ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Прокоплюк Юлия Николаевна

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Толстопятенко Геннадий Петрович

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 19

§ 1.1. Понятие, виды и принципы государственного долга РФ 19

§ 1.2. Источники правового регулирования государственного долга РФ 38

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 50

§ 2.1. Государственные органы, осуществляющие полномочия по управлению государственным долгом РФ. Методы управления государственным долгом... 50

§ 2.2. Правовой механизм регулирования внешнего государственного долга РФ 69

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ США И ЕС В ОТНОШЕНИИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 97

§ 3.1. Санкционное законодательство США в отношении российской финансовой системы и внешнего государственного долга РФ 97

§ 3.2. Правовой механизм введения санкций ЕС в отношении российской финансовой системы и внешнего государственного долга РФ 131

§ 3.3. Правовое регулирование внешнего государственного долга РФ в условиях санкционных ограничений и перспективы развития института государственного долга РФ 151

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 169

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 173

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях институт государственного долга играет ключевую роль в обеспечении финансовой стабильности и устойчивого экономического роста практически всех государств. Однако в эпоху усиления геополитических напряжений и введения санкционных ограничений, связанных с нарушением международных норм и принципов, правовое регулирование внешнего государственного долга становится одной из наиболее сложных задач для национальных правительств. Меры принудительного характера, направленные на ограничение доступа к международным финансовым рынкам и инфраструктуре, создают серьезные вызовы для поддержания финансовой устойчивости и выполнения долговых обязательств.

Актуальность темы исследования определяется прежде всего тем, что одним из основных направлений современного российского бюджетного законодательства в рамках санкционной политики ряда иностранных государств является создание эффективной системы управления государственными финансами. Эффективное правовое регулирование государственных финансов в сложившихся условиях геополитического противостояния характеризуется регулированием каждого конкретного финансово-правового института, включая институт государственного долга. Государственный долг является неотъемлемой частью финансовой системы большинства государств мира[1], а также наиболее эффективным и выгодным способом привлечения денежных средств, в том числе для формирования государственного бюджета.

На сегодняшний день наблюдается глобальная тенденция увеличения объемов государственного долга[2]. Увеличение объема государственного долга требует от специалистов в области юриспруденции и экономики совместной разработки соответствующей актуальной нормативно-правовой базы[3].

---

[1] Бердов А. А., Иваненко О. Б. Управление государственным долгом: современное состояние и методы его сокращения // Аллея науки. 2018. Т. 8. № 11 (27). С. 133–137.

[2] Долговая проблема как феномен XXI века : монография / под ред. А. А. Пороховского. М. : МАКС Пресс, 2014.

[3] Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография. М. : ИНФРА-М, 2022. С. 166.

Проблема управления государственным долгом как никогда актуальна для Российской Федерации. В связи со сложившейся геополитической обстановкой и ограничительными мерами, введенными иностранными государствами, законодательство Российской Федерации в сфере государственного долга изменяется с целью эффективного его обслуживания, своевременного осуществления выплат. Россия не имеет доступа к иностранной финансовой инфраструктуре, необходимой для обслуживания государственного долга. Для решения этой и ряда других проблем разрабатывается новый правовой механизм регулирования внешнего государственного долга.

Кроме того, научный интерес представляет изучение нормативно-правовых документов, посредством которых иностранные государства вводят ограничительные меры в отношении российского государственного долга. Предметом настоящего исследования являются правовые акты Соединенных Штатов Америки (далее — США) и Европейского союза (далее — ЕС) в связи с тем, что односторонние экономические меры принудительного характера, принятые данными публично-правовыми субъектами в отношении Российской Федерации, имеют наибольшие правовые и экономические последствия, которые приводят к изменению российского законодательства. Как отмечает И. Н. Тимофеев, «большим достижением Брюсселя стало то, что нормативная рамка этой политики является ориентиром для третьих стран»[4]. Ограничительные меры, которые с 2022 г. активно вводят другие государства и государственные объединения, во многом повторяют санкции США и ЕС с точки зрения сути ограничений и правовой формы. Санкции США и ЕС в отношении российского государственного долга являются практически аналогичными.

Для формирования нормативно-правовой базы, на основе которой может быть осуществлено эффективное управление государственным долгом, необходимо иметь точное представление о правовых подходах к регулированию внешнего государственного долга, а также об ограничениях, которые были введены

[4] Тимофеев И. Н. Политика санкций Европейского союза. Опыт событийного анализа // Современная Европа. 2021. № 2. С. 22–23.

в отношении России со стороны иностранных государств.

Степень научной разработанности темы исследования.

В российской научной литературе существует ряд диссертаций, посвященных изучению различных аспектов института государственного долга. В ряде диссертационных исследований изучены общетеоретические и институционально-правовые аспекты государственного долга, государственный долг рассматривается как самостоятельный институт финансового права, проанализирована его правовая природа, структура и место в системе публичных финансов: «Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права» (Ю. К. Цареградская)[5], «Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права» (Е. В. Покачалова)[6], «Правовое регулирование государственных (федеральных) займов в России» (В. Г. Залевский)[7], «Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США» (Соловова, Е. В.)[8] и др. Существуют также исследования, предметом которых являются механизмы управления государственным долгом: «Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации» (М. М. Прошунин)[9], «Финансово-правовые механизмы управления государственным внутренним долгом: теория, практика, проблемы» (Е. А. Соколов)[10].

Государственный долг как категория бюджетного права и его место в системе государственных финансов рассматривается в работах: В.В. Воронцова[11],

---

[5] Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

[6] Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

[7] Залевский В. Г. Правовое регулирование государственных (федеральных) займов в России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

[8] Соловова, Е. В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.04 / Е. В. Соловова. — М., 2013.

[9] Прошунин М. М. Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

[10] Соколов Е. А. Финансово-правовые механизмы управления государственным внутренним долгом: теория, практика, проблемы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

[11] Воронцов, В. В. Государственный бюджет и государственные долги России / В. В. Воронцов. — Москва : ЁЁ Медиа, 2017. — 173 с.

Н.Р. Кривошеевой[12], Л.Б. Мохнаткиной[13], А.З. Селезнева[14], И.В. Соколова, Н.И. Химичевой, Ю.К. Цареградской и др.

Механизмы управления государственным долгом были предметом научных работ следующих российских авторов: И. Д. Бекмурзаева[15], Л. С. Брагинской[16], И. А. Бусыгиной[17], С.В. Шкодинского[18], З. Д. Хажмурадова, С. Д. Хажмурадовой.

Отдельные аспекты правового регулирования государственных и муниципальных финансов, бюджетной деятельности, финансового контроля и иных смежных вопросов, имеющих значение для исследования государственного долга, нашли отражение в работах: Л.Л. Арзумановой, А.М. Бабича, Е.Ю Грачевой, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, С.О. Шохина.

Влияние санкционной политики иностранных государств на финансовую систему Российской Федерации было предметом работ ряда авторов: С.В. Гландина[19], А.А. Ивановой, В.М. Кузьминой[20], И.С. Пятибратова, А.Г. Саргсян[21] и др.

Исследование проблем, связанных с правовым механизмом регулирования

---

[12] Кривошеева, Н. Р. Государственные ценные бумаги / Н. Р. Кривошеева. — Москва : Лаборатория книги, 2010. — 52 с.

[13] Мохнаткина, Л. Б. Государственный и муниципальный долг : учебное пособие / Л. Б. Мохнаткина ; Оренбургский государственный университет. — Оренбург : Оренбургский государственный университет, 2014. — 180 с.

[14] Селезнев А. З. Государственный долг и внешние активы / под ред. В. Ю. Катасонова. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 84.

[15] Бекмурзаев И. Д., Хажмерадов З. Д., Хажмурадова С. Д. Сущность, методы и проблемы управления внешним государственным долгом // Гуманитарный научный журнал. 2020. № 1. С. 11–18.

[16] Брагинская Л. С. Государственный долг: анализ системы управления и оценка ее эффективности. М. : Университетская книга, 2020.

[17] Бусыгина, И. А. Управление государственным долгом: теория, содержание и методы / И. А. Бусыгина // Экономические науки. — 2012. — № 88. С. 70–76.

[18] Шкодинский, С. В. Система управления государственным долгом России: современные тенденции, проблемы, институциональные особенности / С. В. Шкодинский, Т. В. Романцова // Вестник евразийской науки. — 2023. — Т. 15. — № 1

[19] Гландин, С. В. Экстерриториальность американских санкций в действии / С. В. Гландин // Международное правосудие. — 2018. — № 2 (26). — С. 105–122.

[20] Кузьмина В.М., Панкова К.О. Правовые и институциональные механизмы реализации международных санкций // ИСОМ. 2019. №3.

[21] Саргсян А.Г. Эволюция нормативно-правовой базы применения экономических санкций на пространстве Европейского Союза // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 236 – 249.

внешнего государственного долга в условиях санкционной политики, предполагает комплексный подход к изучению отечественного и зарубежного научного материала. Институт государственного долга и правовой механизм его формирования рассмотрены в работах таких зарубежных исследователей, как Анна Гелперн (Anna Gelpern)[22], Миту Гулати (Mitu Gulati)[23], Ли С. Буххайт (Lee C. Buchheit)[24], Марк С. Вайдемайер (Mark C. Weidemaier)[25], Себастьян Грунд (Sebastian Grund)[26], Карлос Эспосито (Carlos Espósito)[27], Уго Паницца (Ugo Panizza)[28], Ким Устерлинк (Kim Oosterlinck)[29].

Следует отметить, что исследования зарубежных ученых преимущественно сосредоточены на изучении вопросов правового регулирования реструктуризации государственного долга и анализе данного института в рамках конкретной правовой системы.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают и складываются в связи с правовым регулированием внешнего

---

[22] Gelpern A. Sovereign debt: Now what? // Yale Journal of International Law. 2016. Vol. 41. Iss. 2. P. 45–95.

[23] Oosterlinck K., Panizza U., Weidemaier M. C., Gulati M. Odious debts: The power of a mythical doctrine // Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2024-08 ; Virginia Law and Economics Research Paper No. 2024-04 [Электронный ресурс]. URL: https://ssrn.com/abstract=4697112; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4697112 (дата обращения: 01.10.2024).

[24] Buchheit L. C., Gulati M. Avoiding a lost decade — sovereign debt workouts in the post-COVID era // Duke Law School Public Law & Legal Theory Series No. 2020-64 [Электронный ресурс]. URL: https://ssrn.com/abstract=3704048; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3704048 (дата обращения: 01.10.2024).

[25] Weidemaier M. C. Contracting for state intervention: The origins of sovereign debt arbitration // Law and Contemporary Problems. 2010. Vol. 73. P. 335–355.

[26] Grund S. Sovereign debt restructuring and the law: The holdout creditor problem in Argentina and Greece. New York : Routledge, 2022.

[27] Bohoslavsky J. P., Espósito C. Principles matter: The legal status of the principles on responsible sovereign financing // Sovereign financing and international law: The UNCTAD principles on responsible sovereign lending and borrowing / Ed. by C. Espósito, Y. Li, J. P. Bohoslavsky. Oxford : Oxford University Press, 2013 [Электронный ресурс]. URL: https://ssrn.com/abstract=2238437 (дата обращения: 01.10.2024).

[28] Gelpern A., Panizza U. Enough potential repudiation: Economic and legal aspects of sovereign debt in the pandemic era // Annual Review of Economics (Forthcoming) [Электронный ресурс]. URL: https://ssrn.com/abstract=4095719; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4095719 (дата обращения: 01.04.2024).

[29] Oosterlinck K. Sovereign debt defaults: Insights from history // Oxford Review of Economic Policy. 2013. Vol. 29. Iss. 4. P. 697–714.

государственного долга Российской Федерации в условиях санкционной политики.

Предметом исследования выступают правовые нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие институциональные основы формирования государственного долга, правовой механизм привлечения государственных внешних заимствований, а также законы и подзаконные акты, действие которых направлено на изменение правового регулирования государственного долга в условиях санкционной политики ряда иностранных государств. Предметом исследования также являются нормативно-правовые акты иностранных государств и государственных объединений (в частности, США и ЕС), которыми вводятся ограничительные меры в отношении российского государственного долга.

Цель исследования — формирование системного научного представления об особенностях правового регулирования внешнего государственного долга Российской Федерации в условиях санкционной политики иностранных государств.

Указанная цель определила необходимость решения следующих **задач**:

1) изучить доктринальный подход к определению понятия государственного долга и его видов, а также особенности их классификации по законодательству Российской Федерации;

2) изучить полномочия государственных органов по управлению государственным долгом Российской Федерации;

3) исследовать правовой механизм регулирования внешнего государственного долга России;

4) проанализировать методы управления внешним государственным долгом в Российской Федерации;

5) исследовать правовые основы США и ЕС для введения ограничительных мер в отношении Российской Федерации и провести анализ конкретных нормативно-правовых актов США и ЕС, которые вводят ограничительные меры в отношении государственного долга Российской Федерации;

6) проанализировать изменения российского законодательства и определить перспективные подходы к регулированию внешнего государственного долга в

условиях санкционной политики ряда иностранных государств.

Методологическую основу диссертационного исследования составили следующие общенаучные методы: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, абстрагирование, обобщение, систематизация, прогностический метод. Использование данных методов позволило рассмотреть и комплексно изучить проблему. Также в ходе проведения исследования были использованы специально-научные (специально-юридические) методы познания, такие как сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический.

Сравнительно-правовой метод был использован, в частности, для определения категории «публичный долг»: анализ ее толкования и нормативного закрепления в законодательстве США.

Историко-правовой метод был использован для изучения становления и эволюции правового регулирования государственного долга России, а также для анализа изменений нормативных подходов к управлению долговыми обязательствами, включая формирование современного механизма в условиях санкционной политики.

Формально-юридический метод был использован в работе, например, для системного анализа законодательства Российской Федерации в сфере государственного долга, выявления содержания и логики правовых норм, регулирующих управление внешним государственным долгом России, установления их внутренней согласованности, выявления пробелов, коллизий и особенностей правового регулирования в условиях санкционной политики. Данный метод также был использован для анализа нормативных актов ЕС и США, устанавливающих санкционные ограничения, с целью выявления их содержания, объема правовых запретов и сопоставления с действующим законодательством России.

Совокупность примененных методов обеспечила комплексность исследования и позволила получить новые научные результаты: формально-юридический метод дал возможность выявить особенности действующего правового регулирования; историко-правовой метод — установить его

эволюционные основания; сравнительно-правовой метод — выявить отличия и заимствования в зарубежных правовых подходах. Их сочетание позволило всесторонне охарактеризовать правовой механизм управления внешним государственным долгом в условиях санкционной политики.

Теоретическую основу исследования составляют научные работы отечественных специалистов в области финансового и бюджетного права: Л.Л. Арзумановой, Б. И. Алехина, А. М. Бабич, В. А. Белова, Л. С. Брагинской, Е.Ю. Грачевой, Ю. А. Крохиной, Р. З. Лившица, Н.А Поветкиной, Е. В. Покачаловой, В. Ф. Попондопуло, М. М. Прошунина, Ю. К. Цареградской, С. О. Шохина, Э. Х. Шохиной.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составили: 1) нормативно-правовые акты Российской Федерации; 2) нормативно-правовые акты США и ЕС; 3) правоприменительная практика России, США, ЕС; 4) рекомендации и стандарты международных организаций.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических положений о правовом механизме регулирования внешнего государственного долга в условиях внешнеполитического давления со стороны ряда иностранных государств. Это находит свое отражение в результатах анализа норм российского законодательства о государственном долге, а также иностранных нормативных актов, устанавливающих основы для введения ограничительных мер в отношении финансовых институтов Российской Федерации, в том числе внешнего государственного долга, определены подходы к решению проблем, связанных с управлением внешним государственным долгом в условиях санкционных ограничений, такие как, например, эмиссия государственных еврооблигаций в валюте государств, которые не ввели и не поддержали введение ограничительных мер в отношении Российской Федерации или добавление оговорки о резервной валюте платежа в проспекты эмиссии государственных облигаций.

Научная новизна диссертационного исследования находит отражение **в положениях, выносимых на защиту**:

1. В результате исследования обоснована необходимость формирования единого критерия для классификации долговых обязательств публично-правовых образований, который учитывает не только публично-правовой статус заемщика, но и особенности его функционирования в системе публичных финансов. На этой основе предлагается ввести и использовать категорию «публичный долг» в качестве нормативно и доктринально оправданного синонима термина «государственный долг», при этом под публичным долгом следует понимать совокупность долговых обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В то же время предлагается выделять «муниципальный долг» в самостоятельную категорию, не смешивая его с публичным (государственным) долгом ввиду иного уровня публичной власти, иного объема финансовой компетенции и специфики источников его погашения. Концептуальное разграничение публичного (государственного) и муниципального долга и обоснование необходимости их раздельного нормативного регулирования позволят внести уточнения в понятийный аппарат финансового права.

2. На основе интегративного подхода к пониманию государственного долга как комплексного института финансового права предложена классификация полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере управления государственным долгом, основанная не на формальном закреплении функций в законодательстве, а на их функционально-правовой роли в обеспечении долговой политики государства.

В результате исследования уточнено, что: стратегическое управление государственным долгом выражается в формировании долговой политики и осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и Правительством РФ как субъектами, определяющими правовые и политико-финансовые ориентиры долгового регулирования; непосредственное управление представляет собой правоприменительный уровень реализации долговой политики и осуществляется Министерством финансов РФ как уполномоченным органом по управлению и обслуживанию государственного долга; обслуживание государственного долга выделено как самостоятельное направление реализации долговых обязательств

государства, включающее комплекс правовых и финансово-технических действий Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ и государственной корпорации «ВЭБ.РФ»; контроль за состоянием государственного долга обоснован как завершающий элемент правового цикла управления долгом, обеспечивающий обратную связь между стратегическим и операционным уровнями регулирования, что придает новую системность деятельности Счетной палаты РФ в сфере долгового аудита.

3. Правовой механизм санкционного регулирования США в отношении Российской Федерации представляет собой систему взаимосвязанных нормативных и правоприменительных элементов. Первый элемент образуют юридические нормы, закрепленные в Конституции США и федеральных законах, включая IEEPA, NEA, CAATSA и Закон Магнитского. Вторым элементом выступают акты применения права — исполнительные приказы Президента США, директивы OFAC и иные акты органов исполнительной власти, посредством которых конкретизируются санкционные ограничения. Третий элемент выражается в трансформации общих типов нормативных предписаний в конкретные права, обязанности и запреты для субъектов санкционных правоотношений, прежде всего американских финансовых учреждений и иных лиц, подпадающих под юрисдикцию США. Четвертым элементом являются акты реализации права, например, практические действия OFAC (составление санкционных программ) и иных органов исполнительной власти, направленные на администрирование санкционного режима, ведение санкционных списков, блокировку активов, ограничение финансовых операций и контроль за соблюдением санкционного законодательства.

4. Выявлено, что особенности введения санкций согласно законодательству США заключаются в том, что большинство решений принимаются Президентом США единолично в форме исполнительных приказов, которые позволяют установить ограничения без необходимости рассмотрения этого вопроса в Конгрессе. Последний может отменить меры, предусмотренные исполнительным приказом, приняв федеральный закон, прямо ограничивающий полномочия

Президента по этому вопросу или отменяющий исполнительный приказ. Меры, направленные на ограничение экономической деятельности отдельных государств, организаций или лиц, могут вводиться Президентом только при наличии предусмотренного законом основания, которым является объявление чрезвычайного положения (national emergency) в соответствии с требованиями Национального закона о чрезвычайных ситуациях (National Emergencies Act, NEA) и последующим применением норм закона о международных чрезвычайных экономических полномочиях (International Emergency Economic Powers Act, IEEPA). Лишь после формального установления режима чрезвычайного положения Президент получает право вводить санкции посредством соответствующего исполнительного приказа. Такие приказы устанавливают запреты на операции с государственным долгом, блокировку активов, а также определяют круг лиц и организаций, подпадающих под санкции.

5. В процессе анализа санкционного законодательства и правоприменительной практики США установлено, что закон о чрезвычайных ситуациях (National Emergencies Act, NEA) не содержит конкретного исчерпывающего списка обстоятельств, которые могут быть квалифицированы в качестве основания для объявления Президентом США чрезвычайного положения. Оценка того, существует ли чрезвычайная ситуация, в значительной степени является прерогативой Президента Соединенных Штатов. Основанием для введения чрезвычайного положения могу быть совершенно разные события, которые могут быть квалифицированы в этом качестве: 1) военные угрозы и вооруженные конфликты; 2) угрозы национальной безопасности и террористические угрозы; 3) крупные международные кризисы; 4) экономические угрозы национального масштаба; 5) чрезвычайные ситуации в сфере общественного здоровья и угрозы критической инфраструктуре. Таким образом, порядок установления экономических санкций во много определяется усмотрением Президента США, что создает правовую неопределенность в международных финансово-экономических отношениях с государствами-партнерами.

6. Санкционный механизм Европейского союза в отношении Российской Федерации представляет собой систему взаимосвязанных правовых и институциональных элементов, обеспечивающих формирование, конкретизацию и реализацию ограничительных мер в отношении российской финансовой системы и государственного долга.

В отличие от Соединенных Штатов, где практически все ограничительные меры, касающиеся российской финансовой системы, вводятся путем единоличного подписания исполнительного приказа Президентом США, механизм и процедура принятия ограничительных мер ЕС являются более многоступенчатыми и сложными. Формально ограничительные меры Европейского союза могут быть закреплены в различных видах актов права ЕС, включая решения Совета ЕС, регламенты и директивы, но на практике наиболее часто ограничительные меры вводятся посредством принятия решения Совета ЕС или регламента ЕС[30].

Именно Регламент Совета ЕС № 833/2014 и последующие акты, вносящие в него изменения, сформировали основу санкционного механизма ЕС в отношении российской финансовой системы и института государственного долга. Посредством указанных регламентов Европейский союз последовательно расширял ограничения на операции с российскими долговыми инструментами, государственными ценными бумагами и финансовыми обязательствами организаций с государственным участием, ограничивая доступ Российской Федерации и российских финансовых институтов к европейскому рынку капитала и механизму внешнего финансирования. Регламент ЕС является основной формой нормативно-правового акта ЕС, вводящего санкции в отношении России.

Среди ограничительных мер ЕС в отношении российского государственного долга можно выделить: прямой запрет на покупку, продажу ценных бумаг российских государственных органов и юридических лиц, которые находятся под государственным контролем, запрет предоставления кредитов и долгового

[30] How the EU adopts and reviews sanctions [Электронный ресурс] // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/#decision (дата обращения: 15.01.2025).

финансирования.

Анализ правового механизма введения ограничительных мер ЕС в отношении России показывает абсолютную зависимость европейских депозитариев (Euroclear и Clearstream) от Казначейства США. На проведение любых операций, в том числе в отношении физических и юридических лиц, иностранный депозитарий должен получить разрешительную лицензию OFAC, чтобы избежать риска введения в отношении его вторичных санкций.

Анализ законодательства и правоприменительной практики США и ЕС показал, что снятие ограничительных мер в отношении России не имеет перспективы в обозримом будущем. Принимая во внимание то, что государственный внешний долг представляет собой долговые обязательства государства в любой иностранной валюте, эмиссия государственных ценных бумаг в валюте государств-партнеров Российской Федерации или оговорка о резервной валюте платежа во всех проспектах эмиссии долговых обязательств представляется эффективным способом преодоления действующих ограничительных мер.

7. В процессе анализа российского законодательства, направленного на противодействие ограничительным мерам, установлено, что наиболее эффективным подходом к управлению государственным долгом в современных условиях является метод конверсии, позволяющих проводить новые выпуски замещающих еврооблигаций, номинированных в иностранной валюте, выпущенных по российскому праву в российской финансовой системе, параметры и условия выпуска которых полностью повторяют замещаемые ценные бумаги. Замещение еврооблигаций может осуществляться посредством уступки прав, если перевод государственных еврооблигаций в пользу эмитента невозможен в результате ограничительных действий иностранных государств, иностранных или международных финансовых организаций.

8. С целью разрешения ключевой проблемы осуществления выплат при сохранении обязательств Российской Федерацией обоснована позиция, в соответствии с которой блокировка внешних активов государства — эмитента государственных ценных бумаг в иностранной валюте может быть

квалифицирована как форс-мажор для целей применения форс-мажорной оговорки, предусмотренной в ряде эмиссионных документов, что в свою очередь может являться правовым основанием для изменения валюты платежа по внешним обязательствам.

Установлено, что изменения российского законодательства в сфере государственного долга в условиях санкционной политики позволили Российской Федерации полноценно выполнять обслуживание государственного внешнего долга в условиях ограничений и отсутствия доступа к валютным резервам и иностранной финансовой инфраструктуре.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется комплексным изучением проблемы правового регулирования внешнего государственного долга. Систематизация и анализ имеющегося теоретического и эмпирического материала позволили наполнить институт государственного долга новым содержанием.

Выводы диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании финансового права, при проведении экспертно-аналитических работ, в правотворческой и правоприменительной деятельности. Также они могут стать основой для будущих исследований правового регулирования государственного долга в целом и при формировании нового правового механизма управления внешним государственным долгом в частности. Равным образом они могут быть использованы при исследовании общетеоретических вопросов финансового и бюджетного права.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация была подготовлена на кафедре административного и финансового права МГИМО МИД России с ее последующим обсуждением. Результаты диссертационного исследования были использованы при проведении лекционных и семинарских занятий по курсу «Финансовое право» в бакалавриате международно-правового факультета МГИМО МИД России, а также «Международное финансовое право» в магистратуре МГИМО МИД России.

Основные выводы диссертационного исследования были представлены на

II Международной научно-практической аспирантской конференции памяти В. Ф. Яковлева «Межотраслевой подход в науке: Экономика. Право. Суд», которая прошла 02.12.2022 в Высшей школе правоведения ИГСУ РАНХиГС, Международной научной студенческой конференции «Актуальные вопросы функционирования интеграционных объединений: право и практика», состоявшейся в МГИМО МИД России в 2022 г., а также в рамках VIII Ежегодной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Дни науки факультета права НИУ ВШЭ-2024», прошедшей в НИУ «Высшая школа экономики» 29.02.2024.

Результаты диссертационного исследования были опубликованы в шести журналах из Перечня ведущих рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук (по состоянию на 01.04.2026).

Список публикаций по теме диссертационного исследования:

1. Прокоплюк Ю. Н. Элементы государственного долга США / Ю. Н. Прокоплюк // Финансовое право. – 2024. – № 1. – С. 34–36. (0,13 п.л.)
2. Прокоплюк Ю. Н. Санкционное законодательство США в отношении Российской Федерации / Ю. Н. Прокоплюк // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2024. – № 11. – С. 203–211. (0,45 п.л.)
3. Прокоплюк Ю. Н. Правовое регулирование полномочий государственных органов США по управлению государственным долгом / Ю. Н. Прокоплюк // Финансовое право. – 2025. – № 2. – С. 27–30. (0,18 п.л.)
4. Прокоплюк Ю. Н. Государственный иммунитет и конфискация государственных активов: теория и практика / Ю. Н. Прокоплюк // Вестник юридических исследований. – 2025. – Том 4. – № 4. – С. 114–125. (0,54 п.л.)
5. Прокоплюк Ю. Н. Санкционное законодательство ЕС в отношении российской государственной финансовой системы и института государственного долга РФ / Ю. Н. Прокоплюк // Юридический вестник Самарского университета. – 2025. – № 3. – С. 98–114. (0,31 п.л.)
6. Прокоплюк Ю.Н. Правовые вопросы управления государственным

долгом Российской Федерации / Ю. Н. Прокоплюк // Вестник юридических исследований. – 2025. – Том 4. – № 5. – С. 114–122. (0,4 п.л.)

Структура диссертационного исследования определена содержанием темы, поставленной целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Понятие, виды и принципы государственного долга РФ

Государственный долг — важнейшее понятие российского финансового права. Научные подходы к его определению можно классифицировать по следующим основным направлениям.

В первую очередь государственный долг рассматривается в качестве института финансового права как отрасли права. В этом контексте государственный долг представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, в которых государство выступает в качестве заемщика или гаранта с целью финансирования дефицита государственного бюджета, несмотря на наличие норм гражданско-правового и административно-правового содержания, которые также регулируют отношения в сфере государственного долга[31]. В целом понимание государственного долга как института финансового права является общепринятым, однако существуют различные подходы к определению объема регулируемых отношений[32]. В ряде научных работ государственный долг как часть системы финансового права рассматривается не как институт, а как более широкая совокупность правовых норм — подотрасль финансового права[33].

Во-вторых, государственный долг трактуется как часть финансовой системы государства. Основываясь на понимании финансовой системы, предложенном Н. И. Химичевой[34], государственный долг следует рассматривать как совокупность

---

[31] Прошунин М. М. Указ. соч.

[32] Финансовое право : учебник для вузов / под ред. Е. М. Ашмариной. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. С. 256.

[33] Прошунин М. М. Указ. соч. С. 9.

[34] Химичева Н. И. Финансовая система и финансовое право Российской Федерации на современном этапе // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях) : сборник научных трудов (по

(группу) финансовых отношений. При исследовании института государственного долга с точки зрения юридической науки акцент делается на обязательственном аспекте.

Ю. А. Данилов определяет государственный долг как совокупность долговых обязательств государства перед внешними и внутренними субъектами по сделкам, носящим возвратный, срочный и возмездный характер[35].

Синонимичным к термину «государственный долг» является термин «суверенный долг». Ким Устерлинк отмечает, что суверенные долги, т.е. долги, взятые на себя правительствами, имеют двойственную природу: обязательство, с одной стороны, и суверенный статус эмитента — с другой: «Ввиду явного противопоставления, существующего между суверенитетом и обязательством, можно даже задаться вопросом, не следует ли термин “суверенный долг” рассматривать как оксюморон»[36].

В-третьих, государственный долг следует рассматривать в качестве элемента бюджетной системы государства. В соответствии со ст. 1 БК РФ отношения, возникающие между субъектами в процессе регулирования государственного (муниципального) долга, относятся к числу бюджетных правоотношений. В Российской Федерации законодательное закрепление понятия «государственный долг» содержится в ст. 6 БК РФ: «государственный (муниципальный) долг — обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными настоящим Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием».

В соответствии со ст. 97 БК РФ к государственному долгу Российской Федерации относятся ее долговые обязательства перед физическими и

материалам Международной научно-практической конференции, Саратов, 2 июня 2010 г.). Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. С. 208–213.

[35] Данилов Ю. А. Рынки государственного долга: мировые тенденции и российская практика. М. : ГУ ВШЭ, 2002. С. 68–75.

[36] Oosterlinck K. Op. cit. P. 697.

юридическими лицами, субъектами, муниципальными организациями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями и иными субъектами, которые возникают в результате государственных заимствований, а также долговые обязательства по государственным гарантиям 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 БК РФ.

Четвертый подход можно определить в рамках понимания финансовой деятельности государства, где государственный (публичный) долг рассматривается как объект управления[37].

Таким образом, категорию «государственный долг» как ключевое понятие финансового права следует рассматривать в нескольких аспектах: как институт финансового права; как часть финансовой (бюджетной) системы государства, представляющую собой совокупность долговых обязательств последнего, регулируемых нормами бюджетного законодательства; как объект управления в рамках осуществления финансовой деятельности государства.

Дальнейшее исследование строится на анализе понятия «государственный долг» в понимании бюджетного законодательства как совокупности долговых обязательств государства.

Для раскрытия сущности понятия «государственный долг» с позиции теории финансового права необходимо определить его ключевые признаки, сущностные характеристики.

В юридической науке имеют место различные подходы к определению состава рассматриваемых признаков. Так, по мнению Н. И. Кротовой, главными отличительными особенностями государственного долга являются публично-правовой характер регулируемых им отношений, роль государства в качестве заемщика, а также наличие специальных государственных органов, в чьи

---

[37] См.: Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук.

полномочия напрямую входит управление государственным долгом[38].

С точки зрения Ю. К. Цареградской, государственный долг как финансово-правовая категория обладает целым рядом признаков. К их числу относятся: государственно-властный характер отношений; возвратность и гарантированность исполнения обязательств; сочетание публичных и частных интересов, что является основой императивно-диспозитивного характера государственного долга, а также наличие досудебного порядка урегулирования спора[39]. При анализе понятия «государственный долг» автор рассматривает эту категорию финансового права как единство формы и содержания, определяя его как «юридическую форму публичного финансового обязательства государства»[40].

Понимая государственный долг как совокупность долговых обязательств, следует согласиться с мнением Е. А. Соколова о наличии связи между государственным долгом и кредитом[41]. О. Д. Хайхадаева определяет государственный долг как результат отношений, обусловленных наличием кредита[42]. Если рассматривать долговое финансовое обязательство с позиции теории права, то основание его возникновения является его существенной характеристикой.

Государственный долг является результатом функционирования института государственного кредита. Государственный кредит — это совокупность экономических отношений, возникающих в связи с получением и (или) размещением государством денежных средств, а также отношений, связанных с получением государственных гарантий[43]. Государственный кредит ориентирован на привлечение дополнительных денежных средств для финансирования

---

[38] Кротова Н. И. Институт государственного внутреннего и внешнего долга в бюджетном законодательстве Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2012.

[39] Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук.

[40] Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук.

[41] Соколов Е. А. Указ. соч.

[42] Хайхадаева О. Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты : автореф. дис. … д-ра экон. наук. СПб., 2000.

[43] Крохина Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. 2003. № 2. С. 46–48.

деятельности государства[44] и нацелен на распределение денежных средств для финансирования отдельных направлений государственной деятельности[45].

Стоит отметить, что Российская Федерация как публично-правовой субъект является не только должником по обязательствам, которые формируют российский государственный долг, но и кредитором. Внешние долговые требования Российской Федерации определяются нормами бюджетного законодательства и двусторонними соглашениями[46]. Конкретные виды и размеры государственных кредитов — как экспортных, так и финансовых — которые предоставляются другим странам, указываются в приложении к закону о федеральном бюджете на соответствующий период, причем это приложение имеет пометку «секретно»[47].

Государственный кредит является отдельным институтом финансового права, однако очень тесно связан с институтом государственного долга. По мнению ряда отечественных ученых, нормы в области государственного кредита относятся к институту государственных доходов[48].

---

[44] Шохина Э. Х. Государственный кредит в условиях среднесрочного бюджетного планирования // Юрист. 2007. № 11. С. 18–23.

[45] Шохин С. О. Все зависит от того, как считать // Финансовый контроль. 2010. № 2. С. 27–32.

[46] Как правило, межгосударственные соглашения, в рамках которых Российская Федерация выступает кредитором, так же как и соглашения, связанные с привлечением Российской Федерацией внешнего финансирования, не публикуются в полном объеме в открытом доступе. Это обусловлено необходимостью соблюдения режима финансовой и внешнеполитической конфиденциальности, наличием в таких соглашениях условий о порядке расчетов, процентных ставках, механизмах погашения задолженности, а также соображениями защиты экономических интересов государств и стабильности международных финансовых отношений.

Однако из опубликованных в открытом доступе соглашений, в рамках которых Российская Федерация выступает кредитором, можно привести, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении государственного финансового кредита от 21 декабря 2020 г. [Электронный ресурс] // URL: https://docs.cntd.ru/document/573249491, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении государственного финансового кредита от 24 сентября 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=I01400024, а также Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении государственного финансового кредита от 27 марта 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: https://normativ.kontur.ru/document?documentId=251773&moduleId=1.

[47] Цареградская Ю.К. Внешние долговые требования Российской Федерации: особенности правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 4 (161). С. 19-31.

[48] Петрова Г. В. Развитие институтов международного финансового права и формирование института международного кредитного права // Пробелы в российском законодательстве. 2017.

На сегодняшний день рост объемов государственного долга — общемировая тенденция. Ряд авторов в своих работах связывает рост объемов государственного долга с распространением вируса COVID-19[49] в том смысле, что государствам потребовались средства для контроля за эпидемиологической обстановкой, поддержки бизнеса и т.д. Одним из самых простых и эффективных способов быстрого привлечения финансирования являлось осуществление государственных займов путем эмиссии государственных ценных бумаг[50].

Объем внутреннего государственного долга РФ составляет 30,6 трлн руб. (389 млрд долл. США)[51] (по курсу Центрального банка РФ на 1 января 2026 г.)[52]. Объем внешнего государственного долга РФ составляет около 57 млрд долл. США[53]. Таким образом, общий объем государственного долга РФ составляет около 446 млрд долл. США. Для сравнения: в апреле 2024 г. российский государственный долг составлял около 281,6 млрд долл. США, что равно примерно 12 % от ВВП за 2024 г.[54] За 21 месяц государственный долг России вырос более чем на 160 млрд долл., что является рекордным показателем в современной истории страны. Как отмечает Оливье Бланшар, бывший экономический советник и директор исследовательского департамента Международного валютного фонда (далее — МВФ), размер государственного долга с точки зрения экономики

№ 2. С. 218–223.

[49] Gelpern A., Panizza U. Op. cit.

[50] Buchheit L. C., Gulati M. Op. cit.

[51] Таблицы ежемесячных значений объема государственного внутреннего долга Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/internal/structure?id_4=93479-tablitsy_ezhemesyachnykh_znachenii_obema_gosudarstvennogo_vnutrennego_dolga_rossiiskoi_federatsii (дата обращения: 15.01.2026).

[52] 1 долл. США = 78,5 руб. Официальные курсы валюты на заданную дату, устанавливаемые ежедневно [Электронный ресурс] // URL: https://www.cbr.ru/currency_base/ (дата обращения: 15.01.2026).

[53] Структура государственного внешнего долга Российской Федерации на 01.01.2026 [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/structure?id_65=69444-gosudarstvennyi_vneshnii_dolg_rossiiskoi_federatsii_2011-2026_gg. (дата обращения: 15.01.2026).

[54] Росстат повысил оценку роста ВВП РФ в 2024 году до 4,3 % [Электронный ресурс] // URL: https://rspp.ru/events/news/rosstat-povysil-otsenku-rosta-vvp-rf-v-2024-godu-do-43-67fcc10a0da59/#:~:text=Рост%20ВВП%20России%20в%202024,на%20уровне%204%2C5%25 (дата обращения: 05.11.2025).

является небезопасным, когда существует значительный риск того, что при существующей и вероятной будущей политике отношение долга к ВВП будет неуклонно расти, что в какой-то момент приведет к дефолту; конкретной цифры допустимого процентного соотношения государственного долга и ВВП не существует[55].

Объем государственного долга Российской Федерации увеличивается преимущественно за счет роста внутреннего государственного долга, устойчивая тенденция роста которого наблюдается с 2015 г.[56] Основным источником формирования государственного долга являются долговые обязательства по государственным ценным бумагам.

На основании комплексного анализа научных взглядов, а также норм действующего законодательства выделим признаки, характеризующие сущность понятия «государственный долг» как категории финансового права.

Во-первых, государственный долг представляет собой финансовое обязательство, т.е. правоотношение, урегулированное нормами финансового права.

Во-вторых, государственный долг как правоотношение имеет публично-правовой характер. Этот признак определяет в качестве стороны финансового обязательства государство в лице Российской Федерации (субъекта Российской Федерации).

В-третьих, основанием возникновения финансового обязательства государства выступает государственный кредит, что обусловливает наличие взаимной связи между указанными категориями финансового права.

В-четвертых, государственный долг представляет собой юридическую форму финансового обязательства, а также имеет установленную бюджетным законодательством структуру.

---

[55] Blanchard O. Deciding when debt becomes unsafe [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/Deciding-when-debt-becomes-unsafe-Blanchard (дата обращения: 05.11.2025).

[56] Счетная палата рассказала, как вырос госдолг в 2023 году [Электронный ресурс] // URL: https://www.rbc.ru/economics/04/04/2024/660e4a0b9a7947ef1f325529 (дата обращения: 01.04.2025).

В-пятых, государственный долг выступает объектом управления в рамках осуществления финансовой деятельности государства.

Таким образом, с позиции теории финансового права и положений бюджетного законодательства государственный долг следует определять как элемент бюджетной системы государства, представляющий собой публичное финансовое обязательство последнего, закрепленное в установленной законодательством юридической форме, основу возникновения которого представляет государственный кредит, и выступающий объектом управления при осуществлении финансовой деятельности государства.

В российской юридической и экономической науке существует ряд критериев для классификации государственного долга.

В первую очередь отметим наличие такого критерия для классификации, как характер заемщика (субъекта эмиссии). По указанному критерию государственный долг подразделяется на государственный федеральный долг, субфедеральный долг и долг муниципальных образований. Заемщиками соответственно выступают федеральные органы государственной власти — Правительство РФ в лице Министерства финансов РФ, органы государственной власти субъекта и органы власти муниципальных образований.

Каждый бюджетный уровень (федеральный и уровень субъекта) отвечает исключительно по своим обязательствам и не несет никакой ответственности за долги бюджетов других уровней (если только не выступает гарантом)[57]. Федеральный государственный долг Российской Федерации в полном объеме и безусловно обеспечивается всем имуществом, находящимся в федеральной государственной собственности[58].

Вместе с тем, давая определение государственного долга в ст. 6 БК РФ, законодатель использует термин «государственный (муниципальный) долг». При этом выделение в составе понятия «государственный долг» двух видов —

[57] Новожилова Т. Н. Государственный долг Российской Федерации: история становления, современное состояние : учебное пособие. Н. Новгород : ВВАГС, 2007. С. 25.

[58] Петрова Г. В. Финансовое право : учебник. М. : Проспект, 2009. С. 113.

федерального и субфедерального долга возможно выявить только посредством анализа понятия, раскрываемого в указанной статье, где к числу обязательств относятся обязательства, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации. Также обратим внимание на тот факт, что категория «муниципальный долг» как обязательства, принятые на себя муниципальным образованием, упоминается законодателем в скобках после категории «государственный долг». Следовательно, несмотря на то, что по смыслу приведенного в ст. 6 БК РФ определения выделяются три вида долга в зависимости от заемщика, законодательное конструирование термина вызывает определенные вопросы, поскольку понятием «государственный» охватываются сразу два вида долга и муниципальный долг как термин обозначен отдельно. Полагаем, что в целях единообразия смыслового наполнения рассматриваемых категорий обоснованно введение термина «публичный долг» для единого понимания государственного долга, заемщиком по которому выступает Российская Федерация или субъект Российской Федерации.

Правовым основанием для данной классификации является статья 12 Конституции РФ[59], в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации, однако в соответствии со ст. 7 и 10 БК РФ являются составной частью бюджетной системы России. То есть долг, заемщиком по которому выступают муниципальные образования — органы местного самоуправления, не относится к категории публичного долга. Этот вывод подтверждается и структурой гл. 16 БК РФ, где статья 97, устанавливающая основы правового регулирования государственного долга, и статья 100, определяющая структуру муниципального долга, разделены.

В федеративном государстве, каковым является Российская Федерация, муниципальный долг выделяется в отдельную категорию, а в государствах с унитарной формой территориального устройства он также может входить в

[59] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.04.2025).

понятие публичного долга[60]. В российском законодательстве термин «публичный долг» не закреплен.

Вместе с тем в науке финансового права высказываются точки зрения о необходимости выделения категории «публичный долг» в качестве самостоятельной[61]. Так, Е. В. Покачалова в рамках диссертационного исследования предлагает определять содержание рассматриваемой категории широко — как «синтетическую» комплексную категорию, объединяющую такие понятия, как «государственный (федеральный, субфедеральный)» и «муниципальный долг»[62], где заемщиком выступает публично-правовое образование (государство, муниципальное образование).

Терминологические особенности, касающиеся категории «публичный долг», существуют в ряде иностранных государств с федеративной формой территориального устройства. В частности, государственный долг США может быть разделен на две фундаментальные категории: «intragovernmental debt» (внутригосударственный / внутриправительственный долг) и «public debt» (публичный или рыночный долг)[63]. Наиболее близким по значению и корректным переводом понятия «intragovernmental debt» на русский язык является «внутриправительственный долг», поскольку данное понятие представляет собой долговое обязательство, заемщиком по которому выступает Казначейство США (US Treasury), а кредиторами являются другие государственные органы — агентства Правительства США (agencies). Правительственные учреждения США имеют возможность выступать кредиторами Казначейства, так как от налогов они получают больше денежных средств, чем необходимо для формирования годового бюджета, в связи с чем у данных ведомств и агентств появляется возможность

---

[60] Покачалова Е. В. Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категориального аппарата финансового права // Финансовое право. 2010. № 4. С. 19–22 ; Кротова Н. И. Указ. соч.

[61] Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук.

[62] Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. С. 5.

[63] Чувахина Л. Г., Куприянова Л. М. Долговая политика в современных условиях развития мировой экономики // Мир новой экономики. 2022. № 16 (3). С. 85–95.

эффективно инвестировать денежные средства путем предоставления займа Казначейству[64].

Публичный долг (рыночный долг) США составляет более 26 трлн долл. и представляет собой государственные заимствования, кредиторами по которому выступают иностранные правительства, Федеральная резервная система США, правительства штатов, местные органы власти, американские банки и инвесторы, фонды, страховые компании и иные держатели государственных ценных бумаг. Публичный долг США формируется посредством продажи ценных бумаг Казначейства США — казначейских облигаций (treasury securities) и казначейских векселей (treasury bills)[65].

В Российской Федерации категорию «публичный долг» следует рассматривать как синоним понятия «государственный долг», включающего в себя обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Термин «муниципальный долг» следует рассматривать отдельно. Указанный вывод обусловлен необходимостью введения единого критерия, учитывающего не только публично-правовой характер заемщика, но и условия его функционирования.

Вторым критерием для классификации государственного долга выступает период его погашения и обслуживания. По указанному критерию государственный долг подразделяется на капитальный и текущий. Под капитальным государственным долгом понимается сумма выпущенных, но еще не погашенных государственных займов с процентами, которая должна быть полностью выплачена к определенной дате или через определенный срок. Текущий государственный долг — это расходы по выплате доходов кредиторам по государственным обязательствам, срок погашения которых уже наступил. Следует отметить, что отдельные авторы по критерию погашения наряду с капитальным и текущим долгом выделяют также основной долг, который определяется как сумма долговых

---

[64] Who owns the US national debt? [Электронный ресурс] // URL: https://www.thebalance.com/who-owns-the-u-s-national-debt-3306124 (дата обращения: 01.04.2024).

[65] Прокоплюк Ю. Н. Правовое регулирование полномочий государственных органов США по управлению государственным долгом // Финансовое право. 2025. № 2. С. 27–30.

обязательств без учета начисленных на них процентов[66].

В качестве третьего критерия следует выделить срок погашения обязательств. Указанный критерий прямо используется законодателем в п. 3 ст. 98 БК РФ. По сроку погашения обязательств государственный долг может быть классифицирован на краткосрочный (до года), среднесрочный (от двух до пяти лет) и долгосрочный (от пяти лет и более).

Четвертым критерием для классификации выступает валюта заемных средств. По указанному критерию государственный долг подразделяется на внешний и внутренний.

Согласно ст. 6 БК РФ под внешним государственным долгом понимаются долговые обязательства публично-правового образования, возникающие в иностранной валюте. Внутренний государственный долг РФ — это долговые обязательства публично-правового образования, возникающие в валюте Российской Федерации. Таким образом, можно сказать, что в основе разделения российского государственного долга на внутренний и внешний лежит валютный критерий[67].

Однако стоит отметить, что в теории юридической науки также существует точка зрения, в соответствии с которой авторы разделяют государственный долг на внутренний и внешний по признаку резидентства субъекта-кредитора[68].

Данный подход основывается на исторических предпосылках. В 1990-е гг. Россия имела валютный займ, номинированный в иностранной валюте — долларах США, размещенный среди резидентов РФ. Названный займ имел признаки внешнего — по валютному критерию и внутреннего — по критерию резидентства субъекта-кредитора. Резидентский признак закреплялся в Федеральном законе «О

---

[66] Бабич И. В. Классификация государственного долга как элемент формирования эффективной долговой политики государства // Вестник Поволжского института управления. 2011. № 3 (28). С. 158.

[67] Кечайкина Е. М., Бояркина Л. М. Правовое регулирование государственного (муниципального) внешнего долга как института обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 3А. С. 12–19.

[68] См.: Хайхадаева О. Д. Указ. соч. С. 11, 13 ; Корчагин А., Вторыгин Д. Управление внешней задолженностью России // Рынок ценных бумаг. 2000. № 5. С. 21.

государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям»[69], в Договоре о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 04.12.1991[70], а также в ряде иных нормативно-правовых актов[71]. С принятием БК РФ и прямым закреплением валютного критерия в ст. 6 данного Кодекса указанная точка зрения является сугубо теоретической.

В некоторых государствах, например в США, валютный критерий в принципе не может быть использован для классификации видов государственного долга, поскольку все займы осуществляются в национальной валюте — долларе США. США не осуществляют займов в иностранной валюте.

Таким образом, в соответствии с российским законодательством критерием для классификации государственного долга на внутренний и внешний является валюта займа.

Осуществлять государственные внешние займы и заключать договоры о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) вправе Российская Федерация в лице Правительства РФ или уполномоченного им Министерства финансов РФ[72], что также находит свое закрепление в судебной практике[73].

---

[69] Федеральный закон от 26.12.1994 № 76-ФЗ «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3656.

[70] Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 04.12.1991 [Электронный ресурс] // URL: https://base.garant.ru/1118355/ (дата обращения: 01.04.2024).

[71] См.: Правопреемство государственной собственности бывшего Союза ССР. Минск : Исполнительный Секретариат Содружества Независимых Государств, 1996.

[72] П.7 ст.103 БК РФ.

[73] Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2008 № 192-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг”, статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации” и статьи 5 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в

Поскольку государственный долг имеет сложный состав обязательств, бюджетное законодательство определяет структуру государственного долга.

Структура государственного долга (внутреннего и внешнего) РФ закреплена в ст. 98 БК РФ.

Согласно ст. 98 БК РФ в структуру государственного долга России входят:

— долговые обязательства по кредитам, привлеченным РФ от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

— долговые обязательства по государственным ценным бумагам, выпущенным от имени РФ;

— долговые обязательства по бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;

— долговые обязательства по государственным гарантиям РФ;

— долговые обязательства по иным долговым обязательствам, ранее отнесенным на государственный долг РФ.

Государственный долг образуют не все долговые обязательства Российской Федерации, а только те, которые являются объектами правоотношений по государственному кредиту. Выплата процентов и непроцентных доходов по государственным заимствованиям[74], таким образом, не входит в состав государственного долга, так как они являются отдельной формой расходов федерального бюджета (в соответствии со ст. 69 БК РФ).

Отдельным аспектом в изучении государственного долга является анализ его принципов. Фундаментальное исследование в этой области было проведено Ю. К. Цареградской[75], которая рассматривает принципы государственного долга как института финансового права. Важность изучения принципов государственного долга обусловлена необходимостью установления правовых

части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

[74] Крохина Ю. А. Указ. соч.

[75] Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография.

основ регулирования экономической составляющей бюджетных отношений. Вместе с тем для науки финансового права, что также отмечается Ю. К. Цареградской[76], характерно выделение принципов государственного кредита; кроме того, правовые основы установлены не только в отношении государственного долга, но и деятельности по его управлению. В этой связи дальнейшее исследование следует строить на основе взаимосвязи категорий «государственный долг» и «государственный кредит», определяя данную взаимосвязь через призму принципов. Также важным является разделение правовых основ (принципов) государственного долга как финансово-правовой категории и принципов деятельности по управлению государственным долгом.

Государственный долг и государственный кредит — взаимосвязанные институты в рамках бюджетной системы, в связи с чем функции (от лат. functio — исполнение) и принципы института государственного долга соотносятся с функциями и принципами государственного кредита[77].

Взаимосвязь рассматриваемых категорий также подтверждается и научными походами, определяющими государственный кредит как «урегулированные нормами права общественные отношения по поводу получения и предоставления государством денежных средств физическим и юридическим лицам и иным субъектам права, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов (долга перед государством)»[78].

На основе анализа экономической природы государственного кредита в

---

[76] Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография. С. 117.

[77] См.: Артемов Н. М. Развитие законодательства о государственном кредите: сберегательное дело // Теоретические вопросы административного и финансового права в условиях перестройки управления экономикой : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1989. С. 125–140 ; Карташов А. В. Государственный кредит как инструмент реализации регулирующей функции финансов: финансово-правовые аспекты : дис. … канд. юрид. наук. М., 2006 ; Крохина Ю. А. Указ. соч. ; Соловова Е. В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : монография. М. : Проспект, 2015. С. 42−45 ; Хоминич И. П., Саввина О. В. Государственный кредит в условиях финансовой глобализации : учебное пособие. М. : Финансы и статистика ; ИНФРА-М, 2010 ; Хейло Д. Л. Государственный кредит в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 13.

[78] Богданова А. В. Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2017. С. 9–10.

научной литературе выделяются следующие его принципы: добровольность, срочность, возвратность и возмездность[79].

Анализ принципов и функций государственного долга по вышеизложенной причине будет осуществлен в рамках настоящего исследования на основании закрепленных принципов и функций государственного кредита.

Понимание категории «принципы государственного долга», безусловно, должно отражать взаимосвязь с экономической природой отношений государственного кредита, что подтверждается сформулированным в науке финансового права понятием принципов государственного долга[80].

Вместе с тем принципы государственного долга как элемента бюджетной системы представляют собой совокупность основных идей, установок, которые определяют возникновение и функционирование государственного долга как публичного финансового обязательства государства, а также основу управления государственным долгом при осуществлении финансовой деятельности государства. В этом отношении принципы государственного долга могут быть классифицированы на общие и специальные — в зависимости от сферы распространения в системе финансового права, а также на правовые и обоснованные экономическими требованиями — в зависимости от содержания. Следует отметить, что принципы государственного долга соответствуют конституционным принципам, которые закреплены в Конституции РФ.

Общие принципы являются основополагающими для всех институтов финансового права. К общим принципам государственного долга относятся следующие:

— принцип федерализма. Данный принцип является одним из основных конституционных принципов. Установление основ федеральной финансовой политики, финансовое, валютное и кредитное регулирование относятся к ведению федерального центра (ст. 71–73 Конституции РФ);

---

[79] См., в частности: Карпов С. С. Финансово-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

[80] Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография. С. 117.

— принцип законности. Российская Федерация — правовое государство (ст. 1 Конституции РФ). Все участники финансово-правовых отношений обязаны соблюдать правовые нормы;

— принцип единства экономического пространства. На всей территории Российской Федерации функционируют единые механизмы регулирования экономики, основанные на принципах свободного рынка, единой налоговой, денежно-кредитной, валютно-финансовой, торговой и таможенной политики, обеспечивающей свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы[81]. Следует отметить, что в последние годы принцип единства экономического пространства активно развивается не только в границах территории России, но и в рамках Евразийского экономического союза;

— принцип прозрачности. Данный принцип применим к любому элементу бюджетной системы РФ и предполагает доступность и открытость информации о государственном долге;

— принцип достоверности. Все расчеты в рамках бюджетной системы в целом и в рамках института государственного долга в частности являются достоверными и надежными;

— принцип плановости. Деятельность по привлечению государственных займов и их обслуживанию осуществляется в рамках официально утвержденного графика — плана. Вся финансовая деятельность РФ как публично-правового субъекта является спланированной. Государственные органы разрабатывают бюджет на определенный временной период, а также программы осуществления заимствований, например программы государственных внутренних и внешних заимствований.

Определяя государственный долг как элемент бюджетной системы государства, также следует отметить, что к числу общих принципов государственного долга, наряду с обозначенными, следует отнести и согласование его правовых основ с ключевыми принципами бюджетной системы государства,

---

[81] Митрофанов А. В. Единство экономического пространства: подходы к трактовке и содержание понятия // Вестник Пензенского государственного университета. 2013. № 2. С. 46.

обозначенными в ст. 28 БК РФ.

К специальным принципам государственного долга можно отнести следующие:

— принцип добровольности. Данный принцип применительно к институту государственного долга закреплен в ст. 75 Конституции РФ и предполагает, что все государственные займы осуществляются исключительно на добровольной основе;

— принцип возвратности. Денежные средства, выданные в долг, должны быть возвращены кредитору. В соответствии со ст. 102 БК РФ долговые обязательства РФ обеспечиваются всем находящимся в собственности РФ имуществом, составляющим казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета. То есть государство гарантирует возвратность денежных средств своим имуществом. Гарантия возврата долга имуществом иногда выделяется в науке финансового права в отдельный принцип — принцип обеспеченности государственного долга[82];

— принцип срочности. Как упоминалось ранее, в соответствии со ст. 98 и 99 БК РФ долговые обязательства могут быть кратко-, средне- и долгосрочными. Государство устанавливает конкретные сроки, в которые оно обязуется погасить долговые обязательства;

— принцип возмездности. Данный принцип предполагает, что все государственные займы осуществляются на возмездной основе. Названный принцип прямо закреплен в п. 1 ст. 119 БК РФ: при обслуживании государственного долга выплачиваются доходы по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта за счет средств соответствующего бюджета. Однако некоторые элементы государственного долга, например государственные гарантии, не предполагают возмездности — это связано с тем, что их основное предназначение заключается в решении социально-экономических задач в определенной отрасли[83].

---

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

[83] См.: постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской

Принципы управления государственным долгом следует рассматривать в числе специальных принципов государственного долга. Данный вывод обусловлен тесной связью функций государственного долга с принципами управления государственным долгом.

В юридической литературе выделяются следующие функции государственного долга:

— фискальная. Основной целью государства при привлечении займа является приобретение дополнительных средств для финансирования расходов;

— распределительная. Данная функция позволяет перераспределить экономические ресурсы с целью их наиболее эффективного применения. Например, при осуществлении государственного займа путем выпуска государственных ценных бумаг государство получает доступ к денежным средствам, полученным от физических и юридических лиц, что позволяет ему более эффективно их использовать, а кредиторам в результате получать доход;

— регулирующая. Государство выступает экономическим регулятором, увеличивает и уменьшает стоимость заемных средств, что является механизмом проведения монетарной политики;

— контрольная. Государство полностью контролирует использование денежных средств, привлеченных в рамках государственного займа;

— стимулирующая. В результате привлечения государственного займа у государства появляются денежные средства для развития производственных сфер, вследствие чего возможен общий экономический подъем.

Этот вывод подтверждает научное понимание управления государственным долгом как «финансовой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти и уполномоченных ими организаций по финансовому прогнозированию, планированию, проведению финансовых

Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона “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” и статьи 116 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2007 год” в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

долговых операций, финансовому учету и контролю государственного долга»[84]. В этом контексте установление содержания принципов деятельности по управлению государственным долгом тесно связано с определением основ деятельности органов государства, осуществляющих соответствующие функции[85]. Таким образом, государственный долг является важнейшим элементом финансовой системы государства, содержательно представляя собой единство юридической формы и содержания в виде долговых обязательств государства. В правовой науке государственный долг рассматривается, как правило, в качестве элемента бюджетной системы государства. В этом отношении структура государственного долга, определенная бюджетным законодательством, раскрывает состав долговых обязательств, составляющих содержание категории «государственный долг» как элемента бюджетной системы государства.

В настоящем параграфе было определено понятие государственного долга, закрепленное в российском законодательстве, сформулированы основные критерии классификации государственного долга, рассмотрено соотношение понятий «государственный долг» и «государственный кредит», выявлены принципы и функции государственного долга (по аналогии с государственным кредитом).

Это важно в контексте проводимого исследования, поскольку определение терминов, на основе которых будет строиться дальнейший правовой анализ, является необходимым условием выполнения диссертационной работы.

§ 1.2. Источники правового регулирования государственного долга РФ

Институт государственного долга представляет собой сложную правовую

---

[84] Прошунин М. М. Указ. соч. С. 10.

[85] Руководящие принципы управления государственным долгом, разработанные совместно МВФ и Всемирным банком, можно найти на интернет-сайтах МВФ и Всемирного банка. URL: http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15113.0 (дата обращения: 01.04.2024).

концепцию. Это обусловлено пониманием государственного долга как элемента бюджетной системы государства, который, с одной стороны, является публичным финансовым обязательством государства, закрепленным в установленной законодательством юридической форме, основу возникновения которого представляет государственный кредит, с другой стороны, выступает объектом управления при осуществлении финансовой деятельности государства.

Правовое регулирование государственного долга в Российской Федерации осуществляется совокупностью нормативных и договорных источников, различающихся по юридической силе и предмету регулирования. Комплексный характер отношений, возникающих в сфере государственных заимствований, обслуживания и погашения долговых обязательств, обусловливает необходимость систематизации соответствующих источников правового регулирования и определения их соотношения.

В отличие от ряда иностранных государств, например Германии (основные положения, регулирующие государственный долг, содержатся в ст. 109, 115 и 143d Основного закона ФРГ)[86], США (разд. 8 ст. I Конституции США)[87], Испании (ст. 135 Конституции Испании)[88] и др., в Конституции РФ правовое регулирование института государственного долга прямо не упоминается, однако определены правовые основы, в рамках которых функционирует вся российская финансовая система, в том числе вышеупомянутый институт.

С позиции системного подхода исследование правового регулирования государственного долга предполагает анализ как предмета правового регулирования, то есть круга общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением государственных заимствований, управлением и обслуживанием государственного долга, так и метода соответствующего правового регулирования.

---

[86] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Электронный ресурс] // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html (дата обращения: 01.04.2024).

[87] The United States Constitution [Электронный ресурс] // URL: https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text (дата обращения: 01.04.2024).

[88] The Spanish Constitution [Электронный ресурс] // URL: https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40001-consolidado.pdf (дата обращения: 01.04.2024).

Кроме того, исследование нормативной основы государственного долга требует сопоставления действующего законодательства с пониманием государственного долга как элемента бюджетной системы Российской Федерации.

Как было установлено ранее, государственный долг представляет собой элемент бюджетной системы и связан с возникновением публичных финансовых обязательств государства, основанных на механизме государственного кредита и закрепленных в предусмотренной законодательством юридической форме. В этой связи правовое регулирование государственного долга носит преимущественно публично-правовой характер и основывается на принципах бюджетного и финансового права. Одновременно институт государственного долга затрагивает и общеправовые конституционные начала, обеспечивающие функционирование финансовой системы государства.

Существенное значение в рассматриваемой сфере имеют конституционные гарантии единства экономического пространства, свободного перемещения денежных средств, свободы экономической деятельности, а также признания и равной защиты различных форм собственности[89]. Указанные положения Конституции РФ формируют правовую основу устойчивого функционирования бюджетной системы и обеспечивают возможность осуществления государством долговой деятельности.

Кроме того, важными в данном контексте являются нормы Конституции РФ, разграничивающие компетенцию Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в финансовой сфере. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ управление государственным долгом относится к ведению Российской Федерации. Кроме того, конституционный принцип соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству исключает возможность установления субъектами Российской Федерации самостоятельного регулирования государственного долга, противоречащего федеральным нормам.

Конституция РФ также закрепляет основы правового регулирования

[89] Статья 8 Конституции РФ.

государственных заимствований. В частности, ч. 4 ст. 75 Конституции РФ устанавливает, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Тем самым Конституция РФ закрепляет принцип добровольности государственных заимствований и относит регулирование вопросов выпуска государственных займов к исключительной компетенции Российской Федерации. В свою очередь, ст. 104 Конституции РФ предусматривает обязательное наличие заключения Правительства РФ при внесении в Государственную Думу законопроектов о выпуске государственных займов, что обусловлено полномочиями Правительства РФ по исполнению федерального бюджета и управлению государственными финансами[90].

Следующий уровень в системе источников правового регулирования государственного долга занимают федеральные конституционные законы, конкретизирующие конституционные положения и определяющие правовой статус и полномочия органов государственной власти, участвующих в управлении государственным долгом. Существенное значение в рассматриваемой сфере имеет Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»[91], закрепляющий полномочия Правительства РФ по управлению государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации.

Далее в системе источников правового регулирования государственного долга следуют федеральные законы, регулирующие отдельные аспекты долговой деятельности государства. Именно на уровне федерального законодательства осуществляется детальная регламентация отношений, связанных с государственными заимствованиями, управлением и обслуживанием государственного долга, предоставлением государственных гарантий и осуществлением финансового контроля. При этом кодексы в системе российского законодательства не образуют самостоятельного вида нормативных правовых

---

[90] Ст. 119, ст.154 БК РФ

[91] Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

актов, а представляют собой кодифицированные федеральные законы, отличающиеся комплексным и системным характером регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Как было упомянуто ранее, основным кодифицированным нормативно-правовым актом, регулирующим институт государственного долга в России, является Бюджетный кодекс, в частности гл. 14 «Государственный (муниципальный долг)» и гл. 14.1 «Эмиссия и обращение государственных (муниципальных) ценных бумаг».

Следует отметить, что до принятия БК РФ в нынешней редакции регулирование государственного долга осуществлялось следующими федеральными законами: Законом РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации»[92] и Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»[93]. Однако затем законодатель внес существенные изменения в систему нормативно-правовых актов, в связи с чем основные нормы, регулирующие государственный долг в России теперь кодифицированы и закреплены в БК РФ. Принятие кодифицированного источника финансового и бюджетного права имело большое значение для правовой системы России.

Нормативно-правовая база, регулирующая государственный долг, состоит из законодательных актов, закрепляющих нормы о каждом конкретном структурном элементе государственного долга. Однако из всех элементов государственного долга, перечисленных в ст. 98 БК РФ, только правовое регулирование государственных ценных бумаг, выпущенных от имени Российской Федерации, осуществляется рядом отдельных нормативно-правовых актов, которые закрепляют основы функционирования рынка ценных бумаг, положение инвесторов и заемщиков, а также иные нормы. Правовое регулирование остальных

---

[92] Закон РФ от 13.11.1992 № 3877-I «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» // Российская газета. 30.12.1992. № 279 (утратил силу с 01.01.2000 — Федеральный закон от 09.07.1999 № 159-ФЗ).

[93] Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

элементов российского государственного долга осуществляется преимущественно в рамках БК РФ, федеральных законов о бюджете[94] на очередной финансовый период и приложений к нему.

Общие вопросы, связанные с выпуском и обращением ценных бумаг, в том числе государственных ценных бумаг, регулируются Гражданским кодексом РФ[95] (далее — ГК РФ).

Фактическое приобретение государственных ценных бумаг с правовой точки зрения представляет собой договор государственного займа, который, по существу, регулируется главой 42 «Заем и кредит» части второй ГК РФ. В соответствии со ст. 817 ГК РФ договор государственного займа представляет собой добровольный договор, по которому Российская Федерация осуществляет займ денежных средств у заемщика — физического или юридического лица путем приобретения таким лицом государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг (государственные облигации являются удостоверением прав займодавца).

Приобретение суверенных еврооблигаций Российской Федерации с гражданско-правовой точки зрения также представляет собой разновидность договора государственного займа, предусмотренного ст. 817 ГК РФ. Заключение такого договора осуществляется посредством приобретения инвестором государственных ценных бумаг, удостоверяющих право их владельца на получение от Российской Федерации номинальной стоимости облигации и предусмотренного дохода. Вместе с тем отношения, возникающие при выпуске и обращении государственных еврооблигаций, обладают комплексной правовой природой, поскольку регулируются не только нормами гражданского законодательства о займе, но и нормами бюджетного, валютного, финансового и международного права. Кроме того, специфика еврооблигаций обусловлена использованием иностранной финансовой инфраструктуры и применением иностранного права к

---

[94] 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, II, III). Ст. 8657.; Федеральный закон от 30.11.2024 N 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. IV). Ст. 7410.

[95] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

отдельным элементам эмиссионной документации.

Выпуск и обращение государственных ценных бумаг в России регулируются Федеральным законом «О рынке ценных бумаг»[96]. Этот нормативно-правовой акт систематизировал терминологию, классифицировал виды ценных бумаг, а также внес ясность в деятельность рынка государственных ценных бумаг. Основной особенностью данного Закона является то, что его положения распространяются не только на эмиссионные, но и на государственные и муниципальные ценные бумаги. Данный законодательный акт содержит положения, которые касаются регулирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, определения статуса саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг, а также информационного обеспечения рынка ценных бумаг.

Значительное место в системе источников правового регулирования государственного долга занимают подзаконные нормативные правовые акты. Эти акты принимаются в развитие положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов и направлены на конкретизацию механизма реализации полномочий органов государственной власти в сфере долговой деятельности государства. К числу таких актов относятся указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты Министерства финансов РФ и Банка России. Посредством подзаконного регулирования определяются процедурные и организационные вопросы осуществления государственных заимствований, выпуска и обращения государственных ценных бумаг, обслуживания и учета государственного долга.

Указы Президента Российской Федерации принимаются по вопросам реализации внутренней и внешней финансовой политики государства и могут определять основные направления государственной политики в сфере финансовой стабильности, государственного управления и обеспечения экономической безопасности. В отдельных случаях указы Президента регулируют вопросы, связанные с исполнением долговых обязательств Российской Федерации,

---

[96] Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

порядком осуществления расчетов с иностранными кредиторами, а также функционированием финансовой инфраструктуры в условиях ограничительных мер[97].

Постановления Правительства Российской Федерации принимаются в целях реализации федеральных законов и указов Президента РФ и регулируют практические вопросы управления государственным долгом. К числу таких вопросов относятся порядок осуществления государственных заимствований, утверждение условий выпуска и обращения государственных ценных бумаг, предоставление государственных гарантий, порядок обслуживания и погашения долговых обязательств, а также организация взаимодействия органов государственной власти и уполномоченных финансовых организаций[98]. Распоряжения Правительства РФ, как правило, носят индивидуальный или организационно-распорядительный характер и принимаются по вопросам текущего управления государственными финансами и долговыми

---

[97] Например, Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 10. — Ст. 1472.

Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2022 № 394 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 26. — Ст. 4461.

Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2023 № 138 «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 10. — Ст. 1662.

Указ Президента Российской Федерации от 09.09.2023 № 665 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и иных обязательств по иностранным ценным бумагам» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 37. — Ст. 6814.

Указ Президента Российской Федерации от 08.08.2024 № 677 «О дополнительных мерах по исполнению перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2024. — № 33 (ч. II). — Ст. 5153.

[98] Например, Постановление Правительства РФ от 10.09.2019 №709 «О предоставлении государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым акционерным обществом «РОСНАНО» // Собрание законодательства РФ, 2010, №39, ст. 4968.

обязательствами[99].

Нормативные правовые акты Министерства финансов Российской Федерации занимают центральное место в системе подзаконного регулирования государственного долга, поскольку именно Минфин России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, долговой и финансовой деятельности государства. Посредством приказов, инструкций и иных актов Министерства финансов определяются порядок эмиссии государственных ценных бумаг, правила ведения государственного долгового учета, механизмы осуществления выплат по государственным обязательствам, а также особенности взаимодействия с участниками финансового рынка[100].

Нормативные акты Банка России регулируют вопросы денежно-кредитного и расчетного обеспечения операций, связанных с государственным долгом. Банк России как мегарегулятор финансового рынка и генеральный агент по обслуживанию государственного внутреннего долга устанавливает правила осуществления расчетов по операциям с государственными ценными бумагами, депозитарного учета, клиринговой деятельности, а также порядок функционирования финансовой инфраструктуры, обеспечивающей размещение, обращение и погашение государственных долговых обязательств[101].

---

[99] Например, Распоряжение Правительства РФ от 04.12.2018 №2684-р «О предоставлении в 2018 году государственной гарантии Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств акционерного общества «РОСНАНО» по выплате номинальной стоимости облигаций» // Собрание законодательства РФ, 17.12.2018, №51, ст. 8035.

[100] Например, Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22.05.2015 № 80н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с индексируемым номиналом» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=64716&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&page_4=1.

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 05.09.2024 № 388 «О замещении в 2024 году государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/npa/external?id_57=308553-prikaz_minfina_rossii_ot_05.09.2024__388_o_zameshchenii_v_2024_godu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_rossiiskoi_federatsii_nominalnaya_stoimost_kotorykh_ukazana_v_inostrannoi_valyute.

[101] Например, Положение Банка России от 19 декабря 2019 г. № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг» // Вестник Банка России. 2020. № 14.

Положение Банка России от 13 мая 2016 г. № 542-П «О требованиях к осуществлению клиринговой деятельности» // Вестник Банка России. 2016. № 62.

В отдельную группу источников правового регулирования государственного долга Российской Федерации следует выделить международные договоры Российской Федерации. Особое место указанных актов обусловлено тем, что значительная часть отношений, связанных с внешними государственными заимствованиями, предоставлением государственных кредитов, а также участием Российской Федерации в международных финансовых организациях, возникает именно в рамках международно-правового взаимодействия.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и обладают приоритетом по отношению к федеральному законодательству. Вместе с тем после внесения изменений в Конституцию РФ в 2020 г. особое значение приобрели положения ст. 79 Конституции РФ, в соответствии с которыми решения межгосударственных органов, принятые на основании международных договоров Российской Федерации, а также положения международных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению на территории Российской Федерации. Таким образом, международные договоры, регулирующие вопросы государственного долга, не должны противоречить Конституции РФ, обладающей высшей юридической силой в национальной правовой системе.

К числу международно-правовых источников в сфере государственного долга относятся межправительственные кредитные соглашения, соглашения с международными финансовыми организациями, договоры об урегулировании задолженности, а также соглашения, определяющие участие Российской Федерации в международных финансовых институтах. В частности, существенное значение в современных условиях имеет Соглашение о Новом банке развития[102],

---

Положение Банка России от 1 июня 2020 г. № 732-П «О платежной системе Банка России» // Вестник Банка России. 2020. № 68.

Указание Банка России от 16 ноября 2021 г. № 5991-У «О порядке ведения депозитарного учета эмиссионных ценных бумаг» // Вестник Банка России. 2022. № 7.

[102] Соглашение о Новом банке развития (дата подписания 15.07.2014) // Бюллетень международных договоров март 2016, №3, стр. 3 - 44, Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 07.07.2015; Федеральный закон от 09.11.2020 № 359-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Новым банком

формирующее правовую основу взаимодействия Российской Федерации с Новым банком развития в сфере внешних государственных заимствований.

Особенностью международных договоров в рассматриваемой сфере является сочетание публично-правовой природы соответствующих отношений с финансово-договорными механизмами реализации долговых обязательств. Указанные акты определяют правовой статус Российской Федерации как участника международных долговых отношений, регулируют порядок привлечения внешнего финансирования, исполнения долговых обязательств и взаимодействия с иностранными государствами и международными финансовыми организациями. В качестве примеров договорных источников можно привести: кредитные соглашения с иностранными государствами, соглашения о предоставлении государственных гарантий, агентские соглашения между Министерством финансов РФ, Банком России и ВЭБ.РФ, а также эмиссионная документация по государственным ценным бумагам.

Таким образом, правовое регулирование государственного долга Российской Федерации осуществляется значительным количеством нормативных правовых актов различной юридической силы, образующих комплексную и многоуровневую систему регулирования. Нормы, регулирующие государственный долг, содержатся практически на всех уровнях российского законодательства — от конституционных положений до подзаконных и договорных источников : конституционные нормы закрепляют основы финансовой системы государства; федеральные конституционные законы регулируют компетенцию органов публичной власти и организацию государственного управления; бюджетное законодательство определяет порядок осуществления государственных заимствований, управления и обслуживания государственного долга; гражданское законодательство и законодательство о рынке ценных бумаг регулируют отдельные имущественные и организационные аспекты долговых отношений; международные договоры — отношения, возникающие в сфере внешних

развития о размещении Евразийского регионального центра Нового банка развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7203.

государственных заимствований и взаимодействия с международными финансовыми организациями; подзаконные нормативные правовые акты обеспечивают конкретизацию и практическую реализацию механизмов управления государственным долгом.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 2.1. Государственные органы, осуществляющие полномочия по управлению государственным долгом РФ. Методы управления государственным долгом

Государственный долг как неотъемлемая часть кредитно-финансовых отношений требует управления уполномоченными органами государства. Понятие «управление государственным долгом» прямо определено в законе[103] и является объектом научного исследования.

Нормативное понимание рассматриваемой деятельности детализируется[104] путем выделения четырех основных этапов управления государственным долгом:

1) этап «планирование долга»[105], содержанием которого выступает деятельность уполномоченных субъектов по определению объема, сроков и форм будущих заимствований исходя из плановых показателей бюджета, объема, структуры и стоимости обслуживания долга, а также конъюнктуры долгового рынка;

2) этап «привлечение заемных ресурсов» проводится на основе анализа рисков и предполагаемой стоимости долга и заключается в осуществлении

---

[103] В соответствии со ст. 101 БК РФ под управлением государственным долгом понимается «деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключающих их неисполнение».

[104] Рекомендации Министерства финансов РФ от 18.12.2015 «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики» [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=104993&ysclid=lw592yiaml896523068 (дата обращения: 02.12.2024).

[105] Здесь и далее наименование этапов приводится в соответствии с терминологией, принятой в Рекомендациях Министерства финансов РФ от 18.12.2015 «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики».

заимствований и проведении операций с долговыми обязательствами;

3) этап «активное управление долгом», содержанием которого является деятельность по «разработке и внедрению комплекса мер по минимизации рисков государственных долговых обязательств и стоимости обслуживания государственного долга»[106];

4) этап «обслуживание и погашение долга», в рамках которого осуществляются текущий учет госдолга и погашение долговых обязательств.

Таким образом, с позиции нормативного регулирования управление государственным долгом рассматривается как деятельность уполномоченных органов, предполагающая поэтапную реализацию мер по управлению государственными долговыми обязательствами.

С позиции науки финансового права основные научные позиции относительно содержания категории «управление государственным долгом» сводятся к ее рассмотрению в двух основных смыслах: широком и узком[107].

В широком смысле категория «управление государственным долгом» рассматривается как направление кредитно-денежной политики государства в целом. Так, С. О. Шохин под управлением долгом понимает «процесс разработки и выполнения стратегии управления задолженностью государства, которая должна позволять привлекать необходимые суммы финансирования, выполнять целевые установки Правительства в отношении степени риска и затрат, а также решать любые другие задачи, поставленные в области управления государственным долгом»[108]. Деятельность по «управлению государственным долгом является составной частью бюджетной политики»[109]. При этом «основной целью управления

---

[106] Рекомендации Министерства финансов РФ от 18.12.2015 «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики».

[107] Бусыгина И. А. Управление государственным долгом: теория, содержание и методы // Экономические науки. 2012. № 88. С. 71.

[108] Шохин С. О. Правовое обеспечение финансового контроля в области государственных заимствований [Электронный ресурс] // URL: https://xn----7sbbigfb2afofyenmkgq1cxevdua.xn--p1ai/files/FS/Soderjanie/FS-14/II/Shohin.pdf (дата обращения: 02.12.2024).

[109] Табачков Н. И. Аналитическая записка «Анализ системы управления государственным долгом Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: https://ach.gov.ru/checks/analiz-sistemy-upravleniya-gosudarstvennym-dolgom-rossiyskoy-federatsii?ysclid=luti9htgk7481519316 (дата обращения: 02.12.2024).

государственным долгом является обеспечение удовлетворения потребностей органов государственного управления в финансировании и выполнение их обязательств по платежам при минимально возможных затратах с разумной степенью риска»[110].

В позиции МВФ и Всемирного банка также представлено широкое понимание управления государственным долгом как «процесса разработки и выполнения стратегии управления задолженностью органов государственного управления»[111].

Иными словами, в широком смысле категория «управление государственным долгом» рассматривается как направление государственной финансовой политики[112].

В узком смысле управление государственным долгом понимается как комплекс[113] или набор[114] правительственных мер, которые взаимосвязаны[115] и направлены на реализацию деятельности по достижению целей кредитно-денежной политики по эффективному регулированию долговых обязательств государства.

И. А. Бусыгина определяет «управление государственным долгом» как конкретные мероприятия по размещению долговых обязательств, обслуживанию и погашению задолженности[116].

Таким образом, определение понятия «управление государственным долгом» не является единообразным и не совпадает с законодательным подходом, в том

---

[110] Брагинская Л. С. Государственный долг: анализ системы управления и оценка ее эффективности. М. : Университетская книга, 2020.

[111] Наставления по управлению государственным долгом (подготовлены сотрудниками Международного валютного фонда и Всемирного банка, 21.03.2001) [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/rus/pdebtr.pdf (дата обращения: 02.12.2024).

[112] Романцова Т. В. Управление государственным долгом России в интересах обеспечения национальной безопасности в условиях цифровизации : дис. … д-ра экон. наук. Владимир, 2022.

[113] Бекмурзаев И. Д., Хажмерадов З. Д., Хажмурадова С. Д. Сущность, методы и проблемы управления внешним государственным долгом // Гуманитарный научный журнал. 2020. № 1. С. 11–18.

[114] Хоминич И. П., Саввина О. В. Указ. соч.

[115] Селезнев А. З. Государственный долг и внешние активы / под ред. В. Ю. Катасонова. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 84.

[116] Бусыгина И. А. Указ. соч. С. 71.

числе в вопросе выделения указанных выше этапов[117]. Вместе с тем определение понятия «управление» через категорию «деятельность» видится оптимальным, поскольку согласуется с принятым в науке финансового права содержанием категории «финансовая деятельность»[118].

В науке финансового права существует позиция, высказанная М. М. Прошуниным[119], в соответствии с которой «управление госдолгом» рассматривается как финансовая деятельность. Управление государственным долгом как финансовая деятельность доктринально включается в общую систему управления финансами государства и осуществляется в том числе с целью обеспечения единства финансовой системы[120], составляющей частью которой является и бюджетная система[121]. В этой связи целесообразной видится необходимость уточнить п. 1 ст. 101 БК РФ и определить управление государственным долгом как финансовую деятельность уполномоченных органов.

Опираясь на позицию Е. Ю. Грачевой о том, что «финансовая деятельность как процесс управления сводится к осуществлению управленческого цикла, который, в свою очередь, подразделяется на стадии, каждая из которых есть функция управления»[122], представляется рациональным закрепить в нормативном определении понятия «управление госдолгом» содержание и характер рассматриваемой финансовой деятельности. Указание в действующей редакции п. 1 ст. 101 БК РФ на цели (направленность) деятельности вносит неясность: такие цели, как «обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных долговых

---

[117] См., в частности: Макейкина С. М., Кудряшова М. Ю. Управление государственным долгом: существующие проблемы и пути их решения // Вектор экономики. 2017. № 8 (14). С. 17–23.

[118] См., в частности: Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 57.

[119] Прошунин М. М. Указ. соч.

[120] Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления. С. 58.

[121] См., в частности: Пешкова Х. В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 5.

[122] Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления. С. 59.

обязательств, минимизация расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств, исключающих их неисполнение», фактически являются содержанием основных этапов финансовой деятельности по управлению госдолгом.

Цель управления государственным долгом тождественна цели бюджетной политики государства в определенный период[123]. Обоснованным видится изложение п. 1 ст. 101 БК РФ в следующей редакции: «Под управлением государственным (муниципальным) долгом понимается финансовая деятельность уполномоченных органов государственной власти (органов местного самоуправления), которая включает в себя определение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных (муниципальных) долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств в соответствии с направлениями бюджетной политики, определенными в соответствии со статьей 165 настоящего Кодекса».

Финансовая деятельность по управлению госдолгом осуществляется государственными органами посредством реализации их полномочий, закрепленных в нормативно-правовых актах.

Полномочия по управлению государственным долгом РФ (должником по которому выступает Российская Федерация как публично-правовой субъект) «возложены на органы различных ветвей государственной власти и специализированные финансовые организации»[124].

Поскольку рассматриваемая деятельность является составной частью финансово-бюджетной политики государства в целом, целесообразно провести анализ полномочий органов, осуществляющих полномочия в рассматриваемой сфере, с учетом их функций и системного характера указанной деятельности. Так,

---

[123] См., в частности: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России) [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP__2024-2026.pdf?ysclid=lw96dwjnu540345879 (дата обращения: 15.01.2025).

[124] Финансовое право : учебник для вузов / под ред. Е. М. Ашмариной. С. 266.

по мнению О. Н. Мисько, управление государственным долгом следует разделять на стратегическое и оперативное[125].

В рамках настоящего диссертационного исследования представляется целесообразным использовать подход, основанный на последовательном анализе системы субъектов управления государственным долгом через соотношение «государственный орган — его функции и полномочия». Такой способ изложения позволяет наиболее полно раскрыть компетенцию каждого участника рассматриваемых правоотношений, определить его место в механизме управления государственным долгом, а также выявить функциональные связи между отдельными органами и направлениями их деятельности.

Президент Российской Федерации — определяет общие направления государственной политики в сфере управления государственным долгом. В соответствии со ст. 80 и 83 Конституции РФ Президент РФ координирует деятельность органов государственной власти, формирует систему федеральных органов исполнительной власти, представляет кандидатуру Председателя Банка России[126], а также обращается с ежегодными посланиями Федеральному Собранию РФ[127], затрагивающими вопросы бюджетной и долговой политики государства. Указанные полномочия свидетельствуют о том, что Президент РФ осуществляет преимущественно стратегическое управление государственным долгом, определяя основные направления долговой политики государства и обеспечивая согласованное функционирование органов, участвующих в управлении государственными заимствованиями и исполнении долговых обязательств Российской Федерации.

---

[125] Мисько О. Н. Внутренний государственный долг: эволюция форм и методов его управления в России в период конца XVIII — начала XX веков : автореф. дис. … д-ра экон. наук. СПб., 2003.

[126] См., в частности: Президент РФ внес в ГД кандидатуру Эльвиры Набиуллиной для назначения на должность Председателя ЦБ [Электронный ресурс] // URL: http://duma.gov.ru/news/53739/ (дата обращения: 02.12.2024).

[127] Послание Президента Российской Федерации от 29.02.2024 (Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации) [Электронный ресурс] // URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50431 (дата обращения: 02.12.2024).

Федеральное Собрание Российской Федерации (обе палаты) — осуществляет законодательное регулирование отношений, связанных с государственным долгом. В соответствии со ст. 106 Конституции РФ федеральные законы по вопросам федерального бюджета, финансового, валютного и кредитного регулирования, а также государственного долга подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации. Кроме того, в рамках бюджетного процесса Федеральное Собрание принимает федеральный закон о федеральном бюджете и утверждает отчет о его исполнении (ст. 153 БК РФ).

Государственная Дума Российской Федерации — реализует контрольные полномочия в рамках бюджетного процесса. В соответствии со ст. 264.10 БК РФ Государственная Дума рассматривает и утверждает годовой отчет об исполнении федерального бюджета, представляемый Правительством РФ, что позволяет осуществлять парламентский контроль за состоянием государственного долга и эффективностью долговой политики государства.

Правительство Российской Федерации — согласно п. 2 ст. 101 БК РФ именно Правительство РФ управляет государственным долгом Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Правительство РФ осуществляет непосредственное управление внутренним и внешним государственным долгом[128], в том числе вносит в Государственную Думу проект федерального бюджета и отчет о его исполнении, готовит заключения на законопроекты, предусматривающие выпуск государственных займов или изменение финансовых обязательств государства. К стратегическим полномочиям Правительства РФ относится также внесение законопроектов, регулирующих вопросы управления государственным долгом[129].

---

[128] Финансовое право : учебник для вузов / под ред. Е. М. Ашмариной. С. 267.

[129] Законопроект № 609452-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и

Министерство финансов Российской Федерации — является уполномоченным органом Правительства РФ по управлению и обслуживанию государственного долга, а также эмитентом государственных ценных бумаг[130]. Министерство финансов РФ осуществляет управление государственным долгом в установленном порядке, реализуя соответствующие бюджетные полномочия[131]. Основным структурным подразделением Министерства финансов РФ, обеспечивающим реализацию данных функций, выступает Департамент государственного долга и государственных финансовых активов.

Банк России — осуществляет обслуживание государственного долга и выполняет функции генерального агента Правительства РФ[132]. В соответствии со ст. 119 БК РФ Банк России реализует функции генерального агента (агента) Правительства РФ по обслуживанию долговых обязательств Российской Федерации, их размещению, выкупу, обмену и погашению на основе агентских соглашений, заключенных с Министерством финансов РФ, а также осуществляет иные полномочия, которые позволяют Банку России определять стоимость, состояние и рынок государственных внутренних заимствований, включая способность государства обслуживать и погашать государственный долг. Его действия «по защите и обеспечению устойчивости рубля, развитию и укреплению банковской системы, развитию финансового рынка и обеспечению его стабильности, а также стабильности и развитию национальной платежной системы имеют ключевое значение»[133].

В условиях реализации санкционных рисков Банк России принял комплекс мер, направленных на обеспечение устойчивости финансовой системы и

муниципальных ценных бумаг”» [Электронный ресурс] // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/609452-7?ysclid=lwaxftmavc706055522 (дата обращения: 02.12.2024).

[130] Пункты 5.3.14, 5.3.16 Постановления Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации».

[131] Пункты 5.3.14, 5.3.16 Постановления Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации».

[132] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

[133] Хоменко Е. Г. Банк России в национальной платежной системе РФ // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 76–83.

стабильности рынка государственных заимствований, систематизировав соответствующие нормативные акты и конкретные антикризисные меры в специальном документе «Меры Банка России по стабилизации ситуации на финансовом рынке в условиях реализации санкционных рисков». В указанном документе были подробно отражены принятые Банком России регуляторные послабления, меры поддержки ликвидности кредитных организаций, ограничения валютных операций и трансграничного движения капитала, особенности функционирования платежной системы, рынка ценных бумаг и финансовой инфраструктуры в условиях санкционного давления[134].

Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» представляет собой специализированный государственный финансовый институт, созданный в организационно-правовой форме государственной корпорации, который осуществляет отдельные публично значимые функции на основании федерального закона и агентских соглашений с Правительством РФ, одной из таких функций является обслуживание государственного внешнего долга[135]. Участие ВЭБ.РФ в управлении государственным долгом обусловлено не наличием властных полномочий (так как он не относится к органам государственной власти), а выполнением возложенных на него функций по финансовому сопровождению и обслуживанию внешних долговых обязательств государства. Выступая агентом Правительства РФ, государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» ведет учет внешнего государственного долга; проводит банковские операции по обслуживанию внешнего долга; принимает активное участие в подготовке заключений по проектам межправительственных документов по вопросам урегулирования государственного внешнего долга России.

Счетная палата Российской Федерации — осуществляет контроль за

---

[134] Меры Банка России по стабилизации ситуации на финансовом рынке в условиях реализации санкционных рисков [Электронный ресурс] // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/134865/plan_limit.pdf (дата обращения 11.11.2025).

[135] Статья 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития ВЭБ.РФ» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

состоянием государственного долга[136]. К ее полномочиям относится финансовый контроль за обслуживанием внутреннего и внешнего государственного долга, а также аудит законности, целесообразности и эффективности использования иностранных кредитов и займов. Счетная палата РФ регулярно проводит проверки и аудит государственного долга, а также участвует в нормативном регулировании деятельности агентов по обслуживанию внешнего государственного долга и государственных внешних финансовых активов. Как отмечает С. О. Шохин, рассматриваемый орган также уполномочен разрабатывать и утверждать нормативные документы, регламентирующие деятельность агентов по обслуживанию государственного внешнего долга и государственных внешних финансовых активов[137].

Полномочия органов государственной власти и иных субъектов в сфере управления государственным долгом целесообразно классифицировать по следующим функциональным направлениям: стратегическое управление, непосредственное управление, обслуживание государственного долга и контроль за его состоянием.

При этом к блоку непосредственного управления государственным долгом следует отнести деятельность Правительства РФ и Министерства финансов РФ, связанную с определением порядка и условий выпуска государственных долговых обязательств, осуществлением государственных заимствований, регулированием структуры долга и реализацией долговой политики государства. В рамках стратегического воздействия на данную сферу соответствующие функции также осуществляют Президент РФ и Федеральное Собрание РФ.

Функция обслуживания государственного долга[138] реализуется Министерством финансов РФ, Банком России и государственной корпорацией

---

[136] Пункт 15 ст. 13, ст. 16, 21 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

[137] Шохин С. О. Правовое обеспечение финансового контроля в области государственных заимствований.

[138] Под обслуживанием государственного долга в соответствии со ст. 119 БК РФ понимаются «операции по выплате доходов по государственным и муниципальным долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств соответствующего бюджета».

развития «ВЭБ.РФ». Указанные субъекты осуществляют операции по размещению государственных займов, выплате доходов по долговым обязательствам, их погашению, обмену, рефинансированию, а также обеспечивают организационно-финансовое сопровождение исполнения долговых обязательств Российской Федерации.

Контроль за состоянием государственного долга осуществляется Счетной палатой РФ, которая проводит аудит законности, эффективности и целесообразности использования государственных заимствований, а также Государственной Думой РФ в рамках отчетной стадии бюджетного процесса — рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении федерального бюджета, который представляется Правительством РФ, в соответствии со ст. 264.10 БК РФ.

Принципы, которые лежат в основе управления государственным долгом, соответствуют принципам государственного долга как одного из институтов финансового права, рассмотренным в гл. 1 настоящего исследования.

В этом контексте ответ на вопрос о том, каким образом осуществляется рассматриваемая деятельность, позволяет перейти к анализу методов управления государственным долгом. Следует отметить, что термин «метод управления государственным долгом» не имеет нормативного закрепления на уровне федерального законодательства.

Общий термин «метод» (греч. methodos — путь к чему-либо, прослеживание, исследование) можно определить как «способ достижения цели, совокупность приемов и операций теоретического или практического освоения действительности, а также человеческой деятельности, организованной определенным образом»[139]. Вместе с тем, рассматривая государственный долг как объект управленческой (финансовой) деятельности, необходимо определить методы как совокупность приемов осуществления указанной деятельности. В этом

[139] Новейший философский словарь [Электронный ресурс] // URL: https://gufo.me/dict/philosophy/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94?ysclid=lutk8qa9zw419435309 (дата обращения: 15.01.2025).

смысле под методами управления государственным долгом следует понимать систему мер финансовой политики государства, направленных на достижение целей управления государственным долгом, «которые реализуют уполномоченные органы государственной власти и иные субъекты»[140].

Следует также отметить, что ряд ученых придерживается позиции по применению иной терминологии при обозначении рассматриваемых мер. Так, в научной литературе наряду с термином «методы управления» применяется понятие «инструменты управления госдолгом» и используется как синонимичное[141].

Применение термина «метод управления государственным долгом» является наиболее целесообразным, поскольку данным понятием охватывается не только указание на конкретную меру, но и модель управления с позиции эффективности достижения цели в рамках денежно-финансовой политики государства.

Более того, применительно к управлению долгом законодательные акты отдельных субъектов Российской Федерации содержат термин «методы управления». Так, например, статья 5 Закона Тверской области «Об управлении государственным долгом Тверской области»[142] к числу методов управления государственным долгом субъекта относит рефинансирование, реструктуризацию и иные предусмотренные бюджетным законодательством методы. Таким образом, высказанная позиция согласуется с имеющимся нормативным опытом и может быть воспринята законодателем также на уровне федерального регулирования.

Поскольку управление государственным долгом имеет комплексный характер, в науке представлены различные подходы к пониманию совокупности методов управления государственным долгом и его классификации.

Фундаментальным является подход, характеризующий методы управления,

---

[140] Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук.

[141] См., в частности: Шкодинский С. В., Романцова Т. В. Система управления государственным долгом России: современные тенденции, проблемы, институциональные особенности // Вестник евразийской науки. 2023. Т. 15. № 1. С. 4.

[142] Закон Тверской области от 09.03.2011 № 13-30 «Об управлении государственным долгом Тверской области» [Электронный ресурс] // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=117054289&rdk=1&backlink=1&ysclid=lutv2kitds776450027 (дата обращения: 02.12.2024).

которые применяются при осуществлении любой финансовой деятельности[143]. Их система представляет собой совокупность двух основных групп: первая — методы самого управления или «методы управляющего воздействия» (прямого и косвенного); вторая — «методы организации работы аппарата управления» и «методы совершения определенных действий управленческого характера»[144].

Так, например, ряд ученых выделяет две основные группы методов: административные и экономические (рыночные)[145]. Критерием их разграничения служат условия и механизм их реализации (необходимость получения предварительного согласия кредиторов на применение соответствующих мер). К первой группе относят «конверсию, консолидацию, унификацию, отсрочку погашения, списание долга, аннулирование и другие; а ко второй — реструктуризацию долга, доразмещение облигаций и другие»[146].

Классификация методов управления долгом государства на административные и рыночные поддерживается в научной литературе[147]. Выделение определенной модели управления государственным долгом в качестве критерия группировки методов разделяется многими учеными и в целом является единообразным: конверсию, консолидацию, унификацию, отсрочку погашения, списание долга, аннулирование долга относят к административной модели управления. К рыночной модели относят реструктуризацию, новацию, доразмещение облигаций, выкуп долга, секьюритизацию, обмен долга и др.[148] Учитывая практику, при реализации финансовой политики государство не придерживается строго одной модели, а использует совокупность методов с целью

---

[143] Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления. С. 63.

[144] Там же.

[145] См., в частности: Медведева И. А. О методах управления государственным долгом субъектов РФ // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2016. № 1. С. 116 ; Бусыгина И. А. Указ. соч. С. 72.

[146] Медведева И. А. Указ. соч. С. 116 ; Бусыгина И. А. Указ. соч. С. 72–73.

[147] См., в частности: Вавилов Ю. Я. Государственный долг : учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ПЕРСПЕКТИВА, 2004. С. 63 ; Джинджолия А. О. Развитие методов и инструментов управления государственным (муниципальным) долгом // Вестник науки и образования. 2019. № 9-1 (63). С. 54–58.

[148] Романцова Т. В. Указ. соч.

эффективного управления долгом.

Ю. К. Цареградская разделяет методы управления государственным долгом по форме расчетов на стандартные (рефинансирование, конверсия, консолидация, унификация, секьюритизация, аннулирование, списание долга, выкуп долговых обязательств, реструктуризация) и нестандартные (товарный, уступка прав требования, зачет взаимных долговых обязательств, списание долга, использование государственных внешних финансовых активов, обмен задолженности).

Стоит отметить, что ряд ученых не выделяет группы и относит к числу методов только следующие: реструктуризация, конверсия, новация, пролонгация, уступка права требования и др.[149]

Рассмотрим более подробно конкретные, наиболее часто применяемые методы управления государственным долгом[150].

Метод *рефинансирования* представляет собой погашение основной задолженности и процентов за счет вновь привлеченных средств, полученных от размещения новых займов[151].

Рефинансирование является наиболее часто используемым методом управления государственным долгом, он также применяется на всех уровнях бюджетной системы РФ. В отличие от методов, направленных на изменение условий существующего долга (например, конверсии), рефинансирование обеспечивает поддержание непрерывности долговых выплат без необходимости единовременного изъятия значительных бюджетных средств.

Современное состояние бюджетной системы Российской Федерации характеризуется наличием дефицита федерального бюджета, что обусловлено совокупностью макроэкономических факторов, включая внешнеэкономические ограничения, изменение структуры доходов бюджета и необходимость увеличения

---

[149] См., в частности: Бекмурзаев И. Д., Хажмерадов З. Д., Хажмурадова С. Д. Указ. соч.

[150] Прокоплюк Ю.Н. Правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации / Ю.Н. Прокоплюк // Вестник юридических исследований. – 2025. – Том 4. – № 5. – С. 114–122.

[151] Бекмурзаев И. Д., Хажмерадов З. Д., Хажмурадова С. Д. Указ. соч. С. 14.

государственных расходов.

В условиях дефицитного бюджета рефинансирование приобретает системообразующий характер. Ограниченность бюджетных ресурсов не позволяет в полном объеме направлять текущие доходы на погашение ранее принятых долговых обязательств, что обуславливает необходимость привлечения новых заимствований. Таким образом, формируется механизм, при котором государство: размещает новые выпуски государственных ценных бумаг; привлекает финансовые ресурсы на внутреннем рынке; направляет полученные средства на погашение ранее выпущенных долговых обязательств, а также на финансирование текущего дефицита бюджета.

На современном этапе в Российской Федерации рефинансирование реализуется преимущественно через механизм размещения облигаций федерального займа (ОФЗ). После 2022 года существенно сократились возможности заимствований на внешних финансовых рынках, что привело к переориентации долговой политики на внутренние источники финансирования. В результате основными инвесторами в государственные ценные бумаги стали российские кредитные организации, институциональные инвесторы и иные участники внутреннего финансового рынка.

Следует отметить, что рефинансирование в данных условиях, с одной стороны, обеспечивает своевременное исполнение обязательств по ранее привлеченным займам, предотвращая возникновение дефолтных рисков. С другой стороны, данный метод используется как инструмент покрытия дефицита федерального бюджета, что приводит к увеличению общего объема государственного долга.

Метод *реструктуризации* государственного долга предусмотрен статьей 105 БК РФ, в соответствии с которой он определяется как «основанное на соглашении изменение условий исполнения обязательств (погашения задолженности), связанное с предоставлением отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, изменением объемов и (или) сроков уплаты процентов и (или) иных платежей, предусмотренных действующими договорами (соглашениями) и иными

документами, из которых вытекают указанные обязательства».

В 1998 г. было объявлено об односторонней реструктуризации государственного долга, в ходе которой ГКО были заменены на ОФЗ ПК со сроком погашения 2013–2018 гг. Можно сказать, что реструктуризация государственных обязательств в 1998 г. включала в себя элементы конверсии, так как ГКО были конвертированы в более долгосрочные долговые бумаги.

Стоит отметить, что в отличие от конверсии и рефинансирования, реструктуризация государственного долга в Российской Федерации на современном этапе не является основным методом управления федеральным долгом и применяется ограниченно. Это обусловлено тем, что Российская Федерация в настоящее время сохраняет способность своевременно исполнять обязательства по государственным заимствованиям, преимущественно за счет механизмов рефинансирования и роста внутреннего рынка государственных заимствований.

Конверсия как метод управления государственным долгом направлена на замещение обязательств государства менее обременительными для его экономики обязательствами (например, конверсия долга «в инвестиции, погашение товарными поставками, обмен на долговые обязательства третьих стран»[152] и т.п.).

Практическая реализация данного метода получила закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 22.06.2022 № 394, которым установлен временный порядок исполнения обязательств по государственным внешним долговым инструментам. В соответствии с указанным нормативным правовым актом выплаты по отдельным видам государственных обязательств, номинированных в иностранной валюте, осуществляются в рублях в сумме, эквивалентной валютным обязательствам и определяемой по курсу на дату платежа. Таким образом, имеет место изменение валюты исполнения обязательств, что позволяет квалифицировать данный механизм как конверсию государственного долга.

---

[152] Петрова Г. В. Международно-правовые и финансовые условия осуществления государствами конверсии внешних долгов // Финансовый журнал. 2013. № 2 (16). С. 118.

Более подробный анализ правовой природы, экономического содержания и последствий применения конверсии государственного долга в Российской Федерации будет представлен в следующей главе настоящего диссертационного исследования.

Метод *консолидации* направлен на изменение доходности займов путем изменения их условий: путем увеличения либо уменьшения срока действия государственных ценных бумаг[153]. Стоит отличать консолидацию от пролонгации, поскольку последний метод предполагает исключительно увеличение срока займа, в то время как консолидация может также предусматривать сокращение сроков заимствования, что на практике применяется крайне редко.

Унификация — метод управления государственным долгом, который подразумевает объединение нескольких займов в один — облигации более ранних займов меняются на облигации более новых выпусков.

Схожим с унификацией является метод *секьюритизации* — перевод активов в более ликвидную форму. В ходе секьюритизации низколиквидные активы заменяются более ликвидными[154].

Аннулирование долга — полный отказ государства от долговых обязательств. Примером аннулирования государственного долга в российской истории является подписание декрета об аннулировании всех государственных займов царского и Временного правительств в 1918 г. На основании декрета обязательства, данные «правительствами российских помещиков и российской буржуазии», на общую сумму около 60 млрд руб. (16 млрд внешнего долга и 44 млрд — внутреннего) аннулировались задним числом, с 01.12.1917.

От аннулирования государственного долга следует отличать списание долговых обязательств, в рамках которого долговые обязательства государства

---

[153] Мельникова Н. А. Управление бюджетным дефицитом и государственным долгом в системе обеспечения экономической безопасности // Актуальные проблемы социально-гуманитарного знания в контексте обеспечения национальной безопасности : материалы V Международной научно-практической конференции (13–14 апреля 2017 г., г. Минск). Минск : Военная академия РБ, 2017. Ч. 2. С. 151–154.

[154] Белозеров С. А., Лупырь А. А. Современный механизм секьюритизации активов: экономическое содержание исходных категорий // Финансы и кредит. 2010. № 29 (413). С. 28–32.

либо прекращаются полностью, либо, если для этого есть основания в законе, объем обязательств государства значительно сокращается. Данный метод был использован в России в 2005–2006 гг.[155]

Следует отметить, что спектр применяемых методов весьма широк и определяется в том числе финансовыми механизмами кредитно-денежной политики государства. Так, аналитические обзоры, осуществляемые в рамках контроля Счетной палаты РФ, выделяют основные методы управления, а также нестандартные[156]. Если административные и рыночные методы относятся к числу основных, то к числу нестандартных относятся следующие: зачет взаимных требований[157], применение государственных внешних финансовых активов и цессии (уступка прав требования / прав собственности)[158].

Экономические кризисы, резкие колебания валютных курсов, санкции и другие факторы часто заставляют правительства искать эффективные решения для управления долговой нагрузкой — использовать одновременно несколько методов управления государственным долгом. За последние десятилетия несколько государств пережили крупнейшие долговые кризисы, связанные со сложностями в обслуживании государственного долга.

В качестве примеров кризисов обслуживания государственного долга в современной истории можно привести следующие[159]: дефолт по внешним облигациям в размере 82 млрд долл. в Аргентине в 2001 г. и последующая реструктуризация долга — в 2005 и 2010 гг. — путем обмена облигаций; долговой кризис в Греции (2010–2018 гг.) — долговые обязательства Греции ЕС и МВФ превышали 120 % ВВП; долговой кризис в Украине, связанный с тем, что

---

[155] Приказ Министерства финансов РФ от 18.07.2005 № 93н «О списании государственного внутреннего долга Российской Федерации по облигациям государственных сберегательных займов Российской Федерации» // Финансовая газета. 2005. № 35 ; приказ Министерства финансов РФ от 03.08.2006 № 103н «О списании государственного внутреннего долга Российской Федерации по облигациям федеральных займов» // Финансовая газета. 2006. № 40.

[156] Табачков Н. И. Аналитическая записка «Анализ системы управления государственным долгом Российской Федерации».

[157] Метод был применен в 1922 г. путем отказа РСФСР (России) и Веймарской республики (Германия) от возмещения военных расходов. См.: Романцова Т. В. Указ. соч.

[158] Романцова Т. В. Указ. соч. С. 114.

[159] Gelpern A. Op. cit.

крупнейший кредитор по государственным облигациям — Россия был не согласен с условиями реструктуризации государственного долга Украины, предложенными Украиной и МВФ[160].

Таким образом, деятельность субъектов управления государственным долгом представляет собой единую систему взаимосвязанных полномочий, реализация которых направлена на обеспечение устойчивости государственных финансов и поддержание сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

По мнению автора, полномочия органов, осуществляющих деятельность в рассматриваемой сфере, с учетом их функций и системного характера указанной деятельности, целесообразно сгруппировать по следующим функциональным направлениям: стратегическое управление; непосредственное управление; обслуживание государственного долга; контроль за состоянием государственного долга.

В качестве доктринальной основы для определения методов управления государственным долгом следует использовать подход к пониманию категории «управление государственным долгом» как финансовой деятельности уполномоченных органов государственной власти, которая включает в себя определение потребностей публично-правового образования в заемном финансировании, своевременное и полное исполнение государственных долговых обязательств, минимизацию расходов на обслуживание долга, поддержание объема и структуры обязательств в соответствии с направлениями бюджетной политики, а также рассматривать государственный долг как объект указанной управленческой деятельности.

[160] Gelpern A. Op. cit. P. 83.

§ 2.2. Правовой механизм регулирования внешнего государственного долга РФ

Механизм правового регулирования — это система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права[161].

Правовой механизм представляет собой систему взаимосвязанных правовых средств, с помощью которых осуществляется нормативное регулирование общественных отношений и обеспечивается достижение определенного правового результата. Его значение состоит в том, что он позволяет рассматривать право не только как совокупность нормативных предписаний, но и как действующую систему, включающую принятие норм, их конкретизацию, применение и фактическую реализацию в поведении субъектов правоотношений.

Первым элементом правового механизма выступают юридические нормы, закрепленные в нормативных правовых актах различной юридической силы. Указанные нормы формируют исходную правовую основу регулирования отношений в сфере государственного долга, определяют пределы допустимого поведения участников соответствующих правоотношений, компетенцию органов государственной власти, порядок осуществления государственных внешних заимствований, особенности исполнения долговых обязательств Российской Федерации, а также основания возникновения, изменения и прекращения соответствующих правоотношений. Основу нормативного регулирования в рассматриваемой сфере составляют положения Конституции Российской Федерации, нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральные законы, прежде всего федеральные законы о федеральном бюджете на очередной

---

[161] Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. II. — М.: Юрид. лит., 1982. — 360с.

Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. Т. 3 : Государство / отв. ред. М. Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. 576 с.

Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. — М. : Дело, 2013. — 528 с.

финансовый год, международные договоры Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты, регулирующие осуществление государственных заимствований и исполнение обязательств по государственному долгу.

Вторым элементом правового механизма являются акты применения права. Посредством данных актов осуществляется конкретизация нормативных предписаний применительно к отдельным видам правоотношений, возникающих в сфере управления государственным долгом. В рассматриваемой области к таким актам относятся указы Президента РФ[162], постановления и распоряжения Правительства РФ[163], нормативные акты Министерства финансов РФ[164] и иных

---

[162] Например: Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 10. — Ст. 1472.

Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2022 № 394 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 26. — Ст. 4461.

Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2023 № 138 «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 10. — Ст. 1662.

Указ Президента Российской Федерации от 09.09.2023 № 665 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и иных обязательств по иностранным ценным бумагам» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 37. — Ст. 6814.

Указ Президента Российской Федерации от 08.08.2024 № 677 «О дополнительных мерах по исполнению перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2024. — № 33 (ч. II). — Ст. 5153.

[163] Например:

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.08.2024 № 2261-р «Об эмиссии и переводе государственных ценных бумаг Российской Федерации в соответствии со статьей 105.1 Бюджетного кодекса РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2024. — № 36. — Ст. 5486.

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 05.09.2024 № 388 «О замещении в 2024 году государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/npa/external?id_57=308553-prikaz_minfina_rossii_ot_05.09.2024__388_o_zameshchenii_v_2024_godu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_rossiiskoi_federatsii_nominalnaya_stoimost_kotorykh_ukazana_v_inostrannoi_valyute.

[164] Например:

Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22.05.2015 № 80н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с

уполномоченных органов. Особое значение указанные акты приобретают в условиях введения ограничительных мер в отношении Российской Федерации, поскольку именно на их основе формируется специальный порядок исполнения внешних долговых обязательств, определяется механизм расчетов с иностранными кредиторами, регулируются вопросы обслуживания внешнего государственного долга и обращения государственных долговых инструментов.

Третьим элементом правового механизма выступает конкретизация юридических норм в субъективных правах и обязанностях участников отношений по управлению внешним государственным долгом. На данном этапе нормативные положения трансформируются в конкретные полномочия и обязанности субъектов соответствующих правоотношений. В частности, определяется объем полномочий Правительства РФ и Министерства финансов РФ по осуществлению государственных заимствований, полномочия Банка России как агента по обслуживанию государственного долга, а также права иностранных кредиторов, держателей государственных ценных бумаг и международных финансовых организаций.

Четвертым элементом правового механизма являются акты реализации права, под которыми понимаются фактические действия субъектов, совершаемые на основании действующих юридических норм и правоприменительных актов. В сфере регулирования внешнего государственного долга Российской Федерации к таким действиям относятся осуществление платежей по внешним долговым обязательствам, выпуск и замещение государственных долговых инструментов, проведение операций по обслуживанию внешнего государственного долга, взаимодействие с международными финансовыми организациями, а также иные действия государственных органов, направленные на обеспечение устойчивости механизма исполнения долговых обязательств Российской Федерации.

индексируемым номиналом» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=64716&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&page_4=1.

Рекомендации Министерства финансов Российской Федерации от 18.12.2015 «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=104993&ysclid=lw592yiaml896523068.

Правовой механизм регулирования государственного долга Российской Федерации представляет собой сложную многоуровневую систему взаимосвязанных нормативных, правоприменительных и организационных элементов, обеспечивающих функционирование системы государственных заимствований и исполнение долговых обязательств государства. Использование конструкции правового механизма позволяет комплексно исследовать как нормативную основу регулирования внешнего государственного долга, так и особенности практической реализации соответствующих правовых предписаний в условиях современных ограничительных мер и трансформации международных финансовых отношений.

Дальнейшая логика изложения в рамках настоящего диссертационного исследования вопросов правового регулирования государственного внешнего долга Российской Федерации, принимаемых в данной сфере мер со стороны российских органов государственной власти, а также правовых норм иностранных государств, устанавливающих ограничительные меры в отношении российского государственного долга, будет выстраиваться на основе конструкции правового механизма. Такой подход позволит последовательно исследовать нормативную основу регулирования соответствующих отношений, особенности правоприменительной деятельности уполномоченных органов, трансформацию прав и обязанностей субъектов отношений по управлению внешним государственным долгом, а также фактическую реализацию предусмотренных законодательством и международно-правовыми актами мер в условиях современного санкционного воздействия на Российскую Федерацию.

Использование источников внешнего финансирования позволяет привлечь большее количество денежных средств в бюджет, достигнуть финансовой стабильности. Рост государственного внешнего долга происходит за счет привлечения денежных средств в иностранной валюте, кредиторами могут выступать резиденты и нерезиденты. Однако в условиях санкционных ограничений государства могут испытывать сложности с осуществлением платежей не в национальной валюте — в таком случае возникает необходимость снижения

объемов внешних займов. Урегулирование и сокращение внешнего долга — вопрос актуальный не только с экономической точки зрения, но и с точки зрения политической независимости государства. При неустойчивости курса национальной валюты внешний долг также влечет за собой дополнительные риски для государственной финансовой системы.

С 2022 г. Российская Федерация сталкивается с большим количеством ограничительных мер со стороны иностранных государств, и это сказывается на технической возможности обслуживать государственный долг, в частности, — своевременно осуществлять выплаты. На сегодняшний день проблема обслуживания государственного долга Российской Федерации — одна из наиболее актуальных. Наблюдается тенденция снижения объема государственного внешнего долга[165].

Как отмечалось ранее, валютный критерий является основным для классификации государственного долга на внешний и внутренний. Основной отличительной особенностью внешнего долга Российской Федерации является тот факт, что все внешние заимствования выражены в иностранной, а не в национальной валюте.

Согласно ст. 98 БК РФ в объем государственного внешнего долга включаются:

— номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

— объем основного долга по кредитам, привлеченным Российской Федерацией, обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам, привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;

— объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий

[165] Государственный внешний долг Российской Федерации (2011–2025 гг.) [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=69444-gosudarstvennyi_vneshnii_dolg_rossiiskoi_federatsii_2011-2024_gg (дата обращения: 02.12.2024).

Российской Федерации, выраженных в иностранной валюте.

Государственный внешний долг формируется посредством прямых займов на базе кредитных договоров; посредством выпуска облигаций и их размещения на мировых фондовых биржах, а также, аналогично внутреннему государственному долгу, путем выпуска государственных гарантий, но уже не в национальной (как для внутреннего государственного долга), а в иностранной валюте.

Право осуществления государственных внешних заимствований закрепляется в Федеральном законе «О федеральном бюджете» на соответствующий финансовый год, где устанавливаются предельные объемы государственного внешнего долга[166]. Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается верхний предел государственного долга. Правовое регулирование предела государственного долга — важный инструмент обеспечения финансовой дисциплины в государстве. В России предел государственного долга обсуждается в рамках принятия государственного бюджета. Стоит отметить, что в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете наблюдается устойчивая тенденция увеличения верхнего предела государственного долга. Формально этот механизм должен служить инструментом бюджетной дисциплины и препятствовать неограниченному наращиванию заимствований. Однако на практике он превращается в подвижную границу: как только текущие обязательства начинают приближаться к установленному лимиту, принимается решение об увеличении предела[167].

В США, например, решение об увеличении предела государственного долга, или — дословно — «потолка государственного долга» (debt ceiling), принимается Сенатом после длительных дебатов между представителями Демократической и

---

[166] Например, ст. 14 Федерального закона от 30.11.2024 N 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. IV). Ст. 7410.

[167] Цареградская Ю. К. Управление государственным долгом как один из правовых инструментов реализации экономического суверенитета // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2023. №7. С. 67–76.

Республиканской партий Палаты представителей Конгресса[168]. За всю историю США этот предел был увеличен более 80 раз. Зарубежный и российский опыт показывает, что сочетание законодательных ограничений и гибкости в кризисных ситуациях позволяет государству эффективно управлять своей задолженностью и минимизировать риски долговых кризисов.

Формирование внешнего государственного долга происходит посредством использования различных финансовых инструментов. Традиционно, это: внешние облигационные займы; обязательства по кредитам, привлеченным Российской Федерацией в иностранной валюте; государственные гарантии в обеспечение гражданско-правовых обязательств субъектов международных финансовых отношений.

Внешние облигационные займы

Внешние облигационные займы — основное средство формирования государственного внешнего долга. Задолженность Российской Федерации по внешним облигационным займам составляет более 50% всего объема внешнего долга. Данный вид государственных ценных бумаг позволяет привлекать денежные средства на международном рынке капитала.

В международной финансово-правовой практике для обозначения долговых ценных бумаг, размещаемых за пределами государства эмитента, используется общий термин «международные облигации» (international bonds). Данная категория объединяет долговые инструменты, обращающиеся на международном рынке капитала и предназначенные для привлечения финансирования от иностранных инвесторов. Международные облигации традиционно подразделяются на две основные группы: иностранные (зарубежные) облигации (foreign bonds) и еврооблигации (eurobonds).

Иностранные (зарубежные) облигации (foreign bonds) размещаются эмитентом на внутреннем рынке конкретного иностранного государства и

[168] Прокоплюк Ю. Н. Элементы государственного долга США / Ю.Н. Прокоплюк // Финансовое право. – 2024. – № 1. – С. 34–36.

подчиняются праву этого государства. Эмитент выходит на национальный рынок другой страны и осуществляет эмиссию в соответствии с требованиями локального законодательства и регулятора финансового рынка соответствующей юрисдикции. Основной отличительной чертой foreign bonds является их тесная связь с национальным правопорядком государства размещения. Такие облигации регистрируются и размещаются в соответствии с внутренними правилами конкретного государства, нередко имеют специальное наименование в зависимости от рынка размещения (например: yankee bonds — иностранные облигации, размещаемые на рынке США; samurai bonds — облигации, размещаемые на японском рынке; bulldog bonds — облигации, размещаемые в Великобритании). Российская Федерация не является эмитентом такого вида облигаций.

Еврооблигации представляют собой долговые ценные бумаги, размещаемые эмитентом одновременно на международном рынке среди инвесторов нескольких государств. Ключевой особенностью еврооблигаций является их транснациональный характер: они размещаются через международный синдикат банков и обращаются вне национальной системы какого-либо одного государства. Еврооблигации существуют не только на европейском рынке: приставка «евро» является скорее исторической, так как раньше основными торговыми центрами для данного вида облигаций были биржи в европейских городах — Лондоне, Цюрихе, Франкфурте, Люксембурге.

Российская Федерация является эмитентом еврооблигаций, однако в российском законодательстве отсутствует закрепленная дефиниция понятия «еврооблигация». Для определения данной категории обратимся к иностранному правопорядку.

В юридической литературе отмечается, что наиболее полное определение понятия «еврооблигация» содержится в Директиве Совета № 89/298/ЕЕС[169].

[169] Council Directive 89/298/EEC of 17 April 1989 coordinating the requirements for the drawing-up, scrutiny and distribution of the prospectus to be published when transferable securities are offered to the public [Электронный ресурс] // URL: https://eur-

Директива регламентирует требования к содержанию и распространению проспекта эмиссии ценных бумаг[170] (позднее ее текст был включен в Регламент ЕС 2017/1129 от 14.06.2017)[171].

В соответствии с Директивой № 89/298/ЕЕС еврооблигации — это ценные бумаги, которые проходят андеррайтинг и листинг посредством синдиката, два (как минимум) участника которого зарегистрированы в разных государствах; в значительных объемах предлагаются вне юрисдикции государства регистрации эмитента; первоначально могут быть приобретены при посредничестве кредитной организации или иного финансового института.

В связи с недостатком капиталообразования на внутреннем российском рынке и низкой эффективностью национального финансового рынка, а также недостаточным развитием внутренних механизмов, обеспечивающих перераспределение финансовых ресурсов внутри страны[172], в середине 1990-х гг. встал вопрос о развитии нового направления внешних государственных заимствований, которое позволило бы стабилизировать курс национальной валюты и увеличить официальные валютные резервы. Еврооблигации стали новым средством привлечения государственных внешних заимствований.

Первый облигационный заем на еврорынке был размещен Российской Федерацией в 1996 г. после получения положительного кредитного рейтинга от трех крупнейших международных рейтинговых агентств (S&P Global Rating; Moody’s; Fitch Rating). Размер первого российского выпуска еврооблигаций составил 1 млрд долл., купонная ставка — 9,25 %, срок — 5 лет, валюта — доллар США.

---

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0298:EN:HTML (дата обращения: 02.12.2024).

[170] Лившиц И. М. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Европейском Союзе : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 265.

[171] Regulation (EU) 2017/1129 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market, and repealing Directive 2003/71/EC [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017R1129-20191231 (дата обращения: 02.12.2024).

[172] Буркин А. И. Рынок еврооблигаций // Финансы и кредит. 2015. № 3 (171). С. 78–83.

Можно выделить следующие особенности еврооблигаций[173]:

1) валюта еврооблигаций всегда является иностранной для заемщика, иногда также иностранной и для кредитора. Выпуски внешних облигационных займов, а также погашение основного долга и уплата процентов осуществляются в иностранной валюте;

2) размещение еврооблигаций осуществляется эмиссионным синдикатом, в котором состоят банки, зарегистрированные в разных государствах;

3) в соответствии с установившейся на рынке практикой расчеты по еврооблигациям проводятся по клиринговым системам Euroclear и Cedel (Clearstream);

4) еврооблигации, как правило, представляют собой ценные бумаги на предъявителя, однако также есть и регистрируемые выпуски. Еврооблигации выпускаются в документарной и в бездокументарной формах. Бóльшая часть еврооблигаций выпускается без обеспечения (залога);

5) доход кредитору выплачивается в полном объеме без удержания налога у источника («withholding tax») в государстве эмитента. У инвесторов есть обязанность по уплате налога только в государстве налогового резидентства. Данное обстоятельство также является одним из важнейших преимуществ инвестирования в еврооблигации.

Эмитентом еврооблигаций Российской Федерации является Министерство финансов РФ[174]. Данный вид ценных бумаг в России официально называется «еврооблигации Министерства финансов Российской Федерации».

Агентом по платежам по внешним облигационным займам Российской Федерации выступает государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» (бывш. «Внешэкономбанк»), а кредиторами могут быть любые частные лица и организации. Листинг еврооблигаций Минфина России осуществлялся в рамках

---

[173] Белик А. Ю. Еврооблигации как инструмент заимствования на международных рынках капиталов для стран с переходной экономикой : дис. … канд. экон. наук. М., 2002.

[174] Пункт 5.2.16 разд. 2 постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

финансовой инфраструктуры лондонской, ирландской и люксембургской фондовых бирж[175].

С гражданско-правовой точки зрения приобретение суверенных еврооблигаций Российской Федерации представляет собой договор государственного займа. В соответствии со ст. 817 ГК РФ по договору государственного займа заемщиком выступает Российская Федерация, а договор заключается путем приобретения займодавцем государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право на получение от государства денежных средств и предусмотренного дохода. Соответственно, приобретение российских еврооблигаций означает вступление инвестора в отношения государственного займа с Российской Федерацией как публично-правовым образованием.

Непосредственным правовым основанием эмиссии выступает решение о выпуске государственных ценных бумаг, принимаемое Министерством финансов РФ от имени Российской Федерации в форме приказа Минфина. В приказе определяются основные параметры займа: объем выпуска; валюта займа; срок обращения; процентная ставка; порядок выплаты дохода и погашения; иные условия размещения[176].

После принятия решения об эмиссии осуществляется подготовка международной эмиссионной документации, необходимой для размещения еврооблигаций на внешнем финансовом рынке. Перечень документов, необходимых для выпуска государственных еврооблигаций РФ, прямо не закреплен, состав такой документации определяется международной практикой размещения еврооблигаций и обычно включает следующие документы:

— Проспект эмиссии (Offering Circular или Prospectus), информационный

---

[175] Параметры выпусков облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, размещенных на международном рынке капитала [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/Russian_Eurobonds_RUS_2021.pdf (дата обращения: 02.12.2024).

[176] Например, Приказ Минфина России от 03.02.2026 N 23 "Об эмиссии облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом дополнительного выпуска N 26218RMFS" https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_526009/

меморандум для инвесторов, содержащий сведения об эмитенте, финансовом положении государства, условиях займа и рисках;

— Соглашение между эмитентом и банковским синдикатом о размещении облигаций (Subscription Agreement);

— Соглашение с платежным агентом или доверительным управляющим по облигационному займу (Fiscal Agency Agreement или Trust Deed);

— Условия обращения облигаций (Terms and Conditions of the Notes);

— Юридические заключения консультантов о законности выпуска и обязательств эмитента (Legal Opinions).

Из перечисленных документов в публичном доступе, как правило, находится только проспект эмиссии (Offering Circular / Prospectus)[177], поскольку именно он предназначен для раскрытия информации потенциальным инвесторам и обеспечения транспарентности выпуска еврооблигаций. Иные документы эмиссионного пакета обычно не публикуются в открытом доступе, поскольку содержат условия договорных отношений между участниками эмиссии, конфиденциальные положения и технические аспекты размещения займа.

В соответствии с данными на официальном сайте Министерства финансов РФ последний листинг был произведен в 2020 г., в настоящее время все выпуски еврооблигаций заменены на замещающие облигации Минфина России.

В связи с тем, что операции с еврооблигациями максимально делокализированы, часто актуальным является юридический вопрос о применимом праве[178]. Для решения проблемы юридической коллизии на практике в проспект эмиссии включается оговорка о применимом праве — существо обязательства будет подчинено праву выбранной юрисдикции. Эмиссионные документы российских еврооблигаций (как правило, но не всегда — каждый выпуск следует

---

[177] Проспекты эмиссии выпусков облигаций внешних и внутренних облигационных займов Российской Федерации, размещенных на международном рынке капитала [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/param?id_57=126278-prospekty_emissii_vypuskov_obligatsii_vneshnikh_i_vnutrennikh_obligatsionnykh_zaimov_rossiiskoi_federatsii_razmeshchennykh_na_mezhdunarodnom_rynke_kapitala (дата обращения: 02.05.2026).

[178] Delaume G. R. Choice of law and forum clauses in euro-bonds // Columbia Journal of Transnational Law. 1972. Vol. 11. P. 241–242.

рассматривать отдельно) предусматривают применение английского права[179].

Обычно в отношении юрисдикции делается прямая оговорка, в которой говорится, что Россия: i) не подчиняется юрисдикции какого-либо суда; ii) согласилась, что споры могут быть разрешены в любом суде; или iii) назначит агента для вручения процессуальных документов в любой юрисдикции в связи с предъявляемым иском или разбирательством. При отсутствии прямого указания на юрисдикцию суд юрисдикции, в которой подан иск, должен определить, признает ли он юрисдикцию рассматривать дело в соответствии со своим личным законом. При этом многие иностранные юрисдикции отказывают в рассмотрении аналогичных дел, ссылаясь на принцип государственного иммунитета[180].

Все еврооблигации Министерства финансов РФ являются моновалютными — номинал и купон по облигации выражены в одной валюте. Еврооблигации российского Правительства номинированы в долларах США или в евро. До введения евро в обращение еврооблигации Минфина России также были номинированы в немецких марках и итальянских лирах.

Размещение суверенных еврооблигаций Российской Федерации осуществляется Министерством финансов РФ посредством международной финансовой инфраструктуры. После принятия решения о выпуске и подготовке эмиссионной документации к размещению привлекаются банки-андеррайтеры, организующие продажу облигаций среди иностранных инвесторов. Учет прав на еврооблигации осуществляется через международные депозитарные системы, а расчеты по размещению и обслуживанию долговых обязательств производятся посредством международных платежно-клиринговых механизмов.

---

[179] Оговорка «Настоящие облигации и Соглашение с фискальным агентом регулируются и толкуются в соответствии с законодательством Англии» («The Bonds and the Fiscal Agency Agreement shall be governed by and construed in accordance with the laws of England») содержится, например, в следующих выпусках еврооблигаций: Россия-2005, Россия-2018; Россия-2015, Россия-2020; Россия-2029 доп. выпуск, Россия-2035 доп. выпуск. [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/param?id_57=126278-prospekty_emissii_vypuskov_obligatsii_vneshnikh_i_vnutrennikh_obligatsionnykh_zaimov_rossiiskoi_federatsii_razmeshchennykh_na_mezhdunarodnom_rynke_kapitala (дата обращения: 02.05.2026).

[180] A Russian sovereign debt default? No longer improbable [Электронный ресурс] // URL: https://www.quinnemanuel.com/the-firm/publications/client-alert-a-russian-sovereign-debt-default-no-longer-improbable/ (дата обращения: 15.01.2025).

Обязательства по кредитам, привлеченным Российской Федерацией в иностранной валюте

Задолженность Российской Федерации перед внешними кредиторами по состоянию на 1 января 2026 г. составляла 1,5 млрд долл.[181] Все кредиты, заемщиком по которым выступает Российская Федерация, учитываются при формировании государственного бюджета на новый финансовый год и отражены в Программе государственных внешних заимствований (приложение к ФЗ «О федеральном бюджете»[182]).

Внешними кредиторами государства могут быть: международные финансово-кредитные организации, иностранные государства, государственные учреждения иностранных государств и иностранные юридические лица.

В структуре российского государственного внешнего долга выделяются кредиты от двухсторонних кредиторов и от многосторонних кредиторов. Официальные двусторонние кредиторы — это официальные кредиторы в отдельных иностранных государствах. До 2026 г. в структуре государственного долга выделялись: задолженность перед официальными двусторонними кредиторами - не членами Парижского клуба и задолженность перед официальными многосторонними кредиторами. С 1 января 2026 г. аналогичные займы в структуре государственного долга обозначены как кредиты правительств иностранных государств и кредиты международных финансовых организаций.

В настоящее время точный перечень двусторонних иностранных кредиторов Российской Федерации официально не раскрывается. Министерство финансов РФ в структуре государственного внешнего долга указывает лишь агрегированную

---

[181] Структура государственного внешнего долга Российской Федерации на 01.02.2026. [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/structure?id_38=314891-struktura_gosudarstvennogo_vneshnego_dolga_rossiiskoi_federatsii_na_1_dekabrya_2025_goda

[182] Например, Приложение 35 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов"; Приложение 35 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов"; Приложение 34 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов"

категорию — «задолженность перед официальными двусторонними кредиторами» без конкретизации государств-кредиторов. Непубличный характер информации о двусторонних иностранных кредиторах Российской Федерации может быть обусловлен как конфиденциальным характером межгосударственных кредитных соглашений, так и особенностями международно-финансовых отношений государства. Кроме того, ограничение раскрытия соответствующей информации связано с необходимостью минимизации внешнеполитических и санкционных рисков, а также защитой механизмов исполнения внешних долговых обязательств Российской Федерации.

Межгосударственные займы, как правило, оформляются международными договорами межправительственного характера — соглашениями о предоставлении государственного кредита (займа). Указанные соглашения определяют условия предоставления заемных средств, порядок их возврата, начисления процентов, исполнения обязательств и урегулирования споров.

Несмотря на то, что в настоящий момент Россия не является заемщиком ни Парижского, ни Лондонского клуба кредиторов, для настоящего исследования имеет значение рассмотреть особенности взаимодействия с данными организациями, поскольку это позволяет проследить исторические особенности формирования современной системы управления внешним государственным долгом Российской Федерации. Россия имеет длительную историю взаимодействия с Парижским и Лондонским клубами кредиторов, так как в качестве правопреемника несла обязательства по погашению долга СССР.

Парижский клуб кредиторов — неинституциализированное объединение стран-кредиторов (Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония). Парижский клуб не является международной организацией, его решения не имеют обязательной силы.

Парижский клуб представляет собой структуру, в рамках которой кредиторы и дебиторы встречаются, проводят обсуждения и договариваются о пакетах мер по облегчению бремени задолженности.

Россия стала членом Клуба в 1997 г. после встречи глав восьми ведущих индустриальных стран в Денвере (США)[183] и в рамках правопреемства от СССР имела задолженность перед Парижским клубом кредиторов. В 1996 г. между Россией и Парижским клубом кредиторов был заключен многосторонний Меморандум об условиях всеобъемлющей реструктуризации долга СССР. Данный долг был полностью досрочно погашен в 2006 г.[184]

Также в аспекте обязательств по кредитам, привлеченным Российской Федерацией в иностранной валюте, важным институциональным элементом является Лондонский клуб кредиторов. Лондонский клуб кредиторов — многосторонний механизм сотрудничества, объединяющий кредиторов, коммерческие банки и финансовые институты[185]. Лондонский клуб кредиторов объединяет более 600 коммерческих банков-кредиторов, деятельность которых координируется Банковским консультационным комитетом (в случае России) во главе с «Deutsche Bank»[186].

В 1991 г. Россия столкнулась с проблемой урегулирования долга СССР перед Лондонским клубом кредиторов. Данный вопрос решался на протяжении шести лет. В 1997 г. между Россией и Лондонским клубом кредиторов был заключен договор о реструктуризации задолженности СССР. Задолженность была урегулирована посредством обмена долга на облигации внешних облигационных займов[187].

---

[183] Распоряжение Президента РФ от 16.09.1997 № 378-рп (РВ 97-173) «О присоединении Российской Федерации к деятельности Парижского клуб кредиторов в качестве государства-участника» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4360.

[184] Россия расплатилась за СССР [Электронный ресурс] // URL: https://rg.ru/2006/08/21/dolg-procenti.html (дата обращения: 02.12.2024).

[185] Байдакова Н. Н. Взаимоотношения Российского государства с объединениями-кредиторами. Связи Российской Федерации с Парижским клубом кредиторов // Экономический журнал. 2008. С. 221–230.

[186] The Ministry of Finance of the Russian Federation announced today the launch of its London Club exchange offer [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/en/document/?id_4=3081-press_release_the_ministry_of_finance_of_the_russian_federation_announced_today_the_launch_of_its_london_club_exchange_offer (дата обращения: 02.12.2024).

[187] Постановление Правительства РФ от 23.06.2000 № 478 «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» // СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 2976.

В 2010 г. Российская Федерация полостью погасила задолженность перед Лондонским клубом кредиторов. Министерство финансов РФ заключило с кредиторами договоры купли-продажи ценных бумаг и осуществило перевод денежных средств, в обмен по основному долгу задолженность была переоформлена в реструктуризированные кредиты — облигации с защитой основного долга (Principal Notes, PRIN) — ценные бумаги с фиксированным доходом, которые гарантируют минимальный доход, равный первоначальным инвестициям. Обязательства по процентам были переоформлены в процентные облигации (Interest Arrears Notes, IAN). По данному виду процентных облигаций проценты должны быть выплачены в день погашения кредита, а не в течение его срока. Эмиссия облигаций осуществлялась двумя выпусками, стоимость была выражена в долларах США.

Кредиты, выданные России Парижским и Лондонским клубами кредиторов, оказали большое влияние на систему управления государственным долгом. Решение российского Правительства о погашении задолженности СССР оказало положительное влияние на статус и международный авторитет Российской Федерации, а также на возможность участия России в Парижском клубе кредиторов и российских банков в Лондонском.

Многосторонними кредиторами Российской Федерации являются международные организации и международные банки развития, предоставляющие займы.

Многосторонним кредитором РФ выступал, например, международный валютный фонд (МВФ) – международная финансовая организация, учрежденная в целях поддержания устойчивости мировой валютной системы, содействия международному валютному сотрудничеству и предоставления государствам-членам финансовых ресурсов для преодоления кризисных явлений в сфере платежного баланса и государственного финансирования. МВФ предоставляет кредиты странам-участницам[188].

---

[188] О кредитных соглашениях Банка России с МВФ [Электронный ресурс] // URL:

Правовая возможность привлечения Российской Федерацией финансирования от Международного валютного фонда основывается на совокупности международно-правовых и национальных нормативных актов. Международно-правовым основанием выступают Статьи Соглашения Международного валютного фонда (Articles of Agreement of the IMF)189, определяющие порядок участия государств-членов в деятельности фонда и механизмы предоставления финансирования. Российская Федерация стала членом МВФ, так как продолжила членство СССР, который вступил в Международный валютный фонд в 1991 году путем принятия решения о присоединении к учредительным документам фонда в рамках общей процедуры вступления в международную организацию.

Из отчета Банка России следует, что в 2021 г. государственный долг Российской Федерации увеличился вследствие распределения в пользу России СДР (special depositary rights — специальные права заимствования) по решению МВФ[190]. Средства были выданы России в рамках программы по восстановлению экономики от последствий пандемии COVID-19.

В настоящее время может быть определена тенденция привлечения Министерством финансов РФ кредитов у многосторонних банков развития. Данный источник заемных средств обладает рядом преимуществ: возможность привлечения экспертно-аналитического содействия в вопросах организации инвестиционных проектов, обеспечение международной сертификации проектов, прозрачность процедур реализации, невысокая стоимость займов, гибкий подход в вопросах рефинансирования займов. Кредиторами Российской Федерации выступали различные международные банковские организации, например Международный банк реконструкции и развития (МБРР)[191], Азиатский банк

---

https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36568/NAB20170615.pdf (дата обращения: 02.12.2024).

189 Articles of Agreement of the International Monetary Fund [Электронный ресурс] // URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm (дата обращения: 02.12.2024).

190 Годовой отчет Банка России за 2021 год [Электронный ресурс] // URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/40915/ar_2021.pdf (дата обращения: 02.12.2024).

191 Международный банк реконструкции и развития [Электронный ресурс] // URL: https://www.vsemirnyjbank.org/ru/who-we-are/ibrd (дата обращения: 02.12.2024).

инфраструктурных инвестиций (АБИИ)[192], Новый банк развития БРИКС (НБР)[193].

МБРР — это межгосударственный инвестиционный институт, основное кредитное учреждение Всемирного банка, главной целью которого является оказание помощи в реконструкции и развитии экономики стран-членов. Членами МБРР могут быть только государства, принятые в МВФ. Россия стала членом МБРР в 1992 г. Акционерный капитал МБРР образован путем подписки в соответствии с квотой, определенной для каждого государства, исходя из его экономического потенциала. Международный банк реконструкции и развития специализируется на следующих видах кредита: целевые кредиты (финансирование конкретных инвестиционных проектов); программные кредиты (финансирование структурных государственных реформ).

Правовой основой участия Российской Федерации в Международном банке реконструкции и развития стало Постановление Верховного Совета РФ «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития»[194]. Указанным актом Российская Федерация присоединилась к Статьям соглашения Международного банка реконструкции и развития (Articles of Agreement of the IBRD)[195], что создало правовую основу для участия России в деятельности МБРР и привлечения финансирования в форме международных займов.

В практике взаимодействия Российской Федерации и Международного банка реконструкции и развития заключался ряд соглашений о займах, направленных на

---

[192] Азиатский банк инфраструктурных инвестиций [Электронный ресурс] // URL: https://www.aiib.org/en/index.html (дата обращения: 02.12.2024).

[193] Новый банк развития БРИКС [Электронный ресурс] // URL: https://www.ndb.int (дата обращения: 02.12.2024).

[194] Постановление Верховного Совета РФ от 22 мая 1992 г. № 2815-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития // Российская газета, №122. 29.05.1992.

[195] Articles of Agreement of the IBRD [Электронный ресурс] // URL: https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement (дата обращения: 02.12.2024).

финансирование конкретных государственных проектов. В частности, МБРР предоставлял финансирование для реализации проектов модернизации налоговой системы, органов таможни[196], реформирования бюджетного федерализма[197], развития транспортной инфраструктуры, сохранения объектов культурного наследия, а также реформирования системы здравоохранения и социальной сферы.

Указанные соглашения о займах между Российской Федерацией и Международный банк реконструкции и развития, как правило, содержали стандартные для международного проектного финансирования условия. В них определялись цели предоставления займа, объем финансирования, порядок выборки денежных средств, сроки возврата кредита, процентные ставки, обязательства Российской Федерации по целевому использованию средств, а также механизмы контроля со стороны международной финансовой организации за реализацией финансируемого проекта. Кроме того, соглашения закрепляли обязанности Российской Федерации по обеспечению надлежащего исполнения проекта, предоставлению отчетности, соблюдению финансовых и организационных требований МБРР, а также условия приостановления финансирования или досрочного требования возврата займа при нарушении условий соглашения.

НБР и АБИИ — многосторонние банки развития, которые выполняют важнейшие функции по финансированию инвестиций для целей устойчивого развития[198]. Россия является третьим по величине акционером АБИИ и одним из пяти равноправных акционеров НБР. Формирование капитала этих многосторонних банков происходит преимущественно за счет выплаты подписок

---

[196] Постановление Правительства от 16.08.2003 №504 «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта "Модернизация информационной системы таможенных органов" // «Собрание законодательства РФ», 25.08.2003 № 34, ст. 3379

[197] Постановление Правительства от 19.04.2002 №256 «О Соглашении между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе на развитие бюджетного федерализма и реформирования региональных финансов» // «Собрание законодательства РФ», 24.06.2002 № 25, ст. 2461

[198] Шелепов А. В. НБР и АБИИ как катализаторы частных инвестиций в инфраструктуру // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 3. С. 656–672.

государствами-членами. В 2019 г. НБР разместил облигации на китайском рынке с целью привлечения дополнительных денежных средств для формирования капитала, а в 2020 г. НБР были выпущены облигации на сумму 2 млрд долл. для борьбы с COVID-19[199].

АБИИ — международная финансовая организация, созданная по инициативе Китая. Основная цель АБИИ — стимулирование финансового сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также развитие крупных инфраструктурных проектов.

Правовой основой участия Российской Федерации в Азиатский банк инфраструктурных инвестиций являются Статьи Соглашения АБИИ[200], подписанные Российской Федерацией. Впоследствии указанный международный договор был ратифицирован[201].

Поскольку конкретные кредитные договоры (loan agreements), заключаемые между Российской Федерацией и международными финансовыми организациями, в том числе Азиатским банком инфраструктурных инвестиций, как правило, отсутствуют в публичном доступе, существенное значение для исследования правовой природы соответствующих отношений приобретают общие условия предоставления суверенных займов (General Conditions for Sovereign-backed Loans)[202] .

Указанные документы представляют собой внутренние нормативные акты международной финансовой организации, определяющие базовые условия

---

[199] НБР разместил облигации на сумму $2 млрд для поддержки борьбы с COVID-19 [Электронный ресурс] // URL: https://tass.ru/press-relizy/9549793?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 02.12.2024).

[200] Статьи Соглашения Азиатского банка инфраструктурных инвестиций [Электронный ресурс] // URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/multilateral_contract/49974/ (дата обращения: 02.12.2024).

[201] Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 360-ФЗ «О ратификации Статей Соглашения Азиатского банка инфраструктурных инвестиций» // «Собрание законодательства РФ», 21.12.2015 № 51, ст. 7231.

[202] GENERAL CONDITIONS FOR SOVEREIGN-BACKED LOANS [Электронный ресурс] // URL: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/sovereign-backed-loans.html (дата обращения: 02.12.2025).

предоставления финансирования государствам-членам. В них закрепляются общие принципы кредитования, порядок предоставления и использования заемных средств, условия начисления процентов, сроки возврата займа, механизмы осуществления платежей, основания досрочного прекращения финансирования, случаи нарушения обязательств, а также иные стандартные положения, включаемые в конкретные кредитные соглашения.

Общие условия предоставления суверенных займов формируют типовую правовую конструкцию отношений между международной финансовой организацией и государством-заемщиком. Индивидуальный кредитный договор в таком случае, как правило, конкретизирует параметры конкретного проекта — объем финансирования, сроки реализации, порядок выборки денежных средств и иные специальные условия, при этом основная часть регулирования осуществляется именно посредством общих условий кредитования.

В 2019 г. Азиатский банк инфраструктурных инвестиций одобрил предоставление Российской Федерации суверенного займа в размере 500 млн долларов США на финансирование инфраструктурных проектов[203]. Первая часть кредита была направлена на реконструкцию участка автомобильной трассы Р-21 «Кола», соединяющей Санкт-Петербург, Петрозаводск, Мурманск и границу с Норвегией.

Анализ программы государственных внешних заимствований Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время единственным предусмотренным источником новых внешних государственных заимствований Российской Федерации выступает Новый банк развития — международная финансовая организация, основанная в 2014 г. Основной целью деятельности НБР является финансирование инфраструктурных проектов в странах — членах БРИКС и развивающихся государствах.

---

[203] Институт развития с акционерами с Запада впервые за 5 лет дал заем России [Электронный ресурс] // URL: https://www.rbc.ru/economics/12/12/2019/5df1fb859a794736ef503784?utm_source=chatgpt.com (дата обращения: 02.12.2024).

Правовой основой участия Российской Федерации в механизме заимствований Нового банка развития стало подписание Российской Федерацией Соглашение о Новом банке развития[204]. Указанное международное соглашение определило правовые основы создания и функционирования НБР, порядок участия государств-членов в деятельности банка, а также механизмы предоставления финансирования. В дальнейшем Соглашение о Новом банке развития было ратифицировано Российской Федерацией посредством принятия соответствующего федерального закона о ратификации. Именно после ратификации указанного международного договора Российская Федерация приобрела возможность полноценного участия в деятельности НБР, включая привлечение внешнего финансирования и осуществление заимствований в рамках механизмов банка развития[205].

Особенностью правового регулирования кредитов НБР является их преимущественно проектный характер. Привлекаемое финансирование направляется на реализацию конкретных инфраструктурных, транспортных, экологических и иных инвестиционных проектов, соответствующих целям деятельности банка развития. Российская Федерация является заемщиком НБР по кредитам, выданным по следующим разделам классификации расходов бюджета: общегосударственные вопросы (Проект "Содействие развитию судебной системы Российской Федерации"), жилищно-коммунальное хозяйство (Проект "Развитие систем водоснабжения и водоотведения в городах Российской Федерации") и культура, кинематография (Проект "Комплексное развитие территории и инфраструктуры малых исторических поселений")[206].

Базовые условия предоставления суверенных займов государствам-членам

---

[204] Соглашение о Новом банке развития (дата подписания 15.07.2014) // Бюллетень международных договоров март 2016, №3, стр. 3 - 44, Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 07.07.2015.

[205] Федеральный закон от 09.11.2020 № 359-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Новым банком развития о размещении Евразийского регионального центра Нового банка развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7203.

[206] Приложение 35 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов"

регулируются Общими условиями предоставления суверенных займов207. Заимствования осуществляются в правовой форме кредитного договора (loan agreement). Указанный документ закрепляет стандартные положения, применяемые ко всем соглашениям о предоставлении суверенного финансирования, если иное прямо не предусмотрено конкретным кредитным договором. По своей правовой природе Общие условия выступают типовой нормативной основой кредитных отношений между международной финансовой организацией и государством-заемщиком.

Конкретные кредитные договоры между НРБ и странами-членами находятся в непубличном доступе. В соответствии с положением 2В Политики НРБ в отношении кредитов с государственной гарантией[208], напрямую правительству страны-члена кредит предоставляется без государственной гарантии. Кредит организации агенту-государства, которое является членом НРБ, предоставляется путем предъявления государством-членом суверенной гарантии.

Государственные гарантии

Государственные гарантии — способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу чего Российская Федерация — гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная гарантия, обязательства перед кредиторами этого лица полностью или частично[209].

От гражданско-правовых способов обеспечения обязательств третьих лиц перед кредитором (ст. 329 ГК РФ) государственную гарантию отличает то, что гарантом выступает государство, т.е. публично-правовое образование — Российская Федерация, которое в одностороннем порядке определяет условия и порядок предоставления гарантии в соответствии с положениями БК РФ, а также

---

[207] General Conditions for Sovereign-backed Loans [Электронный ресурс] // URL: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/sovereign-backed/General-Conditions-for-Sovereign-backed-Loans-October-22-2021.pdf (дата обращения: 02.04.2026).

[208] Policy on Loans with Sovereign Guarantee [Электронный ресурс] // URL: https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-policy-on-loans-with-sovereign-guarantee-20160121.pdf (дата обращения: 02.04.2026).

[209] Глоссарий. Государственный внешний долг [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/glossary/ (дата обращения: 02.12.2024).

особый порядок предоставления государственных гарантий, их учета и отражения в структуре и объеме государственного долга. Этим обусловлена публично-правовая природа государственной гарантии.

Законодательно закрепленное определение понятия «государственная гарантия» содержится в ст. 6 БК РФ: «вид долгового обязательства, в силу которого Российская Федерация (гарант) обязана при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром». Таким образом, участниками правоотношений по государственным гарантиям всегда являются три стороны — гарант, бенефициар и принципал, т.е. данное обязательство всегда носит трехсторонний характер.

Государственная гарантия как вид долгового обязательства включается в состав государственного внутреннего и внешнего долга и, соответственно, учитывается в Государственной долговой книге РФ. Государственная долговая книга представляет собой официальный реестр долговых обязательств публично-правового образования, предназначенный для учета и систематизации сведений о государственном долге. В соответствии со ст. 121 Бюджетного кодекса РФ государственная долговая книга Российской Федерации содержит сведения об объеме, структуре и формах долговых обязательств Российской Федерации, кредиторах, сроках исполнения обязательств, а также предоставленных государственных гарантиях. Ведение государственной долговой книги Российской Федерации осуществляется Министерством финансов РФ и выступает одним из механизмов учета и контроля состояния государственного долга.

В структуре государственного долга государственные гарантии классифицируются по валюте обязательства: государственные гарантии в иностранной валюте относятся к внешнему государственному долгу, тогда как государственные гарантии, предоставленные в рублях, относятся к внутреннему

государственному долгу. При этом их правовая природа, механизм предоставления и содержание обязательств принципиально не различаются. Государственные гарантии регулируются прежде всего нормами публичного права, что обусловлено их публично-правовой природой.

При предоставлении государственной гарантии бенефициар может быть известен, либо установить его может быть невозможно, либо бенефициарами может являться неопределенный круг лиц.

По условиям предоставления гарантии, она может быть выдана безвозмездно, либо за плату, с предоставлением обеспечения, либо без такового, может предусматривать право регрессного требования либо не предусматривать его.

Государственная гарантия практически представляет собой обязательство Российской Федерации в лице уполномоченного органа государственного управления уплатить на условиях, предусмотренных договором о предоставлении государственной гарантии и самой государственной гарантией, денежные средства, как правило, кредитующей организации, предоставившей кредит на реализацию инвестиционного проекта, в случае его срыва[210].

В качестве финансово-правового обязательства государственная гарантия является денежным, многосторонним обязательством, которое носит обеспечительный характер и имеет сложный юридический состав. При исполнении получателем государственной гарантии своих обязательств перед третьими лицами на соответствующую сумму сокращается государственный долг[211].

Статья 115.2 БК РФ устанавливает условия, соблюдение которых необходимо для предоставления государственных гарантий:

— удовлетворительное финансовое состояние принципала;

— предоставление принципалом, третьим лицом до даты выдачи государственной гарантии соответствующего требованиям законодательства

---

[210] Лудинова Ю. В. Государственные гарантии в системе управления государственным долгом Российской Федерации : дис. … канд. экон. наук. СПб., 2004.

[211] Грачева И. В. Государственная гарантия: финансово-правовой аспект : дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.

обеспечения исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессного требования гаранта к принципалу, возникающего в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии. К способам обеспечения обязательств в рамках данного пункта относятся: банковские гарантии и поручительства юридических лиц, государственные гарантии, государственные гарантии иностранных государств, залог имущества (ст. 15.3 БК РФ);

— отсутствие у принципала и его поручителей просроченной задолженности по денежным обязательствам перед гарантом — Российской Федерацией.

Государственные гарантии учитываются в расходных статьях государственного бюджета, а затем могут быть использованы как источники финансирования бюджетного дефицита. Государственные гарантии в национальной валюте (ст. 110.2 БК РФ) учитываются при составлении бюджета Российской Федерации[212], программа государственных гарантий в иностранной валюте (ст. 108.1 БК РФ) также является приложением к Федеральному закону о бюджете[213].

В российской практике существуют примеры предоставления государственных гарантий по внешним долговым обязательствам российских субъектов. В частности, Российская Федерация предоставляла государственные гарантии по обязательствам АО «РОСНАНО». Для регулирования механизма предоставления государственных гарантий по обязательствам РОСНАНО были утверждены специальные правила на уровне подзаконного нормативного акта – постановления Правительства РФ[214]. Государственные гарантии по обязательствам РОСНАНО предоставлялись на основании отдельных распоряжений Правительства РФ, определявших условия и объем предоставляемого

---

[212] Приложение 34 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

[213] Приложение 36 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

[214] Постановление Правительства РФ от 10.09.2019 №709 «О предоставлении государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым акционерным обществом «РОСНАНО» // Собрание законодательства РФ, 2010, №39, ст. 4968.

обеспечения[215].

Кроме того, механизм государственных гарантий использовался в отношении обязательств отдельных государственных институтов развития при привлечении внешнего финансирования. Указанные гарантии оформлялись в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете и актами Правительства РФ и являлись самостоятельной формой государственного долгового обязательства Российской Федерации.

Таким образом, государственная гарантия представляет собой самостоятельную форму государственного долгового обязательства, посредством которой Российская Федерация обеспечивает исполнение обязательств третьих лиц перед кредиторами. Правовое регулирование государственных гарантий носит комплексный характер и включает нормы бюджетного законодательства, федеральных законов о бюджете, а также значительный массив подзаконных нормативных актов, определяющих порядок предоставления и исполнения гарантий.

Практика предоставления государственных гарантий показывает, что данный механизм используется государством как инструмент поддержки стратегически значимых организаций, реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов, а также обеспечения устойчивости финансовой системы. При этом государственные гарантии могут выступать как элемент внутреннего, так и внешнего государственного долга в зависимости от валюты соответствующего обязательства, не отличаясь существенно по своей правовой природе.

---

[215] Распоряжение Правительства РФ от 04.12.2018 №2684-р «О предоставлении в 2018 году государственной гарантии Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств акционерного общества «РОСНАНО» по выплате номинальной стоимости облигаций» // Собрание законодательства РФ, 17.12.2018, №51, ст. 8035.

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ США И ЕС В ОТНОШЕНИИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 3.1. Санкционное законодательство США в отношении российской финансовой системы и внешнего государственного долга РФ

США активно используют санкционную политику как инструмент экономического и геополитического давления. Одним из наиболее значимых направлений таких ограничений является введение санкций в отношении финансовых систем иностранных государств, касающихся в том числе их государственного долга. Ограничения на операции с государственными ценными бумагами применяются с целью ослабления экономической устойчивости целевых государств, сокращения им доступа к международным финансовым рынкам и ограничения возможностей привлечения заемных средств.

Ограничительные меры в отношении государственного долга не являются для США новым инструментом давления. Среди иностранных государств, подпавших под них, можно назвать, например: Иран, Венесуэлу, Сирию, Северную Корею, Судан, Зимбабве и ряд других. Ограничительные меры в отношении Судана и Зимбабве на сегодняшний день частично сняты.

Прежде чем переходить непосредственно к вопросу о правовых основах для введения санкций, важно определиться с терминологией, поскольку вопрос о соотношении понятий «санкции» и «ограничительные меры» / «односторонние принудительные меры» / «меры принудительного характера» / «рестрикции» в юридической науке является крайне дискуссионным[216].

---

[216] Пятибратов И. С. Санкции и односторонние ограничительные меры: проблема

Санкции могут рассматриваться как элемент «юридической ответственности» — широкой категории, характеризующей всю систему средств правового принуждения[217], т.е. как мера принуждения, которую применяет государство для соблюдения легально установленных правовых норм. Санкции — реакция представителей закона на нарушение правопорядка[218].

Данный термин достаточно часто употребляется в международных документах, однако единственного закрепленного определения нет. В науке существует точка зрения[219], в соответствии с которой санкции — это меры, исключительные полномочия на применение которых имеет право Совет Безопасности ООН в соответствии с гл. VII Устава ООН. Однако данное понимание является слишком узким.

Ряд исследователей дает определение термина «санкции», который по значению практически синонимичен выражению «ограничительные меры»: санкции — действия одного или нескольких международных акторов («отправителей») против одного или нескольких других акторов («получателей»), предпринятые с одной или обеими из следующих целей: применить против них наказание в виде лишения доступа к ценным ресурсам и заставить подчиниться определенным нормам, которые важны для «отправителей»[220].

Санкции — намеренные действия государства, коалиции таких государств или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений со страной-объектом[221].

Односторонние ограничительные меры (рестрикции) — меры, принимаемые

различия терминов и тождественности явлений // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2020. Т. 10. № 6. С. 61–65.

[217] Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1 : Основные вопросы общей теории социалистического права.

[218] Kunz J. L. Sanctions in international law // American Journal of International Law. 1960. Vol. 54. Iss. 2. P. 324–347.

[219] Семенова Н. К., Марченкова Е. А., Грачева И. В. Санкции, односторонние ограничительные меры и рестрикции в международном праве // Международный научно-исследовательский журнал. 2022. № 8 (122). С. 1–6.

[220] Galtung J. On the effects of international economic sanctions: With examples from the case of Rhodesia // World Politics. 1967. Vol. 19. Iss. 3. P. 378–416.

[221] Hufbauer G. C., Schott J. J., Elliott K. A., Oegg B. Economic sanctions reconsidered. 3rd ed. Washington, DC : Peterson Institute for International Economics, 2007.

государством или группой государств в отношении другого субъекта международного права, прежде всего другого государства, в связи с нежелательным поведением последнего в целях добиться изменения такого поведения; они не являются средством имплементации международно-правовой ответственности, а представляют собой механизм осуществления внешней политики отдельных государств[222].

Понятия «санкции» и «ограничительные меры» соотносятся как общее и частное. Ограничительные меры представляют собой разновидность санкций и обычно подразумевают конкретные ограничения или контроль в определенной сфере.

Вопрос о правомерности и корректности использования термина «санкции» в отношении ограничительных мер, применяемых одним государством / рядом государств в отношении другого государства, поднимается исключительно в юридической науке, в иных областях научного знания, которые рассматривают проблемы санкционных ограничений (например, экономика, политология и др.), данный термин выступает как абсолютный синоним ограничительных мер и рестрикций. Так, К. Г. Геворгян отмечает, что односторонние принудительные меры получили название «санкции» в политологическом, публицистическом лексиконе[223].

В контексте данной научной работы термины «санкции» / «санкционные меры» употребляются в качестве синонимичных «ограничительным мерам» / «мерам принудительного характера» / «рестрикциям» и др.

В научной литературе классификация санкций основывается на различных критериях, отражающих их содержание, формы реализации и направленность воздействия. Традиционное деление санкций на экономические и неэкономические, несмотря на его широкое распространение, подвергается критике. Так, А.А. Иванова отмечает, что подобная классификация носит

---

[222] Крицкий К. В. Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2021.

[223] Геворгян К. Г. «Односторонние санкции» и международное право // Международная жизнь. 2012. № 8. С. 91–106.

преимущественно формальный характер, поскольку любые ограничительные меры, независимо от их первоначальной природы, в конечном счёте оказывают экономическое воздействие[224]. Даже санкции, не относящиеся напрямую к экономической сфере, способны приводить к снижению деловой активности, нарушению переговорных процессов и ущербу хозяйственной деятельности организаций, связанных с лицами, в отношении которых введены ограничения.

В связи с этим в доктрине предлагается использовать дополнительные классификационные основания. Одним из них является степень открытости санкций, в соответствии с которой они подразделяются на открытые и скрытые. Скрытые санкции представляют собой ограничительные меры, которые формально не оформляются как прямой запрет или санкционный режим, однако фактически создают препятствия для осуществления экономической, финансовой или иной деятельности определенных государств, организаций либо лиц. Скрытые санкции приобретают все большее значение в современной международной практике, поскольку характеризуются высокой эффективностью в долгосрочной перспективе. Их особенностью является невозможность оспаривания в рамках ВТО, а также отсутствие необходимости их формального обсуждения в ходе дипломатических переговоров.

Другим важным критерием классификации выступает масштаб охвата объектов санкционного воздействия. По данному основанию санкции подразделяются на обширные (всеобъемлющие), умеренные, ограниченные и таргетированные. В настоящее время применение обширных санкций существенно сократилось, что связано, в частности, с институциональными ограничениями в рамках ООН, включая механизм права вето. Умеренные и ограниченные санкции, как правило, ориентированы на отдельные отрасли или подотрасли экономики. Таргетированные санкции, напротив, фокусируются на конкретных физических и юридических лицах, секторах экономики, регионах или территориях, включая

[224] Иванова А.А. Санкции в современном международном праве [Электронный ресурс] / А.А. Иванова // Электронный научный журнал «Студенческий». - 2018. - № 11(31) / URL: https://sibac.info/journal/student/31/110823 (дата обращения: 14.02.2025).

представителей политической и экономической элиты, политические партии, коммерческие структуры, а также районы, находящиеся под контролем негосударственных акторов.

Особое место в классификации санкций занимают односторонние санкционные меры, которые нередко сопровождаются применением экстерриториальных (вторичных) санкций. Их специфика заключается в распространении санкционных обязательств не только на государство-адресата, но и на третьи страны, а также на их граждан и компании. Наиболее часто вторичные санкции в качестве инструмента политического давления используют США. Подобная практика вызывает значительные противоречия в международных экономических и правовых отношениях, поскольку фактически расширяет юрисдикцию государства, инициирующего санкции, за пределы его территории. Вопрос о вторичных санкциях США и механизме их экстерриториального применения будет подробно рассмотрен далее, включая анализ нормативных правовых актов США, на основании которых допускается введение соответствующих ограничительных мер в отношении иностранных лиц и организаций.

Санкционные меры США различаются по характеру применяемых ограничений и правовым последствиям для субъектов санкционных правоотношений. В зависимости от механизма санкционного воздействия в американской практике выделяются персональные, секторальные и блокирующие санкции. В рамках настоящего исследования особое внимание будет уделено секторальным и блокирующим санкциям, применяемым США в отношении российской финансовой системы и субъектов, участвующих в обслуживании государственного долга Российской Федерации.

Персональные санкции предусматривают визовые ограничения и блокирование собственности и счетов физических и юридических лиц, занесенных в санкционный список. Американским гражданам и компаниям запрещается поддерживать с ними деловые связи. Торговые ограничения касаются экспорта, реэкспорта и передачи материалов и технологий и автоматически

распространяются на компании, 50 % которых прямо или косвенно принадлежит одному или нескольким лицам или компаниям из санкционного списка. Все ограничения простираются также на дочерние структуры этих компаний с долей владения 50 % и более.

Лица, с которыми учреждениям США запрещено взаимодействовать, вносятся в санкционные списки. Секторальные санкции в отношении учреждений финансовой системы предполагают некоторые ограничения на деятельность финансовых институтов, но не лишают их возможности действовать. Все финансовые (и нефинансовые) организации, в отношении которых вводятся секторальные санкции, внесены в Идентификационный список секторальных санкций (Sectoral Sanctions Identification List)[225].

Блокирующие санкции означают полный запрет на любые сделки и финансовые операции, включая транзакции, заморозку банковских активов и лишение финансовых институтов доступа к американской финансовой системе. Они ведут к изоляции государственной финансовой системы. Лица, в отношении которых введены блокирующие санкции, включаются в Санкционный список особо обозначенных лиц (Specially Designated Nationals List, SDN List).

Таким образом, многообразие подходов к классификации санкций свидетельствует о сложности и многомерности данного инструмента международной политики. Использование различных классификационных критериев позволяет более полно отразить специфику санкционных режимов и оценить их правовые и экономические последствия[226].

Правовой механизм введения санкций США в отношении Российской Федерации может быть рассмотрен через систему взаимосвязанных элементов, обеспечивающих формирование, конкретизацию и практическую реализацию санкционного регулирования. Первым элементом выступают юридические нормы,

---

[225] Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List [Электронный ресурс] // URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/sectoral-sanctions-identifications-ssi-list (дата обращения: 15.01.2025).

[226] Кузьмина В.М., Панкова К.О. Правовые и институциональные механизмы реализации международных санкций // ИСОМ. 2019. №3.

закрепленные в нормативных правовых актах различной юридической силы. В рассматриваемой сфере основу санкционного регулирования составляют Конституция США, федеральные законы Конгресса США, а также иные нормативные акты, предоставляющие Президенту США и федеральным органам исполнительной власти полномочия по введению ограничительных мер.

Дальнейшее изложение материала строится с учетом классификации нормативных и правоприменительных актов по их юридической силе и месту в системе санкционного регулирования США. Анализ правового механизма введения ограничительных мер США в отношении России целесообразно начинать с **Конституции США** как основного закона государства, закрепляющего систему органов государственной власти и распределение их полномочий.

Именно Конституция США закрепляет правовые основы, на которых строится система санкционного регулирования, а также определяет правовой статус Президента США как главы государства и главы исполнительной власти, наделяя его полномочиями в сфере внешней политики, национальной безопасности и международных отношений[227].

Конституция США возлагает на Президента ряд функций: «заботиться о том, чтобы законы добросовестно исполнялись» (разд. 3 ст. 2); «добросовестно исполнять обязанности Президента Соединенных Штатов и, в меру своих возможностей, сохранять, защищать и отстаивать Конституцию Соединенных Штатов» (разд. 1 ст. 2). Президент является «главнокомандующим армией и флотом Соединенных Штатов» (разд. 2 ст. 2 Конституции США).

Указанные конституционные полномочия выступают основой для издания Президентом США исполнительных приказов, посредством которых в современной американской практике вводится значительная часть санкционных ограничений. Исполнительные приказы, основанные на конституционных полномочиях Президента, часто затрагивают военные вопросы и вопросы международных отношений. Например, при издании приказа «О десегрегации

---

[227] The United States Constitution [Электронный ресурс] // URL: https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text (дата обращения: 15.01.2025).

вооруженных сил»[228] Президент Гарри С. Трумэн определил его правовую основу как вытекающую не только из общих полномочий, предоставленных Президенту Конституцией и законами США, но и из его конкретных конституционных полномочий как главнокомандующего вооруженными силами. Исполнительные приказы являются одним из ключевых элементов правового механизма санкционного регулирования США, однако их правовая природа и значение будут подробно рассмотрены в настоящей главе.

Далее в рамках настоящего исследования будут проанализированы федеральные законы США, которые, наряду с конституционными положениями, формируют нормативную основу санкционного регулирования и аналогично Конституции США выступают первым элементом правового механизма — юридическими нормами, закрепленными в нормативных правовых актах различной юридической силы.

Федеральные законы принимаются Конгрессом США, которому Конституция предоставляет исключительную компетенцию, в рамках законодательной процедуры. Именно Конгресс утверждает нормативные акты, создающие санкционные режимы, определяющие категории подсанкционных лиц или секторы экономики, а также ограничивающие или направляющие действия исполнительной власти. Федеральные законы предоставляют Президенту США право вводить ограничительные меры путем подписания исполнительных приказов. Федеральные законы и исполнительные приказы имеют разную юридическую природу и исходят от различных органов государственной власти, что отражает распределение полномочий в сфере внешней политики и национальной безопасности, установленное Конституцией США.

США обладают длительной историей применения односторонних ограничительных мер во внешнеполитических целях. Одним из первых нормативных актов, содержащих элементы санкционного регулирования,

---

[228] Executive Order 9981: Desegregation of the Armed Forces (1948) [Электронный ресурс] // URL: https://www.archives.gov/milestone-documents/executive-order-9981 (дата обращения: 15.01.2025).

считается Закон о нейтралитете (Neutrality Act) 1794 г.[229] Этот Закон был направлен против Франции, которая угрожала американским торговым судам в Карибском море в контексте франко-британской войны. Закон устанавливал меры, ограничивающие торговлю с воюющими державами, а также вводил санкции против тех, кто нарушал нейтралитет в международных конфликтах.

При этом уже на раннем этапе формирования американского санкционного законодательства проявилась характерная особенность правового механизма ограничительных мер США: соответствующие ограничения вводились не непосредственно в отношении иностранного государства, а прежде всего в отношении собственных резидентов и иных лиц, подпадающих под юрисдикцию США. Иными словами, санкционные акты запрещают или ограничивают определенные действия американских физических и юридических лиц, устанавливают механизмы контроля за соблюдением запретов, а также предусматривают ответственность за нарушение санкционного режима и попытки обхода установленных ограничений.

Указанный подход сохраняется и в современной санкционной политике США в отношении России. Ограничительные меры, вводимые американскими нормативными актами, формально адресованы прежде всего субъектам, находящимся под юрисдикцией США, ограничивая их возможность осуществлять определенные финансовые, инвестиционные и иные операции, связанные с российскими государственными органами, организациями и долговыми инструментами. Именно на такой правовой конструкции основывается современный механизм санкционного регулирования в сфере внешнего государственного долга Российской Федерации.

Среди федеральных законов США, формирующих правовую основу возникновения прав и обязанностей субъектов санкционных правоотношений в отношении Российской Федерации, можно выделить следующие:

---

[229] Neutrality Proclamation Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.mountvernon.org/library/digitalhistory/digital-encyclopedia/article/neutrality-proclamation#:~:text=“The%20duty%20and%20interest%20of,federal%20government%20would%20prosecute%20any (дата обращения: 15.01.2025).

Закон США о национальной безопасности 1947 г. (National Security Act of 1947)[230]

Закон о национальной безопасности 1947 г. создал правовую базу для формирования и регулирования национальной обороны, установил структуру национальной безопасности, включая возможности для применения санкций в случае угрозы безопасности страны: § 3021 предусматривает создание Совета национальной безопасности, задачей которого является консультирование Президента по вопросам интеграции внутренней, внешней и военной политики в целях обеспечения национальной безопасности США. В соответствии с § 3022 Совет национальной безопасности участвует в координации деятельности государственных органов в сфере национальной безопасности и внешней политики.

Закон также закрепляет полномочия исполнительной власти по координации мер, направленных на предотвращение угроз национальной безопасности США, включая внешнеполитические, экономические и военные угрозы. В частности, положения Закона предусматривают формирование единой системы стратегического планирования и реагирования на угрозы безопасности государства, что впоследствии стало институциональной основой для разработки санкционной политики США как одного из инструментов внешнеполитического воздействия.

Однако данный закон не предоставляет Президенту США самостоятельных полномочий по введению экономических санкций или ограничительных мер в отношении иностранных государств.

Закон США о чрезвычайных ситуациях (National Emergencies Act, NEA)[231]

Закон США о чрезвычайных ситуациях является одним из основных

---

[230] National Security Act of 1947 [Электронный ресурс] // URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

[231] National Emergencies Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-112/pdf/HMAN-112-pg1119.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

нормативных актов, которые устанавливают правовой режим объявления и контроля чрезвычайного положения на федеральном уровне. До 1976 г. в США фактически не существовало унифицированного механизма объявления национального чрезвычайного положения, различные чрезвычайные режимы, введенные президентами США с 1930-х гг., продолжали действовать бессрочно, формируя обширный массив подзаконных полномочий органов исполнительной власти. Принятие данного Закона устранило эти пробелы. NEA не закреплял новых полномочий Президента США, однако установил четкое регулирование процедуры объявления чрезвычайного положения, в частности то, что Президент США провозглашает чрезвычайное положение посредством публичного документа (исполнительный приказ Президента США). NEA предусматривал необходимость ежегодного пересмотра и продления чрезвычайного положения Президентом, а также информирования Конгресса.

Закон NEA не содержит конкретного исчерпывающего списка обстоятельств, которые могут быть квалифицированы в качестве основания для объявления Президентом США чрезвычайного положения. Данный закон устанавливает процедуру объявления чрезвычайного положения. Оценка того, существует ли чрезвычайная ситуация, в значительной степени является прерогативой Президента Соединенных Штатов.

Стоит отметить, что понятие чрезвычайного положения в соответствии с NEA существенно отличается от того, как эта категория обычно понимается, например, в России. В российской правовой традиции чрезвычайное положение, как правило, связывается с конкретными чрезвычайными ситуациями природного или техногенного характера – такими как: наводнения, землетрясения, крупные аварии и т. д. В американской практике чрезвычайное положение может объявляться по самым разным основаниям[232]. Данный юридический механизм может приводиться в действие практически любой ситуацией, признанной

[232] List of national emergencies in the United States [Электронный ресурс] // URL: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States (дата обращения: 15.01.2025).

Президентом США угрозой национальным интересам государства. Основанием для введения чрезвычайного положения могут быть совершенно разные события, на практике можно выделить следующие категории ситуаций, которые могут быть квалифицированы в качестве основания для введения чрезвычайного положения: 1) военные угрозы и вооруженные конфликты (например, чрезвычайное положение в связи с военными действиями в Ираке); 2) угрозы национальной безопасности и террористические угрозы (например, чрезвычайное положение, введенное Президентом Трампом в 2025 г. в связи с нестабильной ситуацией на южной границе США); 3) крупные международные кризисы; 4) экономические угрозы национального масштаба (например, чрезвычайное положение, введенное с целью установления повышенных тарифов на операции импорта из Китая); 5) чрезвычайные ситуации в сфере общественного здоровья и угрозы критической инфраструктуре (например, чрезвычайное положение в связи с вирусом COVID-19).

Несмотря на то, что Национальный закон о чрезвычайных ситуациях не содержит материальных норм, связанных с введением ограничительных мер экономического характера, он играет важную роль в функционировании основного санкционного закона США — **Закона США о международных чрезвычайных экономических полномочиях (International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)**[233]. Положения IEEPA могут применяться только после формального объявления Президентом чрезвычайного положения в соответствии с NEA.

В соответствии с § 1701(a) IEEPA Президент США вправе применять специальные экономические меры в случае возникновения «необычной и чрезвычайной угрозы» (unusual and extraordinary threat) национальной безопасности, внешней политике или экономике США, источник которой полностью или частично находится за пределами Соединенных Штатов. При этом предварительное одобрение Конгресса не требуется.

---

[233] International Emergency Economic Powers Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-112/pdf/HMAN-112-pg1123.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

Согласно § 1702(a)(1) IEEPA Президент получает право регулировать, ограничивать или запрещать финансовые и валютные операции, международные переводы платежей и кредитов, импорт и экспорт товаров, услуг и технологий, а также блокировать имущество и имущественные интересы иностранных государств, организаций и физических лиц. Кроме того, § 1702(a)(1)(B) прямо предусматривает возможность замораживания активов и блокировки собственности лиц, подпадающих под санкционный режим.

Именно положения IEEPA сформировали основную правовую базу современных санкционных ограничений США в отношении Российской Федерации, включая блокировку активов российских банков и организаций, ограничения операций с российским государственным долгом, запреты на финансирование, а также ограничения доступа российских субъектов к американской финансовой системе и международным расчетам с использованием инфраструктуры США.

Одним из наиболее значимых законов, регулирующих санкционную политику США в отношении России, является **Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций[234] (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)**, принятый в 2017 г. Он был разработан с целью ужесточения санкций против таких стран, как Россия, Иран и Северная Корея, и предоставляет Президенту США дополнительные полномочия для введения санкций на основе фактов нарушения международных норм или агрессивных действий, а также для введения вторичных санкций. В части Закона, посвященной России, объединены все ограничения, введенные в отношении нашей страны с 2014 г.

Согласно CAATSA США могут вводить санкции против любых лиц или организаций, которые взаимодействуют с российским государственным сектором, участвуют в проектах по поставкам оружия, оказывают поддержку российским государственным структурам, связанным с разведывательной деятельностью, или

[234] Countering America's Adversaries Through Sanctions Act [Электронный ресурс] // URL: https://congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

задействованы в кибер-атаках против США.

Закон существенно расширил перечень возможных санкций и заложил основу для введения новых ограничений против России, таких как запрет на сделки с российскими государственными компаниями, а также ограничения в отношении российской энергетической отрасли.

Одним из важных правовых инструментов для введения санкций против России является **Закон Магнитского[235] (Magnitsky Act),** подписанный в 2012 г. (был расширен в 2017 г.). Этот Закон был первоначально принят в отношении России в связи с гибелью российского юриста Сергея Магнитского и ориентирован на борьбу с предполагаемыми случаями коррупции и нарушения прав человека. Закон позволяет Соединенным Штатам вводить санкции против иностранных граждан, которые, по мнению Правительства, причастны к нарушению прав человека или коррупции.

Ограничительные меры, основанные на Законе Магнитского, применялись в отношении России; данный акт ввел целый ряд персональных санкций против российских чиновников, бизнесменов и организаций.

Следует отметить, что приведенные выше федеральные законы формируют правовую основу санкционного регулирования США именно применительно к ограничительным мерам, вводимым в отношении Российской Федерации. Вместе с тем санкционное законодательство США не ограничивается указанными нормативными актами. В американской правовой системе действует значительное количество специальных федеральных законов, предусматривающих возможность введения санкций в отношении иных иностранных государств, международных организаций, юридических и физических лиц[236].

---

[235] Устоявшимся вариантом перевода на русский язык также является «Акт Магнитского».

[236] Среди документов, которые составляют правовую основу для введения ограничительных мер, но не применяются в отношении России, также можно выделить следующие законы США:

— Закон о торговле с враждебными государствами (Trading with the Enemy Act, TWEA), был принят в 1917 году и первоначально направлен против государств-противников в период Первой мировой войны, чтобы ограничить торговлю с враждебными странами, а также заморозить их активы. С тех пор Закон несколько раз изменялся, и его применение было расширено на случаи чрезвычайных ситуаций в сфере внешней политики и национальной

Вторым элементом правового механизма являются акты применения права, посредством которых общие законодательные положения получают конкретизацию применительно к определенным государствам, секторам экономики и субъектам санкционных правоотношений. В системе санкционного регулирования США ключевое значение имеют **исполнительные приказы Президента США**, издаваемые на основании федерального законодательства и конституционных полномочий главы государства. Кроме того, к данной группе относятся директивы OFAC, регламенты Министерства финансов США, административные разъяснения и иные акты исполнительных органов, конкретизирующие содержание санкционных ограничений.

Исполнительные приказы Президента США (Executive Orders) фактически

безопасности США. Он предоставляет Президенту США право ограничить или прекратить экономические связи с враждебными странами и вводить санкции против них.

— Закон об иностранной помощи США (Foreign Assistance Act, FAA) 1961 года играет существенную роль в формировании правовых оснований для применения Соединёнными Штатами ограничительных мер, FAA не является санкционным актом в классическом смысле, однако он выступает одним из системных элементов правовой базы санкционной политики США, поскольку предоставляет Президенту и Конгрессу гибкие механизмы ограничения или прекращения помощи иностранным государствам в качестве ответа на их противоправное поведение. FAA служит важным юридическим звеном в общей структуре ограничительных мер и часто используется в сочетании с другими законами, формируя основу современных санкционных режимов США.

— Закон США «Патриот» (USA PATRIOT Act), принятый в ответ на террористические атаки 11.09.2001), предусматривает введение санкций за террористическую деятельность. Стоит отметить, что террористический акт 11 сентября послужил отправной точкой для трансформации правовой системы США (и ЕС), привел к ускоренной разработке нормативных актов, направленных на пресечение финансирования террористических организаций, усиление контроля за трансграничными потоками и создание правовых основ для введения и применения санкционных мер.

— Закон о контроле над экспортом 1979 г. (Export Administration Act, 1979[236]; актуальная версия - Export Control Reform Act, ECRA, 2018) занимает значимое место в правовой системе, регулирующей применение санкционных мер США. Хотя ECRA формально направлен на контроль экспорта товаров и технологий двойного назначения, его механизм фактически выполняет санкционную функцию. Закон предоставляет исполнительной власти полномочия ограничивать или запрещать экспорт продукции, способной укрепить военный, разведывательный или технологический потенциал иностранных государств, а также включает юридические и физические лица в специальные контрольные списки. Попадание в такие списки по последствиям эквивалентно санкциям, поскольку лишает субъектов доступа к критически важным американским технологиям. ECRA интегрирован в общую санкционную архитектуру США и действует в сочетании с IEEPA, законами о контроле над военным экспортом и отраслевыми санкционными актами (например, CAATSA). Его использование усилилось в отношении государств, рассматриваемых как угроза национальной безопасности, включая Россию, Китай, Иран и КНДР.

являются основным инструментом введения и реализации санкционных ограничений. Именно посредством исполнительных приказов в американской правоприменительной практике вводится значительная часть ограничительных мер.

Исполнительный приказ - приказ главы исполнительной власти (президента США или губернатора штата), имеющий силу закона. Такой приказ должен основываться на Конституции, наделяющей президента особыми полномочиями или делегирующий ему полномочия Конгресса[237]. В соответствии с полномочиями, предоставленными федеральными законами, посредством исполнительных приказов глава государства реализует свои полномочия по формированию и изменению государственной политики. Наряду с президентскими прокламациями и исполнительными меморандумами они выступают одной из основных форм осуществления президентских полномочий в сфере государственного управления и внешней политики.

Несмотря на то, что Конституция США прямо не упоминает исполнительные приказы Президента и не содержит специальной нормы, непосредственно закрепляющей полномочие Президента на их издание, право издавать такие акты рассматривается в американской правовой доктрине и практике как производное от конституционных полномочий Президента США и его статуса главы исполнительной власти. Кроме того, полномочия по изданию исполнительных приказов могут основываться на делегировании соответствующих полномочий федеральными законами Конгресса США.

Чтобы исполнительный приказ имел юридическую силу, соответствующее полномочие Президента должно иметь в основе либо ст. II Конституции, либо прямое или подразумеваемое делегирование полномочий Конгрессом Президенту. Для вступления президентского приказа в силу одобрение его Конгрессом не требуется, что отражает американскую систему разделения властей: Конгресс

[237] Федотова И.Г., Толстопятенко Г.П. Юридические понятия и категории в английском языке: Толковый словарь. - М.: Статут, 2016. С. 192.

(орган законодательной власти) принимает законы, а Президент (исполнительная власть) обеспечивает их исполнение и имеет возможность издавать приказы, исходя из полномочий, предоставленных законом.

Стандартная процедура издания исполнительного приказа изложена в приказе Президента Джона Ф. Кеннеди № 11030[238]. Процесс издания исполнительного приказа координируется Административно-бюджетным управлением США (Office of Management and Budget), которое получает комментарии и формулировки положений приказа от заинтересованных ведомств. После того как управление и заинтересованные агентства рассмотрят проект формулировок положений приказа, его проект направляется на рассмотрение главе Министерства юстиции (генеральному прокурору) США и директору Управления федерального регистра, а затем на подпись Президенту. После подписания исполнительные приказы обычно публикуются в Федеральном реестре. После официального опубликования исполнительный приказ Президента США приобретает обязательный характер для федеральных органов исполнительной власти и подлежит применению в рамках системы государственного управления.

В американской правовой доктрине исполнительные приказы нередко характеризуются как акты, имеющие «силу и действие закона» (force and effect of law), поскольку они издаются в рамках конституционных и законодательно делегированных полномочий Президента США. Вместе с тем исполнительные приказы не являются законами в формальном смысле, поскольку принимаются не Конгрессом США, а Президентом в качестве главы исполнительной власти, не принимаются в рамках полной законодательной процедуры. По умолчанию приказы не истекают, когда издавший их Президент покидает пост. Изданный приказ остается в силе до тех пор, пока не будет отменен в суде, изменен или отозван.

Исполнительные приказы являются эффективным инструментом изменения

---

[238] Executive Order 11030: Preparation, presentation, filing, and publication of Executive orders and proclamations [Электронный ресурс] // URL: https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11030.html (дата обращения: 15.01.2025).

политики и государственного администрирования. Однако исполнительные приказы менее постоянны, чем законы США, поскольку Президент может отменить или изменить свой приказ или приказ предыдущего Президента путем издания нового приказа. То есть, если действующий Президент не согласен с существующим приказом, он имеет полномочия отменить или изменить его без консультаций с другими ветвями власти (если только положения Приказа не были отражены в законе, принятом Конгрессом США).

На практике новые президенты чаще отменяют или изменяют исполнительные приказы, изданные предшественниками. Например, в апреле 1992 г. Президент Джордж Буш-старший издал исполнительный приказ № 12800[239], предписывающий, чтобы большинство федеральных контрактов включали положение, требующее от подрядчика размещать уведомление о том, что сотрудники не могут быть обязаны вступать или сохранять членство в профсоюзе. Президент У. Дж. Клинтон отменил этот приказ в феврале 1993 г. путем издания приказа № 12836[240]. Этот приказ был аннулирован Президентом Джорджем Бушем-младшим в 2001 г.[241] В 2009 г. приказ Президента Дж. Буша-младшего был отменен Президентом Б. Х. Обамой[242], и приказ № 12836 снова начал действовать.

В контексте реализации исполнительных приказов Президента США следует учитывать положения Закона об административных процедурах (Administrative procedure Act, APA)[243], который регулирует деятельность федеральных органов

---

[239] Executive Order 12800: Notification of Employee Rights Concerning Payment of Union Dues or Fees [Электронный ресурс] // URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12800-notification-employee-rights-concerning-payment-union-dues-or-fees (дата обращения: 15.01.2025).

[240] Executive Order 12836: Revocation of Certain Executive Orders Concerning Federal Contracting [Электронный ресурс] // URL: https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12836.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

[241] Executive Order 13201: Notification of Employee Rights Concerning Payment of Union Dues or Fees [Электронный ресурс] // URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2001-02-26/pdf/WCPD-2001-02-26-Pg306.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

[242] Executive Order 13496: Notification of Employee Rights under Federal Labor Laws [Электронный ресурс] // URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-200900040/pdf/DCPD-200900040.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

[243] Administrative Procedure Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

исполнительной власти, включая процедурные требования к принятию и реализации административных решений, а также механизмы судебного контроля за их соблюдением. Однако Верховный суд США постановил, что действия Президента не подлежат прямому надзору в соответствии данным Законом[244]. Таким образом, оспаривание законности приказов обычно касается не процесса их издания, а того, соответствуют ли их смысл и реализация требованиям Конституции или федерального закона. Истец должен доказать юридическую заинтересованность (standing) и наличие реального вреда (injury in fact). Оспаривать исполнительные приказы Президента США могут частные лица, юридические лица, штаты. Конгресс не может оспаривать президентские приказы путем инициирования судебной процедуры, но может фактически нейтрализовать или отменить их посредством принятия новых законов (новый закон может отменить приказ в части или полностью, ограничить сферу его применения, прямо запретить Президенту предпринимать определенные действия) или ограничений бюджетного финансирования (включение в закон о бюджете или в акт о выделении ассигнований запрета на использование средств для реализации приказа).

Исполнительные приказы Президента США являются ключевым инструментом введения ограничительных мер в отношении России. Посредством исполнительных приказов устанавливались санкционные ограничения в отношении российской финансовой системы, государственного долга и отдельных субъектов финансовых правоотношений. Ограничительные меры США в отношении России могут быть разделены на три условные волны: первая (2014 г.) — после присоединения Крыма; вторая (2017 г.) — принятие CAATSA; третья (2022 г.) — после начала вооруженного конфликта на территории Украины. Далее будут проанализированы соответствующие исполнительные приказы, формирующие правовой механизм санкционного воздействия на российский внешний государственный долг.

В 2014 г. исполнительным приказом Президента США № 13662 были

[244] Judicial Review under the Administrative Procedure Act (APA) [Электронный ресурс] // URL: https://www.congress.gov/crs-product/LSB10558 (дата обращения: 15.01.2025).

заблокированы некоторые российские государственные активы, а также запрещены инвестиции в пользу лиц, чьи активы заблокированы в соответствии с данным приказом. Директивами к этому приказу (директивы 1[245] и 2[246]) были введены ограничения на приобретение ценных бумаг эмитентов, в отношении которых были приняты санкции, однако тогда формулировка нормы не включала в себя прямое указание на государственные ценные бумаги.

Директивы к исполнительным приказам Президента США представляют собой акты нормативно-конкретизирующего характера, принимаемые уполномоченными органами исполнительной власти США во исполнение исполнительного приказа. Их назначение состоит в детализации санкционных ограничений, определении конкретных запрещенных операций и субъектов санкционного режима. По своей правовой природе директивы являются производными от исполнительных приказов и выступают актами применения права в структуре правового механизма санкционного регулирования.

В 2021 г. наблюдалось существенное ухудшение российско-американского взаимодействия, что привело к введению новых ограничительных мер в отношении российского финансового сектора и государственного долга. Правовой основой для них являлся исполнительный приказ Президента США № 14024 «О блокировке имущества в связи с вредоносной зарубежной деятельностью Правительства Российской Федерации». Данный документ был принят в 2021 г. и вводил новое чрезвычайное положение (отличное от связанного с ситуацией на Украине). Введение чрезвычайного положения — одно из требований для дальнейшего принятия ограничительных мер, предусмотренное Законом США о международных чрезвычайных экономических полномочиях (International Emergency Economic Powers Act, IEEPA).

Чрезвычайное положение было введено в связи с осуществлением

---

[245] Directive 1 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662 [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov/media/8696/download?inline (дата обращения: 15.01.2025).

[246] Directive 2 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662 [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov/media/8706/download?inline (дата обращения: 15.01.2025).

Российской Федерацией, по мнению США, вредоносной деятельности, включая деятельность по подрыву проведения справедливых демократических выборов и работы демократических институтов в США и государствах-партнерах, осуществление и содействие в совершении кибер-преступлений в отношении США и государств-партнеров, поощрение и использование транснациональной коррупции для влияния на иностранные правительства; осуществление за пределами РФ деятельности, направленной против диссидентов или журналистов; подрыв безопасности в странах и регионах, важных для национальной безопасности США; нарушение общепризнанных принципов международного права.

Данный исполнительный приказ определял круг лиц, чьи активы подлежат блокировке в США. В соответствии с п. a(iv) разд. 1 этого документа блокировке подлежат активы политических подразделений, агентств или ведомств, подчиняющихся Правительству РФ.

Приказ также определял круг субъектов, на которые распространяется его действие. Так, предписанные ограничения должны выполнять все финансовые учреждения США. Для целей директив к приказу № 14024 термин «финансовое учреждение США» означает любое юридическое лицо США (включая его зарубежные филиалы), которое занимается приемом депозитов, предоставлением, передачей, хранением или брокерской деятельностью по займам или кредитам, либо покупкой или продажей иностранной валюты, ценных бумаг, фьючерсов или опционов, либо привлечением покупателей и продавцов в качестве принципала или агента. Это понятие включает депозитарные учреждения, банки, предприятия по оказанию денежных услуг (небанковские финансовые учреждения, которые оказывают денежные услуги внутри страны), операторов систем кредитных карт, трастовые компании, страховые компании, брокеров и дилеров ценных бумаг, брокеров и дилеров фьючерсов и опционов, форвардных контрактов и торговцев иностранной валютой, фондовые и товарные биржи, клиринговые компании, инвестиционные компании, торговцев драгоценными металлами, камнями или драгоценностями, а также холдинговые компании, филиалы компаний или

дочерние компании любого из вышеперечисленных лиц. То есть нормативный правовой акт вводит ограничения на осуществление определенных действий финансовыми учреждениями США, а не российскими финансовыми учреждениями, на сдерживание деятельности которых он вроде бы направлен. Лица США не имеют права осуществлять действия в отношении физических лиц, компаний и государственных учреждений, которые попали в санкционные списки (понятие «лица США» будет раскрыто далее).

Таким образом, санкции в отношении института государственного долга вводятся не путем прямого принятия документа, который направлен на введение ограничительных мер непосредственно и только в отношении государственного долга, а путем ограничения круга действий, которые могут быть осуществлены финансовыми и нефинансовыми учреждениями и лицами США в отношении российского государственного долга. В первую очередь ограничения касаются инвестиций.

В соответствии с разд. 8 исполнительного приказа № 14024 все департаменты и агентства Соединенных Штатов должны принять все соответствующие меры в рамках своих полномочий для выполнения данного приказа.

Управление по контролю за иностранными активами (Office of Foreign Assets Control, OFAC) - подразделение Казначейства США, ответственное за администрирование и выполнение экономических и торговых санкций в отношении иностранных государств, организаций, лиц и других субъектов, в рамках реализации данного исполнительного приказа выпустило четыре директивы. Данные директивы устанавливают ограничения на совершение определенных финансовых операций лицами и организациями, подпадающими под юрисдикцию США, прежде всего американскими финансовыми учреждениями. Практическое применение указанных ограничений, их администрирование и контроль за соблюдением санкционного режима выступают примером четвертого элемента правового механизма — актов реализации права, посредством которых обеспечивается фактическое функционирование санкционного режима США.

Директивы OFAC представляют собой акты нормативно-

конкретизирующего характера, принимаемые во исполнение приказов Президента США и федерального санкционного законодательства. Посредством указанных актов осуществляется детализация санкционных ограничений, определяются конкретные запрещенные операции, категории подсанкционных субъектов, а также особенности применения финансовых и секторальных ограничительных мер. По своей правовой природе директивы OFAC не являются самостоятельным основанием введения санкций, поскольку их действие производно от федеральных законов и исполнительных приказов Президента США. Вместе с тем именно посредством директив обеспечивается практическая реализация санкционного режима, включая ограничения в отношении операций с государственным долгом Российской Федерации и иными финансовыми инструментами.

Стоит отметить, что до июня 2024 г. в США действовала правовая доктрина Chevron, которая была основана на судебном решении 1984 г. по делу Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council[247], где было установлено, что в случае двусмысленности формулировки закона государственные органы США (агентства) самостоятельно трактуют закон и механизмы его применения. На основе этой доктрины осуществляло свои полномочия и OFAC. Однако летом 2024 г. Верховный суд США вынес решение по делу Loper v. Raimondo[248], где вернул полномочия по толкованию закона и пределов его применения судам, отметив, что суды США должны применять законы независимо от толкования ведомствами. Полномочия OFAC по реализации санкционных программ сильно зависят от доктрины Chevron. С ее отменой может измениться практика оспаривания санкций, так как теперь толкование OFAC не является единственным и окончательным.

Санкции в отношении государственного долга РФ еще в 2021 г. были

---

[247] Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., et al. Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit [Электронный ресурс] // URL: https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep467/usrep467837/usrep467837.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

[248] Supreme Court of the United States. Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce, et al. Syllabus [Электронный ресурс] // URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-451_7m58.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

введены директивой 1 к исполнительному приказу № 14024, которая устанавливала, что Центральный банк РФ, Фонд национального благосостояния и Министерство финансов РФ являются политическими подразделениями, агентствами или ведомствами Правительства РФ. Был закреплен запрет для американских финансовых учреждений на приобретение при первичном размещении государственных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте и рубле, т.е. государственных рублевых и нерублевых облигаций, эмитированных после 14 июля 2021 г., а также запрет на предоставление заемных средств Центральному банку РФ, Министерству финансов РФ и Фонду национального благосостояния.

После начала специальной военной операции США существенно расширили санкционные ограничения в отношении Российской Федерации. Одной из первых мер были дополнительные ограничения, направленные на институт государственного долга РФ. Уже 22.02.2022 была издана директива 1А «Ограничения, относящиеся к российскому государственному долгу»[249], дополнившая директиву 1 в части запрета финансовым учреждениям США осуществлять операции с российскими государственными рублевыми и нерублевыми облигациями, эмитированными после 01.03.2022, на вторичном рынке.

Стоит уточнить, что директивы 2 и 3 к приказу № 14024 не имеют непосредственного отношения к предмету исследования, однако их содержание стоит рассмотреть для более полного понимания правового механизма. Директива 2 к приказу № 14024[250] вводит запрет на открытие или ведение корреспондентского счета или счета для оплаты в интересах или от имени ряда российских финансовых учреждений, которые перечислены в приложении 1 к

---

[249] Directive 1A under Executive Order 14024 [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918731/download?inline (дата обращения: 15.01.2025).

[250] Directive 2 under Executive Order 14024 “Prohibitions Related to Correspondent or Payable-Through Accounts and Processing of Transactions Involving Certain Foreign Financial Institutions” [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918471/download?inline (дата обращения: 15.01.2025).

директиве[251], а также запрет на обработку транзакции, одной из сторон которой является лицо, упомянутое в приложении.

Все лица, перечисленные в приложении 1 директивы, добавлены в санкционный список иностранных финансовых организаций, которым запрещено открывать или пользоваться корреспондентскими или сквозными счетами в США (List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable Through Account Sanctions).

Директива 3 к приказу № 14024 устанавливает запрет на приобретение эмитированных ценных бумаг ряда российских публичных компаний, перечисленных в приложении[252].

Директива 4 устанавливает запрет на любые операции Банка России, Фонда национального благосостояния, Министерства финансов РФ, включая любые переводы активов данным лицам и любые валютные операции в пользу или от имени данных лиц[253].

Таким образом, OFAC прямо запретил американским финансовым учреждениям инвестиции в российские государственные облигации на первичном и вторичном рынках. Основными нормативными правовыми актами для введения данного запрета являются исполнительный приказ Президента США № 14024 и директивы к нему (директивы 1А и 4).

Исполнительный приказ № 14024 также предусматривает возможность введения вторичных санкций в отношении лиц, которые оказывают какое-либо содействие подсанкционным российским компаниям и физическим лицам.

---

[251] В приложении 1 к директиве 2 к исполнительному приказу Президента США № 14024 перечислены дочерние компании ПАО «Сбербанк» и лица, аффилированные с ПАО «Сбербанк».

[252] Directive 3 under Executive Order 14024 “Prohibitions Related to New Debt and Equity of Certain Russia-related Entities” [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918476/download?inline (дата обращения: 15.01.2025).

[253] Directive 4 (as amended) under Executive Order 14024 “Prohibitions Related to Transactions Involving the Central Bank of the Russian Federation, the National Wealth Fund of the Russian Federation, and the Ministry of Finance of the Russian Federation” [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov/media/918806/download?inline (дата обращения: 15.01.2025).

После признания Российской Федерацией Донецкой[254] и Луганской[255] народных республик в качестве суверенных и независимых государств Соединенные Штаты Америки ввели первый пакет дополнительных ограничительных мер в отношении Российской Федерации.

Исполнительный приказ Президента США от 21.02.2022 № 14065[256] заблокировал активы лиц, внесенных в санкционные списки в соответствии с приказом. Все имущество и имущественные интересы лиц, указанных в приказе № 14065, которые находятся или попадают в пределы Соединенных Штатов либо во владение или под контроль лиц США, блокируются, и лицам США, как правило, запрещено участвовать в сделках с ними. Кроме того, любые организации, 50 % или более которых принадлежат, прямо или косвенно, одному или нескольким заблокированным лицам, также блокируются. Так, были заблокированы активы Центрального банка РФ, включая банковские резервы, и Министерства финансов РФ, находящиеся под юрисдикцией США или контролируемые лицами США. Основная цель приказа — ограничение России доступа к международным финансовым рынкам.

Исполнительный приказ № 14071 установил запрет на осуществление инвестиций лицами США[257] в РФ. При этом форма инвестиций не уточняется: открытая формулировка позволяет сделать вывод о том, что это включает полный запрет осуществления инвестиций в том числе в российские государственные ценные бумаги.

Исполнительным приказом № 14024 были установлены прямые ограничения,

---

[254] Указ Президента РФ от 21.02.2022 № 71 «О признании Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 9. Ст. 1297.

[255] Указ Президента РФ от 21.02.2022 № 72 «О признании Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 9. Ст. 1298.

[256] Executive Order 14065 “Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions with Respect to Continued Russian Efforts to Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine” [Электронный ресурс] // URL: https://www.federalregister.gov/documents/2022/02/23/2022-04020/blocking-property-of-certain-persons-and-prohibiting-certain-transactions-with-respect-to-continued (дата обращения: 15.01.2025).

[257] Executive Order 14071 “Prohibiting New Investment in and Certain Services to the Russian Federation in Response to Continued Russian Federation Aggression” [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov/media/922081/download?inline (дата обращения: 15.01.2025).

которые касаются российского института государственного долга; все остальные акты США предусматривают ограничения, которые косвенно затрагивают институт государственного долга, например путем блокировки активов Центрального банка РФ или ограничения деятельности Министерства финансов РФ. Как было подробно рассмотрено в предыдущих главах. Банк России является агентом Минфина России по обслуживанию государственного долга, в том числе осуществляет выплаты по облигациям государственного займа. В связи с запретом на использование платежных систем и лишением ЦБ РФ доступа к валютным активам Центральный банк РФ утратил возможность проводить выплаты по облигациям государственного займа в валюте, что является изменением платежных условий. Теоретически данное обстоятельство может привести к дефолту.

Для систематизации, реализации и администрирования санкционной политики OFAC создает санкционные программы, которые публикует на своем официальном сайте[258]. По своей правовой природе программы OFAC не являются нормативным правовым актом, они представляют собой совокупность взаимосвязанных юридических документов различного уровня, объединенных общей целью регулирования ограничительных мер в отношении определенных государств, организаций, физических лиц либо видов деятельности. В рамках рассматриваемого подхода программы OFAC могут быть отнесены к четвертому элементу правового механизма — актам реализации права, поскольку именно посредством их функционирования обеспечивается практическое применение и исполнение санкционных ограничений.

Основное назначение данных программ заключается в обеспечении эффективного применения ограничительных мер в отношении определенных государств, организаций, физических лиц, секторов экономики либо видов деятельности, которые рассматриваются США как угроза национальной безопасности, внешнеполитическим интересам или международной стабильности. Создание отдельных санкционных программ позволяет OFAC объединять в рамках

[258]OFAC official website [Электронный ресурс] // URL: https://ofac.treasury.gov (дата обращения: 15.01.2025).

единого санкционного режима все применимые нормативные и правоприменительные инструменты. Внутри такой программы систематизируются: основания введения санкций; категории подсанкционных субъектов; перечень запретов и ограничений; исключения и разрешенные операции; механизмы лицензирования; санкционные списки и процедуры их обновления. Формирование санкционных программ также преследует цель унификации правоприменения. Поскольку санкционные меры затрагивают широкий круг участников международного оборота — банки, компании, инвесторы, экспортеры и иные лица, — OFAC использует программы как механизм централизованного регулирования и официального разъяснения санкционного режима. Это обеспечивает единообразное понимание ограничений и снижает неопределенность для субъектов, обязанных соблюдать санкционные требования. На сайте OFAC опубликованы санкционные программы для конкретных стран и регионов: Ирана, Северной Кореи и России.

OFAC выделяет четыре программы антироссийских санкций:

1) программу, основанную на Законе Магнитского;

2) программу на основе CAATSA;

3) программу санкций за вредоносную зарубежную деятельность России (Russian harmful foreign activities sanctions), и

4) программу санкций в отношении Украины/России (Ukraine- / Russia-related sanctions).

В американских источниках любые санкции, вводимые в отношении России, нередко называются программой санкций в отношении Украины / России, поскольку большинство из них были приняты после начала конфликта на территории Украины в 2014 г.

Все вышеперечисленные правовые акты составляют нормативно-правовую базу для введения санкций против России. Ограничительные меры в отношении финансовой системы в общем и государственного долга, в частности, принимаются конкретными нормативными актами, как правило исполнительными приказами Президента США.

Необходимо сделать оговорку о том, что OFAC может разрешить определенные виды деятельности и операции, которые в противном случае были бы запрещены в рамках санкционной программы, путем выдачи лицензии: общий (general license) или специальной / индивидуальной (specific).

Общие лицензии представляют собой разрешения в порядке исключения из общего правила на совершение определенных экономических операций неограниченному кругу лиц в связи с каким-то событием, например внесением в санкционный список, или в конкретной сфере, такой как поставка сельскохозяйственной продукции. Они могут быть опубликованы в отдельном регламенте или на веб-сайте OFAC.

OFAC также рассматривает заявки физических лиц или компаний на получение специальных лицензий для проведения операций, за которые предусмотрена ответственность и которые не подпадают под действие общей лицензии. Заявки на получение специальной лицензии должны быть поданы в Отдел лицензирования OFAC. Специальные лицензии, например, необходимы для разблокировки активов частных лиц.

Стоит отметить, что в отличие от ЕС США не используют термин «пакеты санкций»: санкции обычно вводятся волнами (rounds) или этапами, которые можно считать аналогами санкционных пакетов.

Нормативные предписания, содержащиеся в федеральных законах, исполнительных приказах Президента США и директивах OFAC, получают систематизированное закрепление в Своде федеральных правил США (Code of Federal Regulations, CFR), часть 587 «Положения о санкциях за вредоносную зарубежную деятельность России (The Russian Harmful Foreign Activities Sanctions»[259]. Свод федеральных правил США — это официальное систематизированное собрание действующих нормативных актов федеральных органов исполнительной власти США. По своей правовой природе CFR

[259] Part 587 – Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations [Электронный ресурс] // URL: https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-587 (дата обращения: 15.01.2025).

представляет собой кодификацию подзаконных нормативных актов, принимаемых федеральными агентствами и ведомствами США на основании федеральных законов и исполнительных приказов Президента США.

В контексте изучения правовых основ введения ограничительных мер в отношении российской финансовой системы также важно рассмотреть механизм их отмены. Он зависит от нормативно-правового акта, который эти меры устанавливает. Санкции США могут быть отменены Президентом, Конгрессом, OFAC или через суд. Санкции, принятые Конгрессом в виде закона, труднее отменить, чем введенные приказом Президента. Отмена международных санкций (например, против России, Ирана, Северной Кореи) в том числе зависит от политических обстоятельств и дипломатических переговоров.

Если санкции введены исполнительным приказом, Президент может отменить их в одностороннем порядке. Таким образом были отменены, например, санкции в отношении Ирана в 2015 г.[260] Если санкции приняты законом Конгресса США (CAATSA, IEEPA), то Конгресс должен проголосовать за отмену или изменение закона, а новый закон должен подписать Президент. Если санкции касаются определенных лиц и организаций, то компания или физическое лицо подает заявку в OFAC на исключение из санкционного списка. OFAC проводит расследование, запрашивает дополнительные данные. Если доказано, что санкции были применены неправомерно или ситуация изменилась, OFAC исключает лицо или организацию из SDN List.

Анализ исполнительных приказов Президента США и принятых во их исполнение директив OFAC позволяет сделать вывод о том, что санкционные ограничения США формально адресованы прежде всего лицам, подпадающим под американскую юрисдикцию. Положения указанных нормативных и правоприменительных актов устанавливают запреты и ограничения на совершение

---

[260] Executive Order 13716 “Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 with Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 with Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions Outside the Scope of U.S. Commitments Under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015” [Электронный ресурс] // URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13716-revocation-executive-orders-13574-13590-13622-and-13645-with-respect (дата обращения: 15.01.2025).

определенных действий для лиц, личным законом которых является право США, а также предусматривают меры юридической ответственности за нарушение санкционного режима. В частности, резидентам США ограничивается возможность взаимодействия с российскими государственными органами, финансовыми организациями и иными субъектами.

Вместе с тем практическое функционирование американского санкционного механизма не ограничивается исключительно внутренней юрисдикцией США. Значительная часть ограничительных мер фактически оказывает влияние и на иностранных лиц, не являющихся резидентами США, что обусловливает необходимость рассмотрения проблемы экстерриториального действия американских санкций. В связи с этим далее будет проанализирован вопрос экстерриториальности санкционного регулирования США и механизм распространения санкционных ограничений на иностранных субъектов правоотношений.

Положения нормативно-правовых актов США, которые в российской юридической литературе и на практике называются санкциями или ограничительными мерами, фактически являются правовыми нормами, устанавливающими запрет или ограничения на совершения определенных действий лицам, чей личный закон — право США. За нарушение запретительных норм в ряде случаев предусмотрена юридическая ответственность. Резиденты США ограничены во взаимодействии с российскими лицами[261].

Все ограничения, которые предусмотрены законами и исполнительными приказами Президента США, распространяются только на лиц США (US persons). Понятие «лица США» включает любого гражданина США, законного постоянного резидента, организацию, учрежденную в соответствии с законодательством США или любой юрисдикции в пределах США (включая зарубежные филиалы), или любое физическое лицо в США, т.е. лица, чьим личным законом является право США. Столь широкий охват данной категории подчеркивает, что американские

[261] Гландин С. В. Экстерриториальность американских санкций в действии // Международное правосудие. 2018. № 2 (26). С. 105–122.

санкции по юридической природе представляют собой национальные меры, действие которых основано на юрисдикционных связях с государством: гражданстве, резидентском статусе, инкорпорации или территориальном присутствии.

Нормативно-правовые акты США не могут устанавливать запреты для лиц, которые не подчиняются праву США (прямым исключением являются, например, персональные санкции в виде визовых ограничений для иностранных лиц, однако они тоже в первую очередь предусматривают запрет для уполномоченных органов США на выдачу виз тем или иным иностранным гражданам). В данном контексте важен вопрос об экстерриториальности американских ограничительных мер и введении вторичных санкций.

Экстерриториальность санкций — это принцип, согласно которому государство распространяет действие своих санкционных мер за пределы собственной юрисдикции, требуя их соблюдения не только от своих граждан и компаний, но и от иностранных лиц и организаций. Это означает, что санкции одной страны (например, США) могут затрагивать компании и физических лиц из других государств, даже если они не ведут деятельность на территории этой страны. США распространяют действие ограничений в том числе посредством введения вторичных санкций.

Вторичные санкции — санкционные меры, которые власти США могут применять к лицам, чьим личным законом не является право США: к иностранным лицам, организациям и государствам, которые ведут бизнес с субъектами, находящимися под санкциями США (применение вторичных санкций предусмотрено IEEPA, CAATSA, исполнительными приказами Президента № 13662 и 14024). Так, например, в соответствии с введенными ограничениями США запрещают международным банкам проводить долларовые транзакции для российских организаций, даже если эти банки не находятся в США.

Вопрос правомерности применения принципа экстерриториальности и введения вторичных санкций является крайне дискуссионным в международном праве, в первую очередь поскольку противоречит одному из фундаментальных

международно-правовых принципов — принципу государственного суверенитета. Путем введения вторичных санкций Соединенные Штаты фактически навязывают свою санкционную политику другим странам, вне зависимости от их национального законодательства. Данный вопрос сложный и актуальный для юридической науки, однако не является предметом настоящего исследования.

Правовые основы введения санкций и особенности санкционного законодательства США в отношении российской государственной финансовой системы и института государственного долга подчеркивают сложность правового регулирования в условиях геополитического противостояния. Наиболее распространенная правовая форма введения ограничительных мер в отношении финансовых институтов, включая государственный долг, — исполнительный приказ Президента США. В рамках полномочий, закрепленных в законах США о национальной безопасности и о международных чрезвычайных экономических полномочиях, Президент США издает исполнительные приказы, которыми вводит конкретные ограничительные меры в отношении финансовой системы РФ. Приказами налагается запрет на осуществление конкретных действий лицами и финансовыми учреждениями США. Основной целью данных мер являются ограничение доступа к внешним рынкам капитала и финансовое давление.

Ограничительные меры, которые напрямую касаются института российского государственного долга, упоминаются только в директивах 1 и 1А к исполнительному приказу № 14024. Все остальные приказы Президента США устанавливают ограничения, которые косвенно затрагивают институт государственного долга, например путем блокировки активов Центрального банка РФ или ограничения деятельности Министерства финансов РФ. Таким образом, бóльшая часть ограничительных мер в отношении российского института государственного долга введены косвенно — путем ограничения деятельности государственных органов, осуществляющих обслуживание государственного долга.

Можно сказать, что, принимая ограничительные меры в отношении российских государственных финансовых учреждений, США также вводят

санкции против института государственного долга в смысле затруднения (невозможности) его обслуживания — технического проведения платежей. Как подробно рассмотрено в предыдущих главах, Центральный банк РФ и ВЭБ.РФ являются агентами Минфина России по обслуживанию государственного долга, в том числе осуществляют выплаты по облигациям государственного займа. В связи с запретом на использование платежных систем и лишением ЦБ РФ доступа к валютным активам он утратил возможность проводить выплаты по облигациям государственного займа в валюте, что является изменением платежных условий.

Правовой механизм санкционного регулирования США в отношении Российской Федерации представляет собой систему взаимосвязанных нормативных и правоприменительных элементов. Первый элемент образуют юридические нормы, закрепленные в Конституции США и федеральных законах, включая IEEPA, NEA, CAATSA и Закон Магнитского. Вторым элементом выступают акты применения права — исполнительные приказы Президента США, директивы OFAC и иные акты органов исполнительной власти, посредством которых конкретизируются санкционные ограничения. Третий элемент выражается в трансформации общих типов нормативных предписаний в конкретные права, обязанности и запреты для субъектов санкционных правоотношений, прежде всего американских финансовых учреждений и иных лиц, подпадающих под юрисдикцию США. Четвертым элементом являются акты реализации права, например, практические действия OFAC (составление санкционных программ) и иных органов исполнительной власти, направленные на администрирование санкционного режима, ведение санкционных списков, блокировку активов, ограничение финансовых операций и контроль за соблюдением санкционного законодательства.

§ 3.2. Правовой механизм введения санкций ЕС в отношении российской финансовой системы и внешнего государственного долга РФ

Европейский союз на протяжении нескольких десятилетий последовательно формирует и применяет комплекс ограничительных мер в отношении ряда иностранных государств. Эти меры включают заморозку государственных активов и санкции в отношении ключевых государственных финансовых учреждений и иные инструменты давления. Санкционная политика давно стала неотъемлемой частью правового инструментария ЕС[262]. В настоящий момент действует большое количество режимов страновых и функциональных ограничений ЕС в отношении более чем 30 государств[263].

Если рассматривать санкции как совокупность более широких ограничительных инструментов, то в практике Европейского союза можно выделить несколько основных форм их применения: 1) отмена торговых преференций, которые ранее в одностороннем порядке предоставлялись третьим государствам. ЕС также обладает правом самостоятельно прекращать финансовую и иную поддержку правительств и других субъектов международного права в случаях использования ими недобросовестных правовых механизмов, рабского или принудительного труда, а также при выявлении фактов мошенничества; 2) приостановление действия международных соглашений в связи с нарушением одной из сторон отдельных положений заключенных договоров. Европейский союз включил положения о защите основных прав человека, нераспространении оружия массового уничтожения и противодействии терроризму практически во все свои двусторонние соглашения с третьими странами, тем самым сохранив за собой значительную свободу действий. Исключение составляют лишь Китай и

---

[262] Прокоплюк Ю. Н. Санкционное законодательство ЕС в отношении российской государственной финансовой системы и института государственного долга РФ / Ю.Н. Прокоплюк // Юридический вестник Самарского университета. – 2025. – № 3. – С. 98–114.

[263] EU Sanctions Map [Электронный ресурс] // URL: https://www.sanctionsmap.eu/#/main (дата обращения: 15.01.2025).

государства АСЕАН, которым удалось исключить из договоров с ЕС положения, касающиеся демократии и прав человека; 3) санкции в узком, традиционном значении данного понятия – меры, которые в целом противоречат нормам международного права, направлены на пресечение предшествующего им международно-правового нарушения[264]. Форма нормативно-правовых актов ЕС, которые вводят ограничительные меры в отношении России, значительно отличается от актов США. Правовые основы ЕС для введения ограничительных мер закреплены в нескольких ключевых документах ЕС. Введение санкций ЕС происходит на основе выборочного применения норм международного права, европейского внутреннего законодательства и политических решений.

Нормативно-правовые акты Европейского союза, формирующие правовую основу введения ограничительных мер (санкций), могут быть классифицированы по их юридической природе и месту в правовой системе ЕС следующим образом:

Современная правовая основа принятия ограничительных мер в рамках Европейского союза была сформирована в Лиссабонском договоре[265], который вносил изменения в Договор о Европейском союзе (далее — ДЕС)[266] и Договор о функционировании Европейского союза (далее — ДФЕС)[267].

Положения ДЕС, которые закладывают правовые основы для введения ограничительных мер, содержатся в разд. V «Положения о внешнеполитической деятельности Союза».

Статья 21 ДЕС устанавливает принципы, на которых основывается внешняя

---

[264] Саргсян А.Г. Эволюция нормативно-правовой базы применения экономических санкций на пространстве Европейского Союза // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 236 – 249.

[265] Лиссабонский договор (Treaty of Lisbon) — международный договор Европейского союза, подписанный в 2007 г. и вступивший в силу в 2009 г., которым были внесены изменения в ДЕС и ДФЕС. Указанный договор реформировал институциональную и правовую систему ЕС, а также сформировал современную правовую основу осуществления общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза, включая механизм введения ограничительных мер (санкций). [Электронный ресурс] // URL: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon (дата обращения: 15.01.2025).

[266] Treaty on European Union [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT (дата обращения: 15.01.2025).

[267] Treaty on the Functioning of the European Union [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:4301854 (дата обращения: 15.01.2025).

политика ЕС.

Статья 29 ДЕС уточняет, что Совет ЕС может принимать решения в рамках общей внешней политики и политики безопасности (далее — ОВПБ). Позиции государств-членов должны соответствовать позиции Совета ЕС. В рамках ст. 29 ДЕС принимаются политические санкционные решения.

В соответствии со ст. 75 ДФЕС Европейский парламент и Совет, действуя посредством регламентов в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут применять административные меры, например замораживание финансовых активов.

Согласно ст. 215 ДФЕС к полномочиям Совета ЕС относится введение мер (квалифицированным большинством), если решение, принятое в рамках разд. V ДЕС, предусматривает частичное или полное прерывание или сокращение экономического взаимодействия с одним или несколькими государствами. В рамках ст. 215 ДФЕС принимаются экономические санкции.

В отличие от Соединенных Штатов, где практически все ограничительные меры, касающиеся российской финансовой системы, вводятся путем единоличного подписания исполнительного приказа Президентом США, механизм и процедура принятия ограничительных мер ЕС являются более многоступенчатыми и сложными. Формально ограничительные меры Европейского союза могут быть закреплены в различных видах актов права ЕС, включая решения Совета ЕС, регламенты и директивы, но на практике наиболее часто ограничительные меры вводятся посредством принятия решения Совета ЕС или регламента ЕС[268].

Регламент ЕС (Council Regulation) — это нормативный акт общего применения, который вступает в силу во всех государствах — членах ЕС одновременно и напрямую. Регламент устанавливает точную сферу применения мер и детали их реализации. Будучи правовым актом общего применения, регламент обязателен для любого физического или юридического лица

[268] How the EU adopts and reviews sanctions [Электронный ресурс] // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/#decision (дата обращения: 15.01.2025).

(экономических операторов, государственных органов и т. д.) на территории ЕС.

Регламент Совета ЕС является основной формой нормативного акта, посредством которого вводятся ограничительные меры против иностранных государств, включая санкционные пакеты в отношении России. Регламент ЕС может быть принят достаточно оперативно, в короткие сроки в рамках законодательной процедуры ЕС.

Регламент Европейского союза об ограничительных мерах (санкциях) принимается в рамках особой процедуры (special legislative procedure), связанной с реализацией общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза. В отличие от большинства регламентов ЕС, которые принимаются по обычной законодательной процедуре (ordinary legislative procedure), акты о санкциях формируются в несколько этапов с участием различных институтов Европейского союза.

На основании решения Совета по вопросам ОВПБ Высокий представитель ЕС по международным делам и политике безопасности и Европейская комиссия представляют совместное предложение по регламенту. Совместное предложение рассматривается Рабочей группой советников по международным отношениям (Working Party of Foreign Relations Counsellors)[269] и направляется в COREPER II и в Совет ЕС для принятия.

Совет Европейского союза принимает регламент квалифицированным большинством голосов. Квалифицированное большинство — это особый порядок голосования в Совете Европейского союза, при котором решение принимается не простым большинством государств, а при выполнении одновременно двух количественных критериев. В соответствии со ст. 16 ДЕС, ст. 238 ДФЕС, действует система так называемого двойного большинства, решение считается принятым, если одновременно выполняются два условия: 1) не менее 55% государств-членов голосуют «за»; 2) эти государства должны представлять не менее 65% населения

[269] Working Party of Foreign Relations Counsellors (RELEX) [Электронный ресурс] // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/ (дата обращения: 15.01.2025).

Европейского союза[270].

После принятия регламента квалифицированным большинством голосов Совет информирует об этом Европейский парламент. Стоит отметить, что в данной законодательной процедуре Европейский парламент не проводит голосования. Ограничительные меры вступают в силу и становятся обязательными после публикации решений и регламентов в Официальном журнале ЕС. Лицам и организациям, в отношении которых были введены ограничительные меры, высылаются уведомления о мерах, которые были приняты: индивидуальным письмом, если их адрес доступен, или посредством уведомления, опубликованного Советом в серии «С» официального журнала ЕС.

В случаях, когда ограничительные меры предусматривают замораживание активов, ограничения финансовых операций или иные экономические и финансовые санкции, для их непосредственного и обязательного применения на территории Европейского союза должен быть принят регламент ЕС на основании ст. 215 ДФЕС. Ограничительные меры по отдельным вопросам могут оформляться и иными актами права ЕС, прежде всего решениями Совета ЕС, принимаемыми в рамках общей внешней политики и политики безопасности, которые определяют политические основания, цели и общее содержание санкционного режима.

Далее будут рассмотрены регламенты, которые вводили ограничительные меры в отношении российской финансовой системы и инфраструктуры, а также института государственного долга.

Основным нормативным актом, который вводил ограничительные меры в отношении России, был Регламент Совета ЕС № 833/2014[271]. Бóльшая часть

---

[270] Кроме того, для предотвращения блокирования решения слишком малым числом стран установлено правило блокирующего меньшинства. Для того чтобы заблокировать решение, требуется как минимум четыре государства-члена, представляющие более 35% населения ЕС. Таким образом, для непринятия регламента Европейского союза недостаточно, чтобы против выступило одно государство-член, даже если речь идет о государстве, которое регулярно занимает критическую позицию в отношении предлагаемых актов (например, Венгрия). В рамках процедуры голосования в Совете ЕС, основанной на системе квалифицированного большинства, для блокирования принятия акта необходимо формирование блокирующего меньшинства. Соответственно, непринятие регламента возможно лишь при наличии коалиции государств-членов, обладающих достаточным числом голосов для формирования такого меньшинства.

[271] Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in

регламентов, изданных в 2022 г. и позднее, вносили изменения именно в вышеупомянутый документ. Регламент № 833/2014 был принят для введения некоторых мер в рамках решения Совета ЕС № 2014/512/CFSP[272], в том числе ограничений на доступ к рынку капитала Союза для некоторых российских финансовых учреждений, организаций, а также для России, ее Правительства и Центрального банка[273].

В 2014 г. Регламентом № 833/2014 был введен запрет на покупку, продажу, оказание брокерских услуг или помощи в выпуске ценных бумаг и инструментов денежного рынка со сроком погашения более 90 дней, выпущенных после 01 августа 2014 г., эмитентами которых выступал ряд российских банковских организаций (в приложении были перечислены Сбербанк, ВТБ, ВЭБ.РФ, Газпромбанк, Россельхозбанк), а также связанные с ними лица. Понятие «инструменты денежного рынка» включает в себя государственные облигации.

Меры, которые предусматривал Регламент, были направлены на ограничение доступа России к международным финансовым рынкам и снижение ее способности заимствовать средства на внешнем рынке. Практически все ограничительные меры, которые ЕС принимал после 2022 г., были инкорпорированы в законодательство путем подписания документов, вносящих поправки в Регламент № 833/2014. Изменения вносились более 20 раз[274].

В 2022 г. в результате развития геополитического конфликта на территории Украины данное (и ряд других) ограничение было значительно расширено посредством принятия Регламента Совета ЕС № 2022/328[275], который вносил

---

view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833 (дата обращения: 15.01.2025).

[272] Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/512/oj/eng (дата обращения: 15.01.2025).

[273] Прокоплюк Ю. Н. Государственный иммунитет и конфискация государственных активов: теория и практика / Ю.Н. Прокоплюк // Вестник юридических исследований. – 2025. – Том 4. – № 4. – С. 114–125.

[274] EU Sanctions vs. Russian Countermeasures — A Compliance Challenge [Электронный ресурс] // URL: https://www.squirepattonboggs.com/en/insights/publications/2024/11/eu-sanctions-vs-russian-countermeasures-a-compliance-challenge (дата обращения: 15.01.2025).

[275] Council Regulation (EU) 2022/328 of 25 February 2022 amending Regulation (EU) No

изменения в Регламент № 833/2014.

В соответствии со ст. 5 Регламента № 2022/328 был введен запрет на покупку, продажу ценных бумаг российских государственных органов и юридических лиц, которые находятся под государственным контролем, т.е., когда доля участия Правительства РФ или Центрального банка РФ (или Российского государства в любой иной форме) составляет более 50 %. Был также установлен запрет предоставления кредитов и долгового финансирования. Список организаций, в отношении которых были приняты ограничительные меры, был значительно расширен (приложение VII).

Таким образом, именно Регламент Совета ЕС № 833/2014 и последующие акты, вносящие в него изменения, сформировали основу санкционного механизма ЕС в отношении российской финансовой системы и института государственного долга. Посредством указанных регламентов Европейский союз последовательно расширял ограничения на операции с российскими долговыми инструментами, государственными ценными бумагами и финансовыми обязательствами организаций с государственным участием, ограничивая доступ Российской Федерации и российских финансовых институтов к европейскому рынку капитала и механизму внешнего финансирования. Регламент ЕС является основной формой нормативно-правового акта ЕС, вводящего санкции в отношении России.

Еще одной формой нормативных актов Европейского союза являются директивы ЕС (Directives). В отличие от регламентов ЕС, которые обладают прямым действием и непосредственно применяются на территории всех государств — членов Европейского союза, директивы обязательны для государств-членов лишь в части сроков имплементации и достижения установленного в них результата. При этом государства самостоятельно определяют формы и способы имплементации положений директивы в национальное законодательство. Директивы ЕС направлены преимущественно на гармонизацию законодательства

833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/328/oj (дата обращения: 15.01.2025).

государств-членов и обеспечение единообразного регулирования отдельных сфер общественных отношений в рамках Европейского союза.

В санкционной сфере директивы ЕС выполняют преимущественно обеспечительную и координационную функцию и, как правило, не вводят ограничительные меры непосредственно, а устанавливают механизмы их реализации, контроля и ответственности за нарушение санкционного законодательства Европейского союза.

Примером такого акта является Directive (EU) 2024/1226[276], принятая Европейским парламентом и Советом Европейского союза в 2024 г. Данная директива устанавливает минимальные правила уголовной ответственности за нарушение ограничительных мер Европейского союза. В частности, директива обязывает государства-члены предусмотреть в национальном законодательстве уголовную ответственность за обход санкций, нарушение запретов на замораживание активов, предоставление запрещенных финансовых услуг, сокрытие подсанкционных активов, а также содействие нарушению санкционного режима. Кроме того, директива предусматривает возможность привлечения к ответственности юридических лиц и направлена на унификацию подходов государств-членов к пресечению нарушений санкционного законодательства ЕС.

Директивы Европейского союза не выступают самостоятельным инструментом введения санкционных ограничений в отношении иностранных государств, организаций или физических лиц. Их основное назначение заключается в регулировании смежных вопросов, связанных с реализацией санкционного режима, включая установление требований к имплементации санкционного законодательства в национальные правопорядки государств-членов, унификацию мер ответственности за нарушение ограничительных мер, а также координацию механизмов контроля и правоприменения в рамках Европейского союза

---

[276] DIRECTIVE (EU) 2024/1226 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673[Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj/eng (дата обращения: 15.01.2025).

Решение Совета ЕС (Council Decision) представляет собой акт вторичного права Европейского союза, принимаемый в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Решения Совета ЕС являются обязательными для субъектов, которым они адресованы, и используются, в частности, для введения ограничительных мер, определения их целей, круга подсанкционных лиц и общего содержания санкционного режима. В отличие от регламентов ЕС решения Совета, как правило, не обладают прямым действием в национальных правопорядках государств-членов и требуют последующей реализации посредством принятия регламентов ЕС или национальных мер исполнения. Решения Совета ЕС часто касаются внешней политики, санкций, назначения или освобождения от должностей в европейских учреждениях или соглашений с третьими странами.

В. В. Войников разделяет все акты, устанавливающие санкции в отношении России, на две категории: основные — решения Совета и регламенты — и дополнительные — решения и регламенты, посредством которых вносятся правки и изменения в основные акты[277].

Примерами решений Совета Европейского союза, посредством которых вводились ограничительные меры в отношении Российской Федерации, являются:

Первоначально санкционный режим ЕС в отношении Российской Федерации был сформирован посредством принятия Решения Совета ЕС 2014/145/CFSP[278], предусматривавшего персональные ограничительные меры, а также Решения Совета ЕС 2014/512/CFSP[279], которое заложило правовую основу секторальных санкций в отношении российской финансовой, энергетической и оборонной сфер, включая ограничения на доступ российских финансовых институтов и инструментов государственного долга к рынкам капитала Европейского союза.

---

[277] Войников В. В. Ограничительные меры ЕС в отношении России: правовая природа и проблема имплементации // Балтийский регион. 2015. № 1 (23). С. 89–100.

[278] Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/145(1)/oj/eng (дата обращения: 15.01.2025).

[279] Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014D0512 (дата обращения: 15.01.2025).

После начала вооруженного конфликта на территории Украины санкционный режим был существенно расширен. Так, Решение Совета ЕС 2022/327/CFSP от 25 февраля 2022 г.[280] внесло изменения в Решение 2014/512/CFSP и значительно расширило ограничения в отношении российской финансовой системы, включая запреты на операции с государственными ценными бумагами, долговыми инструментами и предоставление финансирования российским государственным и окологосударственным структурам.

Кроме того, Решение Совета ЕС 2022/335 /CFSP от 28 февраля 2022 г.[281], также внесшее изменения в Решение 2014/512/CFSP, установило ограничения на операции, связанные с управлением резервами и активами Центрального банка Российской Федерации. В результате введенных ограничений Центральный банк РФ был существенно ограничен в возможности использования международной финансовой инфраструктуры для осуществления операций, связанных в том числе с обслуживанием государственного долга Российской Федерации.

Ограничительные меры устанавливаются в решениях Совета, принимаемых в рамках ОВПБ. Предложение о введении санкций может поступить от Высокого представителя ЕС по международным делам и политике безопасности.

Затем предлагаемые меры рассматриваются и обсуждаются соответствующими подготовительными органами Совета: рабочей группой Совета, отвечающей за географический регион, включающий страну, в отношении которой вводятся ограничительные меры (например, рабочая группа по Восточной Европе и Центральной Азии для Украины или Беларуси, рабочая группа по Магрибу для Сирии); рабочей группой советников по международным отношениям (Foreign Relations Counsellors Working Party, RELEX); при необходимости

---

[280] Council Decision (CFSP) 2022/327 of 25 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/327/oj/eng (дата обращения: 15.01.2025).

[281] Council Decision (CFSP) 2022/335 of 28 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0335&qid=1655723431401 (дата обращения: 15.01.2025).

Комитетом по политике и безопасности (the Political and Security Committee, PSC); Комитетом постоянных представителей (Committee of Permanent Representatives, COREPER II). После доработки документов рабочими группами Совет принимает решение. Оно должно быть единогласным.

Решения Совета ЕС также устанавливают нормы, регулирующие санкционный режим в отношении Российской Федерации, определяя его цели, содержание и круг подсанкционных субъектов. Однако, в отличие от регламентов ЕС, решения Совета, как правило, не обладают прямым действием и требуют последующей реализации посредством принятия регламентов ЕС или национальных мер исполнения, что делает механизм их практического применения более сложным и менее эффективным с точки зрения единообразного и непосредственного действия на территории Европейского союза.

Важнейшим документом в контексте введения ограничительных мер в отношении иностранных государств также является Руководство по применению ограничительных мер[282]. Руководство представляет собой набор инструкций и рекомендаций для государственных органов и других заинтересованных сторон по поводу того, как должны применяться санкции ЕС в отношении различных субъектов. Эти меры могут включать экономические санкции, запреты на торговлю, замораживание активов, ограничение доступа к финансированию и другие виды воздействия. По своей правовой форме Руководство по применению ограничительных мер Европейского союза не является нормативным правовым актом в классическом смысле и не устанавливает самостоятельных юридически обязательных санкционных норм. Оно представляет собой акт мягкого права (soft law), содержащий официальные разъяснения, рекомендации и методические указания относительно порядка применения и толкования санкционного законодательства ЕС.

В статье 2 Руководства подчеркивается, что в рамках ОВПБ Совет может

[282] Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy [Электронный ресурс] // URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf (дата обращения: 15.01.2025).

принять решение о введении ограничительных мер против третьих стран, организаций или лиц. Эти меры должны соответствовать целям ОВПБ, изложенным в ст. 11 ДЕС. В документе отмечается, что ограничительные меры в отношении третьих государств носят преимущественно превентивный характер, а не являются наказанием.

Руководство по применению ограничительных мер Европейского союза может быть отнесено к актам реализации права, поскольку данный документ не устанавливает самостоятельных санкционных норм, а содержит методические разъяснения и рекомендации, направленные на обеспечение единообразного применения и исполнения санкционного законодательства ЕС государствами-членами и иными субъектами санкционных правоотношений.

Рестрикции ЕС применяются в пределах юрисдикции ЕС и распространяются на лиц ЕС. Их требования обязательны для граждан ЕС в любом месте, для компаний и организаций, зарегистрированных в соответствии с законодательством государства-члена, на борту самолетов или судов, находящихся под юрисдикцией государств-членов.

Странам-кандидатам в члены ЕС, странам Европейской ассоциации свободной торговли и Европейского экономического пространства, а также членам Восточного партнерства систематически предлагается присоединиться к ограничительным мерам ЕС.

Как и в США, существует европейский сводный список лиц, групп и организаций, подпадающих под финансовые санкции ЕС[283]. Для упрощения применения финансовых санкций Европейская банковская федерация, Европейская группа сберегательных банков, Европейская ассоциация кооперативных банков, Европейская ассоциация государственных банков (федерации кредитного сектора ЕС) и Европейская комиссия признали необходимость создания в ЕС консолидированного списка лиц, групп и

[283] Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions [Электронный ресурс] // URL: https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions?locale=en (дата обращения: 15.01.2025).

организаций, подлежащих финансовым санкциям, точнее, замораживанию активов. Федерации кредитного сектора сформировали первоначальную базу данных, содержащую консолидированный список. Впоследствии Европейская комиссия взяла на себя управление этой базой данных и несет ответственность за ее ведение и обновление.

Действие нормативно-правовых актов ЕС распространяется на лиц ЕС, т.е., как и в США, санкции представляют собой ограничения для физических и юридических лиц ЕС на совершение определенных действий с российскими лицами. Торговля иностранными ценными бумагами и покупка / продажа российских ценных бумаг иностранными резидентами осуществлялись при участии европейских клиринговых компаний. В связи с запретом на проведение операций с российскими лицами клиринговые операции также стали невозможны, это тоже имело негативные последствия для реализации выплат по государственным внешним обязательствам.

Практическая реализация ограничительных мер Европейского союза во многом зависит от эффективности их исполнения государствами-членами, поскольку именно национальные органы обеспечивают применение санкционных мер, контроль за соблюдением установленных ограничений и пресечение попыток обхода санкционного режима.

Несмотря на обязательный характер решений Совета ЕС о рестриктивных мерах, их реализация на национальном уровне не всегда последовательна. Например, в ряде стран ЕС отмечались задержки с замораживанием российских активов (частных и государственных), недостаточный уровень контроля за соблюдением ограничений и за их обходом через посреднические структуры, случаи выборочного применения ограничений. Несоответствия между требованиями европейского законодательства и фактическими действиями национальных властей были выявлены, например, в Венгрии, Австрии, Словакии, на Кипре и на Мальте[284].

[284] Поскольку до 2022 г. Кипр был одним из центров российского капитала, после начала введения санкционных ограничений ЕС многие кипрские компании продолжали обслуживать

Стоит отметить, что нарушения государствами — членами ЕС практически не касались ограничительных мер, введенных в отношении российской финансовой системы, или конкретно ограничений на осуществление инвестиций в российский государственный долг, предусмотренных Регламентом № 833/2014, однако их анализ необходим для понимания механизма исполнения рестриктивных обязанностей и возможных последствий их несоблюдения.

Можно сказать, что наиболее последовательным противником расширения санкционного режима против России внутри институциональной системы ЕС выступает Венгрия. Правительство Венгрии неоднократно выражало несогласие с общими решениями Совета ЕС, аргументируя это необходимостью защиты национальных экономических интересов и энергетической безопасности. Так, в 2022–2024 гг. Венгрия требовала исключения ряда ограничительных мер, связанных с импортом российской нефти и газа, добилась временных исключений по поставкам через нефтепровод «Дружба». В июне 2025 г. Венгрия и Словакия блокировали принятие 18-го пакета санкций ЕС, который предусматривал приостановку импорта российского газа[285].

В ответ на действия Венгрии Европейская комиссия применила ряд мер правового и финансового характера, не оформленных как санкции, но имеющих выраженный дисциплинирующий эффект. Вследствие систематического сопротивления Венгрии принятию новых пакетов ограничительных мер против России и несвоевременного исполнения решений Совета ЕС Комиссия

российских клиентов. Еврокомиссия стала расследовать возможные нарушения санкционного режима, после чего кипрские власти ужесточили банковский контроль, аннулировали «золотые паспорта» россиян. Аналогичные нарушения были выявлены на Мальте. Мальтийские государственные органы не всегда обеспечивали оперативное замораживание активов и прозрачную отчетность по финансовым операциям. Еврокомиссия предупредила Мальту о возможном начале процедуры нарушения права (подробнее см. далее). В 2023–2024 гг. Европейская комиссия направила официальные запросы Австрии относительно исполнения санкционных ограничений (Австрия подвергалась критике за медленные темпы заморозки российских активов), после чего австрийские власти приняли дополнительные меры по контролю за финансовыми потоками и усилили взаимодействие с контрольно-надзорными органами.

[285] Hungary and Slovakia block Russian sanctions package, Budapest says [Электронный ресурс] // URL: https://www.reuters.com/business/energy/hungary-slovakia-block-russian-sanctions-package-budapest-says-2025-06-23/?utm_source=chatgpt.com (дата обращения: 05.11.2025).

инициировала проверку соблюдения принципов верховенства права в соответствии с Регламентом (ЕС, Европейского сообщества по атомной энергии) № 2020/2092[286].

В рамках применения данного механизма еще в 2022 г. часть бюджетных ассигнований и структурных фондов ЕС, предусмотренных для Венгрии (около 6,3 млрд евро), была приостановлена до устранения нарушений принципов правового государства и приведения национальной практики в соответствие с санкционной политикой Союза[287].

Кроме того, Европейская комиссия направила Венгрии официальные уведомления о возможности начала процедуры нарушения права ЕС (infringement procedure)[288], предусмотренной статьями 258–260 ДФЕС. Процедура нарушения права ЕС — это юридическая процедура, посредством которой Европейская комиссия как «хранитель Договоров» (guardian of the Treaties) контролирует исполнение обязательств, вытекающих из актов ЕС. Это один из центральных инструментов в системе правового надзора Союза, официальный механизм Европейской комиссии, направленный на обеспечение того, чтобы государства-члены соблюдали нормы права ЕС[289].

---

[286] Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budge [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj/eng (дата обращения: 05.11.2025).

[287] Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary [Электронный ресурс] // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/ (дата обращения: 05.11.2025).

[288] Sovereignty office, EU initiates infringement proceedings against Hungary [Электронный ресурс] // URL: https://www.eunews.it/en/2024/02/07/sovereignty-office-eu-initiates-infringement-proceedings-against-hungary/ (дата обращения: 05.11.2025).

[289] В процедуре нарушения права ЕС выделяются следующие этапы:

1. Этап официального уведомления (letter of formal notice) (ст. 258 ДФЕС).

Европейская комиссия направляет государству-члену письменное уведомление о предполагаемом нарушении, подробно указывая, какие нормы права ЕС, по ее мнению, не были исполнены. Государству предоставляется срок (обычно два месяца) для представления объяснений или устранения выявленных нарушений.

2. Этап мотивированного заключения (reasoned opinion) (ст. 258 ДФЕС).

Если ответ государства не удовлетворяет Комиссию, она выносит мотивированное заключение, в котором формулирует официальную позицию, указывает конкретное нарушение и предоставляет новый срок (обычно также два месяца) для приведения национального законодательства или практики в соответствие с правом ЕС.

3. Передача дела в Суд ЕС (referral to the Court of Justice of the European Union) (ст. 258

В 2023–2024 гг. Европейская комиссия и Европейская служба внешних связей (European External Action Service — EEAS) выразили озабоченность публичными заявлениями и действиями Правительства Словакии, ставившими под сомнение эффективность и необходимость санкций против России. Хотя фактического нарушения санкционного законодательства установлено не было, Комиссия применила институциональные меры мониторингового характера: усилила надзор за реализацией санкционных решений Совета ЕС[290], ограничила участие представителей Словакии в предварительных консультациях по вопросам санкционной политики, а также предупредила о возможных последствиях при выявлении несоблюдения обязательных актов Союза.

Таким образом, в отношении Венгрии и Словакии применялись мягкие меры правового и финансового принуждения, направленные не на наказание, а на восстановление единообразного исполнения санкционного законодательства ЕС. Эти примеры демонстрируют, что Европейская комиссия активно использует

ДФЕС).

Если государство-член не реагирует на мотивированное заключение или не устраняет нарушение, Комиссия обращается в Суд ЕС. Суд рассматривает дело и, при подтверждении нарушения, выносит обязательное решение, требующее устранить выявленные несоответствия.

4. Этап исполнения решения и санкций (ст. 260 ДФЕС).

После вынесения решения Судом ЕС государство обязано принять все необходимые меры для его исполнения. Если оно не исполняет решение в разумный срок, Комиссия может повторно обратиться в Суд и потребовать наложения финансовых санкций: единовременного штрафа (lump sum) и (или) периодического штрафа (penalty payment — повторяющаяся денежная санкция, начисляемая за каждый день, неделю или месяц, в течение которых государство не исполняет решение суда), взыскиваемого до полного устранения нарушения.

Официальная процедура нарушения права была инициирована Европейской комиссией, например, в отношении Польши за нарушение принципа независимости судей. По этому делу было вынесено решение Судом ЕС (Case C-791/19: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021 — European Commission v. Republic of Poland [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2021_382_R_0002). Однако, как было отмечено выше, Венгрии было направлено только предупреждение о возможном начале данной процедуры, которое оказало заметное правовое и политическое воздействие.

Вышеперечисленные меры также сопровождались политико-правовыми ограничениями, в частности сокращением участия Венгрии в рабочих группах и консультациях Совета ЕС по вопросам формирования новых рестриктивных пакетов (Council conclusions on the implementation of restrictive measures).

[290] Council Decision (CFSP) 2022/327 of 25 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/327/oj (дата обращения: 05.11.2025).

механизмы косвенного правового воздействия: приостановку финансирования, усиленный мониторинг и институциональные ограничения, как инструменты обеспечения соблюдения санкционных решений без прямого обращения к Суду ЕС.

Все ограничительные меры подлежат постоянному пересмотру. Решения Совета о введении автономных ограничительных мер ЕС обычно действуют в течение 12 месяцев, в то время как соответствующие регламенты Совета являются бессрочными. Прежде чем заключить о (не)продлении срока действия решения, Совет пересматривает ограничительные меры. В зависимости от развития ситуации Совет может принять решение об их изменении, продлении или приостановке.

Крайне важно в контексте ограничительных мер ЕС рассмотреть механизм их отмены. Отмена санкций ЕС — это многоэтапный процесс, который требует политического консенсуса всех государств-членов и включает несколько процедурных шагов. Санкции могут быть отменены полностью, частично или продлены в зависимости от международной ситуации.

Порядок отмены ограничительных мер Европейского союза во многом зависит от правовой формы акта, посредством которого соответствующие санкции были введены. Решение об отмене санкций принимает Совет ЕС. Для отмены ограничительных мер, закрепленных в решениях Совета ЕС, применяется процедура голосования квалифицированным большинством.

Санкции Европейского союза, введенные посредством регламента ЕС, отменяются путем принятия нового регламента Совета ЕС, который изменяет, приостанавливает либо отменяет ранее действующий санкционный регламент. Поскольку регламент ЕС является нормативным актом прямого действия, его положения не могут быть прекращены автоматически или посредством политического заявления. Для отмены соответствующих ограничительных мер Совет ЕС должен принять новый правовой акт в той же правовой форме — регламент. Основанием для этого обычно выступает предварительное политическое решение Совета ЕС, принимаемое в рамках общей внешней политики и политики безопасности.

Решение о принятии, изменении или отмене санкционного регламента принимается Советом ЕС квалифицированным большинством голосов в соответствии со ст. 215 ДФЕС. После принятия соответствующий регламент публикуется в Официальном журнале Европейского союза и с момента вступления в силу прекращает действие ранее установленных ограничительных мер полностью либо в соответствующей части.

Санкции ЕС также могут быть отменены Судом Европейского союза при осуществлении полномочий по контролю за законностью актов институтов ЕС в соответствии со ст. 263 ДФЕС. В практике Суда ЕС встречаются случаи пересмотра и частичной отмены ограничительных мер в отношении отдельных физических лиц — граждан Российской Федерации, что свидетельствует о существовании механизма индивидуального судебного обжалования санкционных мер[291]. Вместе с тем не выявлено аналогичной судебной практики признания незаконными либо отмены ограничительных мер, введенных в отношении российской финансовой системы или российских финансовых организаций с государственным участием. Наиболее распространенной остается практика отказа в удовлетворении требований об оспаривании санкционных актов. Случаи успешного обжалования ограничительных мер, даже в отношении частных лиц, носят единичный характер, что подтверждает политико-правовую природу санкционного механизма ЕС, в рамках которого судебный контроль преимущественно направлен на проверку соблюдения процессуальных гарантий, а не на пересмотр политических оснований введения санкций.

Анализ правовых основ санкционной политики ЕС в отношении Российской Федерации позволяет заключить, что механизм введения, применения и контроля

---

[291] Например, Суд ЕС вынес решения об отмене санкций (с февраля 2022 г. по март 2023 г.) в отношении российских бизнесменов М. М. Фридмана (Case T-304/22: Judgment of the General Court of 10 April 2024 — Fridman v. Council [Электронный ресурс] // URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=286789&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=28501918 (дата обращения: 05.11.2025)) и П. О. Авена (Case T-301/22: Judgment of the General Court of 10 April 2024 — Aven v. Council [Электронный ресурс] // URL: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=286349&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=28501916 (дата обращения: 05.11.2025)).

санкций в сфере финансов и государственного долга сформирован в рамках четко определенной иерархии источников права ЕС и обладает системным характером.

Ограничительные меры в отношении России ЕС вводит с 2014 г.; правовые основы для введения санкций против российской финансовой инфраструктуры и института государственного долга были заложены тогда. Более конкретные ограничительные меры в отношении института государственного долга вводятся ЕС с февраля 2022 г. С 2022 г. ввиду большого количества различных мер рестрикции ЕС против Российской Федерации принимаются и вступают в силу пакетами (package). К концу 2025 г. было принято 19 пакетов санкционных мер[292].

Стоит отметить, 19-й пакет санкций ЕС ознаменовал расширение санкционного режима на новую сферу регулирования — операции с криптоактивами и иными цифровыми финансовыми активами, ранее не являвшимися самостоятельным объектом санкционных ограничений ЕС в отношении Российской Федерации[293]. Данные ограничения соотносятся с развитием российского законодательства, поскольку нормативное регулирование цифровых финансовых активов было формализовано в России сравнительно недавно[294]. Введение подобных ограничительных мер свидетельствует о расширении санкционного регулирования на новые экономико-правовые институты, ранее находившиеся вне финансового контроля.

Таким образом, санкционный механизм Европейского союза в отношении Российской Федерации представляет собой систему взаимосвязанных правовых и институциональных элементов, обеспечивающих формирование, конкретизацию и

---

[292] Timeline — Packages of sanctions against Russia since February 2022 [Электронный ресурс] // URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/ (дата обращения: 15.01.2025).

[293] Меры, принятые в октябре 2025 г.[293] в рамках 19-го пакета, путем внесения изменений в решение Совета № 2014/512/CFSP, предусматривают ограничения в отношении прямого или косвенного участия европейских лиц в сделках с криптоактивами и иными формами цифровых активов. В списке запрещенных, в частности, криптоактив A7A5 — стейблкоин, привязанный к российскому рублю и выпускаемый в соответствии с государственным регулированием Кыргызстана.

[294] Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5018.

реализацию ограничительных мер в отношении российской финансовой системы и государственного долга.

Первым элементом указанного механизма выступают юридические нормы, закрепленные в актах первичного права Европейского союза, прежде всего в ДЕС и ДФЕС, положения которых определяют компетенцию институтов ЕС в сфере общей внешней политики и политики безопасности, а также устанавливают правовые основания введения экономических и финансовых ограничительных мер.

Вторым элементом являются акты применения права, посредством которых общие положения учредительных договоров получают конкретизацию применительно к отдельным государствам, секторам экономики и субъектам санкционных правоотношений. К данной группе относятся решения Совета ЕС и регламенты Европейского союза, в том числе Регламент Совета ЕС № 833/2014 и последующие акты, вносящие в него изменения. Именно данные нормативные акты сформировали правовую основу ограничения операций с российскими государственными ценными бумагами, долговыми обязательствами и финансовыми инструментами организаций с государственным участием.

При этом основной формой нормативно-правового акта является регламент, поскольку именно данный акт обладает прямым действием и обязателен для применения на территории всех государств — членов Европейского союза без необходимости дополнительной имплементации в национальное законодательство. Посредством регламентов ЕС устанавливаются конкретные запреты и ограничения для физических и юридических лиц ЕС, включая ограничения на операции с российским государственным долгом, финансовыми инструментами, активами и иными объектами санкционного регулирования.

Третьим элементом правового механизма выступает конкретизация прав и обязанностей субъектов санкционных правоотношений. Ограничительные меры ЕС, как и санкционный механизм США, направлены прежде всего не на прямой запрет «существования российского государственного долга», а на установление ограничений для лиц, подпадающих под юрисдикцию Европейского союза, включая кредитные организации, инвестиционные компании, клиринговые

структуры и иных участников финансовой инфраструктуры ЕС. Посредством санкционных регламентов для указанных субъектов устанавливаются запреты на приобретение российских долговых инструментов, предоставление финансирования, проведение расчетов и осуществление иных операций, связанных с российской финансовой системой.

Четвертым элементом механизма являются акты реализации права — практические действия институтов Европейского союза и национальных органов государств-членов, направленные на исполнение санкционных предписаний. К таким действиям относятся ведение санкционных списков, замораживание активов, ограничение доступа к финансовой инфраструктуре, контроль за соблюдением санкционного режима, мониторинг возможного обхода ограничительных мер, а также применение процедур правового и финансового воздействия в отношении государств-членов, ненадлежащим образом исполняющих санкционное законодательство ЕС.

При этом особенностью санкционного механизма Европейского союза является его институциональный и многоуровневый характер. В отличие от США, где ключевую роль играет Президент и исполнительные приказы, санкционная политика ЕС реализуется посредством сложной процедуры взаимодействия Совета ЕС, Европейской комиссии, Европейской службы внешних связей и национальных органов государств-членов.

§ 3.3. Правовое регулирование внешнего государственного долга РФ в условиях санкционных ограничений и перспективы развития института государственного долга РФ

С 2022 г. правовое регулирование института государственного долга Российской Федерации значительно изменялось вследствие беспрецедентного санкционного давления и многочисленных санкционных мер в отношении российской финансовой системы в целом и института государственного долга в частности. В настоящем параграфе будут рассмотрены нормативно-правовые акты,

которые вносили изменения в правовой механизм управления государственным долгом и были приняты как реакция на ограничительные меры ряда иностранных государств.

Общим нормативно-правовым актом, регулирующим применение санкций (специальных экономических мер), является Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах»[295]. В соответствии с его положениями санкционные меры могут вводиться в целях обеспечения безопасности и защиты национальных интересов Российской Федерации, а также для охраны прав и свобод ее граждан. Указанный закон также устанавливает порядок применения ограничительных мер в отношении иностранных государств, их государственных органов и должностных лиц в случае совершения ими недружественных действий либо нарушения существующих международно-правовых режимов.

Кроме того, в 2018 году был принят Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»[296], подписанный Президентом Российской Федерации. На основании данного акта Правительство РФ наделяется полномочиями приостанавливать либо прекращать международное сотрудничество с недружественными государствами, а также с организациями, находящимися под их юрисдикцией, прямо или косвенно контролируемыми ими либо аффилированными с такими государствами. Помимо этого, Правительство вправе устанавливать запреты или ограничения на импорт и экспорт товаров и сырья из США и других недружественных стран.

Первым нормативным актом, принятым после введения санкций США, был Указ Президента РФ от 05.03.2022 № 95, который установил временный порядок исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами. Этот

---

[295] Федеральный закон от 30,12,2006 № 281-ФЗ «О Специальных экономических мерах» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 44.

[296] Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ. 11.06.2018. № 24. Ст. 3394.

порядок касается обязательств по кредитам, займам и финансовым инструментам перед иностранными кредиторами из государств, совершающих недружественные действия в отношении России. Указом также уточняются обязанности центрального депозитария (п. 2) и условия проведения платежей держателем еврооблигаций РФ (п. 3)[297].

В порядке, предусмотренном этим Указом, осуществляются выплаты, в том числе и по еврооблигациям[298]. Осуществление выплат в рублях не соответствует стандартным условиям в проспектах эмиссии выпусков облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация и ее правовое регулирование вызывают множество споров в научном и бизнес-сообществе. Изменение условий осуществления платежей по государственным внешним обязательствам может считаться техническим дефолтом — ситуацией, в которой по тем или иным причинам должник (в данном случае Российская Федерация) отказывается выполнять свои обязательства[299].

Наиболее распространенной причиной для отказа государства от обязательств по обслуживанию государственного долга является отсутствие денежных средств[300]. Однако Российская Федерация не отказывается от выполнения своих обязательств. Проблема заключается в том, что государство, во-первых, не имеет технической возможности для проведения трансграничных платежей и осуществления выплат в валюте займа и, во-вторых, не имеет доступа к внешним валютным активам.

Рейтинговое агентство Fitch по шкале долгосрочных кредитных рейтингов присваивает России рейтинг «C» — неминуемое наступление дефолта[301]. В

---

[297] В соответствии с Федеральным законом от 02.07.2021 № 343-ФЗ «О центральном депозитарии» (СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7356).

[298] Пункт 8 (1) Указа Президента РФ от 05.03.2022 № 95.

[299] Ульянецкий М. М. Суверенный дефолт // Финансы и кредит. 2010. № 39 (423). С. 16–30.

[300] Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИЗиСП ; Контракт, 2016.

[301] Fitch Downgrades Russia to ‘C’ [Электронный ресурс] // URL: https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-downgrades-russia-to-c-08-03-2022 (дата обращения: 15.01.2025).

отношении Украины, например, Fitch объявило о наступлении дефолта (присвоило рейтинг «RD» — ограниченный дефолт)[302], поскольку все выплаты по обслуживанию внешнего долга были заморожены. Однако присвоение того или иного кредитного рейтинга не является единственным реальным критерием для признания наступления дефолта.

Возникает важнейший вопрос, может ли невозможность осуществления выплат по условиям, заявленным в проспекте эмиссии еврооблигаций Минфина России, возникшая в результате введения иностранными государствами ограничительных мер в отношении российской финансовой системы, считаться форс-мажорным обстоятельством. Обычно позиция ученых-юристов при трактовке того или иного события в качестве форс-мажора основывается[303] на определении, которое содержится в ст. 23 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Ответственность государств за международно-противоправные деяния»[304]. Следует сделать оговорку о том, что данный документ применим к ответственности государств в межгосударственных отношениях в рамках международного публичного права.

В соответствии со ст. 2 Резолюции международно-противоправным является такое деяние, которое (1) присваивается государству по международному праву и (2) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства.

В соответствии со ст. 23 Резолюции форс-мажором является появление непреодолимой силы или непредвиденного события, не поддающихся контролю государства, которые сделали в данных обстоятельствах выполнение обязательства

---

[302] Fitch Downgrades Ukraine to ‘RD’ [Электронный ресурс] // URL: https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-downgrades-ukraine-to-rd-13-08-2024 (дата обращения: 15.01.2025).

[303] Force Majeure under the ILC Draft Articles on State Responsibility: Assessing its Viability Against COVID-19 Claims [Электронный ресурс] // URL: https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/24/force-majeure-under-ilc-draft-articles-state-responsibility-assessing (дата обращения: 15.01.2025).

[304] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.2001 № 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» [Электронный ресурс] // URL: https://base.garant.ru/2565571/74d7c78a3a1e33cef2750a2b7b35d2ed/ (дата обращения: 15.01.2025).

материально невозможным. Согласно п. 2 указанной статьи обстоятельство не может быть признано форс-мажорным в случае, если форс-мажор обусловлен либо целиком, либо в сочетании с иными факторами поведением ссылающегося на него государства или если государство приняло на себя риск возникновения такой ситуации.

В комментариях к Резолюции поясняется[305], что форс-мажор, исключающий противоправность, возникает только при соблюдении трех элементов/критериев: (a) рассматриваемое деяние должно быть вызвано непреодолимой силой или непредвиденным событием; (b) находится вне контроля соответствующего государства и (c) делает в данных обстоятельствах материально невозможным исполнение обязательства.

Проанализируем заморозку внешних активов с точки зрения соответствия вышеприведенным критериям: заморозка активов находится вне контроля государства, против которого приняты санкции (b); введение санкций, которые включают заморозку активов, делает невозможным (значительно затрудняет) дальнейшее исполнение государством его обязательств (c). Что касается критерия (a), то, с одной стороны, заморозка российских внешних активов была осуществлена посредством введения санкций, что может являться непредвиденным, неожиданным событием, которое государство-эмитент не контролирует. С другой стороны, заморозка государственных активов может быть следствием конкретных действий государства как публично-правового субъекта, особенно когда аналогичный случай имел место: в 2014 г. в отношении Банка России уже вводились санкции. Можно сказать, что тогда был создан прецедент и обозначен риск того, что в качестве ответной меры на определенные действия Российского государства могут быть введены санкционные ограничения, которые в том числе коснутся внешних активов. Следовательно, заморозка активов в 2022 г. может быть квалифицирована как вполне предсказуемое событие.

---

[305] Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. 2001 [Электронный ресурс] // URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

Вопрос квалификации заморозки государственных активов в качестве форс-мажора является очень сложным. Правовой анализ в рамках настоящей работы строится на позиции, что заморозка внешних активов в иностранной валюте государства-эмитента может быть рассмотрена в качестве форс-мажора, поскольку является следствием событий, предвидеть которые в точности практически невозможно. Аналогичной точки зрения придерживается Минфин России.

В действующем российском законодательстве термин «форс-мажор», полный синоним выражения «обстоятельства непреодолимой силы», означает чрезвычайные и непредотвратимые при конкретных условиях обстоятельства, делающие невозможным надлежащее исполнение обязательства (п. 3 ст. 401 ГК РФ). Заморозка внешних активов государства-эмитента прямо не указана в качестве форс-мажорного обстоятельства в эмиссионных документах, однако проспекты эмиссии часто включают форс-мажорную оговорку.

В некоторых эмиссионных документах (проспекты эмиссии выпусков облигаций внешних и внутренних облигационных займов Российской Федерации, размещенных на международном рынке капитала) по выпуску еврооблигаций, эмитентом которых является Российская Федерация, содержится оговорка об альтернативной валюте платежа. Если в связи с обстоятельствами, не зависящими от нее, Россия не сможет осуществлять платежи в иностранной валюте долга, его погашение может осуществляться в иной иностранной (доллар, евро, фунт стерлингов, швейцарский франк) либо национальной валюте (российский рубль).

В эмиссионных документах ценных бумаг (проспект эмиссии) положения о проведении платежей содержатся, как правило, в положении (условии) 7 (Condition 7 “Payments”), где установлены все условия платежей. Данное положение может содержать пункт «Платежи в эквиваленте альтернативной платежной валюты» (Payments of Alternative Payment Currency Equivalent), который закрепляет возможность осуществления выплат по еврооблигациям в альтернативной валюте платежа, если Российская Федерация по независящим от нее причинам (for reasons beyond its control) не сможет произвести платежи в счет основной суммы долга или процентов в основной валюте долга.

Термин «альтернативная валюта платежа» означает доллары США, фунты стерлингов или швейцарские франки либо, если по не зависящим от нее причинам Российская Федерация не может осуществлять выплаты основной суммы или процентов (полностью или частично) в отношении облигаций в любой из этих валют, российские рубли. Под «эквивалентом альтернативной валюты платежа» подразумевается соответствующая сумма в основной валюте платежа по займу, конвертированная в альтернативную валюту платежа с использованием обменного курса на соответствующую дату расчета.

Оговорка об альтернативной валюте платежа, в частности, содержится в следующих выпусках еврооблигаций Минфина России: Россия — 2025 (евро); Россия — 2025 (Евро), дополнительный выпуск; Россия — 2035; Россия — 2026; Россия — 2026, дополнительный выпуск; Россия — 2027; Россия — 2047; Россия — 2027, дополнительный выпуск; Россия — 2047, дополнительный выпуск; Россия — 2027 (Евро); Россия — 2032 (Евро); Россия — 2027 (Евро), дополнительный выпуск; Россия — 2036 (Евро); Россия — 2029; Россия — 2047, дополнительный выпуск; Россия — 2029, дополнительный выпуск; Россия — 2035, дополнительный выпуск[306].

В соответствии с распоряжением Казначейства США иностранный банк-корреспондент Минфина России — JP Morgan — отказался принимать платежи по еврооблигациям, номинированным в долларах США. Министр финансов Российской Федерации указывал, что изменение валюты платежа связано с форс-мажорными обстоятельствами[307]. Соответственно, в данном контексте

[306] Проспекты эмиссии выпусков облигаций внешних и внутренних облигационных займов Российской Федерации, размещенных на международном рынке капитала [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/param?id_57=126278-prospekty_emissii_vypuskov_obligatsii_vneshnikh_i_vnutrennikh_obligatsionnykh_zaimov_rossiiskoi_federatsii_razmeshchennykh_na_mezhdunarodnom_rynke_kapitala (дата обращения: 15.01.2025).

[307] Минфин России в полном объеме исполнил обязательства по выплате купонного дохода по еврооблигациям с погашением в 2026 и 2036 годах [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38006-minfin_rossii_v_polnom_obeme_ispolnil_obyazatelstva_po_vyplate_kuponnogo_dokhoda_po_yevroobligatsiyam_s_pogasheniem_v_2026_i_2036_godakh (дата обращения: 15.01.2025).

нецелесообразно говорить о суверенном дефолте[308]. Возможность наступления риска заморозки внешних активов государства-эмитента в иностранной валюте не упоминается в эмиссионных документах прямо, однако включена в форс-мажорную оговорку, содержащуюся в условиях выпуска.

Россия осуществляла выплаты по своим долговым обязательствам в долларах со счетов в американских финансовых учреждениях до апреля 2022 г. Последний купонный платеж был произведен 31.03.2022[309].

Для стабилизации сложной экономической ситуации, вызванной форс-мажорными обстоятельствами, был принят Указ Президента РФ от 22.06.2022 № 394, который установил новый временный порядок выплат по еврооблигациям. Все выплаты по облигациям государственного внешнего займа осуществлялись в соответствии с данным нормативным правовым актом строго по графику, в рублях — в сумме, эквивалентной стоимости обязательств в иностранной валюте и рассчитанной по курсу иностранной валюты, формирующемуся на внутреннем российском валютном рынке в день, когда был произведен платеж центральному депозитарию. То есть сумма, подлежащая выплате в иностранной валюте, конвертировалась в рубли. Указ Президента РФ от 22.06.2022 № 394 также закрепил порядок осуществления выплат в рублях; фактически произошла замена валютных выплат на рублевые, что стало формой конверсии государственного долга. Конверсия — основной метод управления государственным долгом, который был использован российскими государственными органами, выполняющими функции управления государственным долгом, в кризисной ситуации, сложившейся в результате ограничений, введенных иностранными государствами[310].

---

[308] Цареградская Ю.К. Управление государственным долгом в контексте реализации экономического суверенитета: теория и правовая реальность в условиях санкций // Ученые записки юридического факультета. 2023. №1 С. 49–52.

[309] Задержка на грани дефолта [Электронный ресурс] // URL: https://www.rbc.ru/newspaper/2022/04/06/624c17689a794751e34e06d3 (дата обращения: 15.01.2025).

[310] Прокоплюк Ю. Н. Заморозка внешних активов Российской Федерации как форс-мажор // Международное публичное и частное право. 2024. № 1. С. 2–5.

Указ Президента от 03.03.2023 № 138[311] ввел требование о том, что сделки с ценными бумагами, включая облигации федерального займа, приобретенные у лиц из недружественных государств после 01.03.2022, централизованный учет прав на которые осуществляется иностранными организациями, могут проводиться только с разрешения Центрального банка РФ. Данный указ представляет собой административно-регуляторную меру (ограничений операций с ценными бумагами), целью которой является контроль рынка ценных бумаг и защита государственной финансовой системы.

В сентябре 2023 г. был издан Указ Президента РФ № 665[312], который устанавливал временный порядок исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами российских долговых обязательств, выраженных в государственных ценных бумагах в иностранной валюте, а также иных обязательств по иностранным ценным бумагам. Указ ввел счета типа «И», которые используют иностранные лица для инвестиций и реинвестиций, а еще для приобретения зарубежной валюты за рубли в связи с репатриацией доходов, полученных в РФ.

После вступления данного Указа в силу иностранные инвесторы стали получать выплаты по российским евробондам с замороженных счетов Национального расчетного депозитария (далее — НРД), на которые поступают деньги в иностранной валюте — доход от ценных бумаг российских инвесторов. Таким образом происходил обмен средств, которые предназначены для выплат нерезидентам, на счетах типа «И» на деньги российских инвесторов, замороженные за рубежом. Изменения фактически затронули только положение инвесторов, чьи права на ценные бумаги учитываются в иностранном депозитарии: у них появилась возможность получения выплат или в рублях на счета типа «И», или в иностранной валюте, но с зарубежных счетов НРД, что теоретически может иметь

---

[311] Указ Президента РФ от 03.03.2023 № 138 «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг» // СЗ РФ. 2023. № 10. Ст. 1662.

[312] Указ Президента РФ от 09.09.2023 № 665 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и иных обязательств по иностранным ценным бумагам» // СЗ РФ. 2023. № 37. Ст. 6814.

репутационные последствия, поскольку в отношении НРД введены санкции, его активы заморожены. Для инвесторов, чьи права на евробонды Минфина России учитываются в российском депозитарии, все осталось неизменным: выплаты в рублевом эквиваленте.

В статьях 17 и 18 Указа Президента РФ от 09.09.2023 № 665 уточняется, что обязательства эмитента по еврооблигациям Российской Федерации являются исполненными в полной мере, если эмитентом центральному депозитарию перечислены денежные средства в рублях в сумме, эквивалентной стоимости обязательств в иностранной валюте и рассчитанной по курсу иностранной валюты, формирующемуся на внутреннем валютном рынке Российской Федерации на дату, в которую проспектом эмиссии предусмотрен очередной платеж по еврооблигациям Российской Федерации (для обязательств, возникших с 16.09.2023, предусмотрена индексация согласно пп. «е» п. 1 Указа).

Обязательства центрального депозитария считаются исполненными с момента передачи им в иностранный депозитарий распоряжения о проведении выплат в пользу инвесторов, а не со времени получения инвесторами средств. Иностранный депозитарий, как правило Euroclear (Бельгия) и Clearstream (Люксембург), не может перевести денежные средства, так как активы НРД на иностранных счетах заморожены.

Для осуществления выплат по распоряжению НРД необходимы получение разрешения от национальных финансовых органов или изменение (отмена) определенных законодательных актов ЕС (Регламента № 269/2014). Таким образом, судебные иски, которые могут возникнуть в результате неполучения иностранными инвесторами платежей по российским государственным облигациям, должны быть предъявлены к иностранным депозитариям, которые не переводят деньги по поручению НРД.

Данный механизм позволил снизить риски судебных требований к российским лицам, поскольку обязательство фактически не исполнено европейскими клиринговыми компаниями.

В результате принятия Указа также наблюдался отказ российских частных

инвесторов от исков к иностранным депозитариям, так как в их пользу стали осуществляться выплаты. У российских частных инвесторов появилась возможность получить доход по ценным бумагам, права на которые учитывались в иностранном депозитарии[313].

Изменения в российском законодательстве были приняты с целью осуществления выплат в пользу иностранных инвесторов, для российских инвесторов эффективным способом разблокировки частных активов стало получение индивидуальных лицензий. В отношении разблокировки активов частных лиц иностранным клиринговым агентством лицензия должна быть выдана главным финансовым органом юрисдикции нахождения агентства (например, Казначейством Бельгии в отношении Euroclear).

В июне 2024 г. на основании исполнительного приказа Президента США № 14024 Соединенные Штаты ввели блокирующие санкции в отношении ряда российских организаций, включая Московскую биржу, Национальный клиринговый центр и НРД. Казначейство США официально заявляло, что санкции в отношении вышеупомянутых лиц были приняты, так как «Президент России Владимир Путин одобрил ряд мер по дальнейшему привлечению капитала через Московскую биржу как от российских, так и от иностранных лиц из «дружественных стран», что расширяет возможности как для российских лиц, так и для иностранных инвесторов получать прибыль от военной машины Кремля путем инвестирования в российский государственный долг…»[314].

После введения блокирующих санкций США Euroclear остановил все процессы по разблокировке активов российских инвесторов для того, чтобы оценить влияние блокирующих американских санкций и получить разъяснения.

---

[313] Определение Арбитражного суда г. Москвы от 08.02.2024 по делу № А40-218388/23-136-1716 «О прекращении производства по делу» [Электронный ресурс] // URL: https://kad.arbitr.ru/Card/095cd9d7-0cab-481e-9d6e-6b63c930745f (дата обращения: 15.01.2025) ; определение Арбитражного суда г. Москвы от 15.02.2024 по делу № А40-200931/23-62-1663 «О прекращении производства по делу» [Электронный ресурс] // URL: https://kad.arbitr.ru/Card/01d76524-7a01-454f-8035-4906f68fb779 (дата обращения: 15.01.2025).

[314] As Russia Completes Transition to a Full War Economy, Treasury Takes Sweeping Aim at Foundational Financial Infrastructure and Access to Third Country Support [Электронный ресурс] // URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2404 (дата обращения: 15.01.2025).

Так как подлежащие разблокировке активы, в отношении которых уже была получена лицензия высшего финансового регулятора государства нахождения иностранного депозитария, в цепочке хранения учитываются в НРД, иностранный депозитарий должен получить разрешительную лицензию OFAC, чтобы избежать риска введения против него вторичных санкций. В целом данный вопрос касается преимущественно частных интересов российских инвесторов, а не обслуживания государственного долга.

Несмотря на то, что правовая система ЕС является полностью независимой от иностранных государств, учреждения ЕС не взаимодействуют с российскими лицами, даже если запрета нет в нормативных правовых актах ЕС. В частности, европейские компании ждут комментариев от американских агентств и других государственных органов, насколько возможно осуществлять взаимодействие с российскими лицами, на которых американские ограничения распространяются.

Стоит отметить, что уполномоченные государственные органы США и ЕС оперативно реагируют на любые изменения российского законодательства и быстро вводят новые ограничительные меры для пресечения любой деятельности российский государственных органов по разблокировке частных и государственных активов, а также по обслуживанию государственного долга. Практически сразу после введения первых ограничительных мер со стороны ЕС в 2022 г. НРД подал иск в Суд ЕС. В 2024 г. по иску об отмене санкций в Суде ЕС НРД получил отказ[315]. Основной целью НРД были разблокировка активов инвесторов и дальнейшая возможность осуществлять выплаты. В исковом заявлении НРД настаивал на том, что санкции должны быть отменены, поскольку была нарушена процедура их введения, а также ссылался на иные формальные основания. Одним из важнейших аргументов НРД был тот факт, что он является структурой Московской биржи, а ее контрольный пакет не принадлежит Российской Федерации.

---

[315] Case T-494/22: Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 11 September 2024 — NKO AO National Settlement Depository (NSD) v. Council of the European Union [Электронный ресурс] // URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62022TJ0494 (дата обращения: 15.01.2025).

Впрочем, Суд ЕС отметил формальность данного аргумента и уточнил, что при введении ограничительных мер принималось во внимание то, насколько серьезно НРД был вовлечен в процесс обслуживания государственного долга РФ. Суд также пояснил, что НРД — одна из важнейших организаций в рамках российской финансовой инфраструктуры. В иске было отказано.

В качестве предпосылок дальнейшего изменения российского законодательства можно рассматривать следующие факты: 1) осуществление выплат по еврооблигациям в рублях все же имеет высокие риски признания изменением условий, заявленных в эмиссионных документах; 2) Россия лишилась доступа к иностранной инфраструктуре для обслуживания государственного внешнего долга, а выплаты, осуществляемые на основании Указа Президента РФ от 09.09.2023 № 665, не всегда осуществляются оперативно; 3) принятие ограничительных мер в отношении государства всегда занимает меньше времени, чем их отмена.

Логичным шагом законодателя была разработка нормативных актов, на основе которых может быть осуществлено замещение выпусков еврооблигаций на замещающие еврооблигации — государственные облигации, номинированные в иностранной валюте, выпущенные по российскому праву в российской финансовой системе, параметры и условия выпуска которых полностью повторяют характеристики замещаемых ценных бумаг. Отличием новых выпусков от старых является то, что замещающие государственные облигации выпускаются по российскому праву и обращаются внутри российской инфраструктуры.

Стоит отметить, что замещение еврооблигаций представляет собой такой метод управления государственным долгом, как конверсия: государственные обязательства заменяются на менее обременительные с точки зрения обслуживания. Для реализации данной инициативы в НК РФ и БК РФ были внесены поправки. Было установлено, что по операциям обмена суверенных валютных российских евробондов на замещающие локальные бумаги налоговая база определяться не будет[316].

[316] Федеральный закон от 29.10.2024 № 362-ФЗ «О внесении изменений в части первую и

По вопросу замещения еврооблигаций поправки были внесены в гл. 14 и 14.1 БК РФ[317]. Кодекс был дополнен статьей 105.1, в соответствии с которой Правительство РФ или уполномоченное им Министерство финансов РФ получило право выпускать замещающие государственные ценные бумаги, а размер и срок выплаты дохода, срок погашения и номинальная стоимость замещающих облигаций должны соответствовать аналогичным условиям замещаемых евробондов РФ. Новая норма БК РФ предусматривает, что замещение еврооблигаций может осуществляться посредством уступки прав, если перевод государственных еврооблигаций в пользу эмитента невозможен в результате ограничительных действий иностранных государств, иностранных или международных финансовых организаций.

Замещение облигаций может осуществляться на добровольной основе, например в связи с изменением рыночных условий, и на принудительной основе (в рамках реструктуризации). Замещение, инициированное и проведенное Министерством финансов РФ в 2024 г., носит принудительный характер, поскольку эмитент не имеет возможности производить выплаты на первоначальных условиях.

Механизм замещения еврооблигаций был подробно изложен в Указе Президента РФ от 08.08.2024 № 677[318]: если права на государственные облигации учитываются в российском депозитарии, замещение представляет собой передачу еврооблигаций от держателей Минфину России, затем последний переводит ценные бумаги на свой счет в центральном депозитарии, а в пользу инвесторов передает замещающие облигации.

вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 45. Ст. 6693.

[317] Федеральный закон от 04.08.2023 № 416-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 32 (ч. I). Ст. 6148.

[318] Указ Президента РФ от 08.08.2024 № 677 «О дополнительных мерах по исполнению перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. II). Ст. 5153.

В случае учета прав в иностранном депозитарии замещение осуществляется посредством передачи (уступки) прав Минфину России, затем последний переводит замещающие облигации в пользу инвесторов. В обоих случаях замещающие еврооблигации Минфина России зачисляются на счета депо, открытые в российском депозитарии, таким образом, происходит переход в пределы российской финансовой инфраструктуры.

В декабре 2024 г. Минфин России выпустил замещающие еврооблигации. Правовой основой замещения является Указ Президента РФ от 08.08.2024 № 677, а также распоряжение Правительства РФ от 22.08.2024 № 2261-р[319] и приказ Министерства финансов РФ от 05.09.2024 № 388[320].

Таким образом, выплаты по обязательствам внешних займов осуществляются по условиям, заявленным в эмиссионных документах, — нет изменений в валюте выплат. Российская Федерация полноценно выполняет обслуживание государственного внешнего долга даже в условиях санкционных ограничений и отсутствия доступа к валютным резервам и иностранной финансовой инфраструктуре.

Замещение осуществлялось путем публичной оферты. Всего к замещению было представлено 13 выпусков государственных облигаций Министерства финансов РФ: девять выпусков в долларах и четыре — в евро, сумма замещения составляет более 40 млрд долл.[321] В целом перевод ценных бумаг в рамки российской финансовой инфраструктуры и правовой системы является крайне

---

[319] Распоряжение Правительства РФ от 22.08.2024 № 2261-р «Об эмиссии и переводе государственных ценных бумаг Российской Федерации в соответствии со статьей 105.1 Бюджетного кодекса РФ» // СЗ РФ. 2024. № 36. Ст. 5486.

[320] Приказ Министерства финансов РФ от 05.09.2024 № 388 «О замещении в 2024 году государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/npa/external?id_57=308553-prikaz_minfina_rossii_ot_05.09.2024__388_o_zameshchenii_v_2024_godu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_rossiiskoi_federatsii_nominalnaya_stoimost_kotorykh_ukazana_v_inostrannoi_valyute (дата обращения: 15.01.2025).

[321] Об эмиссии облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации (замещающих еврооблигаций Российской Федерации) [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39493-ob_emissii_obligatsii_vneshnikh_obligatsionnykh_zaimov_rossiiskoi_federatsii_zameshchayushchikh_evroobligatsii_rossiiskoi_federatsii (дата обращения: 15.01.2025).

распространенным и логичным решением, рынок коммерческих замещающих облигаций только с 2022 по 2023 г. вырос в 50 раз[322].

Российское законодательство в целом и правовое регулирование института государственного долга в частности динамично развиваются и подстраиваются под изменяющуюся геополитическую обстановку. Российская Федерация как заемщик исполняет свои обязательства перед инвесторами в срок и насколько возможно приближенно к условиям, изложенным в эмиссионных документах государственных внешних облигаций.

Основной формой нормативных правовых актов, регулирующих институт государственного долга в России в условиях санкционных ограничений, является указ Президента РФ. Эта форма в данном контексте наиболее эффективна, поскольку позволяет избежать долгого законодательного процесса, который характерен для принятия поправок в существующие федеральные законы или принятия новых законов. Процедура и порядок исполнения мер, предусмотренных в указах Президента, излагаются в постановлениях Правительства и конкретных министерств; по вопросам государственного долга профильным министерством выступает Минфин России.

Акты Президента и Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в течение 10 дней со дня подписания, вступают в силу по истечении семи дней после опубликования[323]. Это позволяет оперативно реагировать на изменяющиеся политические обстоятельства, создавать эффективное правовое регулирование и корректировать правовые механизмы управления институтом государственного долга РФ. На основании указов Президента Правительство РФ и уполномоченное им Министерство финансов РФ дают распоряжения и издают приказы.

---

[322] Больше 8 % в долларах: на чем сегодня можно столько заработать [Электронный ресурс] // URL: https://www.forbes.ru/investicii/486961-bol-se-8-v-dollarah-na-cem-segodna-mozno-stol-ko-zarabotat (дата обращения: 15.01.2025).

[323] Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

С 2022 г. наблюдается следующая тенденция: сокращается объем заимствований в валюте[324], и увеличивается размер внутреннего долга[325] (тенденция роста внутренних заимствований прослеживается постоянно). В условиях жестких финансовых ограничений государство будет стараться привлекать средства преимущественно в национальной валюте, поскольку облуживание рублевых займов в рамках российской финансовой инфраструктуры гораздо проще с технической точки зрения, провоцирует меньшее количество юридических и экономических рисков. Так, в 2024 г. Министерство финансов РФ разместило облигации федерального займа с переменным купонным доходом и постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПК и ОФЗ-ПД) на рекордную сумму — более 1 трлн руб.[326]

Можно сказать, что перспективой развития института государственного долга являются рост объемов государственного внутреннего долга и сокращение объемов государственного внешнего долга, по крайней мере сокращение обязательств в иностранной валюте государств, которые ввели ограничительные меры в отношении Российской Федерации.

Как было изложено в предыдущих главах, государственный внешний долг представляет собой государственные долговые обязательства в иностранной валюте, причем любой, но только не российской, т.е. за исключением российского рубля. Таким образом, одной из потенциальных перспектив в сложившихся условиях санкционных ограничений является эмиссия государственных ценных бумаг в новой для данного вида ценных бумаг иностранной валюте — не долларе США, не евро и никакой другой валюте государств, которые ввели

---

[324] Государственный внешний долг Российской Федерации (2011–2024 гг.) [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/structure?id_65=69444-gosudarstvennyi_vneshnii_dolg_rossiiskoi_federatsii_2011-2024_gg (дата обращения: 15.01.2025).

[325] Таблицы ежемесячных значений объема государственного внутреннего долга Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/internal/structure?id_4=93479-tablitsy_ezhemesyachnykh_znachenii_obema_gosudarstvennogo_vnutrennego_dolga_rossiiskoi_federatsii (дата обращения: 15.01.2025).

[326] Минфин разместил рекордный объем новых гособлигаций на ₽1 трлн [Электронный ресурс] // URL: https://www.rbc.ru/quote/news/article/675038289a7947285dc50c2d (дата обращения: 15.01.2025).

ограничительные меры в отношении российской финансовой системы. Такой валютой может быть, например, китайский юань.

В СМИ достаточно часто попадают новости о создании единой валюты БРИКС. Однако Президент России В. В. Путин отмечал, что вопрос о ее создании не рассматривается[327]. Тем не менее, если валюта БРИКС или любая иная аналогичная валюта будет создана, она может выступать в качестве валюты для осуществления государственных внешних заимствований.

Одним из перспективных правовых решений также может быть оговорка о резервной валюте платежа во всех проспектах эмиссии государственных облигаций. Если обязательство по той или иной не зависящей от должника причине не может быть исполнено в валюте займа, то резервной валютой может выступать валюта иностранного государства, которое не поддерживает введение санкций в отношении Российской Федерации и лиц Российской Федерации.

В России также прослеживается тенденция развития рынка облигаций субъектов (субфедеральные облигации). В качестве основных целей выпуска и размещения субфедеральных облигаций отмечают финансирование бюджетного дефицита, оптимизацию денежных потоков бюджета и повышение эффективности управления долгом[328]. Представляется, что рынок субфедеральных облигаций будет расти, так как это наиболее быстрый и эффективный способ привлечения денежных средств в регионы.

Гибкость и адаптивность законодательства являются ключевыми характеристиками в условиях постоянного изменения санкционного режима. Подстраивание правовой системы под новые вызовы — способ минимизировать ущерб от санкций и возможность повысить экономическую устойчивость.

---

[327] Путин заявил, что единая валюта в БРИКС пока не рассматривается [Электронный ресурс] // URL: https://tass.ru/ekonomika/22160121 (дата обращения: 15.01.2025).

[328] Кирюшкина А. Н. Государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации // Вестник НГИЭИ. 2016. № 12 (67). С. 150.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В проведенном исследовании было продемонстрировано, что институт государственного долга является важнейшим институтом российского бюджетного права, одним из ключевых элементов российской государственной финансовой системы, изучение которого представляет как теоретический, так и практический интерес.

Привлечение в бюджет средств путем осуществления государственных заимствований является одним из наиболее эффективных и часто используемых способов, который в том числе значительно более нейтрально воспринимается населением государства, в отличие, например, от привлечения денежных средств в бюджет путем повышения налоговой нагрузки. Государство часто прибегает к осуществлению внутренних и внешних займов, о чем свидетельствует устойчивая тенденция роста государственного долга. Рост внутренних заимствований и снижение внешних заимствований свидетельствуют о том, что государственные органы, осуществляющие непосредственное управление данным институтом, снижают возможные риски и производят бóльшую часть займов в национальной валюте. Министерство финансов РФ, основной государственный орган, уполномоченный осуществлять функции по оперативному управлению государственным долгом, прогнозировал возможные затруднения по обслуживанию государственных внешних заимствований, в том числе ввиду санкционной политики иностранных государств, и постепенно снижал размер внешних заимствований.

Санкционная политика в отношении института государственного долга была исследована на примере США и ЕС, поскольку правовые нормы, принимаемые данными внешнеполитическими акторами, оказывают наибольшее политическое и экономическое влияние на Российскую Федерацию, а также являются «ориентиром» для третьих государств, которые имплементируют в свое законодательство аналогичные нормы.

Основы для введения ограничительных мер в отношении российской

финансовой системы были заложены в законодательстве США и ЕС еще в 2014 г. Возможно, американские и европейские законодатели уже тогда прогнозировали вероятность продолжения санкционного давления на Российскую Федерацию, и нормативная база изначально формировалась таким образом, чтобы впоследствии в нее можно было оперативно вносить поправки. Новые ограничения были введены посредством внесения поправок в уже принятые нормативно-правовые акты, реже — путем принятия новых в рамках законодательной процедуры. Так, в США новые ограничительные меры в отношении государственного долга РФ были введены путем обновления директив к исполнительному приказу Президента США № 14024, а в ЕС — путем издания регламентов Совета ЕС, которые вносят поправки в Регламент № 833/2014.

Главная особенность американской системы — гибкость: санкции могут вводиться быстро через исполнительные приказы, без законодательного процесса и согласования с Конгрессом. В ЕС основным источником ограничительных мер являются регламенты и решения Совета ЕС, процедура принятия которых значительно сложнее, чем президентских приказов в США.

Правовое регулирование института государственного долга в России представляет собой сложную и многогранную систему, основанную на международных и национальных правовых нормах. Основные задачи долговой политики государства заключаются в обеспечении финансовой устойчивости, минимизации рисков долговой нагрузки и создании благоприятных условий для экономического роста. В условиях санкционного давления бюджетная система Российской Федерации подверглась значительной адаптации, что потребовало оперативных решений на высшем уровне. В отсутствие возможности быстрого внесения изменений в действующее законодательство основным инструментом регулирования стали указы Президента РФ, которые позволили в кратчайшие сроки реагировать на новые экономические вызовы и обеспечивать стабильность финансовой системы страны.

Президентские указы вводили меры по перераспределению бюджетных средств, поддержке ключевых отраслей экономики, регулированию долговой

политики и обеспечению исполнения обязательств перед гражданами и бизнесом. Особое внимание уделялось механизму внутреннего заимствования, выпуску замещающих облигаций, поддержке банковской системы и созданию новых механизмов расчетов в национальной валюте.

На протяжении двух лет (с 2022 по 2024 гг.) в России появлялись нормативно-правовые акты и нормы, которые устанавливали скорректированный порядок осуществления выплат по внешним государственным обязательствам, постоянно подстраиваясь под новые ограничительные меры иностранных государств. В результате была разработана нормативно-правовая база для обмена выпусков еврооблигаций на замещающие еврооблигации — государственные облигации, номинированные в иностранной валюте, выпущенные по российскому праву в российской финансовой системе. Замещение выпусков государственных еврооблигаций позволило Российской Федерации беспрепятственно осуществлять выплаты в порядке, заявленном в эмиссионных документах.

Таким образом, в условиях санкционного давления бюджетная система страны перестраивалась на основе оперативных решений, принятых в рамках президентских указов, что позволило минимизировать негативные последствия внешних ограничений и сохранить финансовую устойчивость государства.

Одним из результатов санкционной политики иностранных государств в отношении российской финансовой системы является укрепление внутреннего финансового рынка и повышение прозрачности долговой политики Российской Федерации. Правовое регулирование государственного долга Российской Федерации требует дальнейшей адаптации к изменяющимся экономическим и политическим условиям, а также совершенствования механизма правового контроля за долговыми обязательствами государства.

Опыт правового противодействия ограничительным мерам, сложившийся в Российской Федерации, представляет интерес как в рамках национальной финансовой политики по привлечению финансовых ресурсов внутри страны, так и для внешнеэкономических партнеров России на международных финансовых рынках. Это находит свое отражение следующим образом:

1) Смещение приоритета с внешних заимствований на внутренние займы способствует насыщению экономики необходимыми финансовыми ресурсами и позволяет активнее проводить политику импортозамещения. Необходимым условием сохранения этой тенденции является стабильность национальной валюты и правовые гарантии выполнения своих финансовых обязательств государством.
2) Ненадежность западных партнеров, нарушающих свои обязательства и нормы международного финансового права, вынуждает другие государства более активно искать альтернативу действующим международным финансовым институтам, и сокращать свои активы в традиционных резервных валютах, прежде всего, в долларах США. Создание международного банка в рамках БРИКС и поиск оптимальной формы клирингово-расчетного центра является прямым следствием санкционной политики не только в отношении России, но и других государств, в отношении которых были введены внешнеторговые ограничительные меры.

Постоянное совершенствование правового санкционного механизма США и ЕС требует регулярного мониторинга их законодательства и правоприменительной практики, а, следовательно, и постоянной работы по их изучению. Настоящая диссертация направлена на решение этой задачи.

Результаты проведенного исследования полностью соответствуют поставленным во введении цели и задачам. Они могут найти применение как в процессе совершенствования нормативного регулирования института государственного долга в условиях санкционной политики иностранных государств, так и в практическом управлении. На практике предложенные подходы могут способствовать повышению эффективности привлечения средств в бюджет и осуществления выплат по государственным обязательствам, что имеет ключевое значение для поддержания экономической устойчивости страны. В теоретическом плане выводы исследования также имеют значение, так как углубляют понимание правовой сущности института государственного долга, уточняя его место и роль в системе финансового (бюджетного) права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты и другие официальные документы

Нормативные правовые акты и другие официальные документы Российской Федерации

Кодексы и федеральные законы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 45. — Ст. 7061.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

8. Закон РФ от 13.11.1992 № 3877-I «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» // Российская газета. — 30.12.1992. — № 279 (утратил силу).

9. Федеральный закон от 26.12.1994 № 76-ФЗ «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 35. — Ст. 3656.

10. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 17. — Ст. 1918.

11. Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3814 (утратил силу).

12. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.

13. Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О Специальных экономических мерах» // СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 44.

14. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития ВЭБ.РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 22. — Ст. 2562.

15. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

16. Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 360-ФЗ «О ратификации Статей Соглашения Азиатского банка инфраструктурных инвестиций» // «Собрание законодательства РФ», 21.12.2015 № 51, ст. 7231.

17. Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ. 11.06.2018. № 24. Ст. 3394.

18. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 31 (ч. I). — Ст. 5018.

19. Федеральный закон от 09.11.2020 № 359-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Новым банком развития о размещении Евразийского регионального центра Нового банка развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 46. — Ст. 7203.

20. Федеральный закон от 02.07.2021 № 343-ФЗ «О центральном депозитарии» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 50. — Ст. 7356.

21. Федеральный закон от 04.08.2023 № 416-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 32 (ч. I). — Ст. 6148.

22. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 49 (ч. I, II, III). — Ст. 8657.

23. Федеральный закон от 29.10.2024 № 362-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2024. — № 45. — Ст. 6693.

24. Федеральный закон от 30.11.2024 N 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. IV). Ст. 7410.

25. Федеральный закон от 28.11.2025 N 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // СЗ РФ. 2025. № 48 (ч. III). Ст. 7237.

Акты Президента РФ

26. Указ Президента Российской Федерации от 09.08.1995 № 836

«О государственном сберегательном займе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 33. — Ст. 3360.

27. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 22. — Ст. 2663.

28. Указ Президента Российской Федерации от 21.02.2022 № 71 «О признании Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 9. — Ст. 1297.

29. Указ Президента Российской Федерации от 21.02.2022 № 72 «О признании Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 9. — Ст. 1298.

30. Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 10. — Ст. 1472.

31. Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2022 № 394 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2022. — № 26. — Ст. 4461.

32. Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2023 № 138 «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 10. — Ст. 1662.

33. Указ Президента Российской Федерации от 09.09.2023 № 665 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации,

выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и иных обязательств по иностранным ценным бумагам» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2023. — № 37. — Ст. 6814.

34. Указ Президента Российской Федерации от 08.08.2024 № 677 «О дополнительных мерах по исполнению перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2024. — № 33 (ч. II). — Ст. 5153.

35. Распоряжение Президента Российской Федерации от 16.09.1997 № 378-рп (РВ 97-173) «О присоединении Российской Федерации к деятельности Парижского клуб кредиторов в качестве государства-участника» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 38. — Ст. 4360.

Акты Правительства РФ и Министерства финансов РФ

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.1995 № 458 «О Генеральных условиях эмиссии и обращения облигаций федеральных займов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 21. — Ст. 1967.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.06.2000 № 478 «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 28. — Ст. 2976.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.11.2001 № 771 «Вопросы эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций» (вместе с Генеральными условиями эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 46. — Ст. 4361.

39. Постановление Правительства от 19.04.2002 №256 «О Соглашении

между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе на развитие бюджетного федерализма и реформирования региональных финансов» // «Собрание законодательства РФ», 24.06.2002 № 25, ст. 2461

40. Постановление Правительства от 16.08.2003 №504 «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования проекта "Модернизация информационной системы таможенных органов" // «Собрание законодательства РФ», 25.08.2003 № 34, ст. 3379

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3258.

30. Распоряжение Правительства РФ от 04.12.2018 №2684-р «О предоставлении в 2018 году государственной гарантии Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств акционерного общества «РОСНАНО» по выплате номинальной стоимости облигаций» // Собрание законодательства РФ, 17.12.2018, №51, ст. 8035.

31. Постановление Правительства РФ от 10.09.2019 №709 «О предоставлении государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым акционерным обществом «РОСНАНО» // Собрание законодательства РФ, 2010, №39, ст. 4968.

32. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.08.2024 № 2261-р «Об эмиссии и переводе государственных ценных бумаг Российской Федерации в соответствии со статьей 105.1 Бюджетного кодекса РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2024. — № 36. — Ст. 5486.

33. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16.08.2001 № 65н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом» // Финансовая Россия. — 2001. — № 33.

34. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 19.08.2004 № 68н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения государственных

сберегательных облигаций» // Российская газета. — 14.09.2004. — № 200.

35. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18.07.2005 № 93н «О списании государственного внутреннего долга Российской Федерации по облигациям государственных сберегательных займов Российской Федерации» // Финансовая газета. — 2005. — № 35.

36. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 03.08.2006 № 103н «О списании государственного внутреннего долга Российской Федерации по облигациям федеральных займов» // Финансовая газета. — 2006. — № 40.

37. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22.05.2015 № 80н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с индексируемым номиналом» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=64716&order_4=P_DATE&dir_4=DESC&page_4=1.

38. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 05.09.2024 № 388 «О замещении в 2024 году государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/npa/external?id_57=308553-prikaz_minfina_rossii_ot_05.09.2024__388_o_zameshchenii_v_2024_godu_gosudarstvennykh_tsennykh_bumag_rossiiskoi_federatsii_nominalnaya_stoimost_kotorykh_ukazana_v_inostrannoi_valyute.

39. Рекомендации Министерства финансов Российской Федерации от 18.12.2015 «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=104993&ysclid=lw592yiaml896523068.

Акты Банка России

40. Положение Банка России от 19 декабря 2019 г. № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг» // Вестник Банка России. 2020. № 14.

41. Положение Банка России от 13 мая 2016 г. № 542-П «О требованиях к осуществлению клиринговой деятельности» // Вестник Банка России. 2016. № 62.

42. Положение Банка России от 1 июня 2020 г. № 732-П «О платежной системе Банка России» // Вестник Банка России. 2020. № 68.

43. Указание Банка России от 16 ноября 2021 г. № 5991-У «О порядке ведения депозитарного учета эмиссионных ценных бумаг» // Вестник Банка России. 2022. № 7.

Иные нормативно-правовые акты РФ

44. Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 04.12.1991 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://base.garant.ru/1118355/.

45. Постановление Верховного Совета РФ от 22 мая 1992 г. № 2815-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития // Российская газета, №122. 29.05.1992.

46. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении государственного финансового кредита от 21 декабря 2020 г. [Электронный ресурс] // URL: https://docs.cntd.ru/document/573249491

47. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении государственного финансового кредита от 24 сентября 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=I01400024

48. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о предоставлении государственного финансового кредита от 27 марта 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: https://normativ.kontur.ru/document?documentId=251773&moduleId=1.

49. Законопроект № 609452-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в

сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг”» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/bill/609452-7?ysclid=lwaxftmavc706055522.

50. Закон Тверской области от 09.03.2011 № 13-30 «Об управлении государственным долгом Тверской области» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=117054289&rdk=1&backlink=1&ysclid=lutv2kitds776450027.

Акты международных организаций и иностранных государств

51. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.2001 № 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://base.garant.ru/2565571/74d7c78a3a1e33cef2750a2b7b35d2ed/.

52. Articles of Agreement of the IBRD [Электронный ресурс] // URL: https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement

53. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. 2001 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

54. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html.

55. The Spanish Constitution [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40001-consolidado.pdf.

56. Статьи Соглашения Азиатского банка инфраструктурных инвестиций [Электронный ресурс] // URL: https://mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/multilateral_contract/49974

57. General Conditions for Sovereign-backed Loans NDB [Электронный

ресурс] // URL: https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/sovereign-backed/General-Conditions-for-Sovereign-backed-Loans-October-22-2021.pdf

58. Policy on Loans with Sovereign Guarantee NDB [Электронный ресурс] // URL: https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-policy-on-loans-with-sovereign-guarantee-20160121.pdf

Акты США

59. The United States Constitution [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text.

60. Administrative Procedure Act [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf.

61. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf.

62. Directive 1 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/8696/download?inline.

63. Directive 1A under Executive Order 14024 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/918731/download?inline.

64. Directive 2 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/8706/download?inline.

65. Directive 2 under Executive Order 14024 "Prohibitions Related to Correspondent or Payable-Through Accounts and Processing of Transactions Involving Certain Foreign Financial Institutions" [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/918471/download?inline.

66. Directive 3 under Executive Order 14024 "Prohibitions Related to New Debt and Equity of Certain Russia-related Entities" [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/918476/download?inline.

67. Directive 4 (as amended) under Executive Order 14024 "Prohibitions Related to Transactions Involving the Central Bank of the Russian Federation, the

National Wealth Fund of the Russian Federation, and the Ministry of Finance of the Russian Federation" [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/918806/download?inline.

68. Executive Order 11030: Preparation, presentation, filing, and publication of Executive orders and proclamations [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11030.html.

69. Executive Order 12800: Notification of Employee Rights Concerning Payment of Union Dues or Fees [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12800-notification-employee-rights-concerning-payment-union-dues-or-fees.

70. Executive Order 12836: Revocation of Certain Executive Orders Concerning Federal Contracting [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12836.pdf.

71. Executive Order 13201: Notification of Employee Rights Concerning Payment of Union Dues or Fees [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2001-02-26/pdf/WCPD-2001-02-26-Pg306.pdf.

72. Executive Order 13496: Notification of Employee Rights Under Federal Labor Laws [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-200900040/pdf/DCPD-200900040.pdf.

73. Executive Order 13662: Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201400179/pdf/DCPD-201400179.pdf.

74. Executive Order 13716 "Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 with Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 with Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions Outside the Scope of U.S. Commitments Under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015" [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13716-revocation-executive-orders-13574-13590-13622-and-13645-with-respect.

75. Executive Order 14065 “Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions with Respect to Continued Russian Efforts to Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine” [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.federalregister.gov/documents/2022/02/23/2022-04020/blocking-property-of-certain-persons-and-prohibiting-certain-transactions-with-respect-to-continued.

76. Executive Order 14071 “Prohibiting New Investment in and Certain Services to the Russian Federation in Response to Continued Russian Federation Aggression” [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/922081/download?inline.

77. Executive Order 9981: Desegregation of the Armed Forces (1948) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.archives.gov/milestone-documents/executive-order-9981.

78. Export Administration Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.congress.gov/bill/96th-congress/senate-bill/737

79. Export Control Reform Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040

80. Foreign Assistance Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1071/pdf/COMPS-1071.pdf

81. International Emergency Economic Powers Act [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-112/pdf/HMAN-112-pg1123.pdf.

82. National Emergencies Act [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-112/pdf/HMAN-112-pg1119.pdf.

83. National Security Act of 1947 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf.

84. Neutrality Proclamation Act [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.mountvernon.org/library/digitalhistory/digital-encyclopedia/article/neutrality-proclamation#:~:text=“The%20duty%20and%20interest%20of,federal%20government

%20would%20prosecute%20any.

85. Part 587 – Russian Harmful Foreign Activities Sanctions Regulations [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-587.

86. Trading with the Enemy Act [Электронный ресурс] // URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-53#

Акты ЕС

87. Treaty on European Union [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT.

88. Treaty on the Functioning of the European Union [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:4301854.

89. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf.

90. Council Regulation (EU) 2017/1129 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market, and repealing Directive 2003/71/EC [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017R1129-20191231.

91. Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budge [Электронный ресурс] // Режим доступа: thttps://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj/eng.

92. Council Directive 89/298/EEC of 17 April 1989 coordinating the requirements for the drawing-up, scrutiny and distribution of the prospectus to be published when transferable securities are offered to the public [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0298:EN:HTML.

93. Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833.

94. Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/512/oj/eng.

95. Council Decision (CFSP) 2022/327 of 25 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/327/oj.

96. Council Regulation (EU) 2022/328 of 25 February 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/328/oj.

97. Council Decision (CFSP) 2025/2032 of 23 October 2025 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202502032.

II. Правоприменительная практика

98. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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" и статьи 116 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 33. — Ст. 4948.

99. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2008 № 192-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона “Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг”, статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации” и статьи 5 Федерального закона “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”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2008. — № 4.

100. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.11.2010 № 7981/10 по делу № А24-4621/2008 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. — 2011. — № 2.

101. Определение Арбитражного суда города Москвы от 08.02.2024 по делу № А40-218388/23-136-1716 «О прекращении производства по делу» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Card/095cd9d7-0cab-481e-9d6e-6b63c930745f.

102. Определение Арбитражного суда города Москвы от 15.02.2024 по делу № А40-200931/23-62-1663 «О прекращении производства по делу» [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://kad.arbitr.ru/Card/01d76524-7a01-454f-8035-4906f68fb779.

103. Case C-791/19: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021 — European Commission v. Republic of Poland [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2021_382_R_0002.

104. Case T-304/22: Judgment of the General Court of 10 April 2024 — Fridman v. Council [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=286789&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=28501918.

105. Case T-494/22: Judgment of the General Court (First Chamber, Extended

Composition) of 11 September 2024 — NKO AO National Settlement Depository (NSD) v. Council of the European Union [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62022TJ0494.

106. Case T-301/22: Judgment of the General Court of 10 April 2024 — Aven v. Council [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=286349&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=28501916.

107. Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., et al. Certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep467/usrep467837/usrep467837.pdf.

108. Supreme Court of the United States. Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce, et al. Syllabus [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-451_7m58.pdf.

III. Монографии и научные статьи

109. Алексеев, С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. — Свердловск : Издательство Свердловского юридического института, 1972. — Т. 1 : Основные вопросы общей теории социалистического права. — 396 с.

110. Артемов, Н. М. Развитие законодательства о государственном кредите: сберегательное дело / Н. М. Артемов // Теоретические вопросы административного и финансового права в условиях перестройки управления экономикой : сборник научных трудов. — Москва : Всесоюзный юридический заочный институт, 1989. — С. 125–140.

111. Бабич, И. В. Классификация государственного долга как элемент формирования эффективной долговой политики государства / И. В. Бабич // Вестник Поволжского института управления. — 2011. — № 3 (28). — С. 156–161.

112. Байдакова, Н. Н. Взаимоотношения Российского государства с объединениями-кредиторами. Связи Российской Федерации с Парижским клубом кредиторов / Н. Н. Байдакова // Экономический журнал. — 2008. — С. 221–230.

113. Бекмурзаев, И. Д. Сущность, методы и проблемы управления внешним государственным долгом / И. Д. Бекмурзаев, З. Д. Хажмурадов, С. Д. Хажмурадова // Гуманитарный научный журнал. — 2020. — № 1. — С. 11–18.

114. Белозеров, С. А. Современный механизм секьюритизации активов: экономическое содержание исходных категорий / С. А. Белозеров, А. А. Лупырь // Финансы и кредит. — 2010. — № 29 (413). — С. 28–32.

115. Бердов, А. А. Управление государственным долгом: современное состояние и методы его сокращения / А. А. Бердов, О. Б. Иваненко // Аллея науки. — 2018. — Т. 8. — № 11 (27). — С. 133–137.

116. Брагинская, Л. С. Государственный долг: анализ системы управления и оценка ее эффективности / Л. С. Брагинская. — Москва : Университетская книга, 2020. — 128 с.

117. Буркин, А. И. Рынок еврооблигаций / А. И. Буркин // Финансы и кредит. — 2015. — № 3 (171). — С. 78–83.

118. Бусыгина, И. А. Управление государственным долгом: теория, содержание и методы / И. А. Бусыгина // Экономические науки. — 2012. — № 88. С. 70–76.

119. Власова, Ю. А. Государственные облигации с переменным купоном: особенности и перспективы развития в России / Ю. А. Власова // Глобальные рынки и финансовый инжиниринг. — 2016. — Т. 3. — № 3. — С. 183–194.

120. Войников, В. В. Ограничительные меры ЕС в отношении России: правовая природа и проблема имплементации / В. В. Войников // Балтийский регион. — 2015. — № 1 (23). — С. 89–100.

121. Воронцов, В. В. Государственный бюджет и государственные долги России / В. В. Воронцов. — Москва : ЁЁ Медиа, 2017. — 173 с.

122. Геворгян, К. Г. «Односторонние санкции» и международное право / К. Г. Геворгян // Международная жизнь. — 2012. — № 8. — С. 91–106.

123. Герия, Р. Р. Особенности налогообложения деятельности коммерческих банков в зарубежных странах / Р. Р. Герия // Вопросы науки и

образования. — 2018. — № 9 (21) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-nalogooblozheniya-deyatelnosti-kommercheskih-bankov-v-zarubezhnyh-stranah.

124. Гландин, С. В. Европейское право ограничительных мер после первых российских дел в суде Европейского союза / С. В. Гландин // Международное правосудие. — 2017. — № 2 (22). —80–93.

125. Гландин, С. В. Экстерриториальность американских санкций в действии / С. В. Гландин // Международное правосудие. — 2018. — № 2 (26). — С. 105–122.

126. Грачева, Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления / Е. Ю. Грачева // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 9. — С. 57–66.

127. Данилов, Ю. А. Рынки государственного долга: мировые тенденции и российская практика / Ю. А. Данилов ; Государственный университет, Высшая школа экономики. — Москва : ГУ ВШЭ, 2002. — 431 с.

128. Джинджолия, А. О. Развитие методов и инструментов управления государственным (муниципальным) долгом / А. О. Джинджолия // Вестник науки и образования. — 2019. — № 9-1 (63). — С. 54–58.

129. Долговая проблема как феномен XXI века : монография / под редакцией А. А. Пороховского ; экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. — Москва : МАКС Пресс, 2014. — 288 с.

130. Иванова А.А. Санкции в современном международном праве [Электронный ресурс] / А.А. Иванова // Электронный научный журнал «Студенческий». - 2018. - № 11(31) / URL: https://sibac.info/journal/student/31/110823

131. Кавешников, Н. Ю. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик / Н. Ю. Кавешников // Вестник МГИМО. — 2021. —Т. 14. — № 1. — С. 126–147.

132. Касьянов, Р. А. Совершенствование правового регулирования сферы финансовых услуг в Европейском Союзе / Р. А. Касьянов // Право и управление. XXI век. – 2014. – № 3(32). – С. 19-24.

133. Кечайкина, Е. М. Правовое регулирование государственного (муниципального) внешнего долга как института обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации / Е. М. Кечайкина, Л. М. Бояркина // Вопросы российского и международного права. — 2020. — Т. 10. — № 3А. — С. 12–19.

134. Кирюшкина, А. Н. Государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации / А. Н. Кирюшкина // Вестник НГИЭИ. — 2016. — № 12 (67). — С. 145–153.

135. Корчагин, А. Управление внешней задолженностью России / А. Корчагин, Д. Вторыгин // Рынок ценных бумаг. — 2000. — № 5. — С. 19–21.

136. Кривошеева, Н. Р. Государственные ценные бумаги / Н. Р. Кривошеева. — Москва : Лаборатория книги, 2010. — 52 с.

137. Крохина, Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия / Ю. А. Крохина // Финансовое право. — 2003. — № 2. — С. 46–48.

138. Кузьмина В.М., Панкова К.О. Правовые и институциональные механизмы реализации международных санкций // ИСОМ. 2019. №3.

139. Макейкина, С. М. Управление государственным долгом: существующие проблемы и пути их решения / С. М. Макейкина, М. Ю. Кудряшова // Вектор экономики. — 2017. — № 8 (14). — С. 17–23.

140. Медведева, И. А. О методах управления государственным долгом субъектов РФ / И. А. Медведева // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. — 2016. — № 1. — С. 114–120.

141. Мельникова, Н. А. Управление бюджетным дефицитом и государственным долгом в системе обеспечения экономической безопасности / Н. А. Мельникова // Актуальные проблемы социально-гуманитарного знания в контексте обеспечения национальной безопасности : материалы V Международной научно-практической конференции (13–14 апреля 2017 г., г. Минск). — Минск : Военная академия РБ, 2017. — Часть 2. — С. 151–154.

142. Митрофанов, А. В. Единство экономического пространства: подходы к

трактовке и содержание понятия / А. В. Митрофанов // Вестник Пензенского государственного университета. — 2013. — № 2. — С. 46–52.

143. Овсяникова, В. Э. Законодательство о криптовалютах и блокчейн-технологиях: правовые аспекты и регулирование / В. Э. Овсяникова, П. А. Сякина, В. Е. Понаморенко // Человек и общество в условиях цифровой трансформации : Сборник научных трудов ежегодной Международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых, Москва, 24 апреля 2024 года. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Русайнс", 2024.

144. Петрова, Г. В. Международно-правовые и финансовые условия осуществления государствами конверсии внешних долгов / Г. В. Петрова // Финансовый журнал. — 2013. — № 2 (16). — С. 115–122.

145. Петрова, Г. В. Развитие институтов международного финансового права и формирование института международного кредитного права / Г. В. Петрова // Пробелы в российском законодательстве. — 2017. — № 2. — С. 218–223.

146. Поветкина, Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности / Н. А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8. — С. 65–70.

147. Поветкина, Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н. А. Поветкина ; под редакцией И. И. Кучерова. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Контракт, 2016. — 344 с.

148. Покачалова, Е. В. Публичный кредит и публичный долг в составе элементов финансовой системы России и понятийно-категориального аппарата финансового права / Е. В. Покачалова // Финансовое право. — 2010. — № 4. — С. 19–22.

149. Понаморенко, В. Е. Интегрированное управление рисками финансовой системы: международные основы и национальные перспективы / В. Е. Понаморенко // Проблемы экономики и юридической практики. – 2024. – Т. 20, №

5. – С. 116-122.

150. Понаморенко, В. Е. Российский рынок цифровых активов: влияние регуляторной модели на инвестиционный потенциал / В. Е. Понаморенко // Финансовые исследования. – 2024. – Т. 25, № 4(85). – С. 12-21.

151. Прокоплюк, Ю. Н. Заморозка внешних активов Российской Федерации как форс-мажор / Ю. Н. Прокоплюк // Международное публичное и частное право. — 2024. — № 1. — С. 2–5.

152. Прокоплюк, Ю. Н. Правовое регулирование полномочий государственных органов США по управлению государственным долгом / Ю. Н. Прокоплюк // Финансовое право. — 2025. — № 2. — С. 27–30.

153. Прокоплюк, Ю.Н. Элементы государственного долга США / Ю.Н. Прокоплюк // Финансовое право. – 2024. – № 1. – С. 34–36.

154. Прокоплюк, Ю.Н. Санкционное законодательство США в отношении Российской Федерации / Ю.Н. Прокоплюк // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2024. – № 11. – С. 203–211.

155. Прокоплюк, Ю.Н. Государственный иммунитет и конфискация государственных активов: теория и практика / Ю.Н. Прокоплюк // Вестник юридических исследований. – 2025. – Том 4. – № 4. – С. 114–125.

156. Прокоплюк, Ю.Н. Санкционное законодательство ЕС в отношении российской государственной финансовой системы и института государственного долга РФ / Ю.Н. Прокоплюк // Юридический вестник Самарского университета. – 2025. – № 3. – С. 98–114.

157. Прокоплюк, Ю.Н. Правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации / Ю.Н. Прокоплюк // Вестник юридических исследований. – 2025. – Том 4. – № 5. – С. 114–122.

158. Пятибратов, И. С. Санкции и односторонние ограничительные меры: проблема различия терминов и тождественности явлений / И. С. Пятибратов // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. — 2020. — Т. 10. — № 6. — С. 61–65.

159. Саргсян А.Г. Эволюция нормативно-правовой базы применения

экономических санкций на пространстве Европейского Союза // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 236 – 249.

160. Селезнев, А. З. Государственный долг и внешние активы / А. З. Селезнев ; под редакцией В. Ю. Катасонова. — Москва : ИНФРА-М, 2010. — 284 с.

161. Селюков, А. Д. Государственный и муниципальный кредит: правовое обеспечение / А. Д. Селюков. — Москва : Право и закон, 2000. — 63 с.

162. Семенова, Н. К. Санкции, односторонние ограничительные меры и рестрикции в международном праве / Н. К. Семенова, Е. А. Марченкова, И. В. Грачева // Международный научно-исследовательский журнал. — 2022. — № 8 (122). — С. 1–6.

163. Соколова, И. В. Особенности российского рынка государственных облигаций / И. В. Соколова, А. А. Шмыглин // Colloquium-journal. — 2019. — № 14 (38). — С. 68–71.

164. Соловова, Е. В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : монография / Е. В. Соловова. — Москва : Проспект, 2015. — 135 с.

165. Сперанский, М. М. План финансов / М. М. Сперанский // У истоков финансового права / М. М. Сперанский, Н. И. Тургенев, М. Ф. Орлов ; под редакцией А. Н. Козырина ; сост. А. А. Ялбулганов. — Т. 1. — Москва : Статут, 1998. — С. 17–106.

166. Табачков, Н. И. Аналитическая записка «Анализ системы управления государственным долгом Российской Федерации» / Н. И. Табачков [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ach.gov.ru/checks/analiz-sistemy-upravleniya-gosudarstvennym-dolgom-rossiyskoy-federatsii?ysclid=luti9htgk7481519316.

167. Тимофеев, И. Н. Политика санкций Европейского союза. Опыт событийного анализа / И. Н. Тимофеев // Современная Европа. — 2021. — № 2. — С. 17–27.

168. Ульянецкий, М. М. Суверенный дефолт / М. М. Ульянецкий //

Финансы и кредит. — 2010. — № 39 (423). — С. 16–30.

169. Химичева, Н. И. Финансовая система и финансовое право Российской Федерации на современном этапе / Н. И. Химичева // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях) : сборник научных трудов (по материалам Международной научно-практической конференции, Саратов, 2 июня 2010 г.). — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. — С. 208–213.

170. Хоменко, Е. Г. Банк России в национальной платежной системе РФ / Е. Г. Хоменко // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 8. — С. 76–83.

171. Цареградская Ю.К. Внешние долговые требования Российской Федерации: особенности правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 4 (161). С. 19–31.

172. Цареградская, Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права : монография / Ю. К. Цареградская. — Москва : ИНФРА-М, 2019. — 166 с.

173. Цареградская, Ю. К. Правовая природа государственного внутреннего долга (кредита): соотношение публичного и частного регулирования / Ю. К. Цареградская // Fundamental and applied science: Theory and practice : сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции (27 декабря 2017 г.). — Воронеж ; Кызыл-Кия : ООО «АМиСта», 2017. — С. 65–70.

174. Цареградская Ю.К. Управление государственным долгом в контексте реализации экономического суверенитета: теория и правовая реальность в условиях санкций // Ученые записки юридического факультета. 2023. №1 С. 49–52.

175. Цареградская Ю.К. Управление государственным долгом как один из правовых инструментов реализации экономического суверенитета // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2023. №7. С. 67–76.

176. Чувахина, Л. Г. Долговая политика в современных условиях развития

мировой экономики / Л. Г. Чувахина, Л. М. Куприянова // Мир новой экономики. — 2022. — № 16 (3). — С. 85–95.

177. Шелепов, А. В. НБР и АБИИ как катализаторы частных инвестиций в инфраструктуру / А. В. Шелепов // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. — 2018. — Т. 18. — № 3. — С. 656–672.

178. Шкодинский, С. В. Система управления государственным долгом России: современные тенденции, проблемы, институциональные особенности / С. В. Шкодинский, Т. В. Романцова // Вестник евразийской науки. — 2023. — Т. 15. — № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://esj.today/PDF/12ECVN123.pdf.

179. Шохин, С. О. Все зависит от того, как считать / С. О. Шохин // Финансовый контроль. — 2010. — № 2. — С. 27–32.

180. Шохин, С. О. Правовое обеспечение финансового контроля в области государственных заимствований / С. О. Шохин [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://xn----7sbbigfb2afofyenmkgq1cxevdua.xn--p1ai/files/FS/Soderjanie/FS-14/II/Shohin.pdf.

181. Шохина, Э. Х. Государственный кредит в условиях среднесрочного бюджетного планирования / Э. Х. Шохина // Юрист. — 2007. — № 11. — С. 18–23.

182. Blanchard O. Deciding when debt becomes unsafe [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/Deciding-when-debt-becomes-unsafe-Blanchard.

183. Bohoslavsky, J. P. Principles matter: The legal status of the principles on responsible sovereign financing / J. P. Bohoslavsky, C. Espósito // Sovereign financing and international law: The UNCTAD principles on responsible sovereign lending and borrowing / Ed. by C. Espósito, Y. Li, J. P. Bohoslavsky. — Oxford : Oxford University Press, 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ssrn.com/abstract=2238437.

184. Buchheit, L. C. Avoiding a lost decade — sovereign debt workouts in the post-COVID era / L. C. Buchheit, M. Gulati // Duke Law School Public Law & Legal Theory Series No. 2020-64 [Электронный ресурс]. — Режим доступа:

https://ssrn.com/abstract=3704048; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3704048.

185. Delaume, G. R. Choice of law and forum clauses in euro-bonds / G. R. Delaume // Columbia Journal of Transnational Law. — 1972. — Vol. 11. — P. 240–266.

186. Galtung, J. On the effects of international economic sanctions: With examples from the case of Rhodesia / J. Galtung // World Politics. — 1967. — Vol. 19. — Iss. 3. — P. 378–416.

187. Gelpern, A. Enough potential repudiation: Economic and legal aspects of sovereign debt in the pandemic era / A. Gelpern, U. Panizza // Annual Review of Economics (Forthcoming) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ssrn.com/abstract=4095719; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4095719.

188. Gelpern, A. Sovereign debt: Now what? / A. Gelpern // Yale Journal of International Law. — 2016. — Vol. 41. — Iss. 2. — P. 45–95.

189. Grund, S. Sovereign debt restructuring and the law: The holdout creditor problem in Argentina and Greece / S. Grund. — New York : Routledge, 2022. — 182 p.

190. Hufbauer, G. C. Economic sanctions reconsidered / G. C. Hufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott, B. Oegg. — 3rd ed. — Washington, DC : Peterson Institute for International Economics, 2007. — 233 p.

191. Kunz, J. L. Sanctions in international law / J. L. Kunz // American Journal of International Law. — 1960. — Vol. 54. — Iss. 2. — P. 324–347.

192. Oosterlinck, K. Odious debts: The power of a mythical doctrine / K. Oosterlinck, U. Panizza, M. C. Weidemaier, M. Gulati // Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2024-08 ; Virginia Law and Economics Research Paper No. 2024-04 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://ssrn.com/abstract=4697112; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4697112.

193. Oosterlinck, K. Sovereign debt defaults: Insights from history / K. Oosterlinck // Oxford Review of Economic Policy. — 2013. — Vol. 29. — Iss. 4. — P. 697–714.

194. Weidemaier, M. C. Contracting for state intervention: The origins of sovereign debt arbitration / M. C. Weidemaier // Law and Contemporary Problems. —

2010. — Vol. 73. — P. 335–355.

IV. Учебные и справочные материалы

195. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. II. — М.: Юрид. лит., 1982. — 360с.

196. Бабич, А. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник для вузов / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 703 с.

197. Берзон, Н. И. Фондовый рынок : учебное пособие для высших учебных заведений экономического профиля / Н. И. Берзон, Е. А. Буянова, М. А. Кожевников, А. В. Чаленко ; под редакцией Н. И. Берзона. — Москва : Вита-Пресс, 1998. — 400 с.

198. Богданова, А. В. Государственный кредит в Российской Федерации : учебное пособие / А. В. Богданова ; под ред. А. А. Ялбулганова. — Москва : Кафедра финансового права НИУ ВШЭ, 2014. — 114 с.

199. Вавилов, Ю. Я. Государственный долг : учебное пособие для вузов / Ю. Я. Вавилов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : ПЕРСПЕКТИВА, 2004. — 144 с.

200. Гришин, В. И. Экономико-правовой анализ рынка ценных бумаг в России : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям / В. И. Гришин, Н. И. Аристер, А. А. Говорин [и др.]. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 248 с.

201. Европейское право. Отрасли права Европейского Союза и Евразийского экономического союза / И. В. Гудков, С. С. Селиверстов, Е. Н. Егорова [и др.]. – Москва : Норма, ИНФРА-М, 2024. – 416 с.

202. Лушникова, М. В. Финансовое право : учебное пособие / М. В. Лушникова ; Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова. — Ярославль : Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова, 2013. — Ч. 1. — 108 с.

203. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. — М. : Дело, 2013. — 528 с.

204. Мохнаткина, Л. Б. Государственный и муниципальный долг : учебное пособие / Л. Б. Мохнаткина ; Оренбургский государственный университет. — Оренбург : Оренбургский государственный университет, 2014. — 180 с.

205. Новейший философский словарь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://gufo.me/dict/philosophy/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94?ysclid=lutk8qa9zw419435309.

206. Новожилова, Т. Н. Государственный долг Российской Федерации: история становления, современное состояние : учебное пособие / Т. Н. Новожилова ; Волго-Вятская академия государственной службы. — Нижний Новгород : Волго-Вятская академия государственной службы, 2007. — 71 с.

207. Петрова, Г. В. Финансовое право : учебник / Г. В. Петрова. — Москва : Проспект, 2009. — 288 с.

208. Финансовое право (право публичных финансов): доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ : учебник / Д. В. Винницкий, Д. А. Курочкин, И. А. Раков [и др.] ; Институт права БРИКС. — Москва : Юстицинформ, 2023. — 675 с.

209. Финансовое право : учебник для бакалавров / под редакцией И. В. Хаменушко, Е. В. Овчаровой, С. Г. Пепеляева. — Москва : Статут, 2024. — 442 с.

210. Финансовое право : учебник для вузов / Е. М. Ашмарина [и др.] ; под редакцией Е. М. Ашмариной. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2024. — 372 с.

211. Финансовое право : учебник / А. Ю. Ильин, И. Ш. Исмаилов, М. Н. Кобзарь-Фролова [и др.] ; под общей редакцией Э. Д. Соколовой ; ответственный редактор А. Ю. Ильин ; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. — Москва : Проспект, 2019. — 592 с.

212. Финансовое право : учебник / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; ответственные редакторы Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова ; Московский государственный юридический университет имени

О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Проспект, 2020. — 624 с.

213. Финансовое право : учебник / под редакцией М. В. Карасевой. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юристъ, 2006. — 592 с.

214. Финансовые рынки : учебник / Е. Н. Алифанова, Е. В. Алтухова, Л. Н. Андрианова [и др.]. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью "Издательство "КноРус", 2025. – 384 с.

215. Хоминич, И. П. Государственный кредит в условиях финансовой глобализации : учебное пособие / И. П. Хоминич, О. В. Саввина. — Москва : Финансы и статистика ; ИНФРА-М, 2010. — 254 с.

V. Диссертационные исследования и авторефераты диссертаций

216. Белик, А. Ю. Еврооблигации как инструмент заимствования на международных рынках капиталов для стран с переходной экономикой : дис. … канд. экон. наук : 08.00.14 / Белик Александр Юрьевич. — Москва, 2002. — 202 с.

217. Богданова, А. В. Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.04 / Богданова Александра Викторовна. — Москва, 2017. — 22 с.

218. Грачева, И. В. Государственная гарантия: финансово-правовой аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Грачева Ирина Викторовна. — Воронеж, 2008. — 167 с.

219. Залевский, В. Г. Правовое регулирование государственных (федеральных) займов в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Залевский Вадим Геннадьевич. — Москва, 2002. — 208 с.

220. Карпов, С. С. Финансово-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Карпов Сергей Сергеевич. — Москва, 2011. — 28 с.

221. Карташов, А. В. Государственный кредит как инструмент реализации регулирующей функции финансов: финансово-правовые аспекты : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Карташов Александр Викторович. — Москва, 2006. — 178 с.

222. Крицкий, К. В. Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Крицкий Кирилл Владимирович. — Казань, 2021. — 226 с.

223. Кротова, Н. И. Институт государственного внутреннего и внешнего долга в бюджетном законодательстве Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кротова Надежда Ивановна. — Москва, 2012. — 176 с.

224. Лившиц, И. М. Правовое регулирование рынка ценных бумаг в Европейском Союзе : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10 / Лифшиц Илья Михайлович. — Москва, 2011. — 265 с.

225. Лудинова, Ю. В. Государственные гарантии в системе управления государственным долгом Российской Федерации : дис. … канд. экон. наук : 08.00.10 / Лудинова Юлия Вячеславовна. — Санкт-Петербург, 2004. — 145 с.

226. Мисько, О. Н. Внутренний государственный долг: эволюция форм и методов его управления в России в период конца XVIII — начала XX веков : автореф. дис. … д-ра экон. наук : 08.00.01 / Мисько Олег Николаевич. — Санкт-Петербург, 2003. — 284 с.

227. Пешкова, Х. В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Пешкова Христина Вячеславовна. — Москва, 2014. — 583 с.

228. Покачалова, Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Покачалова Елена Вячеславовна. — Саратов, 2007. — 602 с.

229. Прошунин, М. М. Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Прошунин Максим Михайлович. — Москва, 2003. — 193 с.

230. Романцова, Т. В. Управление государственным долгом России в интересах обеспечения национальной безопасности в условиях цифровизации : дис. … д-ра экон. наук : 5.2.4 / Романцова Татьяна Владимировна. — Владимир, 2022. — 344 с.

231. Соколов, Е. А. Финансово-правовые механизмы управления

государственным внутренним долгом: теория, практика, проблемы : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Соколов Евгений Александрович. — Москва, 2006. — 200 с.

232. Соловова, Е. В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.04 / Е. В. Соловова. — М., 2013.

233. Хайхадаева, О. Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты : автореф. дис. … д-ра экон. наук : 08.00.01 / Хайхадаева Октябрина Дмитриевна. — Санкт-Петербург, 2000. — 40 с.

234. Хейло, Д. Л. Государственный кредит в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Хейло Дмитрий Леонидович. — Москва, 2001. — 201 с.

235. Цареградская, Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Цареградская Юлия Константиновна. — Москва, 2016. — 437 с.

VI. Электронные ресурсы

236. Объем и структура государственного внешнего долга Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/external/structure.

237. Объем и структура государственного внутреннего долга Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/public_debt/internal/structure/.

238. Официальный сайт Банка России [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.cbr.ru.

239. Официальный сайт Государственной Думы [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://duma.gov.ru/news/53739/.

240. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru.

241. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://kremlin.ru.

242. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации

[Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ach.gov.ru.

243. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.gks.ru.

244. РБК [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.rbc.ru.

245. ТАСС [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://tass.ru.

246. Bloomberg's official website [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.bloomberg.com.

247. Council of Europe official website [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-adoption-review-procedure/#decision.

248. EU Sanctions Map [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.sanctionsmap.eu/#/main.

249. FITCH official website [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.fitchratings.com.

250. International Monetary Fund [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.imf.org/en/Home.

251. OFAC official website [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://ofac.treasury.gov.

252. Reuters official website [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.reuters.com.

253. Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/sectoral-sanctions-identifications-ssi-list.

254. Timeline — Packages of sanctions against Russia since February 2022 [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/.

255. United Nations' official website [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.un.org.

256. US Treasury's official website [Электронный ресурс] // Режим доступа:

https://home.treasury.gov.

257. White house official website [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.whitehouse.gov.

258. Working Party of Foreign Relations Counsellors (RELEX) [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/.

259. World bank group [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.worldbank.org/ext/en/home.