



**Тим Сергеевич
АНИСИФОРОВ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
tsanisiforov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Современное состояние российской финансовой системы: новые векторы правового регулирования финансового рынка

Аннотация. Научная работа посвящена оценке современного состояния российской финансовой системы. В первой части исследования приводятся эмпирические данные о доходах и расходах бюджета как макроюридическом институте в характеристике состояния российской финансовой системы. Во второй части описаны новые векторы правового регулирования финансового рынка — предпринята попытка разрешить академический спор о стержневом закреплении государственных и муниципальных заимствований с позиции целеполагания финансового рынка.

Ключевые слова: финансовая система, финансовый рынок, государственные и муниципальные заимствования, государственный (муниципальный) кредит (долг), публичный кредит (долг), бюджетный кредит.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.052-057

Tim S. ANISIFOROV,

Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)

tsanisiforov@msal.ru

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

The Current State of the Russian Financial System: New Vectors of Legal Regulation of the Financial Market

Abstract. The scientific work is devoted to the current state of the Russian financial system. The first part of the study provides empirical data on budget revenues and expenditures as a macro-legal institution in characterizing the state of the Russian financial system. In the second part — new vectors of legal regulation of the financial market — an attempt is made to resolve the academic dispute about the core consolidation of state and municipal borrowing from the position of goal-setting of the financial market.

Keywords: financial system, financial market, state and municipal borrowing, state (municipal) credit (debt), public credit (debt), budget credit.

Ранее, исходя из фундаментальных начал построения финансовой системы, было отмечено, что экономические нормативы, к которым относятся в том числе государственные и муниципальные заимствования, рассматриваются преимущественно как правовые категории. Данный тезис позволяет дифференцировать отношения по осуществлению государственных (муниципальных)

заимствований и регулированию государственного (муниципального) долга в зависимости от их правовой природы.

В науке финансового права высказывается мнение о необходимости принятия закона о финансах, в котором будут сформулированы понятия публичного кредита и публичного долга, принципы их финансирования и осуществления, выделены особенности формирования и использования кредитных фондов публичных образований, установлено соотношение с иными централизованными публичными финансами, подчеркнут чрезвычайный характер государственных (муниципальных) заимствований, определены связь/соотношение публичного кредита (долга) с бюджетной системой и банковским кредитом¹.

Не оценивая перспективу законодательного совершенствования в этой части, отметим, что сущностно важно «вывести» термины и определения, используемые в бюджетном законодательстве, тем более что понятийно-категориальный аппарат отрасли финансового права давно сформировался и является системообразующим для всей публичной деятельности государства.

В первую очередь следует разграничить и соотнести понятия «кредит», «долг» и «заем». В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова² кредит понимается как ссуда или предоставление ценностей (денег, товаров) в долг, долг — то, что взято в займы, а заем — это финансовая операция, состоящая в получении денег в долг на определенных условиях.

Для юриспруденции правила русского языка имеют большое практическое значение, в частности энантиосемия, или внутрисловная антонимия, — явление, при котором у одного слова могут быть противоположные значения. В зависимости от контекста одна и та же фраза может иметь разный смысл, например, слово «одолжить» означает и «дать кому-то в долг», и «взять у кого-то в долг».

В отечественной цивилистике допускается прекращение обязательства при совпадении должника и кредитора в одном лице, поскольку невозможно исполнить обязательство самому себе, при этом с точки зрения развития финансового рынка это может расцениваться как безрезультативность деятельности хозяйствующего субъекта, поскольку не создается добавочный капитал и не происходит экономического роста.

Для финансового права как отрасли публичного права, где экономическая цель превалирует над содержанием, любые aberrации кажутся излишними. В Энциклопедии российского финансового права справедливо отмечается безаргументационное изменение законодателем именно теоретического и научного понимания и восприятия категории «государственный кредит»³. Так, в бюджетном законодательстве термин «государственный кредит» не имеет легального определения и сужается сферой отношений, в которых государство выступает исключительно

¹ Горбунова О. Н., Поветкина Н. А., Леднева Ю. В. Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации // Финансовое право. 2023. № 11. С. 3—11.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка : около 53 000 слов / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 24-е изд., испр. М. : Оникс ; Мир и Образование, 2008.

³ Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М. : Проспект, 2024. С. 166.



в качестве кредитора иностранных государств, а к тем отношениям, в которых публично-правовое образование участвует в качестве заемщика, применяются понятия «государственные заимствования» и «долговые обязательства».

Данный подход расходится с общепринятой в экономической теории и теории права позицией, согласно которой в отношениях государственного кредита государство может выступать как на стороне кредитора, так и на стороне заемщика или его гаранта.

Посредством участия в кредитных правоотношениях государство решает две основные задачи: покрытия бюджетного дефицита и распределения валового общественного продукта и части национального богатства. Следовательно, в данном контексте при мобилизации государством денежных ресурсов государственный кредит превращается в государственный долг, а при их распределении образуется государственный заем.

Не случайно в первой части исследования излагается вывод о первостепенном значении для экономического роста не объема доходов и расходов бюджета, а их соотношения (бюджетного баланса)⁴. В этой связи законодательное закрепление правового блока норм, регулирующих отношения в сфере государственного (муниципального) долга, в структуре раздела IV «Сбалансированность бюджетов» Бюджетного кодекса РФ⁵ выглядит более чем оправданным. В Кодексе законодатель четко определил границы государственного (муниципального) долга обязательствами, принятыми на себя публично-правовым образованием, и возникающими из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, других обязательств в соответствии с видами долговых обязательств.

Таким образом, государственный долг представляет собой количественное и стоимостное выражение обязательств государства перед внутренними или внешними кредиторами. Если его числовые и процентные значения — «вотчина» экономистов, то для финансово-правовой науки представляет интерес механизм управления суверенной задолженностью.

Сложность долгового положения России обусловлена значительным объемом и структурой унаследованных финансовых обязательств бывшего Советского Союза. Несмотря на деструктивную конъюнктурную деятельность отдельных международных институтов, наша страна никогда не проводила курса экономической изоляции от мирового финансового рынка.

В настоящее время соотношение объема государственного долга России и ее валового внутреннего продукта (ВВП) составляет 17,3 %⁶, что значительно мень-

⁴ Анисифоров Т. С. Современное состояние российской финансовой системы. Часть 1 : Доходы и расходы бюджета // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова : в 5 ч., Москва, 23—25 ноября 2022 г. М., 2023. Ч. 2. С. 195—198.

⁵ См.: Бюджетный кодекс РФ. Ст. 6 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁶ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, утв. Минфином России // URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 20.05.2024).

ше общемирового показателя долговой нагрузки⁷ и связано с оптимальностью проводимой Минфином России политики управления государственной задолженностью. Представляется, что устанавливаемый ежегодно в федеральном законе о бюджете верхний предел государственного долга и есть одно из слагаемых финансовой безопасности, поскольку ограничивает кредитный потенциал государства как суверенного заемщика.

Принято думать, что долг, в том числе публичный, является серьезным бременем, влекущим за собой попадание в кабалу, он может даже привести к банкротству, дефолту или финансовому кризису. Однако в последние годы доказывалось полезное экономическое свойство долговых обязательств, с помощью которых можно увеличить оборотные средства и использовать заемный капитал для достижения платежного баланса.

Особенностям правового регулирования долговых отношений посвящена монография Ю. К. Цареградской⁸, благодаря трудам которой институт государственного долга рассматривается как системообразующий в финансовом праве, а предложенная (альтернативная) модель управления позволяет сгенерировать представление о практике целеполагания государственного заимствования на финансовом рынке.

Естественно, правовая природа публичного займа является сферой научных интересов ведущих российских юристов. Принимая во внимание междисциплинарный характер института государственных заимствований, основное его предназначение исследователи видят в обеспечении финансовой устойчивости государства⁹.

Сохранение финансовой устойчивости государства неразрывно связано с обеспечением безопасности национальной экономики. Концептуально важно определить подход к законодательному регулированию и способу управления государственными активами и обязательствами на основе правовой доктрины о финансовом суверенитете Российской Федерации.

Одной из потенциальных проблем видится нераскрытие информации о финансово-публичных заимствованиях, что в значительной мере влияет на эффективность финансового контроля. Национальная латентная задолженность характеризуется коррупционной направленностью, поскольку искажает экономический стимул и ставит под сомнение платежеспособность государственных институтов.

В рамках данного исследования научный интерес вызывают императивно-атрибутивный характер произведенных на финансовом рынке суверенных заимствований и их влияние на состояние российской финансовой системы.

Позицию публично-властного субъекта при осуществлении заимствований можно выразить следующей апофтегмой: «долг государству — общественная

⁷ URL: https://www.imf.org/external/datamapper/gg_debt_gdp@gdd/swe.

⁸ Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования : монография / под ред. О. В. Болтиновой. М. : Проспект, 2016.

⁹ Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ ; Контракт, 2016.



потребность, а долг государства — общественное благо». Иными словами, государственные и муниципальные заимствования — это всегда дополнительные доходы и финансовые ресурсы, привлекаемые публично-правовым образованием для удовлетворения социальных нужд и роста национального благосостояния.

Существующая на финансовом рынке программа¹⁰ привлечения денежных средств суверенным заемщиком и возникновения у него на этой основе долговых обязательств обуславливает публичную природу финансовых правоотношений в данной сфере и характеризует текущее состояние и тенденции развития российской финансовой системы.

В бюджетном праве государственные (муниципальные) заимствования инкорпорированы в институт публичного долга и по юридическому смыслу направлены на титульное привлечение заемных средств в бюджет публично-правового образования путем размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг и в форме кредитов.

Одним из самых надежных способов защиты рублевых инвестиций считаются облигации федерального займа, посредством которых органы и организации публичного управления свидетельствуют свои долговые обязательства.

В контексте развития финансового рынка сфера государственного управления публичными финансами сопряжена с механизмом регулирования частноправовых отношений. Основу рыночной экономики составляют фактическое равенство участников договорных отношений и свобода предпринимательской деятельности. Презюмируется, что любые заимствования должны осуществляться на взаимовыгодных условиях и добровольности.

Государственные (муниципальные) заимствования со стороны публично-правовых образований осуществляются в первую очередь с опорой на внутренние источники, при том что государство выступает партнером в отношениях с другими участниками российского финансового рынка¹¹. Такой подход видится верным и справедливым, поскольку финансовые ресурсы поступают в доход государства, а не используются для финансирования частного сектора.

Вместе с тем публичные начала государственных (муниципальных) заимствований проявляются как в экономической целесообразности сокращения бюджетного дефицита для достижения положительного социально-экономического эффекта, так и в реализации стратегических национальных приоритетов, связанных с обеспечением экономической безопасности.

Главным ориентиром эффективного и бережного управления государственными финансами служит выполнение задачи по укреплению финансовой системы и ее суверенитета, в связи с чем логически верным представляется категорировать публичные заимствования и лимитировать обязательства кредиторов по ним исходя из национальных интересов Российской Федерации.

Следовательно, для повышения надежности финансовой системы в аспекте обеспечения национальной безопасности институт государственных

¹⁰ URL: <https://tass.ru/ekonomika/19540173> (дата обращения: 27.05.2024).

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2022 № 4355-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

(муниципальных) заимствований выглядит более привлекательным, поскольку долговые обязательства (даже суверенного характера) способствуют развитию цивилизованного финансового рынка по сравнению с эмиссией дополнительного количества денег, которая инфляционно обесценивает капиталовложения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисифоров Т. С.* Современное состояние российской финансовой системы (часть 1. Доходы и расходы бюджета) // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова : в 5 ч. — М. : Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — Часть 2. — С. 195—198.
2. *Горбунова О. Н., Поветкина Н. А., Леднева Ю. В.* Направления совершенствования системы финансового законодательства Российской Федерации // Финансовое право. — 2023. — № 11. — С. 3—11.
3. *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. — М. : ИЗИСП ; Контракт, 2016. — 344 с.
4. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка : около 53 000 слов / под общ. ред. Л. И. Скворцова. — 24-е изд., испр. — М. : Оникс ; Мир и Образование, 2008.
5. *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования : монография / под ред. О. В. Болтиновой. — М. : Проспект, 2016. — 136 с.
6. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М. : Проспект, 2024.

