



**Юлия Константиновна
ЦАРЕГРАДСКАЯ,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
ukmsal@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Ирина Михайловна
ЖМУРКО,**

доцент кафедры
государственно-правовых
дисциплин Института
технологий управления
МИРЭА — Российского
технологического
университета,
кандидат юридических наук
m.irina.72@yandex.ru
119454, Россия, г. Москва
просп. Вернадского, д. 78

Долговые обязательства Российского государства: история и правовые последствия

Аннотация. В настоящее время исследование правовых оснований государственных финансовых долговых обязательств, возникающих в рамках осуществления государственного заимствования в историческом аспекте, представляется особенно актуальным, поскольку возникают вопросы относительно погашения государственного долга России, возникшего в разные исторические периоды. В частности, возникла проблема с требованиями американского инвестиционного фонда к Российской Федерации о взыскании задолженности по облигациям Российской империи. В связи с этим возникает ряд вопросов правового характера относительно подобных отношений и оформления правопреемства.

Авторы приходят к выводам о необходимости совершенствования правового режима финансовых долговых обязательств с учетом особенностей национального законодательства, условий выпуска облигаций, определения общих объемов займа и лимита расходной части, связанной с выплатами причитающихся сумм по долговым обязательствам.

Ключевые слова: государственные долговые обязательства, государственные займы, внешний долг, внутренний долг, облигации, ценные бумаги, Российская империя

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.068-076

Iuliia K. TSAREGRADSKAYA,

Professor of the Department in Financial Law of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor
ukmsal@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Irina M. ZHMURKO,

Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines, Institute of
Management Technologies, MIREA — Russian Technological University,
Cand. Sci. (Law)
m.irina.72@yandex.ru
78, prosp. Vernadsky, Moscow, Russia, 119454

Debt Obligations of the Russian State: History and Legal Consequences

Abstract. Currently, the study of the legal basis for public financial debt obligations arising from public borrowing in a historical context appears particularly relevant, given the emerging issues surrounding the repayment of

Russia's public debt incurred during various historical periods. Specifically, a problem has arisen with the claims of an American investment fund against the Russian Federation for the collection of debt on Russian Imperial bonds. This raises a number of legal questions regarding such relationships and the formalization of legal succession.

The authors come to the conclusion that it is necessary to improve the legal regime of financial debt obligations, taking into account the specifics of national legislation, the conditions for issuing bonds, determining the total volume of loans and the limit on the expenditure part associated with the payment of amounts due on debt obligations.

Keywords: *government debt obligations, government loans, external debt, internal debt, bonds, securities, Russian Empire*

Терминология «государственные долговые обязательства», «финансовые обязательства долгового типа» используется в правовой доктрине, правоприменительной практике и применяется в основном к ценным бумагам, выпущенным в рамках облигационного займа. Интерес к названному понятийному аппарату проявляется учеными как в области права, так и в сфере развития и трансформации экономических отношений.

Законодательное определение понятия «государственный долг» в Бюджетном кодексе РФ раскрывается через призму обязательств, возникающих из государственных или муниципальных заимствований. Тем самым термин «долг» охватывает финансовые отношения, в которых органы государственной власти выступают заемщиками от имени публично-правового образования. В научных работах¹ к основному содержанию государственного долга относят передачу денежных средств от инвесторов в распоряжение государства. Е. В. Покачалова² в содержание правовой дефиниции «государственный долг» включает также задолженность прошлых лет.

В разные исторические периоды тема государственных долгов Российского государства была основополагающей в части отношений с европейскими странами, особенно в последующие десятилетия после возникновения долговых обязательств. Период государственных долговых обязательств Российской империи длился с конца XVIII в. и до 1917 г. В результате образовались так называемые царские долги в рамках внутренних и внешних заимствований, размещавшихся на европейских рынках ценных бумаг (Англия, Франция, Германия, США³, Бельгия и др.).

¹ Бескова И. А. Управление государственным внутренним долгом в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. С. 14 ; Орлова Н. В. Государственный внутренний долг как инструмент макроэкономической политики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2004. С. 7.

² Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 531, 544.

³ Фуреев В. К. Советско-американские отношения. 1917—1939. М., 1964. С. 246—248.



Свою актуальность указанная тема сохраняет и в современный период, о чем свидетельствует информация⁴ о стремлении правообладателей (преемников) российских ценных бумаг возобновить судебные процессы и поднять вопросы взыскания всех причитающихся денежных сумм. Ярким примером в настоящее время является поведение Noble Capital RSD — американского инвестиционного фонда, который обратился летом 2025 г. с иском в судебный орган США к Российской Федерации, Министерству финансов РФ, Центральному банку РФ и Фонду национального благосостояния о взыскании задолженности 225 млрд долл. по облигациям Российской империи, с купоном 5,5 %, выпущенных в конце XIX — начале XX в. В связи с этим возникает ряд вопросов относительно характера подобных отношений, оформления правопреемства и др. Наличие реальных долгов и юрисдикции, последствия нарушения прав собственности и прочие вопросы предстоит выяснить как юристам, так и финансистам.

Исследование закономерностей возникновения и развития задолженности по внешним ценным бумагам, их исторических этапов и системы управления государственными долгами тех периодов позволит определить правомочность, правовую природу долговых обязательств и дальнейшие перспективы взыскания спорных сумм.

В период императорской России не все правители прибегали к внешним займам, поэтому целесообразно проанализировать те исторические периоды, где указанный институт был наиболее востребован и реально использовался как финансово-правовой инструмент. Вопросы царских долгов имели особое значение для советско-французских, американских отношений и др. В свою очередь, Российское государство прибегло к государственному кредиту по причине роста расходов для ликвидации военных последствий (в частности, в период русско-турецкой войны 1769—1773 гг.).

Государственные ценные бумаги в форме облигационного внешнего займа России появились в 1769 г. при Екатерине II и нашли свое применение лишь на голландском рынке через соответствующих посредников (банкиров), так как отсутствовала связь с зарубежными рынками и не было доверия иностранных инвесторов к российскому эмитенту, который не обладал еще достаточной репутацией для подобных отношений⁵. За время правления Екатерины II были приняты первые успешные попытки внешнего займа, часть денежных средств от новых займов использовалась для погашения старой задолженности, было осуществлено около 20 займов. Система управления долговыми обязательствами в указанный период предусматривала реструктуризацию как наиболее оптимальный метод обслуживания внешних долгов, которые полностью были погашены ближе к 1891 г.

Таким образом, институт внешних займов зародился, развивался и активно использовался органами государственной власти в рамках осуществления финансовой деятельности с учетом развития международных экономических отношений. Следует отметить, что историю внешних заимствований в науке условно

⁴ И все то золото: почему претензии о «царских» долгах безосновательны // Юридический мир. 2026. № 3. С. 9—11.

⁵ Мигулин П. П. Русский государственный кредит. Харьков, 1899. Т. 1. С. 1, 27—31.

разделяют на несколько этапов⁶: вторая половина XVIII в. — 1917 г. (первый этап); с 1917 по 1991 г. (второй этап); с 1991 г. по настоящее время (третий этап).

Правовые основы внешних заимствований составляли преимущественно императорские указы, которые содержали информацию об основных правилах выпуска займа, сроках, суммах, доходности и гарантиях. Исполнение указанных документов возлагалось на специальные субъекты — Комитет уполномоченных для произведения денежных негоциаций в иностранных землях. Основными функциями Комитета были переписка, прием заявлений, контроль за ходом дел по внешним займам и ведение иных дел. Впоследствии данный орган подлежал неоднократным преобразованиям в зависимости от системы управления внешними долгами, задач, стоящих перед эмитентом, и конкретного плана погашения долговых обязательств. Важным моментом в названной системе стало учреждение Государственной долговой книги при созданной Комиссии погашения долгов, которая существует и в настоящее время, занимаясь обслуживанием и осуществлением управления государственным долгом современного государства.

Политика привлечения иностранных инвесторов (внешнее заимствование) была неизменна до 1820 г., что привело к хроническому дефициту государственного бюджета, а единственным источником покрытия долга могли стать только заимствования в форме выпуска облигаций. Долг на 1809 г. составил 366 600 274 руб.⁷, к 1820 г. он вырос до 776 240 954 руб., возникла необходимость выпуска еще дополнительных займов 1820 и 1822 гг., что стало особенностью привлечения Российским государством кредита в начале XIX в. В период с 1823 по 1843 г. сбалансированность государственного бюджета, доходов и расходов находилась в ведении Министерства финансов и относилась к компетенции царя. С 1847 по 1849 г. использование внешних займов было направлено на развитие транспортной инфраструктуры, в частности на строительство железных дорог, и на иные производительные цели. В 1880-х гг. основными кредиторами Российского государства были Англия и Франция — 80 % всего внешнего долга приходилось на обязательства перед этими странами. Динамика роста внешнего долга, начиная с 1890-х гг., связана с бюджетным дефицитом, экономической ситуацией, военными действиями, что побудило органы государственной власти России прибегнуть к иным методам управления долгом и тем самым усилить привлекательность российских займов с помощью конверсии ценных бумаг, внутренних займов и иных форм заимствования.

Привлечение внешних займов являлось не единственным источником для пополнения бюджета и ликвидации его дефицита. Идея возникновения и формирования государственных заимствований на внутреннем рынке зародилась при Александре I. Правовой основой в этом вопросе послужил разработанный М. М. Сперанским План финансов. В сфере управления государственным долгом основным документом стал Манифест от 02.02.1810, в рамках которого были

⁶ Цареградская Ю. К. Исторический опыт управления государственным внешним долгом дореволюционной России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 144.

⁷ Боголепов М. И. Государственный бюджет и государственные долги России. СПб., 1908. С. 70—73.



введены в обращение облигационные займы, проведена реформа в области государственного бюджета, финансовых обязательств государства, закреплены основные положения выпуска государственных облигаций⁸.

История внутренних государственных заимствований практически совпадает с этапами развития внешних займов, начинается с конца XVIII в. Количество внешних ценных бумаг по состоянию на 1908 г. составило 54 %, что превышало внутренние займы⁹.

В начале XX в. Российское государство в рамках осуществления финансовой деятельности использовало денежные средства, привлеченные как по внешним, так и по внутренним займам. Согласно Русско-японской финансовой конвенции от 04.09.1916, Россия получила заем на 70 млн иен в обмен на российские казначейские обязательства сроком на один год под 6 % годовых. В декабре 1916 г. правительство Российской империи разместило в США срочные государственные облигации на сумму 25 млн долл. через National City Bank of New York со сроком погашения 5 лет и купонным доходом 5,5 %, с выплатой в долларах США с «золотой оговоркой». К 1917 г. внешние долги России составили 12,5 млрд руб.¹⁰ Денежных средств, привлеченных за счет внутренних займов, было недостаточно для урегулирования спорных моментов, и Всероссийским центральным исполнительным комитетом с декабря 1917 г. в одностороннем порядке все иностранные займы были аннулированы¹¹.

Использование данного метода управления государственным долгом России было воспринято негативно странами-кредиторами. Вопросы царских долгов были предметом обсуждения на международных экономических конференциях, а также в рамках двухсторонних переговоров с Францией, Англией, США, но в период с 1922 по 1934 г. соглашений достигнуто так не было.

В последующие периоды применялись иные попытки погашения царских долгов, полного и окончательного урегулирования всех взаимных финансовых вопросов, частичных компенсационных выплат, подписания отказа от претензий и об отсутствии имущественных требований¹². По условиям Меморандума между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской

⁸ Таранков В. И. Ценные бумаги государства Российского. Тольятти, 1992. С. 34—37.

⁹ Иванченко О. И. Внешний долг России: проблемы и перспективы выплаты : дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. С. 22.

¹⁰ Косенкова К. В. Совершенствование системы управления внешним государственным долгом Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2011. С. 30—31.

¹¹ Декрет ВЦИК от 21.01.1918 «Об аннулировании государственных займов» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 27. Ст. 353.

¹² См.: Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об урегулировании взаимных финансовых и имущественных претензий, возникших до 1939 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. 1968. № 4. Ст. 22 ; постановление Правительства РФ от 26.05.1997 № 622 «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики об окончательном урегулировании взаимных финансовых и имущественных требований, возникших до 9 мая 1945 года» // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2611.

Республики об окончательном урегулировании взаимных финансовых и имущественных требований, возникших до 9 мая 1945 года (ратифицирован Национальным собранием Французской Республики в 1997 г.), Россия исполнила имеющиеся долговые обязательства, произвела все предусмотренные договоренностями компенсационные выплаты¹³.

С учетом изложенных фактов французская судебная система отказывала в удовлетворении исковых требований французским собственникам облигаций. В июле 2001 г. аналогичный путь выбрал Страсбургский суд после рассмотрения иска Ассоциации французских держателей русского долга (AFPER) к России и отказал в иске «из-за неприемлемых формулировок». Возможно, что в спорных моментах и в сложившихся обстоятельствах каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований или возражений, — таков процессуальный характер отношений сторон в рамках судебных разбирательств. Однако важны и иные процедурные моменты в случае возникновения коллизии юрисдикций, конфликта между механизмами разрешения споров и правилами исполнения обязательств в рамках международных экономических отношений (по причине финансово-правовых рисков, запретов, ограничений доступа к депозитам и иным активам).

Анализируя практику погашения государственных долговых обязательств, следует отметить, что конверсия как изменение условий государственных займов была востребованным методом. В истории конверсии были два основных вида: изменение объекта займа: процентов или капитальной суммы долга; изменение срока и иных условий займа. Долги перед иностранными кредиторами по облигациям также подлежали реструктуризации¹⁴. При этом отмечается немаловажная роль управления государственным долгом с помощью иных методов — рефинансирования, консолидации, унификации.

Применение названных методов управления долгом приводит к коллизии между общими конституционными положениями и специальным законодательством, а в силу неравенства субъектов (эмитента и инвесторов) защита от изменений условий и прекращения обязательств не могла быть гарантирована, что повлекло и продолжает влечь судебные разбирательства о взыскании спорных

¹³ Хейфец Б. А. Внешние займы и долги царской России: история и современная ситуация // Россия и современный мир. 2002. № 1 (34). С. 107 ; Осипов Е. А. К вопросу о долгах царской России. Советско-французская конференция 1926—1927 годов по материалам архива МИД Франции // Новая и новейшая история. 2022. № 5. С. 131—141.

¹⁴ Указ Президента РФ от 22.06.2022 № 394 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» (утратил силу) // СЗ РФ. 2022. № 26. Ст. 4461 ; Указ Президента РФ от 09.08.2024 № 680 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2023 г. № 665 “О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и иных обязательств по иностранным ценным бумагам”» // СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. II). Ст. 5155.



сумм, в том числе и по внутренним займам более поздних периодов. Ярким примером судебных разбирательств можно назвать споры о взыскании денежных сумм по облигациям внутреннего выигрышного займа 1982 г., который Российская Федерация приняла как долговые обязательства финансового типа в порядке универсального правопреемства. Однако выплаты по облигациям не осуществлены в настоящее время по ряду причин, а рассмотрение всех возможных способов погашения долга приостановлено до 01.01.2027¹⁵.

Держатели вышеуказанных облигаций не получили поддержки в национальных судах, обратились в международный — Европейский суд по правам человека, который в своих судебных актах констатировал нарушение прав займодавцев и определил компенсационные выплаты. Исполнение актов ЕСПЧ вызывает сложности при юридической оценке, так как они одновременно принадлежат двум правовым системам: нормам международного и национального права, исполнение которых, в свою очередь, осуществляется в рамках деятельности компетентных органов с помощью национального механизма реализации. За органами государственной власти остается выбор мер с целью исполнения обязательств согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод по исполнению постановлений вышеназванных судов.

Считаем рациональным анализировать акты международных судов по принципу максимального соотношения их доводов с национальными конституционными положениями, в том числе в сфере финансов. Согласно положениям Конституции РФ, где закреплены ее приоритет над международным правом на территории страны и верховенство российского права, возникают основания полагать, что исполнимость судебных актов указанного суда не является бесспорной и свободной от критики. Вопрос соотношения национального законодательства и международного права и действия норм права, закрепленных в ст. 4 БК РФ о применении правил международного договора, представляется особенно важным в бюджетно-правовых отношениях. Выплаты из средств федерального бюджета должны производиться при соблюдении установленных принципов, процедур, с учетом требований иммунитета бюджета при соблюдении безусловного исполнения обязательств.

Все долги, которые не были погашены, частично исполнены либо приостановлены, отражались в соответствующей долговой книге, следовательно, не должны подлежать перерегистрации. Формирование правового режима как внешних, так и внутренних долгов и обязательств по ним охватывалось правовыми актами во взаимосвязи с ранее принятыми директивами и распоряжениями. Такой метод управления государственным долгом соответствует порядку и сложившимся правилам отечественного законодательства с учетом принятых международных стандартов, подписанных соглашений и договоренностей.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 22.12.2016 № 1437 «О приостановлении действия постановления Правительства Российской Федерации от 29.01.2000 № 82 «Об утверждении положения о переводе государственных ценных бумаг СССР и сертификатов сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства РФ»» (ред. от 30.11.2023) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420387116> (дата обращения: 20.04.2026).

Действующее законодательство закрепляет разновидность обязательств, в том числе финансовые обязательства долгового типа (ст. 98 БК РФ, ст. 269 НК РФ). При этом указанный перечень является открытым и предполагает возникновение иных долговых обязательств в зависимости от цели займа, которые следует отличать от сроков погашения ценных бумаг, условий выпуска, правового режима, наличия в Государственной долговой книге записи, которая ведется в разрезе внутреннего и внешнего долга.

Правовое регулирование целевых долговых обязательств характеризуется комплексным подходом, наличием публично-правовых норм, норм частного права, а многообразие государственных долговых обязательств в доктрине формирует определенную модель правоотношений и специальный правовой режим. Особое значение указанный режим приобретает в связи с формированием сбалансированного государственного бюджета, и законодательное закрепление наиболее значимых признаков государственных финансовых обязательств позволит избежать нарушений принципа безусловного исполнения долговых обязательств и придать государственным займам статус финансово-правового инструмента регулирования экономики.

Современная обстановка в стране (геополитическая ситуация, экономические трудности, санкционное давление западных стран) ставит ряд задач перед учеными и практиками, и приоритетной задачей является разработка соответствующих государственных программ внутренних и внешних заимствований с определением не только объемов займа, но и лимитов расходной части, связанных с погашениями долговых обязательств по облигациям при наличии соответствующих финансово-правовых оснований.

С учетом изложенного, отмеченных проблем и в целях исключения неограниченного усмотрения со стороны эмитентов следует принять комплекс мер, направленных на закрепление четких механизмов привлечения к ответственности во избежание нарушения прав кредиторов на финансовом рынке государственных ценных бумаг, разработать новую политику и внести коррективы в систему управления долгами. Следует иметь в виду, что при наличии определенных факторов в долговых отношениях между странами в ретроспективном аспекте могут решающую роль играть политические факторы, поэтому необходимо прописывать правовые механизмы регулирования долговых отношений с учетом их долгосрочного характера и политического контекста, поскольку финансовое право называют политически «напряженной» отраслью российского права¹⁶.

¹⁶ См.: Карасева М. В. Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. 2001. № 8. С. 60 ; Цареградская Ю. К. Финансовое право — предметно-политически «напряженная» отрасль в системе российского права // Право и государство. 2005. № 5. С. 75—78.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бескова И. А.* Управление государственным внутренним долгом в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2002. — 194 с.
2. *Боголепов М. И.* Государственный бюджет и государственные долги России. — СПб., 1908. — 570 с.
3. *Иванченко О. И.* Внешний долг России: проблемы и перспективы выплаты : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2002. — 172 с.
4. *Карасева М. В.* Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. — 2001. — № 8. — С. 60—65.
5. *Косенкова К. В.* Совершенствование системы управления внешним государственным долгом Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. — Краснодар, 2011. — 225 с.
6. *Мигулин П. П.* Русский государственный кредит (1769—1906). — Харьков, 1899. — Т. 1. — 606 с.
7. *Орлова Н. В.* Государственный внутренний долг как инструмент макроэкономической политики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Саратов, 2004. — 17 с.
8. *Осипов Е. А.* К вопросу о долгах царской России. Советско-французская конференция 1926—1927 годов по материалам архива МИД Франции // Новая и новейшая история. — 2022. — № 5. — С. 131—141.
9. *Покачалова Е. В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2007. — 602 с.
10. *Таранков В. И.* Ценные бумаги государства Российского. — Москва ; Тольятти : Автовазбанк, 1992. — 648 с.
11. *Фураев В. К.* Советско-американские отношения. 1917—1939. — М. : Мысль, 1964. — 319 с.
12. *Хейфец Б. А.* Внешние займы и долги царской России: история и современная ситуация // Россия и современный мир. — 2002. — № 1 (34). — С. 85—107.
13. *Цареградская Ю. К.* Исторический опыт управления государственным внешним долгом дореволюционной России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 4 (4). — С. 143—146.
14. *Цареградская Ю. К.* Финансовое право — предметно-политически «напряженная» отрасль в системе российского права // Право и государство. — 2005. — № 5. — С. 75—78.