

Покачалова Е. В. 

---

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ДОЛГА В УСЛОВИЯХ ДЕФИЦИТНОЙ И ПРОФИЦИТНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

**Аннотация.** В статье анализируются проблемы публичного долга в государстве. В рамках статьи указывается, что сбалансированность бюджета зависит от трех основных параметров: а) основных направлений и применяемых инструментов текущей государственной политики в сфере доходов и расходов бюджета; б) определенной стадии экономического цикла развития экономики страны; в) приоритетов и перспектив на долгосрочный период поступлений в бюджет налоговых и иных обязательных платежей, а также сумм других государственных доходов (в том числе заемных). Автор анализирует российское бюджетное реформирование, указывая на нерациональное использование денежных фондов публичного долга а также многочисленные проблемы эффективности. Анализу подвергаются различные нормативные правовые акты, фактические действия властей по изменению отрасли бюджетного права. Автор рассматривает принцип сбалансированности в контексте российского и зарубежного законодательства (в том числе США), указывая на проблему профицита в российском бюджете.

**Ключевые слова:** Публичный долг, Профицит бюджета, Дефицит бюджета, Бюджетное реформирование, Бюджетная реформа, Бюджетная сбалансированность, Принципы бюджетной системы, Активный дефицит, Пассивный дефицит, Государственный займ.

**Review.** The article contains analysis of state public debt issues. It is stated in the article that a balanced budget depends upon three main parameters: a) key directions and instruments of current state policy in the sphere of income and expenditures of the budget; b) the current stage of development of the economic cycle in the economy of the states; c) on priorities and perspectives for the long-term income from taxes and other obligatory payments into the state budget and the sums of other state income (including loans). The author analyzes the Russian budget reform, pointing out irrational use of public debt monetary funds, and numerous efficiency problems. The author provides analysis of various normative legal acts, de-facto actions of the government in the sphere of budget law reform. The author also evaluates the principle of balance within the contexts of Russian and foreign (the USA included) legislation, pointing out the surplus problem in the Russian budget.

**Keywords:** public debt, budget surplus, budget deficit, budget reforming, budget reform, budget balance, principles of the budget system, active deficit, passive deficit, state loan.

**П**роблемы сбалансированности бюджета постоянно привлекают внимание как научных работников юридическо-го и экономического профилей, так и практиков. Это обусловлено детерминированностью указанных проблем важнейшими общеэкономическими показателями — уровнем налогообложения в стране и размером государственного долга, а также их корреляцией. Согласно логике диспропорции в экономике страны (несбалансированность бюджета — один из таких показателей) должны негативно сказываться и отражаться на общем социально-экономическом уровне благосостояния населения. Но всегда ли так бывает? И наоборот, всегда ли сбалансированность бюджета есть гарантия «сбалансированности» иных экономических показателей (индикаторов), а также позитивных экономических процессов в государстве и роста материального и социального уровня жизнедеятельности его граждан?

Как известно, в целом состояние сбалансированности бюджета зависит от трех основных параметров: а) основных направлений и применяемых инструментов текущей государственной политики в сфере доходов и расходов бюджета; б) определенной стадии экономического цикла развития экономики страны; в) приоритетов и перспектив на долгосрочный период поступлений в бюджет налоговых и иных обязательных платежей, а также сумм других государственных доходов (в том числе заемных).

В условиях проводимой российской бюджетной реформы, суть которой сводится к хорошо известной в мировой экономической практике концепции (модели) «бюджетирования», ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования, актуализировался вопрос о целевом использовании средств, привлеченных посредством выпуска государственных заимствований и заключения новых долговых обя-

зательств, а также средств, предназначенных для погашения ранее заключенных долговых обязательств.

Это связано с тем, что основное содержание проводимого в России бюджетного реформирования детерминировано необходимостью совершенствования и расширения сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, когда за основу бюджетных проектировок берутся четкие и обоснованные цели, рассчитанные на среднесрочный (а не годовой) период. Одновременно реформа предусматривает<sup>1</sup> не только повышение результативности бюджетных расходов, но и оптимизацию управления государственными и муниципальными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, в условиях осуществляемого перехода от теоретической модели «управление бюджетными ресурсами (затратами)» к использованию иной экономико-правовой парадигмы, в соответствии с которой публичные финансы должны стать предметом эффективного управления, а именно: управления результатами, достигается повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса, распорядителей и получателей (администраторов) бюджетных средств. В этих условиях публичные займы и другие публичные долговые обязательства, являясь наряду с налогами и ценами важнейшими регуляторами рыночных отношений, должны стать «особым объектом управления государственными финансами»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 (с изм. от 23 декабря 2004 г. № 838, от 6 апреля 2011 г. № 252) // СЗ РФ. — 2004. — № 22. — Ст. 2180; № 52 (ч. 2). — Ст. 5502; 2011. — № 15. — Ст. 2131.

<sup>2</sup> Формирование национальной финансовой стратегии России: Путь к подъему и благосостоянию / под ред. В. К. Сенчагова. — М., 2004. — С. 95.

В связи с этим вопросы публичного долга актуальны не только с позиций их роли для стабилизации экономической ситуации в стране, но и приобретают «иное звучание» в рамках реализуемой в России реформы бюджетной сферы. В настоящее время необходима серьезная аналитическая работа по осмыслению ряда проблем, связанных с публичными заимствованиями и долговыми обязательствами в различных аспектах, решение которых позволит проводить модификацию общественных финансов с ориентацией на выполнение ими не только функции государственного обеспечения, но и включения их в число реально производительных и эффективных инструментов воспроизводственного процесса, инвестиционного и инновационного потенциала государства.

Учитывая, что в соответствии с действующими бюджетно-правовыми нормами публичные заимствования имеют в основном непроизводительный характер, так как используются прежде всего в качестве дополнительных источников погашения дефицита бюджета, перед учеными встает проблема разработки экономических методик с дальнейшим оформлением их содержания правовыми средствами, которые обеспечивали бы использование публичных долгов на цели производительные, то есть на инвестиции и прирост производства.

На современном этапе, когда на правовом уровне закреплено именно непроизводительное использование заемных средств, актуализируется ряд вопросов, обусловленных увязкой проблемы бюджетного реформирования, направленного на достижение эффективности использования привлеченных средств, с проблемой осуществления уполномоченными контрольными органами полномочий по проведению мониторинга их целевого использования, что осложняется необходимостью разработки и утверждения самих правил названного мониторинга.

Кроме того, здесь возможно возникновение существенных конфликтов, хорошо известных

в юриспруденции как «противоречия между законностью и целесообразностью». С одной стороны, в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ публичные долговые обязательства связаны в первую очередь с такими понятиями, как бюджетный дефицит и бюджетный профицит, то есть, выражаясь экономическим языком, — с непроизводительным использованием ссудного капитала. Последнее, по мнению представителей экономической науки, и стало причиной долгового кризиса в России в 1990-х годах, когда внешние заимствования направлялись преимущественно на социальные выплаты и компенсации, обеспечивая тем самым непроизводительное использование заимствований, что, в конечном счете, по образному выражению И. Н. Мысляевой, и «... привело к затягиванию долговой петли...»<sup>1</sup>. Поэтому естественно, что с указанных позиций использование публичных заимствований на производительные цели будет более эффективным, ибо это объективно детерминировано отсутствием необходимости введения новых налогов, являющихся, по сути, единственным источником погашения публичного долга при непроизводительном использовании займов.

Однако возникает вопрос: может ли быть признано эффективным использование каких-либо публичных финансовых (в том числе заемных) средств, если такое использование противоречит правовым нормам или не находит отражения (не закреплено) в них? Думается, что само по себе отсутствие усиления налогового бремени и отсутствие роста публичного (в том числе федерального государственного долга) не может служить признаком эффективности, если к этому приводит нелегитимная деятельность публичных образований, т. е. деятельность, не основанная на закрепленных правовых нормах. При ответе на заданный вопрос важно, как

<sup>1</sup> Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И. Н. Мысляева. — М., 2004. — С. 178.

полагаем, иметь в виду, что стратегия развития сектора публичных финансов в условиях современного бюджетного реформирования должна быть ориентирована на соблюдение тех правил и нормативов, которые получили юридическое закрепление, а не на общие теоретические выкладки об «эффективном использовании», «эффективном управлении» государственными и муниципальными финансами. Не случайно руководитель Федеральной службы финансово-бюджетного надзора на вопрос, как эта служба будет контролировать показатели эффективности бюджетных расходов, в качестве аналогии привел пример критерия эффективного расходования средств при проведении конкурсной закупки товаров и услуг на бюджетные средства и подчеркнул, что слово «эффективность» в данном случае означает, прежде всего, «осуществление закупок на бюджетные средства согласно закону об этих закупках»<sup>1</sup>.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что вряд ли вообще можно рассуждать и говорить об эффективном управлении какими-либо публичными финансами, в том числе и федеральным государственным долгом в случае, если не будет соблюдаться действующий закон и прежде всего нормы, регламентирующие порядок и цели использования данных средств.

В настоящее время основным кодифицированным источником правового регулирования публичных долговых обязательств является Бюджетный кодекс РФ. В раздел IV «Сбалансированность бюджетов» включено шесть глав, в том числе гл. 13 «Дефицит бюджета и источники его финансирования» и гл. 14 «Государственный и муниципальный долг». Следует отметить, что до 12 августа

2000 г. в указанный раздел включалась также гл. 12 «Профицит бюджета и порядок его использования», которая затем была исключена на основании Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ<sup>2</sup>. В названиях приведенных глав усматривается теснейшая связь между сбалансированностью бюджета (то есть проблемами профицита, дефицита) и публичного (государственного и муниципального) долга. Анализ действующего бюджетного законодательства выявляет настоятельную необходимость разработки целого ряда теоретических и практических вопросов в обозначенной сфере, комплексность исследования которых позволит государству, с одной стороны, решить задачи, связанные с достижением целей бюджетной реформы, а с другой — выявить и устранить пробелы и противоречия в финансовом, бюджетном, налоговом и других смежных отраслях законодательства, придав заявленным экономическим задачам и целям бюджетного реформирования статус уже не желаемых, а обязательных — в силу требований закона.

В состав комплексных проблем, требующих самостоятельного научного анализа, необходимо прежде всего включить следующие теоретические вопросы: 1) государственные (муниципальные) заимствования в аспекте использования бюджетного профицита; 2) профицит федерального бюджета России как основной бюджетный источник погашения государственных заимствований; 3) публичный долг в условиях дефицита и профицита бюджета: вопросы правового соответствия; 4) бюджетная сбалансированность и публичные заимствования: проблемы взаимообусловленности и правового обеспечения; 5) Бюджетный кодекс РФ и публичные заимствования в аспек-

<sup>1</sup> См.: Полномочия Росфиннадзора четко определены. Интервью руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора С. Ю. Павленко // Финансы.— 2005.— № 1.— С. 9.

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ // СЗ РФ.— 2000.— № 32.— Ст. 3339; 2004.— № 34.— Ст. 3535.

те достижения сбалансированности бюджета; 6) правовой принцип сбалансированности бюджета и публичные заимствования; 7) тактические и стратегические цели государственных и муниципальных заимствований в свете бюджетной реструктуризации: вопросы правового регулирования; 8) правовое закрепление целей публичных заимствований в аспекте достижения бюджетной сбалансированности; 9) правовое регулирование целей использования средств, полученных в порядке внутренних и внешних федеральных и региональных государственных заимствований; 10) принятие бюджета с профицитом — нарушение правового принципа сбалансированности бюджета или источник погашения публичного долга?

Важно еще раз обратить внимание на то, что исследование обозначенных проблем обусловлено главным образом именно проведенной в России бюджетной реформой, так как между старой и новой моделью бюджетирования существует большое различие, а это требует переосмысления и переоценки всех финансово-правовых понятий и категорий, относящихся к проблемам управления публичными (государственными и муниципальными) финансами в современных условиях.

Оценивая предпринятые Правительством РФ меры по ускорению бюджетного реформирования в России и переходу к новым методам управления публичными финансами, можно констатировать, что они основаны и полностью соответствуют мировым экономическим и правовым стандартам. Согласно положениям экономической теории для достижения качественного роста экономики любой страны необходимо, чтобы в основу принимаемых стратегических и тактических решений публичных органов власти была положена взвешенная и хорошо продуманная финансовая (экономическая) политика. Аналогичное значение несет для бюджетного реформирования и финансово-правовая политика, а в ее рамках финансово-правовая политика

в сфере публичного долга. Однако если налоговой правовой политике уделяется достаточно большое внимание как на страницах научной, так и периодической печати, то этого нельзя сказать о финансовой правовой долговой политике. А между тем именно проблемы публичного долга, как показывает мировая экономическая практика, и подтверждает отечественный российский опыт хозяйствования, являются тем опасным местом, способным повлечь (в случае негативного разрешения) деструктивные последствия в виде кризиса не только фондового рынка, но и всей экономики страны в целом. Состояние дефолта, когда правительство-банкрот не имеет возможности исполнить взятые на себя долговые внутренние и внешние обязательства, как известно, не только крайне опасно для внутренней стабильности в стране, но и для внешней экономической безопасности любого государства. Поэтому проблемы публичного долга, и особенно государственного долга, в случае их обострения детерминируют многочисленные деструктивные явления в экономике, а их разработка и анализ остаются всегда актуальными как в теоретическом, так и практическом аспектах. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что финансовая долговая правовая политика, являясь одним из самостоятельных направлений финансово-правовой политики России, имеет не только важное ориентирующее значение для развития финансового права, но и влияет на эффективность функционирования финансовой системы и экономики страны, реализацию задач социального развития, укрепление государства и его безопасности.

Не случайно согласно Концепции бюджетного реформирования именно государственной долговой политике отведена одна из ведущих ролей в повышении эффективности государственного управления и реструктуризации бюджетного сектора.

При анализе основных проблем, связанных с формированием и реализацией финансово-правовой политики в сфере государственного

долга в аспекте бюджетной реформы, следует обратить внимание на такое важное обстоятельство, как необходимость исполнения в ходе ее формирования и реализации, помимо принципа сбалансированности бюджета, и иных правовых начал (принципов) организации бюджетной системы, получивших закрепление в гл. 5 БК РФ. Как известно, закрепление на уровне права основ организации любой деятельности (то есть даже формальное наличие норм-принципов) не только является свидетельством высочайшего уровня юридической техники, но и служит гарантом соблюдения прав и интересов субъектов правоотношений в случае отсутствия конкретных норм, регулирующих какую-либо разновидность отношений в указанной сфере.

Говоря о сбалансированности бюджета, следует еще раз уточнить, что в соответствии с российским бюджетным законодательством это именно правовой принцип. Указанный тезис подтверждается тем, что требование о сбалансированности бюджета устанавливается исключительно в соответствии с предписаниями БК РФ (ст. 28).

Для сравнения заметим, что в разных странах принцип сбалансированности оформляется правом по-разному. Так, в Португалии (до 1974 г.) и ФРГ — на конституционном уровне (ст. 110 Конституции ФРГ); во Франции этот принцип закреплен Ордонансом № 59–2 1959 г. (в редакции Закона № 71–474 1971 г.) об организационном законе и о финансовых законах<sup>1</sup>.

В соответствии же с российским законодательством бюджет не должен быть ни дефицитным, ни профицитным. Важно учитывать, что профицит, несмотря на кажущуюся его позитивность, не может быть ни экономиче-

ским, ни правовым принципом организации бюджетной системы ни одной из стран, так же как не может быть нормой необоснованное усиление налогового бремени либо сокращение бюджетных расходов (что в итоге и ведет к профициту). Нормой для экономик большинства стран является именно состояние сбалансированности бюджетных доходов и расходов.

В редакции ст. 33 БК РФ до внесения изменений было прямо закреплено: «Объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита». С 1 января 2008 г. редакция указанной статьи стала новой, однако суть ее не изменилась. В ней закреплено: «Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов». Однако при этом дополнено, что «при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета» (ст. 33 БК РФ в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ).

Поэтому не случайно из Бюджетного кодекса РФ вообще была исключена гл. 12 «Профицит бюджета и порядок его использования».

Таким образом, в соответствии с российским бюджетным законодательством ежегодно должна осуществляться балансировка бюджета. Однако требование о сбалансированности бюджета не является обязательным нормативом (индикатором), признанным мировой экономической практикой. По мнению большинства экономистов, это требование характерно, как правило, для стран с не-

<sup>1</sup> См.: Рыжкова Е. А. Бюджет и бюджетное право в зарубежных странах / Е. А. Рыжкова // Финансовое право зарубежных стран: сб. науч. трудов / под общ. ред. Г. П. Толстопятенко. — М., 2001. — Вып. 2. — С. 36.

устойчивой либо переходной экономикой, когда предсказуемость экономических циклов достаточно проблематична. Не случайно Е. А. Рыжкова, анализируя вопросы бюджета и бюджетного права в зарубежных странах, отмечает: «... на сегодняшний день не во всех странах сбалансированность бюджета является принципом права, скорее она рассматривается как некий идеал и юридически никто не мешает правительству представить парламенту несбалансированный бюджет»<sup>1</sup>.

В большинстве стран с развитой экономикой нет такого жесткого подхода к принятию исключительно бездефицитного бюджета. В США, например, законом не запрещено принятие бюджета с дефицитом<sup>2</sup>, поскольку там государственное регулирование основано на теории циклического балансирования бюджета<sup>3</sup>.

В соответствии же с Бюджетным кодексом РФ дефицит бюджета фигурирует как баланси-

рующая статья (наряду с доходными статьями федерального бюджета), а расходы по обслуживанию и погашению государственного долга включены в состав расходных статей бюджета.

По общему правилу доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ. Это обусловлено тем, что в соответствии со ст. 6 БК РФ расходы бюджета — это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Однако важно иметь в виду, что общее правило об использовании средств бюджета на публичные (общегосударственные и муниципальные) нужды имеет определенное исключение, касающееся, в частности, использования средств некоторых видов заимствований. Это предопределено как конкретными нормами БК РФ (ст. 108), так и общими принципами организации бюджетной системы РФ.

Среди принципов бюджетной системы РФ, получивших законодательное закрепление в отдельной гл. 5 БК РФ и имеющих наиболее тесную связь с принципом сбалансированности бюджета (ст. 33), необходимо выделить следующие принципы: принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств (до 1 января 2008 г. он именовался как принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств) (ст. 34); принцип общего (совокупного) покрытия расходов (ст. 35); принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38). Достаточно тесную связь с принципом сбалансированности бюджета имеют и принципы бюджетной системы, введенные с 1 января 2008 г.: принцип подведомственности расходов

<sup>1</sup> См.: Рыжкова Е. А. Бюджет и бюджетное право в зарубежных странах / Е. А. Рыжкова // Финансовое право зарубежных стран: сб. науч. трудов / под общ. ред. Г. П. Толстопятенко. — М., 2001. — Вып. 2. — С. 36.

<sup>2</sup> См.: Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И. Н. Мысляева. — М., 2004. — С. 168.

<sup>3</sup> Ее суть была определена еще в 30 годах XX столетия Дж. Кейнсом и состояла в легализации бюджетного дефицита для стимулирования экономики. При этом именно государственный кредит (и государственные заимствования) согласно этой теории призваны выполнять роль «встроенного стабилизатора», который не только способен уменьшить несоответствие и несбалансированность доходов и расходов, но и способствовать инвестированию в экономику части временно свободных денежных средств организаций, а также сбережений населения. Доходы и расходы (источники погашения), связанные с государственными долговыми обязательствами, в отличие от российской практики бюджетного процесса и формирования бюджета, вынесены за рамки бюджета. Так, например, в Великобритании платежи по государственному долгу осуществляются из Национального фонда займов, обособленного от центрального бюджета. В Японии для аналогичных целей существует инвестиционный бюджет (Рыжкова Е. А. Бюджет и бюджетное право в зарубежных странах / Е. А. Рыжкова // Финансовое право зарубежных стран: сб. науч. трудов / под общ. ред. Г. П. Толстопятенко. — М., 2001. — С. 40).

бюджетов (ст. 38.1) и принцип единства кассы (ст. 38.2).

Однако указанные принципы, полагаем, обязательно необходимо дополнить принципом социальной направленности расходов бюджета, означающим, что все расходы бюджета должны быть ориентированы на выполнение социальных задач, направленных на повышение качества жизни и благосостояния граждан, а также иных условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Этот принцип также должен найти свое обязательное правовое закрепление в рамках Бюджетного кодекса РФ.

Возвращаясь к анализу правовых проблем, возникающих в связи с использованием средств, привлеченных в порядке публичных заимствований в условиях дефицита, следует сказать, что сама необходимость привлечения и использования этих средств обусловлена природой дефицита. Сам дефицит бюджета, на покрытие которого в соответствии с Бюджетным кодексом РФ могут быть использованы заимствования (причем как внутренние, так и внешние), вызывается разными причинами — объективными и субъективными.

В отличие от профицита, дефицит бюджета — наиболее характерное для бюджетного процесса состояние. Типичность дефицита бюджета для экономики государства признается практически всеми экономистами<sup>1</sup>.

Как было отмечено, дефицит бюджета может быть обусловлен разными причинами. В некоторых случаях государство даже сознательно идет на увеличение дефицита бюджета. Например, для повышения экономической активности и стимулирования совокупного спроса в период спада производства могут быть

приняты специальные нормативные акты, стимулирующие рост уровня занятости посредством увеличения финансирования программ по созданию новых рабочих мест или по снижению ставок отдельных налогов или даже общего уровня налогообложения какой-либо отдельной отрасли и т.п. Следствием принятых решений может стать как раз снижение доходов или увеличение расходов бюджета. Дефицит, сознательно созданный государством, в экономической теории называется структурным дефицитом.

В отличие от него бюджетный дефицит может быть обусловлен и общим спадом производства. Такой дефицит в экономической теории называют циклическим, так как он непосредственно связан в кризисными явлениями в экономике, обусловленными ее циклическим развитием. Таким образом, циклический дефицит носит сугубо объективный характер, поскольку возникает под действием экономических законов, а не в результате проводимой государством бюджетной, долговой, налоговой либо иной политики.

Кроме того, принято выделять также активный и пассивный дефициты. Первый (активный) является результатом превышения расходов над доходами. Такое может произойти достаточно резко и неожиданно, в частности незапланированный рост бюджетных расходов может быть вызван ростом инфляции сверх предполагаемого уровня, увеличением трансфертных платежей (в том числе населению) с одновременным расширением перечня налоговых льгот. Подобное сочетание обстоятельств, как правило, обусловлено политико-экономической ситуацией и наиболее характерно для периода предвыборной кампании.

Пассивный дефицит возникает из-за снижения сумм налоговых и прочих поступлений, что является следствием замедления темпов экономического роста, кассовых разрывов,

<sup>1</sup> См., например: Финансы: учебник / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова.— 2-е изд., перераб. и доп.— М., 2003.— С. 208; Золотарчук В. В. Макроэкономика: учебник.— М.: ИНФРА-М, 2011.— С. 282–285.

обусловленных перечислениями платежей в срок, наличием различных недоплат и др.

В связи с этим можно констатировать, что бюджетный дефицит может быть сознательно запланирован, если текущие (тактические) и перспективные (стратегические) направления финансово-правовой политики предусматривают переложение налоговой нагрузки с ныне живущего поколения на будущие. Здесь уместно вспомнить К. Маркса, который называл государственные займы и долги не иначе как «антиципированными» (то есть взятыми наперед) налогами. Думается, что переложение налогового бремени может быть и оправданным, как правило, это относится к ситуации, когда страна находится в сложных экономических условиях (войны, послевоенное время, а также периоды крупных экономических и правовых реформ, связанных с глобальными структурными изменениями в стране).

Одной из субъективных причин бюджетного дефицита могут быть непродуманность и негативные последствия каких-либо из государственных реформ.

В связи с этим важно отметить, что любая из проводимых в государстве бюджетных реформ в случае ее недостаточной просчитанности и обоснованности может повлечь несбалансированность бюджета, то есть стать причиной бюджетного дефицита, который может вызвать новую череду внутренних и внешних займов.

Однако дефицит может образоваться не только в результате объективных экономических циклических спадов либо как негативное следствие ошибочных реформистских или даже отдельных властно-волевых решений, но и в результате сознательной и заранее запланированной финансово-экономической либо даже финансово-правовой политики государства. Поэтому на законодательном уровне важно закрепить цели допущения (планирования и использования) государством сумм превышения расходов над доходами. Это должна

быть конституционно установленная цель функционирования Российского государства как государства социального.

Учитывая международный опыт бюджетного планирования в странах с цивилизованной и развитой экономикой, необходимо, как полагаем, в дальнейшем вывести публичные долги (государственные, муниципальные заимствования) из числа инструментов, используемых для достижения сбалансирования бюджета. Целью государственных (муниципальных) заимствований должно стать прежде всего финансирование мероприятий по повышению уровня жизни населения страны, усовершенствованию и автоматизации процессов производства, внедрению новейших технологий и инноваций. В связи с этим запрет на осуществление новых публичных заимствований должен быть обусловлен не только превышением определенного его соотношения с уровнем доходов или ВВП, но и годовым объемом платежей по обслуживанию и погашению публичного долга (как это предусмотрено действующим российским законодательством) (ст. 106, 107, 111 БК РФ).

Выпуск новых займов в обращение должен быть сопряжен с тем, что использование заимствований изначально не связано с выполнением социальных задач. Разграничение текущих (тактических) и перспективных (стратегических) целей публичных заимствований особенно актуально в условиях бюджетного реформирования, когда краеугольным камнем, например, становятся проблемы достижения эффективности результатов бюджетной деятельности и перехода с краткосрочного на среднесрочное планирование. В связи с изложенным, полагаем, необходимо в ближайшие сроки внести в Бюджетный кодекс РФ изменения, закрепляющие на законодательном уровне увязку целей использования средств, привлеченных от государственных

заимствований с теми расходами, увеличение которых привело не только к превышению запланированных доходов, но и к самой необходимости этих заимствований, то есть явилось основанием государственных внешних и внутренних долговых обязательств. При этом одновременно должна быть установлена ответственность за отсутствие социальной составляющей долговой финансово-правовой политики. Важно заметить, что профицитная бюджетная политика России, проводимая с 2000 по 2008 гг. (включительно), шла вразрез с нормами действующего российского бюджетного законодательства (также как и современная дефицитная бюджетная политика), но при этом была предопределена аналогичной причиной — необходимостью скорейшего разрешения государственных (муниципальных) долговых проблем как одного из основных направлений бюджетного реформирования в России.

Однако если дефицит бюджета — это явление достаточно распространенное и характерное для экономики большинства стран, то о профиците как о состоянии бюджета, когда доходы превышают расходы, такого вывода сделать нельзя. Норма состоит в сбалансированности доходов и расходов. Однако в последние годы федеральный бюджет в нашей стране принимался, как было показано выше, либо с профицитом либо с дефицитом. Так, в 90-х годах последний дефицитный бюджет в России был принят в 1999 г. Тогда предельный размер дефицита федерального бюджета был установлен в сумме 101 370,5 млн. рублей, или 2,54% объема ВВП<sup>1</sup>. Затем с 2000 по 2008 гг. включительно федеральный бюджет России принимается с профи-

цитом, в 2009<sup>2</sup> и 2010<sup>3</sup> годах — с дефицитом, в 2012 г. — вновь с дефицитом<sup>4</sup>. И только на 2011 г. Федеральный бюджет был принят сбалансированным. Его доходы и расходы соответственно были утверждены в сумме 11 121 358 590,0 тыс. рублей<sup>5</sup>.

Учитывая, что финансовая и финансово-правовая долговая политика как органическая часть экономической и правовой политики государства всегда должны иметь целевую направленность, одной из основных задач ученых экономистов и финансоведов при разработке концепций указанных видов политики должно стать правильное и четкое определение их приоритетных целей. Безусловно, основной ориентир — конституционное положение, закрепившее Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ).

В связи с этим финансово-правовая (в том числе и долговая) политика приобретает особое значение для достижения целей, обозначенных в Основном Законе страны. Отметим, что социальная направленность долговой правовой политики находит свое закрепление и дальнейшее развитие в отраслевом и текущем законодательстве, в частности, в законах

<sup>2</sup> СЗ РФ. — 2008. — № 48. — Ст. 5499; 2009. — № 9. — Ст. 1041.

<sup>3</sup> СЗ РФ. — 2009. — № 49 (часть I, II). — Ст. 5869; 2010. — № 45. — Ст. 5743

<sup>4</sup> СЗ РФ. — 2011. — № 49 (часть I, II, III, IV, V). — Ст. 7049; 2012. — № 24. — Ст. 3065.

<sup>5</sup> См.: ст. 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ (с изм. от 6 ноября 2011 г. № 302-ФЗ). При этом верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2012 г. установлен в сумме 4554955557,5 тыс. руб. соответственно внешнего долга — в сумме 40,8 млрд. долларов США, или 28,9 млрд. евро // СЗ РФ. — 2010. — № 51 (часть I, II, III). — Ст. 6809; 2011. — № 45. — Ст. 6332.

<sup>1</sup> См.: О федеральном бюджете на 1999 год: Федеральный закон от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ (с изм. от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ) // СЗ РФ. — 1999. — № 9. — Ст. 1093; 2003. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5038.

о бюджете на очередной финансовый год (а с 2007 г.— на очередной финансовый год и плановый период). Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год» (с изм. от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ) в качестве одних из важнейших целей экономической политики на год были определены: преодоление последствий происшедшего в 1998 г. финансового кризиса, поддержание уровня жизни населения и обеспечение функционирования реального сектора экономики, а также прекращение спада экономики и обеспечение экономического роста во втором полугодии 1999 года<sup>1</sup>. Учитывая, что это направление экономической политики было закреплено законом, можно констатировать, что оно одновременно являлось и направлением финансово-правовой политики России.

В качестве иных целей финансово-правовой политики в 1999 г. были признаны стабилизация кредитно-денежной системы и курса рубля; снижение налоговой нагрузки, создание льготных условий для производственного инвестирования, повышение уровня собираемости налогов; осуществление реструктуризации государственного долга России с учетом достигнутых договоренностей с кредиторами; минимизация государственных заимствований РФ на финансовых рынках и сокращение дефицита федерального бюджета; снижение неплатежей, сокращение неденежных форм расчетов, в том числе с использованием бартера; полномасштабный переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, переход на эту систему исполнения бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; полное исполнение государством своих обязательств, предусмотренных федеральным бюджетом;

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ.— 1999.— № 9.— Ст. 1093; 2003.— № 52 (ч. 1).— Ст. 5038.

обеспечение превышения доходов федерального бюджета на 1999 г. над его расходами (за исключением расходов на обслуживание государственного долга РФ) в сумме не менее 65,5 млрд. рублей, или 1,64% ВВП<sup>2</sup>.

Таким образом, важнейшие цели как экономической, так и финансово-правовой политики в 1999 г. были практически целиком predeterminedены и взаимообусловлены проблемами в сфере публичного государственного долга.

С 2000 по 2008 гг. федеральный бюджет в России принимался с профицитом. Так, бюджет на 2000 г. был утвержден по расходам в сумме 1 014 196,3 млн. рублей и по доходам в сумме 1 103 217,0 млн. рублей. При этом средства от превышения доходов над расходами федерального бюджета в 2000 г. в сумме 89 020,7 млн. рублей было решено направить на замещение поступлений из внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета и на погашение государственного долга<sup>3</sup> (курсив наш.— Е. П.).

Федеральный бюджет на 2001 г. по расходам был утвержден как по расходам, так и по доходам в сумме 1 193 482,9 млн. рублей, исходя из прогнозируемого объема ВВП продукта в сумме 7 750 млрд. рублей и уровня инфляции 12% (декабрь 2001 г. к декабрю 2000 г.)<sup>4</sup>; на 2002 г.— по расходам — 1 947 386,3 млн. рублей, по доходам — 2 125 718,2 млн. рублей, исходя из прогнозируемого объема

<sup>2</sup> Сам федеральный бюджет на 1999 г. был утвержден по расходам в сумме 575 046,6 млн. рублей и по доходам в сумме 473 676,1 млн. рублей, исходя из прогнозируемого объема ВВП в сумме 4000 млрд. рублей и уровня инфляции 30% (декабрь 1999 г. к декабрю 1998 г.).

<sup>3</sup> См. ст. 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год» от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ (изм. от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ) (СЗ РФ.— 2000.— № 1.— Ст. 10; 2003.— № 52 (ч. 1).— С. 5038).

<sup>4</sup> См. ст. 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ (с изм. от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ) (СЗ РФ.— 2001.— № 1 (ч. 1).— Ст. 2; 2003.— № 52 (ч. 1).— Ст. 5038).

ВВП в сумме 10 950 млрд. рублей и уровня инфляции 12,0% (декабрь 2002 г. к декабрю 2001 г.). При этом закреплялось, что превышение доходов над расходами направляется в 2002 г. в сумме 68 566,6 млн. рублей на погашение государственного долга РФ и, кроме того, в сумме 109 765,3 млн. рублей — впервые на образование финансового резерва. Этот резерв представлял собой новый для российской бюджетной практики самостоятельный источник внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2002 г. и включался в систему иных источников финансирования дефицита бюджета (то есть наряду с государственными заимствованиями). Источником финансового резерва стали свободные остатки средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2002 г.<sup>1</sup>

При этом были закреплены цели использования средств резерва. Так, было предусмотрено, что они могут использоваться только для замещения внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета (поступлений от размещения государственных ценных бумаг, поступлений от продажи имущества, находящегося в государственной собственности); для замещения внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета; для погашения государственного долга РФ.

Одновременно законодатель впервые предпринял попытку использовать указанные средства «производительным» способом,

то есть не только на погашение бюджетного дефицита, но и на получение дополнительных государственных доходов. Именно этим обосновывается разрешение «размещать средства финансового резерва на финансовых рынках в первоклассных высоколиквидных государственных ценных бумагах (в том числе правительств иностранных государств)». При этом суммы, полученные от размещения средств финансового резерва, также зачислялись и учитывались в составе средств резерва. Управление средствами финансового резерва было поручено осуществлять Минфину России в порядке, определяемом Правительством РФ<sup>2</sup>.

Во избежание образования дефицита федерального бюджета в 2002 г., законом не разрешалось использование средств финансового резерва, сформированных за счет свободных остатков средств федерального бюджета на финансирование расходов федерального бюджета. Правительству РФ в 2002 г. было разрешено направлять на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства РФ, следующие суммы: сальдо поступлений от операций на рынке с государственными ценными бумагами; доходы от приватизации государственного имущества; сумму превышения доходов над расходами по государственным запасам драгоценных металлов и драгоценных камней, а также кредиты международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм.

Сам порядок размещения указанных средств регулировался Регламентом осуществления операций со средствами финансового

<sup>1</sup> Исключения касались средств, установленных ст. 133 указанного Федерального закона. При этом устанавливалось, что в ходе исполнения федерального бюджета на 2002 г. на пополнение финансового резерва направляются превышение доходов над расходами федерального бюджета в сумме 109 765,3 млн. рублей, а также средства сверх указанных сумм за исключением средств единого социального налога, предназначенных на выплату базовой части трудовой пенсии, направляемых в бюджет Пенсионного фонда РФ.

<sup>2</sup> См.: Порядок образования, использования и управления средствами финансового резерва и Регламент осуществления операций со средствами финансового резерва. Утв. приказом Минфина РФ «О Порядке образования, использования и управления средствами финансового резерва» от 24 мая 2002 г. № 105 (с изм. от 1 октября 2002 г. № 224) // Финансовый вестник: финансы, страхование, бухгалтерский учет.— 2002.— № 8; № 12.

резерва (утвержденным приказом Минфина России от 24 мая 2002 г. № 105). Данным документом были более подробно и четко регламентированы направления и цели использования соответствующих средств. Так, была предусмотрена возможность размещать средства финансового резерва на российском и международном финансовых рынках в следующие виды финансовых активов: государственные ценные бумаги РФ, номинированные в рублях РФ и иностранной валюте, обращающиеся на организованных рынках (в целях погашения государственного долга РФ); государственные ценные бумаги правительств иностранных государств, имеющих наивысшие рейтинги ведущих рейтинговых агентств.

Регламентом также устанавливался перечень обязательных показателей, которые должны были содержать предложения уполномоченных органов о размещении средств финансового резерва и продажи активов. К ним, в частности, относились такие показатели, как: суммарный объем подлежащих размещению в текущем периоде (квартале) средств финансового резерва; объемы средств, подлежащих размещению в каждый вид финансового актива; предельные значения ценовых параметров размещения средств по каждому виду финансового инструмента; характеристика каждого вида финансового актива, включающая наименование эмитента ценной бумаги, присвоенные рейтинги ведущих рейтинговых агентств, дату выпуска и дату погашения, номинал, валюту обязательства, форму обращения на организованных рынках; суммарные данные о предполагаемой продаже активов; полная характеристика продаваемых активов; предельные значения ценовых параметров продажи активов по каждому виду финансового инструмента.

Агентами Министерства финансов РФ по размещению средств финансового резерва и операциям со средствами и активами финан-

сового резерва были определены Банк России и Внешэкономбанк на основании договоров об агентском обслуживании.

В 2003 г. федеральный бюджет также принимался с профицитом в сумме 148 254,7 млн. рублей (соответственно утверждались: расходы — 2 414 352,2 млн. рублей и доходы — 2 562 606,9 млн. рублей)<sup>1</sup>. При этом в финансовый резерв в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» было предусмотрено направление сумм превышения доходов над расходами в размере 148 254,7 млн. рублей.

На осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства РФ, Правительство РФ в этом же году было вправе направлять такие суммы, как: сальдо поступлений от операций на рынке с государственными ценными бумагами; поступления от продажи государственного имущества; поступления от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, а также права на заключение договоров их аренды; сумму превышения доходов от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней над расходами на финансирование государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней; кредиты международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм; средства финансового резерва.

В 2003 г. средства финансового резерва использовались в соответствии с законом для: 1) замещения внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета — поступлений от размещения государственных

<sup>1</sup> О федеральном бюджете на 2003 год: Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ (с изм. от 10 ноября 2004 г. № 136-ФЗ) // СЗ РФ. — 2002. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5132; 2004. — № 46 (ч. 1). — Ст. 4491.

ценных бумаг и от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, и проведения расчетов по операциям с государственными запасами драгоценных металлов и драгоценных камней; 2) замещения внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета; 3) погашения государственного долга Российской Федерации.

Таким образом, в 2003 г. направления использования средств финансового резерва остались практически такими же, как и в 2002 г., за исключением такого направления использования, как проведение расчетов по операциям с государственными запасами драгоценных металлов и драгоценных камней.

На 2004 г. федеральный бюджет был также утвержден с профицитом: по расходам — 2 768 085,8 млн. рублей, по доходам — 3 273 844,6 млн. рублей, а на 2005 г. по расходам — в сумме 3 539 450,6 млн. рублей, по доходам — 4 979 756,6 млн. рублей. Таким образом, превышение доходов над расходами в 2004 году составило 505 758,8 млн. рублей<sup>1</sup>, а в 2005 г. — 1 440 306,0 млн. рублей<sup>2</sup>.

Начиная с 2004 г. функционирование финансового резерва фактически было прекращено в связи с образованием Стабилизационного фонда РФ, порядок создания и использования которого регламентировался вновь введенной в БК РФ гл. 13.1 «Стабилизационный фонд Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 115 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ (с изм. от 10 ноября 2004 г.) было установлено одно исключение, предусматривающее возможность Правительства РФ направлять на досрочное погашение (выкуп) государственных ценных бумаг, выпущенных в валюте РФ в обмен на акции Внешторгбанка, средства финансового резерва по состоянию на 1 января 2004 г. в размере до 15,9 млрд. рублей в соответствии со ст. 108.1 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ.

В остальной части все средства финансового резерва по состоянию на 1 января 2004 г. были зачислены в Стабилизационный фонд РФ. Этот фонд, по замыслу законодателя, был призван играть роль «финансового буфера» на случай дефицита федерального бюджета в период снижения цены на нефть ниже той, что определена в БК РФ (ст. 96)<sup>4</sup>. При этом Бюджетный кодекс РФ устанавливал, что средства фонда, по аналогии со средствами финансового резерва, могут размещаться в долговые обязательства иностранных государств, перечень которых утверждался Правительством РФ (п. 2 ст. 96.4). В целом же объемы использования средств Стабилизационного фонда РФ должны были определяться в ежегодном законе о бюджете на соответствующий финансовый год. Управление средствами этого фонда, так же как и средствами финансового резерва, было

<sup>1</sup> О федеральном бюджете на 2004 год: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ № 136-ФЗ (с изм. от 10 ноября 2004 г.) // СЗ РФ. — 2003. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5038; 2004. — № 46 (ч. 1). — Ст. 4491.

<sup>2</sup> О федеральном бюджете на 2005 год: Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ (с изм. от 4 ноября 2005 г. № 141-ФЗ) // СЗ РФ. — 2004. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5277; 2005. — № 45. — Ст. 4589.

<sup>3</sup> О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 52 (ч. 1). — Ст. 5036.

<sup>4</sup> О проблемах формирования и использования средств Стабилизационного фонда (Интервью директора Департамента финансовой политики Минфина России А. Л. Саватюгина «Стабилизационный фонд: формирование и использование» (Финансы. — 2004. — № 12. — С. 3–6); Голодова Ж. Г. Финансы и кредит: учеб. пособие / Ж. Г. Голодова. — М.: ИНФРА-М, 2011. — С. 395; Трошин А. Н. Финансы и кредит: учебник / А. Н. Трошин, Т. Ю. Мазурина, В. И. Фомкина. — М.: ИНФРА-М, 2011. — С. 81–84).

поручено Минфину России (в порядке, определяемом Правительством РФ).

В 2006 г. профицит федерального бюджета был установлен в размере 1 739 407 792,9 тыс. рублей (доходы утверждены в сумме 6 170 484 600,0 тыс. рублей, расходы — 4 431 076 807,1 тыс. рублей, исходя из прогнозируемого объема ВВП в сумме 27 220 млрд. рублей и уровня инфляции (потребительских цен) 9,0% (декабрь 2006 г. к декабрю 2005 г.)<sup>1</sup>. Правительству РФ было дано право направлять в 2006 г. на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства РФ: сальдо поступлений от операций на рынке с государственными ценными бумагами; поступления от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением земельных участков); поступления от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю; сумму превышения поступлений от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней над затратами на их приобретение; кредиты международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм; средства Стабилизационного фонда РФ<sup>2</sup>.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ (с изм. от 7 июня 2007 г. № 98-ФЗ)<sup>3</sup> бюджетный профицит составил 1 501 837 300,0 тыс. рублей.

<sup>1</sup> О федеральном бюджете на 2006 год: Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ (с изм. от 1 декабря 2006 г. № 197-ФЗ) // СЗ РФ.— 2005.— № 52 (ч. 2).— Ст. 5602; 2006.— № 49 (ч. 1).— Ст. 5087.

<sup>2</sup> В 2008 г. на основе изменений БК РФ (ФЗ № 63-ФЗ) на базе Стабилизационного фонда были созданы Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

<sup>3</sup> СЗ РФ.— 2006.— № 52 (ч. 2).— Ст. 5504; 2007.— № 25.— Ст. 2975.

В целом же федеральный бюджет на 2007 г. был утвержден по расходам в сумме 5 463 479 900,0 тыс. рублей, по доходам — 6 965 317 200,0 тыс. рублей, исходя из прогнозируемого объема ВВП в сумме 31 220 млрд. рублей и уровня инфляции (потребительских цен) 6,5–8,0% (декабрь 2007 г. к декабрю 2006 г.). На основании ст. 2 названного Федерального закона Правительство РФ вправе направлять в 2007 г. на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства России: сальдо поступлений от операций на рынке с государственными ценными бумагами; поступления от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением земельных участков); поступления от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности; сумму превышения поступлений от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней над затратами на их приобретение; кредиты международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм; средства Стабилизационного фонда РФ. При этом Министерство финансов РФ было уполномочено направлять средства, полученные от экономии расходов на обслуживание государственного внешнего долга РФ (за исключением экономии, полученной от досрочного погашения внешнего долга), на погашение государственного внешнего долга РФ, включая его досрочное погашение. Учитывая, что с 1 января 2008 г. в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»<sup>4</sup> от 26 апреля 2007 г.

<sup>4</sup> СЗ РФ.— 2007.— № 18.— Ст. 2117.

№ 63-ФЗ было предусмотрено преобразование Стабилизационного фонда РФ в Резервный фонд и Фонд будущих поколений, средства новых фондов также стали использоваться на решение долговых проблем России.

В 2008 г. в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ (с изм. от 8 ноября 2008 г. № 193-ФЗ)<sup>1</sup> прогнозируемый профицит федерального бюджета был установлен в сумме 1 943 808 693,8 тыс. рублей. При этом верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2009 г. утвержден в сумме 1 804 189 605,1 тыс. руб., а внешнего соответственно — в сумме 41,9 млрд. долларов США, или 27,2 млрд. евро. Согласно ст. 21 данного Закона Правительству РФ было предоставлено право в 2008 году принимать решения о направлении средств Резервного фонда на досрочное погашение государственного внешнего долга РФ, а также о списании государственного внешнего долга РФ по государственным займам, осуществленным путем выпуска от имени Российской Федерации ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте и по которым истек срок исковой давности, установленный законодательством РФ и др.

Таким образом, анализ федеральных законов о федеральном бюджете за 1999–2008 финансовые годы позволяет сделать вывод, что практически все средства от превышения доходов над расходами (то есть весь профицит) направляются на цели погашения ранее выпущенных заимствований и государственных долговых обязательств. Определенная часть названных средств используется на сокращение привлечения доходов от продажи государственной или муниципальной собственности,

а также от реализации государственных запасов и резервов.

Центральным направлением расходования названных средств является использование их на дополнительное (и, как правило, досрочное) погашение долговых обязательств. Используются эти средства и за счет увеличения расходов бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Важно отметить и еще одно обстоятельство — во все вышеуказанные финансовые годы, учитывая отсутствие каких-либо концептуальных подходов, порядок использования средств превышения доходов над расходами закрепляется в ежегодно принимаемом законе о бюджете (а с 2008 г. — в законе на очередной финансовый год и плановый период). При этом названные цели, как правило, совпадают с теми целями, которые ранее регламентировались гл. 12 БК РФ «Профицит бюджета и порядок его использования»<sup>2</sup>, кроме одного исключения. Так, ранее действующее бюджетное законодательство, помимо досрочного погашения долговых обязательств (например, в случае, когда вышеуказанные меры в силу социально-экономической ситуации осуществить нецелесообразно), предусматривало и такую цель использования средств профицита бюджета, как сокращение налоговых доходов бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации (ст. 88 БК РФ в ред. Федерального закона от 31 декабря 1999 г. № 227). Думается, что аналогичная норма должна быть реани-

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 2007. — № 31. — Ст. 3995; 2008. — № 45. — Ст. 5139.

<sup>2</sup> Таким образом, несмотря на отмену ст. 88 БК РФ, сам порядок использования профицита бюджета, ранее регламентированный данной статьей, фактически сохранился. Однако важно заметить, что начиная с 2002 года указанные средства направлялись также на образование финансового резерва, средства которого также предназначались для решения долговых проблем посредством их производительного использования.

мирована и в обязательном порядке включена в законы о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В целом же на законодательном уровне, полагаем, необходимо закрепить концепцию рационального и производительного использования средств публичных (государственных и муниципальных) заимствований и других долговых обязательств в условиях как профицита, так и дефицита бюджета в целях поддержания стабильной экономической и финансовой системы страны.

Причем это предложение актуально и в годы, когда бюджет принимается с дефицитом. Как уже отмечалось, именно таким был федеральный бюджет России в 2009–2012 гг. (за исключением 2011 г.).

В условиях разразившегося мирового финансового кризиса российский федеральный бюджет с 2009 г. впервые стал дефицитным за последние годы проводимых в России экономических преобразований, в т. ч. и связанных с бюджетным реформированием. В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ (с изм. от 26 февраля 2009 г. № 26-ФЗ)<sup>1</sup> прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2009 год был утвержден в сумме 6 713 821 033,0 тыс. руб., а общий объем расходов федерального бюджета в сумме 9 845 217 590,3 тыс. руб. Таким образом, дефицит федерального бюджета на 2009 год составил 3 131 396 557,3 тыс. руб.

При этом верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2010 года был утвержден в сумме 2 515 302 332,1 тыс. руб., соответственно внешнего — 42,8 млрд. долларов США, или 31,2 млрд. евро. При этом средства внешних займов в 2009 году направлялись на ряд программ, связанных с обеспе-

чением деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора<sup>2</sup>.

На 2010 год, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ (с изм. от 3 ноября 2010 г. № 278-ФЗ), дефицит федерального бюджета утвержден в сумме 2 381 468 332,1 тыс. руб. (при верхнем пределе государственного внутреннего долга РФ на 1 января 2011 года в сумме 3 499 198 864,6 тыс. руб. и верхнем пределе государственного внешнего долга РФ на 1 января 2011 г. в сумме 53,0 млрд. долларов США, или 41,7 млрд. евро<sup>3</sup>).

На 2012 год дефицит федерального бюджета в сумме был утвержден в сумме 68 144 419,1 тыс. руб. (при этом верхний предел внутреннего долга РФ на 1 января 2013 г. был утвержден в сумме 5 462 127 137,7 тыс. руб., соответственного внешнего долга — в сумме 56,5 млрд. долларов США, или 41,9 млрд. евро<sup>4</sup>).

Следует напомнить, что согласно действующим нормам Бюджетного кодекса РФ источники финансирования дефицита бюджета всегда взаимосвязаны с внутренними и внешними государственными заимствованиями. Хотя, как правильно отмечают авторы учебника «Финансы и кредит» В. П. Герасименко и Е. Н. Рудская «даже при принятии бездефицитного бюджета всегда утверждаются объемы таких источников для минимизации финансовых рисков государства и более равномерного распределения затрат по обслу-

<sup>1</sup> СЗ РФ. — 2008. — № 48. — Ст. 5499; 2009. — № 9. — Ст. 1041.

<sup>2</sup> См. Приложение 23 к ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

<sup>3</sup> СЗ РФ. — 2009. — № 49 (часть I, II). — Ст. 5869; 2010. — № 45. — Ст. 5743.

<sup>4</sup> О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ (с изм. от 5 июня 2012 г. № 48-ФЗ) // СЗ РФ. — 2011. — № 49 (части I, II, III, IV, V). — Ст. 7049; 2012. — № 24. — Ст. 3065.

живанию уже существующих долгов»<sup>1</sup>. Так, в Приложении 42 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ (с изм. от 6 ноября 2011 г. № 302-ФЗ) несмотря на его бездефицитность были утверждены источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2011 год<sup>2</sup>. Следует заметить, что экономисты-сторонники классического подхода придерживаются

позиции, что бюджетный дефицит (профицит) и государственный долг допустимы как способ поддержания долгосрочной стабильности бюджета при условии, что государство регулярно и в полном объеме выполняет свои расходные обязательства, не выходя при этом за пределы своего межвременного бюджетного ограничения<sup>3</sup>. Однако подчеркнем, что допустимость подобных явлений сопряжена именно для обеспечения долгосрочной стабильности бюджета.

### Библиография

1. Герасименко В. П. Финансы и кредит: учебник / В. П. Герасименко, Е. Н. Рудская.— М.: ИНФРА-М: Академцентр, 2011.;
2. Голодова Ж. Г. Финансы и кредит: учеб. пособие / Ж. Г. Голодова.— М.: ИНФРА-М, 2011.;
3. Золотарчук В. В. Макроэкономика: учебник / В. В. Золотарчук.— М.: ИНФРА-М, 2011.
4. Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник / И. Н. Мысляева.— М., 2004.;
5. О проблемах формирования и использования средств Стабилизационного фонда (Интервью директора Департамента финансовой политики Минфина России А. Л. Саватюгина «Стабилизационный фонд: формирование и использование» (Финансы.— 2004.— № 12.);

6. Рыжкова Е. А. Бюджет и бюджетное право в зарубежных странах / Е. А. Рыжкова // Финансовое право зарубежных стран: сб. науч. трудов / под общ. ред. Г. П. Толстопятенко.— М., 2001.— Вып. 2.;
7. Трошин А. Н. Финансы и кредит: учебник / А. Н. Трошин, Т. Ю. Мазурина, В. И. Фомкина.— М.: ИНФРА-М, 2011.);
8. Финансы: учебник / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова.— 2-е изд., перераб. и доп.— М., 2003.— С. 208; Золотарчук В. В. Макроэкономика: учебник.— М.: ИНФРА-М, 2011

### References (transliterated)

1. Gerasimenko V. P. Finansy i kredit: uchebnik / V. P. Gerasimenko, E. N. Rudskaya.— М.: INFRA-M: Akademtsentr, 2011.;
2. Golodova Zh. G. Finansy i kredit: ucheb. posobie / Zh. G. Golodova.— М.: INFRA-M, 2011.;
3. Zolotarchuk V. V. Makroekonomika: uchebnik / V. V. Zolotarchuk.— М.: INFRA-M, 2011.

<sup>1</sup> Герасименко В. П. Финансы и кредит: учебник / В. П. Герасименко, Е. Н. Рудская.— М.: ИНФРА-М: Академцентр, 2011.— С. 75.

<sup>2</sup> СЗ РФ.— 2010.— № 51 (часть I, II, III).— Ст. 6809; 2011.— № 45.— Ст. 6332. Приложение утр. силу на осн. ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»» от 6 ноября 2011 г. № 302-ФЗ // СЗ РФ.— 2011.— № 45.— Ст. 6332.

<sup>3</sup> Золотарчук В. В. Макроэкономика: учебник / В. В. Золотарчук.— М.: ИНФРА-М, 2011.— С. 273.

4. Myslyaeva I. N. Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy: uchebnik / I.N. Myslyaeva.— M., 2004.;
5. O problemakh formirovaniya i ispol'zovaniya sredstv Stabilizatsionnogo fonda (Interv'yu direktora Departamenta finansovoi politiki Minfina Rossii A. L. Savatyugina «Stabilizatsionnyi fond: formirovanie i ispol'zovanie» (Finansy.— 2004.— № 12.);
6. Ryzhkova E. A. Byudzhet i byudzhetnoe pravo v zarubezhnykh stranakh / E. A. Ryzhkova // Finansovoe pravo zarubezhnykh stran: sb. nauch. trudov / pod obshch. red. G. P. Tolstopyatenko.— M., 2001.— Vyp. 2.;
7. Troshin A. N. Finansy i kredit: uchebnik / A. N. Troshin, T. Yu. Mazurina, V.I. Fomkina.— M.: INFRA-M, 2011.);
8. Finansy: uchebnik / pod red. S. I. Lushina, V.A. Slepova.— 2-e izd., pererab. i dop.— M., 2003.— S. 208; Zolotarchuk V. V. Makroekon omika: uchebnik.— M.: INFRA-M, 2011