

Внешние долговые требования Российской Федерации: особенности правового регулирования

Аннотация. В практике финансовых правоотношений между государствами достаточно развиты отношения по предоставлению временно свободных денежных средств в заем, что предполагает наличие у одной стороны долга, а у другой — кредита. Российская Федерация имеет внешние долговые требования к иным государствам в результате предоставления финансовых и экспортных кредитов, регулируемых бюджетным законодательством и соответствующими межправительственными соглашениями. В результате исследования сделаны следующие выводы: а) отечественный законодатель предусматривает определенные требования экономического и политического характера к государству — потенциальному заемщику, которые позволяют сделать вывод о его финансовой устойчивости и платежеспособности, а также об отсутствии участия в каких-либо конфликтах; б) информация о программах государственного кредитования в отношении зарубежных государств закрепляется в приложениях к федеральному закону о федеральном бюджете на определенный период на условиях режима секретности; в) международные финансовые организации, в частности Всемирный банк, публикуют сведения о кредитовании развивающихся стран, в том числе и Российской Федерацией; г) наиболее активными заемщиками у России являются Беларусь и ряд стран Африки и Азии, в том числе оставшиеся с советского периода.

Ключевые слова: долговые требования; государственный кредит; финансовый кредит; экспортный кредит; финансовое право; Всемирный банк; развивающиеся страны; государственный долг; кредитные отношения; международные финансовые организации.

Для цитирования: Цареградская Ю. К. Внешние долговые требования Российской Федерации: особенности правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 4. — С. 19–31. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.019-031.

© Цареградская Ю. К., 2024

* Цареградская Юлия Константиновна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 ukmsal@mail.ru

External Debt Claims of the Russian Federation: Peculiarities of Legal Regulation

Yulia K. Tsaregradskaya, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
ukmsal@mail.ru

Abstract. In financial legal relationships between States, relationships concerning provision of temporarily available funds for loans are well developed, which implies that one party has a debt, and the other party has a loan. The Russian Federation has external debt claims against other States because of the provision of financial and export credits regulated by budget legislation and relevant intergovernmental agreements. As a result of the study, the following conclusions were made: a) the domestic legislator imposes certain economic and political requirements on the potential borrower State, which allow us to conclude about its financial stability and solvency, as well as about the absence of involvement in any conflicts; b) information on public lending programs in relation to foreign countries is set forth in appendices to the federal budget law for a certain period on the terms of the secrecy order; c) international financial organizations, in particular the World Bank, publish information on lending to developing countries, including the Russian Federation; d) the most active borrowers from Russia are Belarus and a number of countries in Africa and Asia, including those States that preserved their borrower status from the Soviet period.

Keywords: debt claims; public credit; financial credit; export credit; financial law; World Bank; developing countries; public debt; debtor-creditor relations; international financial organizations.

Cite as: Tsaregradskaya YuK. External Debt Claims of the Russian Federation: Peculiarities of Legal Regulation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(4):19-31. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.019-031

В настоящее время в рамках финансовой политики российского государства традиционно в научной литературе рассматриваются вопросы, связанные с долговыми обязательствами Российской Федерации, их правовым регулированием. Тем не менее актуальным и не особо исследованным остается вопрос о внешних активах России, ее долговых требованиях и, соответственно, правовом регулировании.

Как справедливо отмечает А. Л. Покровский, «в основном она (*информация о долгах зарубежных стран перед Российской Федерацией*. — отмечено автором) носит закрытый характер. И хотя появились интернет-сайты некоторых официальных ведомств (Банка России, Минфина РФ) по внешнему долгу, зарубежные активы остаются “закрытой зоной”. И если закрытость по современной политике управления зарубежными финансовыми активами еще можно как-то оправдать стратегическими и иными соображениями, то сохраняющаяся до сих пор секретность ряда нормативных актов со-

ветского периода не поддается разумному объяснению»¹. Данная позиция совпадает с точкой зрения А. С. Ложечко, указывающего на то, что в ст. 125 БК РФ не предусмотрено правило о том, что программа предоставления государственных кредитов должна быть секретной и доступной только узкому кругу лиц и утверждаться в рамках приложения с секретным режимом. В связи с этим автор делает вывод об отсутствии систематизации и сообщения информации о предоставлении государственных кредитов Российской Федерации, указывая, что для широкого круга лиц бывает лишь частичная информация по рассматриваемой теме, поэтому среди исключений в рамках указанного тезиса следует отметить:

а) двусторонние соглашения, размещенные в справочно-правовых системах и на официальных сайтах органов публичной власти;

б) отчеты об исполнении федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период (в отношении средств, являющихся источниками финансирования дефицитов бюджетов)².

¹ Цит. по: Покровский А. Н., Савин В. А. Задолженность стран дальнего и ближнего зарубежья перед Россией // Российский внешнеэкономический вестник. 2005. № 9. С. 71–72.

Отсутствие подобной информации объясняется наличием режима секретности по исследуемым данным, что подтверждается законодательно. В частности, пункт 4 ст. 14 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» имеет указание на то, что Правительство РФ в 2024 г. вправе заключать соглашения об уступке прав требования по внешним долгам требованиям государства к иностранным государствам или иностранным юридическим лицам согласно приложению к указанному Закону (секретно)³.

В связи с указанными обстоятельствами следует предпринять попытку проанализировать современное состояние и правовую природу внешних долговых требований Российской Федерации.

Обращаясь к отечественному бюджетному законодательству, видим использование именно термина «внешние долговые требования» в гл. 15 БК РФ — после внесенных в 2007 г. изменений, которые поменяли терминологию и некоторые аспекты регулирования. До подобных изменений в данной главе бюджетного законодательства использовались термины «государственные кредиты, предоставляемые Российской Федерацией», «государственные внешние активы Российской Федерации» и др.⁴ Скорее всего, термин «государственные внешние активы Российской Федерации» в рамках бюджетного законодательства применительно к долгам требованиям Российской Федерации перестали использовать тождественно к ним из-за широкого набора различных активов, не только связан-

ных с долгом. Впоследствии внесли изменения в БК РФ, которыми была удалена формулировка о том, что государственные кредиты формируют государственные внешние активы, видимо, чтобы не отождествлять только данные кредиты с внешними активами, поскольку имеются и иные.

В частности, А. И. Кучеров при исследовании золотовалютных резервов Российской Федерации определяет последние как публичные фонды внешних финансовых активов Российской Федерации, состоящих из средств в иностранной валюте и монетарного золота, использование которых осуществляется в целях обеспечения финансовой устойчивости государства⁵.

Еще один пример подобных активов предлагает судебная практика, в рамках которой суд первой инстанции определил в качестве государственного внешнего финансового актива Российской Федерации денежные средства, поступившие на счет юридического лица с государственной формой собственности до 1991 г. в оплату товаров, которые оно экспортировало, учитывая монополию внешней торговли Советского государства⁶. Однако, по мнению Е. Д. Ворниковой, подобная монополия не предполагала осуществление хозяйственной деятельности юридического лица за счет государственных средств, соответственно, вопросы правового режима финансирования деятельности подобных юридических лиц не закреплены в рамках экономического принципа указанной монополии⁷.

Несмотря на то что ряд терминов, указанных в предыдущих редакциях БК РФ, претерпел

² Ложечко А. С. Государственные кредиты Российской Федерации: проблемы теории и практики // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2021. № 5. С. 27–28.

³ Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. I–III). Ст. 8657.

⁴ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.04.2007) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; приказ Минфина РФ от 21.12.2005 № 152н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 2006. № 51. 21 дек. (утратил силу).

⁵ См.: Кучеров А. И. Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 13–14.

⁶ Определение Арбитражного суда г. Москвы от 30.11.2017 по делу № А40-239581/15.

⁷ Ворникова Е. Д. Правовое регулирование внешнеторговой деятельности государственных предприятий в период государственной монополии СССР и в современных условиях // Вестник арбитражной практики. 2018. № 3. С. 73–78.

изменения, некоторые используются и в настоящее время, тем не менее основным стало понятие «внешние долговые требования Российской Федерации», под которыми законодатель понимает финансовые обязательства как иностранных публично-правовых образований, так и иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, возникшие в связи с предоставлением государственных кредитов, экспортом из бывшего СССР товаров и услуг, уступкой в пользу Российской Федерации прав требований по данным обязательствам вышеуказанных лиц, а также в связи с размещением средств федерального бюджета, связанных с использованием его нефтегазовых доходов⁸. Анализируя данное понятие, видим, что внешние долговые требования определяются через предоставление государственных кредитов. Институт государственного кредита достаточно разработан в рамках теории финансового права и экономики, поэтому, как правило, данное понятие анализируется с точки зрения экономистов и юристов.

В рамках экономического подхода Л. А. Дробозина считает, что государственный кредит следует рассматривать в качестве экономических отношений между публично-правовыми и иными субъектами (физическими и юридическими лицами), при которых первые выступают в разном качестве: заемщика, кредитора и гаранта⁹. Исходя из данного определения, видим разносторонность в понимании государственного кредита, проявляющуюся в том, что государство может выступить в разных ролях: заемщика, кредитора и гаранта. В связи с этим уместно привести точку зрения Д. Л. Головачева, отмечающего два его аспекта: пассивный и активный. В этом случае под термином «государственный кредит», по его мнению, понимаются те кредиты, в кото-

рых государство выступает в качестве заемщика, привлекая необходимые ему денежные средства, поэтому данный кредит называется пассивным. В тех случаях, когда государство является кредитором и предлагает в пользование иным субъектам собственные временно свободные денежные средства, кредит является активным¹⁰.

В рамках настоящего исследования государственный кредит рассматривается в качестве активного. Подобной точки зрения придерживается О. И. Лаврушина, указывая, что государственный кредит возникает в случае, когда государство как кредитор предоставляет денежные средства в качестве займа различным субъектам¹¹. Кроме того, А. С. Ложечко предлагает учитывать широкое и узкое значение государственного кредита при его толковании. В широком понимании — часть публичных финансовых активов в целом, а в узком — внешние долговые требования Российской Федерации¹². Соответственно, узкий подход соотносит государственный кредит с теми отношениями, в которых государство выступает кредитором.

С юридической точки зрения также присутствуют различные подходы к пониманию государственного кредита, включая и отождествление его с государственным долгом. В частности, Н. М. Артемов считает, что государственный кредит представлен отношениями, в которых государство может выступать как кредитором, так и должником¹³. Сходную позицию озвучивают Е. Ю. Грачева, А. В. Карташев, Ю. А. Крохина, рассматривая государственный кредит как отношения, при которых публично-правовое образование выступает в нескольких ролях: заемщика, гаранта и кредитора¹⁴.

А. Д. Селюков акцентирует внимание на государственном и муниципальном кредите

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2023).

⁹ Финансы : учебник / под ред. проф. Л. А. Дробозиной. М. : Юнити, 2000. С. 183.

¹⁰ Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика / под ред. д-ра экон. наук, проф. М. А. Сажиной. М. : ЧеРо, 1998. С. 71–72.

¹¹ Деньги, кредит, банки / под ред. проф. О. И. Лаврушина. М. : Финансы и статистика, 2003. С. 202.

¹² Ложечко А. С. Указ. соч. С. 29–30.

¹³ Артемов Н. М. Правовое регулирование государственного кредита в СССР. М., 1988. С. 11.

¹⁴ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 276 ; Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2014. С. 381 ; Финансовое право : учебник / под ред.

как правовом институте, рассматривая его как совокупность правовых норм, регулиующую экономические отношения по привлечению в бюджет государства на определенных условиях денежных средств от различных субъектов, а также по предоставлению иным субъектам временно свободных денежных средств в виде займов. Исходя из этого, он делает вывод о том, что государственный долг и кредит тождественны¹⁵.

Сходной позиции придерживается Е. В. Поначалова, вводящая в отечественный научный оборот термин «публичный кредит» и обосновывающая его в своих исследованиях. Автор подчеркивает, что данный вид кредита представлен двумя его видами — государственным и муниципальным, — и представляет совокупность финансово-правовых норм, регулирующих отношения между должником и кредитором, в которых государство выступает в обеих ролях в зависимости от привлечения денежных средств для покрытия дефицита бюджета или их предоставления иным субъектам национального и международного права (публично-правовым и коллективным). Отмечается также его прямая связь с государственным долгом¹⁶.

Учитывая разнообразие подходов к пониманию государственного кредита, необходимо проанализировать и его виды, представленные научной доктриной. Предлагаются различные основания для классификации государственного кредита в зависимости:

— от заемщика: публично-правовому обращению, юридическому лицу или домохозяйству (характерно для практики зарубежных государств);

— кредитора: государственный и муниципальный (с учетом государственного устройства, применим для Российской Федерации);

— цели предоставления: финансовый, товарный (экспортный), на поддержку отдельных хозяйствующих субъектов, кредит на содействие развитию, на иные цели;

— срока предоставления: краткосрочный (до трех-пяти лет), среднесрочный (до 10 лет), долгосрочный (как правило, до 30 лет);

— наличия или отсутствия льготных условий: льготный и обычный;

— резидентства: внутренний и внешний;

— процентной ставки: фиксированный и плавающий¹⁷.

Принятие решения о предоставлении государственных кредитов осуществляется исходя из принципов, как закрепленных законодательно, так и сформулированных доктринально¹⁸:

— выполнение Российской Федерацией как кредитором принимаемых международных обязательств;

— отсутствие между Российской Федерацией и иностранным государством неурегулированных вопросов в кредитно-финансовой сфере;

— экономическая и коммерческая целесообразность предоставления кредита;

— отсутствие конкуренции с любыми кредиторами;

— обеспечение возврата предоставленных Российской Федерацией денежных средств в качестве кредита¹⁹;

— добровольность: выдача денежных средств в кредит осуществляется на добровольной основе по взаимному согласию сторон;

Е. Ю. Грачевой. 2-е изд. М., 2020. С. 381–382; Крохина Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. 2003. № 2. С. 35.

¹⁵ Селюков А. Д. Государственный и муниципальный кредит: правовое обеспечение. М.: Право и закон, 2000. С. 4.

¹⁶ Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М., 2024. С. 165–166.

¹⁷ См.: Ложечко А. С. Указ. соч. С. 29–30; Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. С. 166–167.

¹⁸ В научной литературе принципы государственного кредита достаточно часто отождествляют с его признаками и принципами государственного долга.

¹⁹ См.: постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1456-50 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении Правил предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам-заемщикам» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6042.

— возвратность: предоставленные в кредит денежные средства должны быть возвращены в оговоренный соглашением срок;

— возмездность: за пользование предоставленными в кредит денежными средствами начисляются проценты в качестве оплаты их предоставления;

— срочность: денежные средства предоставляются на определенный период времени, обозначенный в соглашении сторон²⁰.

Обращаясь к бюджетному законодательству, можем увидеть также легально закрепленные виды государственного кредита, среди которых основными являются финансовый и экспортный, а производным — в целях содействия развитию зарубежного государства.

Финансовый кредит является формой бюджетного кредита, при которой Российская Федерация предоставляет денежные средства публично-правовому образованию на определенных условиях с обозначенной суммой денежных средств, предусмотренных соглашением между указанными субъектами.

Экспортный кредит также относится к форме бюджетного кредита, при которой за счет средств бюджета осуществляется оплата товаров (работ, услуг) в отношении публично-правового образования в определенном объеме и в соответствии с условиями соглашения между кредитором и заемщиком.

Актуальными примерами подобных кредитов могут служить межправительственные

соглашения о предоставлении соответствующего вида кредита странам ближнего зарубежья. В частности, в 2017 г. Российская Федерация предоставила Республике Беларусь государственный финансовый кредит на сумму 700 млн долл. США (40 972,4 млн руб. на дату подписания соглашения с учетом валютного курса) для рефинансирования ранее полученных российских кредитов. Кредит является среднесрочным, и период его действия отсчитывается с апреля 2018 г. по апрель 2028 г. в соответствии с оговоренным графиком его погашения²¹.

Относительно предоставления экспортных кредитов следует отметить, что они преимущественно связаны с выделением денежных средств для финансирования атомной и энергетической сферы в зарубежных странах (например, Армения, Куба, Бангладеш). В частности, в 2015 г. было подписано соглашение о предоставлении подобного кредита для финансирования строительства четырех энергоблоков тепловых электростанций на территории Республики Куба, согласно которому Российская Федерация предоставляет денежные средства в сумме до 1,2 млрд евро для финансирования строительства одного энергоблока. Срок кредита 2016–2024 гг.²²

Подобный кредит был предоставлен в 2016 г. Республике Бангладеш для финансирования работ, услуг и поставок оборудования для строительства атомной электростанции в размере до 11,38 млрд долл. США на срок до 2024 г.²³

²⁰ См.: Богданова А. В. Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 22 с. ; Андреева Г. Н. Рецензия на книгу: Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография. М. : Инфра-М, 2019. 166 с. // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4, Государство и право : Реферативный журнал. 2019. № 3. С. 100–102 ; Цареградская Ю. К. Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. 2015. № 4. С. 35–39 ; Вавилов А. П. Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. М., 2001. 304 с.

²¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении Правительству Республики Беларусь государственного финансового кредита (вместе с графиком погашения суммы основного долга) // Бюллетень международных договоров. 2017. № 12. С. 69–73 ; СЗ РФ. 2017. № 35. Ст. 5390.

²² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба о предоставлении Правительству Республики Куба государственного экспортного кредита для финансирования строительства четырех энергоблоков тепловых электростанций на территории Республики Куба // Бюллетень международных договоров. 2016. № 5. С. 100–108.

Кроме того, подобный механизм кредитования использовали в период до 2019 г. при финансировании работ по эксплуатации Мецаморской АЭС в Республике Армении²⁴. В последующем соглашение о кредитовании было приостановлено, и теперь работы ведутся за счет собственного бюджета.

Третий вид государственного кредита — кредит в целях оказания официального содействия развитию иностранного государства — может быть в одном из перечисленных видов, предоставляемых на льготных финансовых условиях²⁵.

Если два основных вида государственного кредита не ограничены субъектами-заемщиками, то относительно производного государственного кредита законодатель устанавливает критерии определения государств-заемщиков, прописанные Правительством РФ.

Законодатель пошел по пути отрицания, то есть указывает, что в качестве потенциальных государств-заемщиков могут быть страны, не относящиеся к следующим:

- участвующие в международной программе по облегчению долгового бремени стран, считающихся беднейшими;
- находящиеся в состоянии военных конфликтов и социально-политических кризисов;
- в отношении которых введены международные санкции, связанные с ограничением внешнего финансирования и поддержанные Российской Федерацией;
- причастные к финансированию террористических или иных организаций, деятельность которых запрещена в Российской Федерации;

— имеющие дефолт по внешним долговым обязательствам и не улучшившие собственное экономическое положение до принятия решения о предоставлении им кредита²⁶.

До 2023 г. данный перечень был расширен еще рядом государств, а именно:

- отнесенных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) к шестой и ниже группам кредитного риска, предусмотренного для стран-заемщиков;
- с низким рейтингом кредитоспособности в долгосрочной перспективе (ниже уровня «В» или ниже уровня «В3» по классификации международных рейтинговых агентств);
- имеющих среднюю стоимость кредитных дефолтных свопов в течение среднесрочной перспективы более 800 базисных пунктов за предыдущие три месяца (в долларах США)²⁷.

Начиная с 1 января 2024 г., в связи с вступившими изменениями данные государства могут быть рассмотрены в качестве потенциальных государств-заемщиков.

Предоставление Российской Федерацией любого вида государственного кредита нацелено на следующее:

- поддержка экспорта отечественных товаров, работ, услуг;
- закрепление российских организаций на перспективных внешних рынках;
- содействие развитию различных форм сотрудничества между Российской Федерацией и странами-заемщиками;
- формирование положительного имиджа Российской Федерации в качестве кредитора на международной арене;

²³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Народной Республики Бангладеш о предоставлении Правительству Народной Республики Бангладеш государственного экспортного кредита для финансирования строительства атомной электростанции на территории Народной Республики Бангладеш // Бюллетень международных договоров. 2017. № 3. С. 83–89.

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 26.12.2014 № 2717-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о предоставлении Правительству Республики Армения государственного экспортного кредита для финансирования работ по продлению срока эксплуатации атомной электростанции на территории Республики Армения» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. III). Ст. 429.

²⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2023).

²⁶ Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1456-50.

²⁷ Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1456-50.

— развитие партнерства с иностранными государствами на условиях недискриминационности²⁸.

В настоящее время Российская Федерация планирует предоставить финансовые и экспортные кредиты иностранным государствам, которые принято называть в контексте происходящих событий дружественными, на сумму 1,4 трлн руб. (15,6 млрд долл. США²⁹) на 2024–2026 гг. при условии исполнения ими ранее принятых обязательств по обслуживанию и погашению данных кредитов, предоставленных в соответствии с международными договорами³⁰. Поскольку информация об объемах выданных кредитов и заемщиках является секретной, о чем указано в Законе о бюджете на соответствующий год³¹, то приходится обращаться к сведениям, размещенным в средствах массовой информации и озвученным экспертами.

Предполагается, что в течение ближайших трех лет Российской Федерацией будет выделено на данные кредиты 5,2 млрд долл. США, а именно: в 2024 г. — 468,5 млрд руб., в 2025 г. — 473,7 млрд, в 2026 г. — до 479,9 млрд, что позволит выполнить обязательства по межправительственным соглашениям, а также завершить действующие проекты и оказать поддержку экспорту в отраслях, где сохраняется высокий уровень конкурентоспособности российских товаров. Соответственно, по истечении данного периода времени планируется возврат займов: в 2024 г. — 99,3 млрд руб., в 2025 г. — 159,9 млрд руб., в 2026 г. — 181,9 млрд руб.³² (рис. 1).

Как отмечают эксперты, средства, возвращенные от предоставленных кредитов, оказываются меньше той суммы, которую планирует Минфин

России; в частности, в 2023 г. было возвращено менее 25 % от запланированных к возврату³³.

Предполагается (поскольку эта информация относится к коммерческой и государственной тайне), что основными заемщиками современной России являются страны ЕАЭС, Африки и Азии (Иран, Турция, Египет, Индия, Бангладеш, Китай и пр.), а также Беларусь и Венгрия, поскольку в них имеются различные проекты, связанные со строительством атомных электростанций.

Подобную информацию можно получить от международных финансовых организаций, хотя Всемирный банк впервые за долгое время опубликовал сведения об объемах и тенденциях задолженности ряда развивающихся стран перед различными государствами, кредитующими данные страны, включая Российскую Федерацию. Согласно данным Всемирного банка, на начало 2020 г. долг практически трех десятков развивающихся стран перед Российской Федерацией равнялся приблизительно 22,9 млрд долл. США по двусторонним займам. Исходя из этого, Российская Федерация является пятым крупнейшим кредитором для развивающихся стран. На первом месте Китай, предоставивший развивающимся странам кредиты на сумму около 149 млрд долл. США, на втором — Япония (107,1 млрд долл. США), на третьем — Германия (28,3 млрд долл. США), на четвертом — Франция (27,3 млрд долл. США)³⁴ (рис. 2).

Если обратиться к данным по кредитованию стран в различных регионах мира, то увидим, что Российская Федерация является кредитором развивающихся стран Европы и Централь-

²⁸ Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1456-50.

²⁹ Правительство раздаст «дружественным» странам кредиты на 1,4 трлн руб. // URL: <https://www.moscowtimes.xyz/2023/10/13/kaztransoyl-uvelichil-obem-prokachki-nefti-za-9-mes-23g-na-8-gg-a109909> (дата обращения: 05.01.2024).

³⁰ Закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

³¹ Закон «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

³² Правительство раздаст «дружественным» странам кредиты на 1,4 трлн руб.

³³ Правительство раздаст «дружественным» странам кредиты на 1,4 трлн руб.

³⁴ Всемирный банк «рассекретил» суверенных должников России // URL: <https://www.rbc.ru/economics/31/03/2021/606349f99a7947a9b6d1f95c?from=copy> (дата обращения: 05.01.2024).



Рис. 1. Предоставление кредитов Российской Федерацией иностранным государствам в 2024–2026 гг.³⁵

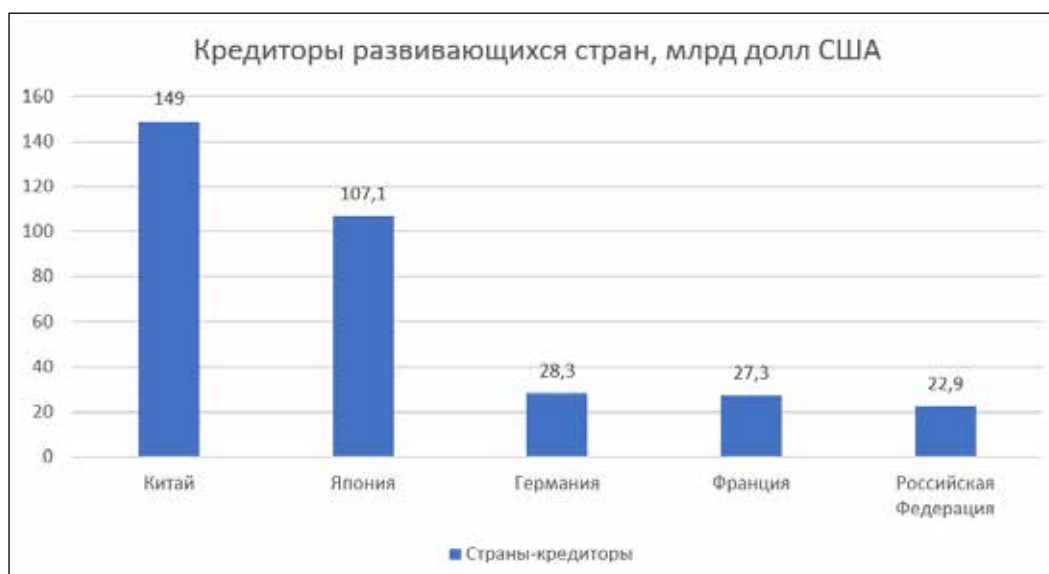


Рис. 2. Кредитование развивающихся стран (по данным Всемирного банка)³⁶

³⁵ Гаджиева М. Заем-аут: Россия предоставит кредиты другим странам на 1,4 трлн руб. Как это под-держит отечественный экспорт и сколько денег планируется вернуть // URL. <https://iz.ru/1588502/milana-gadzhieva/zaim-aut-Rossii-predostavit-kredity-drugim-stranam-na-14-trln-rublei> (дата обращения: 05.01.2024).

³⁶ WB IDS Statistics 2021 Date: March 2021.

ной Азии, наряду с Китаем и международными финансовыми организациями (рис. 3).

Кроме того, анализ данных Всемирного банка позволяет определить крупнейших заемщиков у Российской Федерации. Более 1 млрд долл. США на начало 2020 г. составил долг перед Российской Федерацией каждой из стран: Бангладеш, Венесуэла, Индия, Вьетнам и

Йемен. Наибольший объем долга представлен обязательствами Беларуси, как видно из рис. 4.

Кроме того, исходя из данных Всемирного банка, ряд должников Российской Федерации имеет замороженные суммы долга в течение длительного времени (более 10 лет), например: Афганистан — 849 млн долл. США, Камбоджа — 458 млн долл. США, Сирия — 525 млн долл.



Рис. 3. Кредиторы развивающихся стран Европы и Центральной Азии (по данным Всемирного банка)³⁷



Рис. 4. Задолженность развивающихся стран перед Россией³⁸

³⁷ WB IDS Statistics 2021 Date: March 2021.

³⁸ WB IDS Statistics 2021 Date: March 2021.

США³⁹. Помимо этих стран, имеются еще и невозвращенные долги СССР, по которым Российская Федерация является правопреемницей. По мнению специалистов, проблемы невозврата советских долгов разноплановые, поскольку связаны со следующими причинами:

- отсутствие соответствующего оформления посредством договоров или соглашений;
- несостоятельность российских должников;
- предоставление экспортных кредитов в форме гуманитарной помощи и др.⁴⁰

Среди должников, которые регулярно выполняли долговые обязательства, можно отметить Индию, Пакистан, Индонезию и Вьетнам, единственное, возмрат осуществлялся не денежными средствами, а товарами. Например, в рамках стимулирования развития экономических связей между Россией и Индией была уменьшена сумма индийского долга, а взамен Российская Федерация получила поступление индийских товаров ежегодно на 1 млрд долл. США⁴¹.

Наличие сложных отношений по урегулированию задолженности перед Российской Федерацией в очередной раз указывает на то, что финансовое право является «политически напряженной» отраслью российского права, о чем в свое время писали П. М. Годме и М. В. Карасева (Сенцова), указывая на взаимосвязь финансовой деятельности государства и политической жизни общества⁴². В данной ситуации лояльное регулирование существующей задолженности развивающихся стран пред Российской Федерацией объясняется не только экономическими,

но и политическими причинами, стремлением сохранить дружеские взаимоотношения между странами.

Таким образом, подводя итоги настоящему исследованию, приходим к следующим выводам:

а) Российская Федерация на международной арене как участник финансовых правоотношений выступает не только в качестве должника, но и в качестве кредитора;

б) внешние долговые требования Российской Федерации регулируются бюджетным законодательством и двусторонними соглашениями, а конкретные виды и суммы государственных кредитов (экспортные и финансовые), предоставляемых странам, закреплены в приложении к Закону о федеральном бюджете на определенный период с пометкой «секретно»;

в) выступление России в качестве одного из ведущих кредиторов развивающихся стран, с одной стороны, является позитивным фактором развития отечественной экономики, а с другой — осложняется невозвратом или возвратом не в полном объеме полученных средств. В частности, в 90-е гг. Российская Федерация должна была получать от развивающихся стран около 16 млрд долл. США ежегодно, а получала по 150–170 млн долл. США, что составляет ничтожную часть выплат по своим обязательствам⁴³.

³⁹ WB IDS Statistics 2021 Date: March 2021 ; Всемирный банк «рассекретил» суверенных должников России.

⁴⁰ См.: Карелин О. В. Регулирование международных кредитных отношений России. М., 2003. С. 65 ; Якушева Е. Е. Финансово-правовой статус Российской Федерации как кредитора в международных государственных кредитных отношениях // Финансовое право. 2008. № 2. С. 17–18.

⁴¹ Леонов Р. А. Управление внешними финансовыми активами СССР // Финансы. 2001. № 11. С. 69 ; Лебедев А. И. Долговые проблемы и вызовы глобализации. М., 2002. С. 66.

⁴² Годме П. М. Финансовое право / пер. и вступ. статья д-ра юрид. наук, проф. Р. О. Халфиной. М., 1978 ; Карасева М. В. Финансовое право-политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. 2001. № 8. С. 61–65.

⁴³ Лебедев А. И. Указ. соч. С. 67.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артемов Н. М.* Правовое регулирование государственного кредита в СССР. — М. : ВЮЗИ, 1988. — 71 с.
2. *Богданова А. В.* Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 22 с.
3. *Вавилов А. П.* Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. — М. : Городец-издат, 2001. — 304 с.
4. *Ворникова Е. Д.* Правовое регулирование внешнеторговой деятельности государственных предприятий в период государственной монополии СССР и в современных условиях // Вестник арбитражной практики. — 2018. — № 3. — С. 73–78.
5. *Годме П. М.* Финансовое право / пер. и вступ. статья д-ра юрид. наук, проф. Р. О. Халфиной. — М. : Прогресс, 1978. — 429 с.
6. *Головачев Д. Л.* Государственный долг. Теория, российская и мировая практика / под ред. д-ра экон. наук, проф. М. А. Сажиной. — М. : ЧеРо, 1998. — 172 с.
7. *Деньги, кредит, банки* / под ред. проф. О. И. Лаврушина. — М. : Финансы и статистика, 2003. — 448 с.
8. *Карасева М. В.* Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. — 2001. — № 8. — С. 61–65.
9. *Карелин О. В.* Регулирование международных кредитных отношений России. — М. : Финансы и статистика, 2003. — 171 с.
10. *Крохина Ю. А.* Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. — 2003. — № 2. — С. 33–37.
11. *Кучеров А. И.* Финансово-правовое регулирование золотовалютных резервов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2018. — 20 с.
12. *Лебедев А. И.* Долговые проблемы и вызовы глобализации. — М. : Финстатинформ, 2002. — 185 с.
13. *Леонов Р. А.* Управление внешними финансовыми активами СССР // Финансы. — 2001. — № 11. — С. 68–69.
14. *Ложечко А. С.* Государственные кредиты Российской Федерации: проблемы теории и практики // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2021. — № 5. — С. 26–39.
15. *Покровский А. Н., Савин В. А.* Задолженность стран дальнего и ближнего зарубежья перед Россией // Российский внешнеэкономический вестник. — 2005. — № 9. — С. 71–74.
16. *Селюков А. Д.* Государственный и муниципальный кредит: правовое обеспечение. — М. : Право и закон, 2000. — 63 с.
17. *Финансовое право : учебник* / под ред. Е. Ю. Грачевой. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2020. — 648 с.
18. *Финансовое право : учебник* / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстомятенко. — М. : ТК Велби, 2007. — 370 с.
19. *Финансы : учебник* / под ред. проф. Л. А. Дробозиной. — М. : Юнити, 2000. — 479 с.
20. *Цареградская Ю. К.* Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. — 2015. — № 4. — С. 35–39.
21. *Якушева Е. Е.* Финансово-правовой статус Российской Федерации как кредитора в международных государственных кредитных отношениях // Финансовое право. — 2008. — № 2. — С. 16–20.

Материал поступил в редакцию 5 января 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Artemov N. M. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kredita v SSSR. — M.: VYuZl, 1988. — 71 s.
2. Bogdanova A. V. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kredita subekta Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2017. — 22 s.
3. Vavilov A. P. Gosudarstvennyy dolg: uroki krizisa i printsipy upravleniya. — M.: Gorodets-izdat, 2001. — 304 s.
4. Vornikova E. D. Pravovoe regulirovanie vneshnetorgovoy deyatel'nosti gosudarstvennykh predpriyatiy v period gosudarstvennoy monopolii SSSR i v sovremennykh usloviyakh // Vestnik arbitrazhnoy praktiki. — 2018. — № 3. — S. 73–78.
5. Godme P. M. Finansovoe pravo / per. i vstup. statya d-ra yurid. nauk, prof. R. O. Khalfinoy. — M.: Progress, 1978. — 429 s.
6. Golovachev D. L. Gosudarstvennyy dolg. Teoriya, rossiyskaya i mirovaya praktika / pod red. d-ra ekon. nauk, prof. M. A. Sazhinoy. — M.: CheRo, 1998. — 172 s.
7. Dengi, kredit, banki / pod red. prof. O. I. Lavrushina. — M.: Finansy i statistika, 2003. — 448 s.
8. Karaseva M. V. Finansovoe pravo-politicheski «napryazhennaya» otasl prava // Gosudarstvo i pravo. — 2001. — № 8. — S. 61–65.
9. Karelin O. V. Regulirovanie mezhdunarodnykh kreditnykh otnosheniy Rossii. — M.: Finansy i statistika, 2003. — 171 s.
10. Krokhina Yu. A. Gosudarstvennyy kredit i gosudarstvennyy dolg: politicheskie prichiny i pravovye posledstviya // Finansovoe pravo. — 2003. — № 2. — S. 33–37.
11. Kucherov A. I. Finansovo-pravovoe regulirovanie zolotovalyutnykh rezervov Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2018. — 20 s.
12. Lebedev A. I. Dolgovye problemy i vyzovy globalizatsii. — M.: Finstatinform, 2002. — 185 s.
13. Leonov R. A. Upravlenie vneshnimi finansovymi aktivami SSSR // Finansy. — 2001. — № 11. — S. 68–69.
14. Lozhechko A. S. Gosudarstvennye kredity Rossiyskoy Federatsii: problemy teorii i praktiki // Bukhgalterskiy uchët v byudzhethnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh. — 2021. — № 5. — S. 26–39.
15. Pokrovskiy A. N., Savin V. A. Zadolzhennost stran dalnego i blizhnego zarubezhya pered Rossiei // Rossiyskiy vneshneekonomicheskii vestnik. — 2005. — № 9. — S. 71–74.
16. Selyukov A. D. Gosudarstvennyy i munitsipal'nyy kredit: pravovoe obespechenie. — M.: Pravo i zakon, 2000. — 63 s.
17. Finansovoe pravo: uchebnik / pod red. E. Yu. Grachevoy. — 2-e izd. — M.: Prospekt, 2020. — 648 s.
18. Finansovoe pravo: uchebnik / pod red. E. Yu. Grachevoy, G. P. Tolstopyatenko. — M.: TK Velbi, 2007. — 370 s.
19. Finansy: uchebnik / pod red. prof. L. A. Drobozinoy. — M.: Yuniti, 2000. — 479 s.
20. Tsaregradskaya Yu. K. Printsipy gosudarstvennogo dolga: teoretiko-pravovye podkhody // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. — 2015. — № 4. — S. 35–39.
21. Yakusheva E. E. Finansovo-pravovoy status Rossiyskoy Federatsii kak kreditora v mezhdunarodnykh gosudarstvennykh kreditnykh otnosheniyakh // Finansovoe pravo. — 2008. — № 2. — S. 16–20.