в последние несколько лет. Однако в 2022 г. возникает спорная ситуация в международных экономических отношениях, связанная с фиксацией суверенного дефолта РФ, хотя никаких экономических предпосылок к этому не было.

Если анализировать сложившуюся ситуацию, то видно, что в структуре государственного внешнего долга большую часть составляют еврооблигационные займы — 63 % (см. рис. 2), соответственно, по этим обязательствам Россия должна была осуществлять выплаты в иностранной валюте.

В 2022 г. в условиях введения экономических санкций в отношении Российской Федерации возникли сложности с расчетами в иностранной валюте по данным долговым обязательствам¹⁹, поскольку международная расчетно-клиринговая система Euroclear заблокировала перечисленные средства РФ, предназначенные иностранным кредиторам. Подобная ситуация и послужила основанием фиксации международным сообществом суверенного дефолта РФ. Однако, по мнению Минфина России, кредиторы не получили выплаты в силу действия (или бездействия) третьих лиц, а, поскольку подобное обстоятельство не предусмотрено в эмиссионной документации как событие дефолта, следовательно, иностранные инвесторы должны обращаться с претензиями в соответствующие иностранные или международные инстанции²⁰, хотя имеются не очень позитивные примеры по их разрешению²¹.

Понятно, что Российская Федерация как сторона долговых отношений обязана выполнять свои обязательства даже в неблагоприятных политических и экономических условиях, поскольку государственный долг базируется на ряде принципов и условий, среди которых важное значение имеет возвратность²². В связи с этим был предусмотрен временный порядок исполнения по долговым обязательствам РФ в иностранной валюте, который позволяет осуществить выплаты кредиторам в рублях²³.

и 2024 годов» ; «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

¹⁹ См.: *Артемов Н. М., Ситник А. А.* Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 6 (139). С. 48—62.

²⁰ Что значат сообщения о дефолте России по внешнему долгу // URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/06/2022/62b99cda9a794728c2056cf9?ysclid=17svz7szbk755483170> (дата обращения: 08.09.2022).

²¹ См.: *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 247—248.

²² См.: *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: монография. М. : Инфра-М, 2019. С. 115—137 ; *Она же.* Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. 2015. № 4. С. 35—39.

²³ Указ Президента РФ от 22.06.2022 № 394 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств

В связи с этим Российская Федерация постаралась осуществить возможные меры для погашения выплат по собственным долговым обязательствам, хотя это и не устраивало противоположную сторону отношений. Результатом данной спорной ситуации стала фиксация технического дефолта Российской Федерации в связи с невозможностью выплат по долговым обязательствам²⁴.

Возникшая коллизия подтверждает гипотезу Ж. Сапира, часто указывавшего на то, что международные договоры ограничивают суверенитет государств, осложняя принципы и порядок применения, поскольку обязательства, взятые на себя каждой из сторон, должны выполняться²⁵.

Таким образом, подводя итоги анализу вопросов, связанных с управлением государственным долгом в условиях реализации экономического суверенитета и безопасности государства, отметим следующее:

— наличие объема государственного долга свидетельствует о необходимости выполнения собственных долговых обязательств;

— высокий размер государственного внешнего долга может составлять угрозу экономической безопасности и суверенитету государства, однако объем внешнего долга Российской Федерации в настоящее время не является критичным и не представляет реальную финансовую угрозу;

— установление верхнего предела государственного долга является фактором, сдерживающим его рост, но не эффективно без использования иных методов управления долгом, поскольку этот предел может быть законодательно изменен в зависимости от реальной экономической ситуации²⁶;

— фиксация технического дефолта Российской Федерации не свидетельствует об экономических факторах, связанных с нежеланием осуществить выплаты кредиторам по обязательствам, это является больше политической мерой воздействия на государство с определенным экономическим эффектом, создающим возможность угрозы экономическому суверенитету государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2016. — 208 с.
2. *Артемов Н. М., Ситник А. А.* Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 6 (139). — С. 48—62.

Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // СЗ РФ. 2022. № 26. Ст. 4461.

²⁴ См. подробнее: Цареградская Ю. К. Суверенный дефолт: теория и практика правоприменения // Финансовое право. 2022. № 11. С. 11—14.

²⁵ Сапир Ж. Основы экономического суверенитета и вопрос о формах его реализации // Проблемы прогнозирования. 2020. № 2. С. 5—6.

²⁶ Чувахина Л. Г. Вторая волна кризиса: миф или реальность // Финансовый журнал. 2011. № 4. С. 23.



3. *Догадайло Е. Ю.* Экономический суверенитет Российской Федерации: анализ основных правовых форм реализации на современном этапе // Вестник Тувинского государственного университета. — Социальные и гуманитарные науки. — 2018. — № 1. — С. 177—184.
4. *Избулатов Х. Х.* Экономический суверенитет России в условиях нового геополитического порядка: юридические формы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2007. — 27 с.
5. *Лисицын А. Ю.* Валютно-правовой режим в Российской Федерации // Реформы и право. — 2010. — № 1. — С. 3—12.
6. *Овчинников С. Н.* Таможенный суверенитет: верховенство государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 3. — С. 6—9.
7. *Остроухов Б. А.* Международно-правовые проблемы фискального суверенитета государства // Юридический мир. — 2009. — № 3. — С. 27—32.
8. *Покачалова Е. В.* Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты) : монография. — Саратов, 2007. — 426 с.
9. *Салир Ж.* Основы экономического суверенитета и вопрос о формах его реализации // Проблемы прогнозирования. — 2020. — № 2. — С. 3—12.
10. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М., 2020. — 624 с.
11. *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: монография. — М. : Инфра-М, 2019. — 166 с.
12. *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования. — М. : Проспект, 2016. — 180 с.
13. *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017. — 437 с.
14. *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование долговой политики России в контексте финансовой безопасности государства в бюджетной сфере // Безопасность в бюджетно-налоговой, таможенной и иных сферах финансовой деятельности: экономические и правовые проблемы : сборник научных трудов. Саратов, 31 октября 2017 г. — Саратов : Русайнс, 2019. — С. 350—354.
15. *Цареградская Ю. К.* Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. — 2015. — № 4. — С. 35—39.
16. *Цареградская Ю. К.* Суверенный дефолт: теория и практика правоприменения // Финансовое право. — 2022. — № 11. — С. 11—14.
17. *Цареградская Ю. К.* Управление публичным долгом в условиях глобальной нестабильности // Государство и рынок: механизмы и институты евразийской интеграции в условиях усиления глобальной нестабильности : монография / под ред. С. А. Дятлова, Д. Ю. Миропольского, Т. А. Селищевой. — СПб., 2021. — С. 615—621.
18. *Чувахина Л. Г.* Вторая волна кризиса: миф или реальность // Финансовый журнал. — 2011. — № 4. — С. 22—24.