ТИТУЛЬНЫЙ ЛИСТ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

**Содержание**

# 

Введение 3

1. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации 5

2. Государственный долг Российской Федерации на современном этапе 14

3. Проблемы и пути совершенствования управления государственным долгом Российской Федерации 20

Заключение 25

Библиографический список 26

# Введение

Сбалансированность бюджета зависит от наличия (отсутствия) государственного долга. Президент России в послании Федеральному собранию РФ от 20.02.2019 одной из главных задач бюджетной политики отметил обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной публичной финансовой политики.[[1]](#footnote-1) Кроме того, одной из целей государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» непосредственно является эффективное управление публичным долгом и финансовыми активами РФ.[[2]](#footnote-2) В условиях весьма неблагоприятной конъюнктуры относительно цен на нефть и глубинных проблем активизации экономического роста современный период обуславливает серьёзное внимание к публичной долговой политике. Данные концепции современной финансово-бюджетной политики РФ и экономической действительности обуславливают актуальность выбранной темы исследования.

Целью курсовой работы является исследование финансово-правовых основ современного государственного долга РФ.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи: 1. раскрыть теоретико-правовые основы государственного долга; 2. проанализировать структуру и динамику современное состояние государственного долга РФ;

3. выделить проблемы и пути совершенствования управления государственным долгом РФ.

Методологию исследования составляют анализ, синтез, обобщение, классификация, сравнение, изучение нормативно-правовой базы, научных статей, а также аналитический метод.

Степень разработанности темы подтверждается значительным объёмом исследований отечественных учёных по вопросам публичного долга РФ, таких как: Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю., Зиганшина Л.А., Кучеров И.И., Мамцев Г.Э., Омелехина Н.В., Поветкина Н.А., Тихомиров Ю.А., Хазова Е.В., Цареградская Ю.К. Так, использованные источники представлены актуальными нормативными правовыми актами, современной научной и периодической литературой, а также официальными интернет-источниками. Особое внимание было уделено аналитическим данным, размещённым на официальных сайтах органов публичной власти и управления.

# 1. Теоретико-правовые основы государственного долга Российской Федерации

Кредитные инструменты теснейшим образом примыкают к финансовым механизмам международной финансовой политики. Кредитование непосредственно означает выделение (предоставление) денежных средств на условиях, как правило, возмездности (платности) и возвратности. Так, финансирование применяется в отношении организаций, основанных на праве публичной собственности.

Бюджетным законодательством предусмотрена возможность выделения средств из бюджета публично-правового образования на условиях возвратности и возмездности – например, на условиях бюджетного кредита.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ) бюджетный кредит представляет собой денежные средства, предоставляемые публичным бюджетом другому публичному бюджету, юридическому лицу (за исключением публичных учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.[[3]](#footnote-3)

Согласно абзацу 2 пункта 2 статьи 93.2 БК РФ цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заёмщикам) бюджетных кредитов устанавливаются при утверждении бюджета на соответствующий год.[[4]](#footnote-4)

Таким образом, существование публичного кредита неминуемо ведет к образованию публичного долга.

В солидарность с мнением Цареградской Ю.А. отметим, что рекомендуется рассматривать государственный долг в трёх аспектах, подробно их представим:[[5]](#footnote-5)

1. как экономико-правовую категорию, отражающую эффективность использования государством имеющихся у него финансовых ресурсов;

2. как отношения между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, субъектами международного права – с другой, в которых публично-правовое образование выступает в роли заёмщика временно свободных денежных средств указанных субъектов;

3. как институт в системе финансового права, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения, складывающиеся в процессе исполнения обязательств, возникающих из публичных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, других обязательств в соответствии с видами долговых обязательств, принятых на себя публично-правовым образованием.

Статья 6, а также глава 14 БК РФ дают определения соответствующим понятиям.[[6]](#footnote-6) Государственным долгом РФ непосредственно являются долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по публичным гарантиям, предоставленным РФ.[[7]](#footnote-7) Публичный долг полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в публичной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

Отметим, что публичный долг можно рассматривать как с точки зрения расходного обязательства, так и источника финансирования дефицита публичного бюджета. Государственный долг как источник финансирования дефицитов публичных бюджетов находит непосредственное свое закрепление в статье 19 БК РФ, в которой установлен состав бюджетной классификации.[[8]](#footnote-8)

Согласно БК РФ, государственный долг (федеральный и региональный) может быть как внутренним, так и внешним. Структура российского публичного долга представляет собой группировку публичных долговых обязательств РФ по видам долговых обязательств.

Так, в объём государственного внешнего долга РФ комплексно включаются следующие элементы (рисунок 1):[[9]](#footnote-9)

Структура государственного внешнего долга РФ

номинальная сумма долга по публичным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте

объём основного долга по кредитам, которые получены РФ, и обязательства по которым выражены в иностранной валюте

объём обязательств по публичным гарантиям РФ, выраженным в иностранной валюте

**Рисунок 1 - Структура внешнего долга РФ**

Согласно БК РФ, обязательства, возникающие в валюте РФ, образуют внутренний долг РФ, в комплекс которого включаются (рисунок 2):[[10]](#footnote-10)

Структура внутреннего долга РФ

номинальная сумма долга по публичным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ

объём основного долга по кредитам, которые получены РФ, и обязательства по которым выражены в валюте РФ

объём иных долговых обязательств РФ, оплата которых в валюте РФ предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК РФ

.объём обязательств по публичным гарантиям, выраженным в валюте РФ

**Рисунок 2 - Структура внутреннего долга РФ**

Государственный долг неизбежно взаимосвязан с экономическим регулированием, с необходимостью непосредственного преодоления противоречия между экономическими и социальными потребностями общества и способностью их покрытия за счет денежных средств публичного бюджета.

Существует две основных функции публичного долга, как инструмента экономического регулирования:[[11]](#footnote-11)

1. фискальная, сущность которой проявляется в получении финансовых ресурсов для нужд публично-правового образования;

2. регулирующая, сущность которой заключается в том, чтобы использовать эти ресурсы непосредственно для стабилизации национальной экономики и стимулирования её роста.

В случае устойчивого экономического роста публичный долг способен выполнить роль национально-экономического стабилизатора.[[12]](#footnote-12) Фаза устойчивого экономического роста состоит из чередующихся этапов увеличения и уменьшения деловой активности экономических единиц. Рекомендуется снижать уровень налогообложения и компенсировать уменьшение доли средств по кредитам в период экономического спада. Стабилизационное влияние на внутреннюю экономику заключается в изменении либо объёма публичного долга, либо его структуры, что позволит влиять на наиболее важные макроэкономические показатели.

Обосновывая ценность публичного долга, основным преимуществом государства является возможность привлечения денежных средств в бюджет, сохраняя в то же время относительную сумму долга – в процентах от ВВП (за определённый период экономического цикла).

Размер сальдо бюджета и объем реального ВВП два важнейших фактора, непосредственно определяющих динамику долга. Дефицит публичного бюджета приводит к увеличению объема публичного долга, профицит бюджета позволяет погашать долг.[[13]](#footnote-13)

Экономический рост гарантирует, что доходная часть публичного бюджета заполняется путем выплаты процентов по долгам, что также позволяет увеличить сумму ассигнований в обращении без увеличения инфляции, а в связи с ростом денежной массы создаются условия для рефинансирования долгов. Так, в зависимости от соотношения двух упомянутых выше факторов традиционно выделяются два подхода к определению роли публичного долга в рыночной экономике.

Таким образом, государственный долг непосредственно является одним из элементов публичных бюджетов, поэтому в современных условиях управление им представляется одним из наиболее важных элементов публичной финансовой политики.

Последствия государственного долга приводят к значительному сокращению возможности увеличения потребления для населения публично-правового образования, а также более высоким налогам на выплату растущих долгов и соответствующих процентных ставок. При значительной задолженности доходы различных групп населения будут перераспределены, а также роме произойдет утечка национального капитала за рубеж. Рост публичного долга имеет определенные негативные последствия для национальной экономики.[[14]](#footnote-14)

Во-первых, поиск источников их погашения приводит к необходимости взимания налогов, что непосредственно является антисимволом для экономической деятельности (снижение спроса, сбережений).

Во-вторых, отток средств ограничивает возможности для частного предпринимательства и экономического роста.

В-третьих, существует проблема ухудшения материального благосостояния населения публично-правового образования в результате необходимости использования публичного внешнего долга.

В-четвертых, происходит перераспределение доходов держателям публичных ценных бумаг.

В-пятых, финансово-кредитная система окончательно подорвана, что имеет негативные последствия для экономики в целом. Непрерывное использование кредитов для покрытия дефицита публичного бюджета приведет к снижению эффективности этого шага. Это связано с растущими средствами для работы публичного долга, истощением свободных сбережений населения, что непосредственно является серьезным препятствием для частных инвестиций.

В дополнение к экономическим последствиям публичный долг также приводит к негативным социальным последствиям.[[15]](#footnote-15) Одним из них является усиление дифференциации населения публично-правового образования, которая обусловлена выплатой долгов по налогам. Так, его доход уменьшается на сумму уплаченных налогов. Эти средства попадают в узкий круг богатых людей, которые ранее покупали ценные бумаги, в результате чего разрыв богатства между населением растёт.

Так, появление и рост публичного долга неизбежно вызывает необходимость управления ими.

В систему финансовой политики РФ непосредственно входят следующие направления: бюджетная, налоговая, долговая и денежно-кредитная политика. Так, долговая политика РФ осуществляется в соответствии с Основными направлениями долговой политики РФ на 2017-2019.[[16]](#footnote-16)

Согласно статье 101 БК РФ, управление публичным долгом РФ осуществляется Правительством РФ либо уполномоченным им Министерством финансов РФ, соответственно, управление публичным долгом регионов проводится соответствующим органом исполнительной власти субъекта федерации, муниципальным – исполнительным органом местного самоуправления.[[17]](#footnote-17)

Представим в виде Таблицы 1 принципы управления публичным долгом.

**Таблица 1 - Принципы управления государственным долгом в РФ[[18]](#footnote-18)**

| Наименование | Содержание |
| --- | --- |
| Безусловность погашения обязательств | обеспечение безусловного выполнения публично-правовым образованием всех обязательств перед инвесторами и кредиторами, которые оно как заемщик приняло на себя при заключении договоров заимствования средств |
| Единство | учет в процессе управления публичным долгом всех видов обязательств, эмитированных РФ как сувереном, а также субъектами федерации и муниципалитетами |
| Снижение рисков | размещение и погашение займов таким образом, чтобы максимально снизить влияние конъюнктуры рынка капиталов и спекулятивных тенденций рынка ценных бумаг на рынок публичных обязательств |
| Сохранение финансовой независимости | поддержание оптимальной структуры долговых обязательств между инвесторами-резидентами и -нерезидентами |
| Прозрачность | соблюдение открытости при выпуске займов, обеспечение доступа международных рейтинговых агентств к достоверной информации об экономическом положении в публично-правовом образовании для поддержания высокой кредитной репутации и рейтинга страны-заемщика |

Управление государственным долгом – это совокупность публичной финансовой деятельности, связанной с погашением кредитов, организацией выплаты доходов, конверсией и консолидацией публичных облигаций.[[19]](#footnote-19)

Управление государственным долгом также включает следующие меры:

1. эффективное использование публичного кредита;

2. поиск средств для погашения публичных долгов;

3. нейтрализация негативных последствий публичного долга.

Управление публичным долгом осуществляется посредством применения ряда комплексных методов. Представим метолы управления публичным долгом России в виде схемы (рисунок 3).

Методы управления государственным долгом

Унификации

Конверсии

Рефинансирование государственного долга

Новации

Отсрочки погашения займа

Аннулирования государственного долга

Консолидации

**Рисунок 3 - Методы управления государственным долгом[[20]](#footnote-20)**

В условиях значительного роста публичных задолженностей органы публичной власти прибегают к реструктуризации долга. Существо реструктуризации заключается в замене первоначального существовавшего между сторонами обязательства другим обязательством с одновременным прекращением первоначального обязательства, что влечёт некоторые правовые последствия, например, невозможность требовать исполнения первоначального обязательства.

К управлению публичным долгом напрямую относятся также мероприятия по погашению ранее выпущенных займов, срок действия которых истёк. Погашение публичных займов и выплата процентов по ним производятся непосредственно либо из бюджетных средств, либо путем рефинансирования, то есть выпуска новых займов для расчёта с держателями старого займа.[[21]](#footnote-21)

Также в процессе управления публичным долгом государство может изменять первоначальные условия займа. Изменение условий доходности займов определяется термином «конверсия», а изменение сроков займа – «консолидацией».

В перечень основных мероприятий органов публичной власти и управления в части управления публичным долгом в соответствии с программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» непосредственно включаются следующие:[[22]](#footnote-22)

1. обеспечение своевременности и полноты исполнения долговых обязательств РФ;

2. управление публичным долгом исходя из целевых ориентиров в области риска и стоимости обслуживания;

3. обеспечение эффективного диалога с участниками рынков капитала;

4. обеспечение защиты интересов РФ в международных юридических спорах;

5. обеспечение реализации соглашений РФ с правительствами иностранных государств-заёмщиков.

Таким образом, управление государственным долгом в РФ осуществляется Министерством финансов РФ при контроле Правительства РФ на основе программных мероприятий и Основных направлений долговой политики.

# 2. Государственный долг Российской Федерации на современном этапе

Проанализируем динамику и структуру государственного долга РФ в исследуемый период, основываясь на соответствующих федеральных законах о федеральном бюджете.[[23]](#footnote-23) Динамика объёма и структуры российского публичного долга в 2015-2019 годах представлена в Таблице 2.

**Таблица 2 - Динамика и структура государственного долга в 2015-2019 годах[[24]](#footnote-24)**

млрд. руб.

| Показатель / Год | 2015 | 2016 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Государственный долг РФ | 10 951,9 | 12 317,5 | 13 445,2 | 13 972,2 | 15 177,1 | 16 651,9 |
| % к ВВП | 13,6 | 15,7 | 16,2 | 16,1 | 16,4 | 16,8 |
| % к предыдущему году | 106,3 | 112,5 | 122,8 | 103,9 | 108,6 | 109,7 |
| в том числе: | | | | | | |
| Государственный внутренний долг | 7 307,6 | 8 817,8 | 9 867,8 | 10 351,6 | 11 580,9 | 12 788,4 |
| % к ВВП | 9 | 11,2 | 11,9 | 11,9 | 12,5 | 12,9 |
| % к предыдущему году | 115 | 120,4 | 114,4 | 104,9 | 111,9 | 110,4 |
| Государственный внешний долг | 3 644,3 | 3 499,7 | 3 577,4 | 3 620,6 | 3 596,2 | 3 863,5 |
| % к ВВП | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 4,2 | 3,9 | 3,9 |
| % к предыдущему году | 119,2 | 96 | 98,2 | 101,2 | 99,3 | 107,4 |

Так, государственный долг в 2017 году по сравнению с оценкой 2016 года увеличится с 13 445,2 млрд. руб. (16,2% ВВП) до 13 972,2 млрд. руб. (16,1% ВВП), или на 527,0 млрд. руб. (на 3,9%), в 2018 году – до 15 177,1 млрд. руб. (16,4% ВВП), или на 1 731,9 млрд. руб. (на 12,9%), в 2019 году – до 16 651,9 млрд. руб. (16,8% ВВП), или на 3 206,7 млрд. руб. (на 23,9%). Прогнозируется увеличение объёма публичного внешнего долга РФ с 3 577,4 млрд. руб. в 2016 году до 3 863,5 млрд. руб. в 2019 году, или на 286,1 млрд. руб. (на 8%).

Анализ приведенных данных показывает, что в 2017-2019 годах по сравнению с оценкой 2016 года наряду с увеличением абсолютного объёма государственного долга РФ увеличивается его отношение к ВВП с 16,2% до 16,8% в 2019 году, при этом публичный внутренний долг увеличится с 11,9% ВВП до 12,9% ВВП в 2019 году, внешний долг уменьшится с 4,3% ВВП до 3,9% ВВП соответственно. Таким образом, объём публичного долга РФ в предстоящем периоде прогнозируется на уровне до 17% ВВП, то есть сохранится на относительно безопасном уровне.

Динамика объёма и структуры публичного внешнего долга оформлена в следующей таблице.

**Таблица 3 - Динамика и структура государственного внешнего долга в 2015-2019 годах[[25]](#footnote-25)**

млн. долларов США

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель / Год | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
| сумма | % | сумма | % | сумма | % | сумма | % | сумма | % |
| Внешний долг РФ, всего | 50 002,4 | 100 | 52803,0 | 100 | 53558,8 | 100 | 52806,8 | 100 | 53585,9 | 100 |
| в том числе: | | | | | | | | | | |
| кредиты иностранных государств в иностранной валюте | 2209,9 | 4,4 | 1693,3 | 3,2 | 1529,6 | 2,9 | 1317,1 | 2,5 | 1093,7 | 2 |
| публичные ценные бумаги РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте | 35916,6 | 71,8 | 37653,8 | 71,3 | 37373,3 | 69,8 | 35633,8 | 67,5 | 35436,3 | 66,1 |
| публичные гарантии РФ в иностранной валюте | 11875,9 | 23,8 | 13455,9 | 25,5 | 14655,9 | 27,4 | 15855,9 | 30 | 17055,9 | 31,8 |

Верхний предел государственного внешнего долга РФ по состоянию на 01.01.2018 предусматривается в сумме 53,6 млрд. долларов США, или 48,7 млрд. евро, что на 1,5 млрд. долларов США, или на 2,7%, меньше верхнего предела публичного внешнего долга по состоянию на 01.01.2017. Традиционно основная часть внешнего долга РФ приходится на задолженность частного нефинансового сектора. Наиболее значительная часть публичного внешнего долга РФ приходится на публичные ценные бумаги РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте. На 01.01.2017 и 01.01.2018 она будет составлять соответственно 71,3% и 69,8% суммы государственного внешнего долга, выраженной в долларах США, что несколько ниже, чем на 01.01.2019 (71,8%). В 2018 и 2019 годах доля публичных ценных бумаг РФ, номинированных в иностранной валюте, еще немного снизится и составит 67,5% и 66,1% соответственно.

Прогнозируется, что доля долга по публичным гарантиям РФ в иностранной валюте составит на 01.01.2017 и 01.01.2018 соответственно 25,5% и 27,4% (по сравнению с 23,8% на 01.01.2016), на 01.01.2019 и 01.01.2020 – 30% и 31,8%. Доля долга перед по депозитному соглашению с Центральным банком Ливии будет продолжать снижаться: с 4,4 % на 01.01.2016 до 2% на 01.01.2020.[[26]](#footnote-26) На 01.01.2016 государственный внешний долг по облигациям публичных внешних облигационных займов РФ (далее – ОВОЗ) составил 35 911,2 млн. долларов США (2 617,3 млрд. руб.). В 2016 году были размещены ОВОЗ на сумму 3 000,0 млн. долларов США, и с учётом погашения в сумме 1 273,1 млн. долларов США на 01.01.2017 долг по еврооблигациям составит 37 650,5 млн. долларов США (2 443,5 млрд. руб.).

Таким образом, величина внешних публичных долговых обязательств РФ в исследуемый период находится на стабильно небольшом уровне.

Отметим, что в исследуемый период доля государственного внутреннего долга в совокупном объёме долга публично-правового образования будет увеличиваться и составит 74,1%, 76,3% и 76,8%.

Динамика объёма и структуры государственного внутреннего долга (по состоянию на конец года) в 2015-2019 годах раскрыта в Таблице 4.

**Таблица 4 - Динамика и структура государственного внутреннего долга в 2015-2019 годах[[27]](#footnote-27)**

| Показатель / Год | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| млрд. руб. | % | млрд. руб. | % | млрд. руб. | % | млрд. руб. | % | млрд. руб. | % |
| Внутренний долг, всего | 7 307,6 | 100 | 9 867,8 | 100 | 10 351,6 | 100 | 11 580,9 | 100 | 12 788,4 | 100 |
| в том числе: | | | | | | | | | | |
| публичные ценные бумаги | 5 573,1 | 76,3 | 6 141,1 | 62,2 | 7 205,2 | 69,6 | 8 301,0 | 71,7 | 9 388,8 | 73,4 |
| публичные гарантии | 1 734,5 | 23,7 | 3 726,7 | 37,8 | 3 146,4 | 30,4 | 3 279,9 | 28,3 | 3 399,6 | 26,6 |

Объём государственного внутреннего долга РФ в 2017 году по сравнению с оценкой 2016 года увеличится с 9 867,8 млрд. руб. до 12 788,4 млрд. руб. в 2019 году, или на 2 920,6 млрд. руб. (в 1,3 раза). Верхний предел публичного внутреннего долга на 01.01.2018 предусматривается в размере 10 351,6 млрд. руб., что на 483,8 млрд. руб., или на 4,9%, выше предельного объёма внутреннего долга публично-правового образования по состоянию на 01.01.2017.

Анализ приведенных данных показывает, что рост публичного внутреннего долга непосредственно обусловлен увеличением долга по публичным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ. При этом доля долга по публичным ценным бумагам в объёме государственного внутреннего долга увеличится с 69,6% в 2017 году до 73,4% в 2019 году, по публичным гарантиям – уменьшится с 30,4% в 2017 году до 26,6% в 2019 году. Объём внутреннего долга, выраженного в публичных ценных бумагах, в 2017 году составит 7 205,2 млрд. руб., что на 1 098,0 млрд. руб., или на 18%, больше, чем в 2016 году, и на 1 632,1 млрд. руб., или на 29,3%, больше, чем в 2015 году. За 2017 – 2019 годы он увеличится в 1,5 раза и к концу 2019 года составит 9 388,8 млрд. руб.

Дополнительно считаем рассмотреть структуру публичных внутренних долговых обязательств регионов РФ. Отметим, что Министерство финансов РФ ведёт постоянный мониторинг соблюдения регионами нормативов проведения долговой политики.

Сведения о долговых обязательствах регионов представлены в таблице ниже.

**Таблица 5 - Сведения о долговых обязательствах субъектов РФ в 2014-2017 годах[[28]](#footnote-28)**

млн. руб.

| Показатель | По состоянию на | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 01.01.2014 | | 01.01.2015 | | 01.01.2016 | | 01.01.2017 | |
| млн. руб. | в % | млн. руб. | в % | млн. руб. | в % | млн. руб. | в % |
| Ценные бумаги | 450654,1 | 25,9 | 442143,5 | 21,2 | 432762,0 | 18,7 | 385578,0 | 17 |
| Иностранные кредиты | 691543,2 | 39,8 | 888086,6 | 42,5 | 965432,7 | 41,6 | 681341,5 | 30,1 |
| Гарантии | 124248,4 | 7,2 | 111270,7 | 5,3 | 102959,1 | 4,4 | 96449,6 | 4,3 |
| Бюджетные кредиты | 470931,5 | 27,1 | 647451,8 | 31 | 808674,5 | 34,9 | 1092147,4 | 48,2 |
| Иные | 85,3 | 0,005 | 558,3 | 0,03 | 8761,9 | 0,38 | 8681,0 | 0,4 |
| Итого | 1737462,5 | 100 | 2089510,9 | 100 | 2318590,2 | 100 | 2264197,5 | 100 |
| Темп роста | 128,6 |  | 120,3 |  | 111,0 |  | 97,7 |  |

Анализ динамики изменения объёма публичного долга в 2014 – 2017 годах показал, что в конце года регионы существенно наращивают свои публичные долговые обязательства*.* По состоянию на 01.01.2017 объём задолженности по бюджетным кредитам, привлечённым в бюджет субъектов федерации от других публичных бюджетов, вырос по сравнению с началом года на 283,5 млрд. руб., или на 35,1%, и составил 1 092,1 млрд. руб. Доля задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным в региональные бюджеты от других публичных бюджетов, увеличилась на 13,4% и составила 48,2%.

На основании вышеизложенного отметим, что на протяжении 2015-2019 годов объём государственного долга России стабильно растёт за счёт внутреннего долга, что создаёт угрозу финансовой безопасности государства и обуславливает необходимость принятия мер по повышению самостоятельности федерального бюджета.

# 3. Проблемы и пути совершенствования управления государственным долгом Российской Федерации

По результатам теоретического и практического исследования публичного долга РФ, выделим проблемы государственного долга России в современный период и представим их в виде схемы (рисунок 4).

Проблемы государственного долга в России

Рост долговых обязательств федерации

Рост публичного долга регионов

Несбалансированность бюджета федерации

**Рисунок 4 - Проблемы государственного долга в России**

1. Рост долговых обязательств.

Государственный долг в 2017 году по сравнению с оценкой 2016 года увеличится с 13 445,2 млрд. руб. (16,2% ВВП) до 13 972,2 млрд. руб. (16,1% ВВП), или на 527,0 млрд. руб. (на 3,9%), в 2018 году – до 15 177,1 млрд. руб. (16,4% ВВП), или на 1 731,9 млрд. руб. (на 12,9%), в 2019 году – до 16 651,9 млрд. руб. (16,8% ВВП), или на 3 206,7 млрд. руб. (на 23,9%). Объём внутреннего долга РФ в 2017 году по сравнению с оценкой 2016 года увеличится с 9 867,8 млрд. руб. до 12 788,4 млрд. руб. в 2019 году, или на 2 920,6 млрд. руб. (в 1,3 раза). Прогнозируется также увеличение объёма внешнего долга РФ с 3 577,4 млрд. руб. в 2016 году до 3 863,5 млрд. руб. в 2019 году, или на 286,1 млрд. руб. (на 8%).

2. Рост публичного долга регионов России.

Установленные БК РФ ограничения практически не сдерживают роста задолженности регионов. Некоторые из них являются слишком «мягкими» и потому практически не работают. Кроме того, отсутствует единый подход к непосредственному регулированию допуска субъектов к разным формам привлечения кредитных средств. Минфин России регистрирует заимствования, осуществляемые только в одной форме – в виде эмиссии облигаций облигационных займов. Так, по состоянию на 01.12.2016 года объём задолженности по публичным бюджетным кредитам, привлечённым в бюджет субъектов федерации вырос по сравнению с началом года на 283,5 млрд. руб., или на 35,1%, и составил 2 264,1 млрд. руб. Рост задолженности произошел в 63 регионах, из них более чем в 2 раза в ХМАО – Югре (в 5,4 раза), Магаданской области (в 3,8 раза), Омской области (в 3,3 раза), Челябинской области (в 2,9 раза), Республике Саха - Якутия (в 2,6 раза), Новосибирской области (в 2,6 раза), Тульской области (в 2,3 раза).[[29]](#footnote-29)

3. Несбалансированность бюджета федерации.

Формирование федерального бюджета на 2017 год предусмотрено с дефицитом в размере 2 753,2 млрд. руб., или 3,2% ВВП. К 2019 году дефицит уменьшится и составит 1 142,2 млрд. руб. (1,2% ВВП).[[30]](#footnote-30) Дефицит публичного бюджета покрывается публичными заимствованиями, что в свою очередь неизбежно влечёт к увеличению государственного внешнего долга. Данный факт обуславливается тем, что чаще всего для покрытия дефицита бюджета, публично-правовое образование помимо займов берет кредиты у иностранных банков, иностранных организаций, либо выпускает государственные ценные бумаги – облигации, из-за чего публичный долг только растёт. Так, если публично-правовое образование постоянно будет прибегать к таким методам решения вопроса, то это может привести к банкротству публично-правового образования.

Таким образом, целесообразно предложить возможные пути решения указанных проблем.

Конкретными мерами по решению проблемы роста внутренних и внешних публичных заимствований станут непосредственно следующие, согласно Основным направлениям государственной долговой политики РФ в 2017-2019 годах: выпуск средне- и долгосрочных публичных ценных бумаг; эмиссия новых долговых инструментов, ориентированных исключительно на российских физических лиц, замена выпусков с нестандартными (незначительными) объёмами на эталонные выпуски с объёмом в обращении не менее 250 млрд. руб.; уменьшение доли Банка России во владении отдельными выпусками публичных облигаций; публикация на официальном сайте Минфина России актуальной информации о состоянии государственного долга и экономики РФ, планах публичных заимствований, квартальных графиков аукционов; размещение на Московской Бирже ОФЗ, номинированных в китайских юанях и ориентированных на внутренних инвесторов из Китайской Народной Республики; усиление мер ответственности всех участников механизма публичной гарантийной поддержки за результаты его использования и предотвращение недобросовестного поведения выгодоприобретателей.

В целях стабилизации долговой ситуации в субъектах федерации, необходимо замещение коммерческих кредитов регионов публичными бюджетными кредитами из федерального бюджета с одновременным снижением платы за пользование ими, а также осуществление Минфином России консультативной помощи по управлению публичным долгом.[[31]](#footnote-31)

Кроме того, на основе указанных публичных долговых показателей в регулятивных целях необходимо введение классификации субсуверенных заемщиков в зависимости от состояния их долговой устойчивости.[[32]](#footnote-32) Классификация регионов по группам риска будет являться непосредственным основанием для предъявления к субъектам федерации требований различной степени «жёсткости». Так, регионы с высоким уровнем долговой устойчивости будут освобождены от необходимости согласования с Минфином РФ программ публичных заимствований и гарантий. Для субъектов федерации со средним и низким уровнем долговой устойчивости такое согласование станет обязательным. Заёмщики с низким уровнем долговой устойчивости будут вправе осуществлять рыночные заимствования только для рефинансирования существующего публичного долга.

Что же касается дефицита публичного федерального бюджета, то предложим способы его уменьшения через анализ его динамики в 2017-2019 годах, оформленной следующей таблице.

**Таблица 6 - Динамика источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2017-2019 годах[[33]](#footnote-33)**

млн. руб.

| Наименование показателя / Год | Период | | |
| --- | --- | --- | --- |
| 2017 | 2018 | 2019 |
| Дефицит | -2753242,6 | -2011192,8 | -1142165,5 |
| Источники финансирования дефицита | 2753242,6 | 2011192,8 | 1142165,5 |
| в том числе: | | | |
| Источники внутреннего финансирования | 3056115,8 | 2339826,7 | 1269242,7 |
| из них: | | | |
| изменение остатков средств федерального бюджета | 1820123,0 | 1162187,4 | 139677,6 |
| изменение остатков средств Резервного фонда | 1151887,6 |  |  |
| изменение остатков средств ФНБ (использование) | 668235,4 | 1162187,4 | 139677,6 |
| публичные ценные бумаги (сальдо) | 1050000,0 | 1050000,0 | 1050000,0 |
| Иные источники внутреннего финансирования | 185992,8 | 127639,3 | 79565,1 |
| из них: | | | |
| поступления от приватизации | 138211,9 | 13607,0 | 13 886,7 |
| Источники внешнего финансирования | -302873,2 | -328633,9 | -127 077,2 |
| из них: публичные ценные бумаги (сальдо) | -21 199,2 | -60 065,5 | -13 187,6 |

Так, анализ структуры источников финансирования бюджетного дефицита показывает, что основными источниками непосредственно являются публичные заимствования, среди которых основную долю составляют публичные ценные бумаги, средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, кроме того, в 2017 году – поступления от приватизации публичной собственности. Положительным отмечается уменьшение дефицита бюджета федерации к 2019 году на 1,2% от ВВП, что позволит исключить наращивание долгового бремени публично-правового образования.

В целях мобилизации доходов федерального бюджета (для дальнейшего уменьшения бюджетного дефицита и публичных заимствований)[[34]](#footnote-34) представляется важным принять следующие меры: повышение качества таможенного контроля в части повышения эффективности проверки соблюдения участниками внешнеэкономической деятельности таможенного законодательства, полноты и достоверности заявленных сведений, полноты уплаты таможенных платежей.

Таким образом, существуют следующие проблемы государственного долга РФ: рост долговых обязательств, рост публичного долга регионов, несбалансированность бюджета федерации.

Способами решения данных проблемы могут быть следующие: выпуск средне- и долгосрочных публичных ценных бумаг; уменьшение доли Банка России во владении отдельными выпусками публичных облигаций; размещение на Московской Бирже ОФЗ, номинированных в китайских юанях и ориентированных на внутренних инвесторов из КНР; замещение коммерческих кредитов регионов бюджетными из федерального бюджета; повышение качества таможенного контроля в части полноты и достоверности заявленных сведений, полноты уплаты платежей; постоянное присутствие РФ на рынках долгового капитала, увеличение числа и расширение круга инвесторов, заинтересованных во вложении денежных средств в публичные ценные бумаги РФ.

# Заключение

По результатам исследования выявлено, что государственным долгом РФ непосредственно являются долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными публично-правовыми образованиями, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по публичным гарантиям, предоставленным РФ.

Анализ показал, что в 2017-2019 годах по сравнению с оценкой 2016 года наряду с увеличением абсолютного объёма государственного долга РФ увеличивается его отношение к ВВП с 16,2% до 16,8% в 2019 году, при этом государственный внутренний долг увеличится с 11,9% ВВП до 12,9% ВВП в 2019 году, внешний долг уменьшится с 4,3% ВВП до 3,9% ВВП соответственно.

Существуют проблемы государственного долга РФ, такие как: рост долговых обязательств, рост долга регионов, несбалансированность бюджета федерации.

Способами решения данных проблемы могут быть следующие: выпуск средне- и долгосрочных публичных ценных бумаг; уменьшение доли Банка России во владении отдельными выпусками публичных облигаций; размещение на Московской Бирже ОФЗ, номинированных в китайских юанях и ориентированных на внутренних инвесторов из КНР; замещение коммерческих кредитов регионов бюджетными кредитами; повышение качества таможенного контроля; постоянное присутствие РФ на рынках долгового капитала, предполагающего проведение прозрачной и последовательной аукционной политики, информационное взаимодействие с инвестиционным сообществом и рейтинговыми агентствами, увеличение числа и расширение круга инвесторов, заинтересованных во вложении денежных средств в публичные ценные бумаги РФ.

**Библиографический список**

**I. Нормативно-правовые акты:**

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

3. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Российская газета. – 2014. – № 278.

4. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // Российская газета. – 2015. – № 285.

5. Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Российская газета. – 2016. – № 292.

6. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы РФ «Управление государствен ными финансами и регулирование финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18. – Ст. 2166.

**II. Научная литература:**

7. Вершило Т.А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства / Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 14-18.

8. Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение / И.И. Кучеров // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 69-79.

9. Омелехина Н.В. Бюджетная система РФ в системе институтов финансовой безопасности государства / Н.В. Омелехина // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 81-93.

10. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость РФ. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 344 с.

11. Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства, и классификация публичных доходов / Л.В. Ходский // Публично-правовые исследования. – 2016. – № 1. – С. 88-123.

12. Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга в контексте долговой политики России на 2017-2019 годы / Ю.К. Цареградская // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 11. – С. 91-95.

13. Шохин С.О. Роль и место бюджета в системе государственного управления / С.О. Шохин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 1. – С. 45-47.

14. Основные направления государственной долговой политики РФ на 2017-2019 [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения 18.05.2019).

15. [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ [сайт]. – URL: http:// minfin.ru (дата обращения 18.05.2019).

16. [Электронный ресурс] // Президент РФ [сайт]. – URL: http://kremlin. ru/ (дата обращения 18.05.2019).

17. [Электронный ресурс] // Счётная палата РФ [сайт]. – URL: http://w ww.ach.gov.ru (дата обращения 18.05.2019).

1. [Электронный ресурс] // Президент РФ [сайт]. URL: http://kremlin.ru/ (дата обращения 18.05.2019). [↑](#footnote-ref-1)
2. Собрание законодательства РФ. 2014. № 18. Ст. 2166. [↑](#footnote-ref-2)
3. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. [↑](#footnote-ref-4)
5. Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга в контексте долговой политики России на 2017-2019 годы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 91. [↑](#footnote-ref-5)
6. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. [↑](#footnote-ref-7)
8. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. [↑](#footnote-ref-8)
9. Составлено автором по: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. [↑](#footnote-ref-10)
11. Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга в контексте долговой политики России на 2017-2019 годы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 92. [↑](#footnote-ref-11)
12. Омелехина Н.В. Бюджетная система РФ в системе институтов финансовой безопасности государства // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 84. [↑](#footnote-ref-12)
13. Шохин С.О. Роль и место бюджета в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 45. [↑](#footnote-ref-13)
14. Вершило Т.А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности госу дарства // Финансовое право. 2016. № 8. С. 16. [↑](#footnote-ref-14)
15. Вершило Т.А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности госу дарства // Финансовое право. 2016. № 8. С. 15. [↑](#footnote-ref-15)
16. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения 18.05.2019). [↑](#footnote-ref-16)
17. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. [↑](#footnote-ref-17)
18. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость РФ. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. С. 48. [↑](#footnote-ref-18)
19. Там же, С. 57. [↑](#footnote-ref-19)
20. Составлено автором по: Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства и классификация публичных доходов // Публично-правовые исследования. 2016. № 1. С. 92. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства, и классификация публичных доходов // Публично-правовые исследования. 2016. № 1. С. 89. [↑](#footnote-ref-21)
22. Собрание законодательства РФ. 2014. № 18. Ст. 2166. [↑](#footnote-ref-22)
23. Российская газета. 2014. № 278; 2015. № 285; 2016. № 292. [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же. [↑](#footnote-ref-24)
25. Российская газета. 2014. № 278; 2015. № 285; 2016. № 292. [↑](#footnote-ref-25)
26. [Электронный ресурс] // Счётная палата РФ [сайт]. URL: http://www.ach.gov.ru (дата обращения 18.05. 2019). [↑](#footnote-ref-26)
27. Российская газета. 2014. № 278; 2015. № 285; 2016. № 292. [↑](#footnote-ref-27)
28. [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ [сайт]. URL: http://minfin.ru (дата обращения 18.05. 2019). [↑](#footnote-ref-28)
29. [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ [сайт]. URL: http://minfin.ru (дата обращения 18.05. 2019). [↑](#footnote-ref-29)
30. Российская газета. 2016. № 292. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ходский Л.В. Государственное хозяйство и финансовая наука. Основные принципы и особенности государственного хозяйства, и классификация публичных доходов // Публично-правовые исследования. 2016. № 1. С. 121. [↑](#footnote-ref-31)
32. Цареградская Ю.К. Теоретико-правовые основы государственного долга РФ: сущность, содержание и функции // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 76. [↑](#footnote-ref-32)
33. Российская газета. 2014. № 278; 2015. № 285; 2016. № 292. [↑](#footnote-ref-33)
34. Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 77. [↑](#footnote-ref-34)