

Тема № 6. Правовые основы государственного и муниципального кредита



Понятие и функции государственного кредита

Государственный кредит — это совокупность экономических отношений, складывающихся между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, по поводу формирования, распределения и использования особого централизованного фонда денежных средств на условиях срочности, возвратности, платности в целях осуществления основных функций участников этих отношений.

Государственный кредит участвует в формировании и использовании централизованных денежных фондов государства (бюджета и внебюджетных фондов), что делает его элементом финансов, финансовой системы. В то же время процесс его формирования и использования осуществляется в специфической форме — привлечении денежных средств на временной и, как правило, на возмездной основе.

Связь государственного кредита с финансами заключается в том, что, во-первых, это распределительные отношения, отношения вторичного распределения части валового внутреннего продукта (ВВП); во-вторых, одним из участников отношений неизменно является государство — субъект с особыми правами, которые, как правило, используются при заимствованиях (например, принудительное размещение государственных займов или же особое право на гарантии при международном кредитовании и т. п.); в-третьих, целью этих отношений является формирование и использование особого централизованного фонда денежных средств.

Принципы государственного кредита

В основу финансовых отношений заложена необходимость соблюдения интересов всех участвующих сторон. Ключевыми принципами, характерными для госкредита являются:

- добровольность;
- возмездность (необходимость возврата с процентами);
- целевая направленность (кредит берется для решения определенных задач);
- обеспеченность всем имуществом, принадлежащим государству;
- срочность (период погашения);
- возвратность (обязательство вернуть заемные средства).

Государственные займы

Государственный займ — одна из форм кредита, при которой заёмщиком выступает государство. Согласно договору, заёмщик берёт деньги у заимодавца для покрытия государственных расходов или проведения целевых мероприятий, на которые у государства нет средств.

Приводит к образованию государственного долга. Может быть как внутренним, размещаемым среди банков, предприятий, граждан своей страны, так и внешним, получаемым от зарубежных кредиторов. Государственные займы являются добровольными (ст. 817 ГК РФ).

Государственные займы выпускаются для покрытия расходов государства (например, военный заём) или на проведение каких-либо мероприятий, на которые у государства не хватает средств.

Договор государственного займа заключается путём приобретения займодавцем выпущенных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, другого имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в те сроки, которые предусмотрены условиями выпуска займа в обращение.

Условия выпущенного в обращение займа изменению не подлежат. Как правило, государственные займы распространяются среди большого числа заемщиков.

Государственные заимствования РФ

Под *государственными заимствованиями РФ* понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени РФ, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ (ст. 103 БК РФ).

В отношениях по государственным заимствованиям РФ кредиторами могут выступать публично-территориальные образования РФ (субъекты РФ и муниципальные образования), физические лица, юридические лица, иностранные государства, международные финансовые организации и другие субъекты международного права.

Государственные заимствования РФ могут быть внутренними и внешними.

Государственные внутренние заимствования - займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в валюте РФ, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в валюте РФ.

Право на их осуществление предоставлено Правительству РФ либо Минфину России (как уполномоченному органу).

Кредиторами по внутренним займам преимущественно выступают физические и юридические лица, проживающие на территории данного государства. Внутренние займы выпускаются в национальной валюте.

Внешние заимствования РФ - займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в иностранной валюте, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте.

Право осуществления государственных внешних заимствований РФ и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредиторов (займов) принадлежит РФ. От имени РФ осуществляя внешние заимствования может Правительство РФ либо уполномоченное им Министерство финансов РФ.

Под ***муниципальными заимствованиями*** понимаются муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекаемые в соответствии с БК РФ в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

Право на осуществление муниципальных заимствований от имени муниципального образования в соответствии с БК РФ и уставом муниципального образования принадлежит местной администрации.

Субъекты РФ и муниципальные образования вправе осуществлять заимствования у РФ в иностранной валюте, предоставлять РФ гарантии в иностранной валюте исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов.

Государственный долг

К государственному долгу Российской Федерации относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие настоящего Кодекса (ст. 97 БК РФ).

Инструменты управления государственным долгом

Среди инструментов, используемых при управлении государственным долгом, наиболее распространенными являются: реструктуризация долга, рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация, пролонгация. Их совместное рассмотрение можно объяснить тем, что все они связаны с изменением государственных долговых обязательств.

Согласно ст. 105 БК РФ под *реструктуризацией* понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения. Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Пролонгация государственного долга означает продление срока действия обязательства и производится с целью облегчения выплаты долга.

Конверсия представляет собой изменение доходности государственного займа путем уменьшения или увеличения процентной ставки дохода, выплачиваемого государством своим кредиторам. Выделяют несколько видов конверсии - факультативную (кредиторы могут отказаться или согласиться с новыми условиями), обязательную (кредиторы могут принять новые условия или получить обратно внесенную сумму), принудительную, которая предполагает одностороннее изменение условий займов¹. Конверсии государственных займов применяются в случаях, когда у государства отсутствует достаточное количество финансовых ресурсов, чтобы погасить долги.

Консолидацией является изменение срока действия ранее выпущенных займов с целью легальной отсрочки платежа.

По решению государственных органов конверсия и консолидация могут сочетаться с унификацией. **Унификация** - объединение обращающихся займов в один выпускаемый⁴. Особенностью данной операции является то, что она проводится, как правило, одновременно с изменением ставки процента (конверсией) и (или) срока обращения (консолидацией).

Помимо использования вышеназванных инструментов государство в целях погашения накопившейся части задолженности в случаях недостаточности средств централизованного денежного фонда использует рефинансирование. Под **рефинансированием** понимается выпуск новых займов в целях покрытия ранее выпущенных долговых обязательств.

Кроме названных инструментов управления государственным долгом финансовая пауза выделяет следующие: обмен облигаций по регрессивному соотношению, когда несколько ранее выпущенных облигаций приравниваются к одной новой облигации; отсрочка погашения займов; аннулирование государственного долга.

Отсрочка погашения займов проводится, когда дальнейшее активное развитие операций по выпуску новых займов неэффективно для государства. Под *аннулированием* государственного долга понимается отказ государства от долговых обязательств.

Отдельными новыми инструментами, активно используемыми государством по управлению государственным долгом на современном этапе, стали *свопы* (операции по обмену обязательствами для их улучшения), *фьючерсы* и *опционы* (сделки купли-продажи ценных бумаг с отсрочкой исполнения на биржевом и внебиржевом рынках).

Своп как инструмент регулирования внешней задолженности путем обмена долга на различные активы стал широко применяться в мировой практике с 1980-х гг. Существующая международная практика выделяет несколько видов свопов в зависимости от активов:

- операция своп - обмен долга на наличные;
- сделка своп в форме обмена долга на экспорт;
- своп в форме обмена долга на акции (собственность);
- своп в форме обмена долга на долг.

Однако устоявшегося нормативного, а тем более законодательного закрепления в российском праве эти инструменты еще не получили.