



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

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СУБЪЕКТА РФ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Рассмотрены основные изменения бюджетного законодательства, связанные с цифровизацией и управлением государственным долгом субъекта РФ, проявляющиеся в функционировании электронного бюджета государства и закреплении легального определения «управление государственным долгом». Автором сделаны выводы о том, что в настоящее время законодатель особое внимание уделяет вопросам установления верхнего предела государственного долга, предельных объемов заимствований субъектами РФ, а также определения долговой устойчивости регионов. Проанализирован зарубежный опыт регулирования подобных вопросов на примере ряда стран — Германии, Испании и Италии. Рассмотрены субъекты РФ с разной долговой нагрузкой, а также проанализированы тенденции, связанные с ее увеличением или изменением, возможностью отнесения региона к одной из групп с определенным уровнем долговой устойчивости субъекта.

Ключевые слова: государственный долг, субъект РФ, долговая устойчивость, бюджет, финансовое право, управление, верхний предел.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.098-104

Iu. K. TSAREGRADSKAYA,

Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor

ukmsal@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE STATE DEBT OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECT IN THE CONTEXT OF CHANGES IN BUDGET LEGISLATION

Abstract. The main changes in the budget legislation related to digitalization and public debt management of the Russian Federation, that are manifested in the functioning of the electronic budget of the state and the consolidation of the legal definition of "public debt management", are considered. The author concludes that currently the legislator pays special attention to the issues of setting the upper limit of public debt, the maximum amount of borrowing by the subjects of the Russian Federation, as well as determining the debt

sustainability of regions. Foreign experience of regulating such issues is analyzed on the example of a number of countries-Germany, Spain and Italy. Subjects of the Russian Federation with different debt loads are considered, as well as trends related to its increase or change. Also the possibilities of assigning the region to one of the groups with a certain level of debt stability of the subject are analyzed.

Keywords: *public debt, subject of the Russian Federation, debt sustainability, budget, financial law, management, upper limit.*

В настоящее время в Российской Федерации реализована Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», представленная еще в 2011 г., цель которой заключается в обеспечении развития российской цифровой экономики. Основные подсистемы электронного бюджета сформированы в соответствии с ключевыми процессами финансовой деятельности. Это: бюджетное планирование; управление расходами и доходами; управление денежными средствами; управление закупками; управление государственным долгом и финансовыми активами; управление нефинансовыми активами; управление оплатой труда; финансовый контроль; учет и отчетность; управление национальными проектами и др.¹

В подсистеме электронного бюджета, связанной с управлением государственным долгом, существует традиционное его разделение по территориальному признаку на федеральный, региональный и муниципальный, по резидентскому — на внутренний и внешний. По каждому виду долга представлена динамика объемов государственного долга, его верхний предел, структура долга по видам обязательств и график погашения долговых обязательств.

Кроме данных о государственном долге Российской Федерации, в системе электронного бюджета представлена информация о государственном долге субъектов РФ по объему долга, размеру долговой нагрузки относительно регионального бюджета. Долговая нагрузка представляет собой отношение государственного долга субъекта РФ к доходам его бюджета, как налоговым, так и неналоговым, следовательно, отражает насколько субъект РФ не может самостоятельно обеспечить выполнение своих расходных обязательств. В частности, можно увидеть, что долговая нагрузка превышает 50 % у 35 субъектов РФ, среди которых Курганская область (89,2 %), Чукотский автономный округ (90,8 %), Еврейская автономная область (95,1 %), Республика Хакасия (100,9 %), Костромская область (101,8 %), Республика Мордовия (206, 7 %)².

¹ Васильев М. Н. Совершенствование управления материально-техническим обеспечением Специального управления с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Молодой ученый. 2017. № 44. С. 105.

² Государственный долг Российской Федерации // URL: <http://budget.gov.ru/epbs/faces> (дата обращения: 28 января 2020 г.).

Данная ситуация связана с наличием определенного уровня дефицита регионального бюджета. По оценкам Национального рейтингового агентства, долговая нагрузка субъектов РФ периодически увеличивалась до 2016 г.³, в последующие годы наметилась тенденция к уменьшению количества регионов с 50 %-ным соотношением, например, в 2017 г. таких регионов было 48, а на сегодняшний день их 13⁴.

Ряд ученых отмечает, что привлечение денежных средств в качестве заемных является и экономически, и политически выгодно и разумно в сравнении с увеличением налогового бремени, но только в том случае, если заемные средства окажутся доступными для конкретной территории по стоимости обслуживания долга и длительности сроков его погашения. В иных случаях государственный долг также негативно окажет влияние на социально-экономическое развитие территории, что и наблюдается в последнее время в практике функционирования государственного долга многих субъектов РФ⁵.

Анализ структуры государственного долга субъектов РФ за последнее десятилетие показывает, что увеличение бюджетных кредитов в структуре доходов региональных бюджетов, предоставляемых из федерального бюджета, в 2014—2016 гг. не превысило доли ценных бумаг и коммерческих кредитов в объеме заимствований в 2016 г. Следует иметь в виду, что стоимость обслуживания банковских и бюджетных кредитов может иметь разницу в 100 раз. Например, ставка коммерческих кредитов, привлеченных в 2016 г. в Вологодской области, равнялась 11,6 %, а по бюджетным — около 0,1 %⁶.

Оценивая итоги 2018 г., Национальное рейтинговое агентство отмечает, что совокупный долг субъектов РФ уменьшился на 4,7 %, данный результат является лучшим за последние пять лет. Как показал анализ факторов, повлиявших на снижение долга, приоритетными из них оказались рост доходов бюджетов субъектов РФ и комплекс антикризисных мер Минфина России. Уменьшение долга зафиксировано в 66 субъектах РФ, единственным негативным исключением является Республика Мордовия, которая даже в условиях стабилизации макроэкономической обстановки и введения внешнего контроля над бюджетом субъекта РФ продолжает увеличивать долговую нагрузку⁷.

В 2018 г. Российская Федерация начала эксперимент по осуществлению внешнего контроля над бюджетом субъекта РФ, который затронул три субъекта

³ Долговая нагрузка регионов за 1 квартал 2016 года // URL: [http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analitic_article/Gosdolg%201%20\(2016\).pdf](http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analitic_article/Gosdolg%201%20(2016).pdf) (дата обращения: 28 января 2020 г.).

⁴ Государственный долг Российской Федерации.

⁵ *Подпорина И. В.* Современная финансовая политика Российской Федерации : учебное пособие. М., 2014 ; *Ильин В. А.* Эффективность государственного управления. 2000—2015. Противоречивые итоги — закономерный результат : монография. Вологда, 2016 ; *Пушкова Н. Е.* К вопросу об управлении государственным долгом региона // Проблемы развития территории. 2012. № 5 (61).

⁶ *Галухин А. В.* Риски при управлении государственным долгом субъектов РФ // Проблемы развития территории. 2017. Вып. 5 (91). С. 137—138.

⁷ Состояние государственного долга регионов России: итоги 2018 года // URL: http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analitic_article/%.pdf (дата обращения: 28 января 2020 г.).

с наиболее высокой долговой нагрузкой — Костромскую область, Республику Хакасия и Республику Мордовия. К указанным субъектам было применено казначейское сопровождение, предусматривающее жесткий внешний контроль за региональной бюджетной политикой со стороны Минфина РФ и Федерального казначейства РФ. Республика Хакасия и Костромская область смогли оптимизировать объем и структуру регионального долга, а в Республике Мордовия общий объем долга увеличился на 12,5 %. Считается, что долговой кризис в Мордовии преодолеть не удастся, в частности, из-за наличия в его структуре в преобладающем размере коммерческих кредитов⁸.

Подобные мероприятия, связанные с регулированием долговых отношений государства и его отдельных территорий, связаны с вопросами управления государственным долгом и минимизации рисков в процессе финансовой деятельности. В связи с этим существуют различные трактовки термина «управление государственным долгом». В частности, Н. Е. Пушкова понимает его как «процесс разработки и реализации стратегии регулирования государственного долга в целях привлечения необходимого объема финансовых ресурсов при выбранном уровне риска и стоимости»⁹.

И. В. Подпорина акцентирует внимание на цели управления государственным долгом, отмечая, что она выражается в достижении поставленных задач по финансированию нужд государства при сохранении требуемых показателей стоимости и рисков долговых обязательств¹⁰. Солидарна с данным подходом Л. Н. Иванова, указывая на достижение равновесия между минимизацией бюджетного риска и минимизацией стоимости обслуживания долга как основной целью данного управления¹¹.

По мнению автора данного исследования, управление государственным долгом следует определять как целенаправленную деятельность специально уполномоченных субъектов от имени государства, заключающуюся в легитимации долговых обязательств, осуществлении операций по их обслуживанию, а также в контроле за эффективным и законным использованием денежных средств, привлеченных в качестве заемных¹².

Долгое время в бюджетном законодательстве РФ не существовало легально закрепленного определения «управление государственным долгом». В 2019 г.

⁸ Состояние государственного долга регионов России: итоги 2018 года.

⁹ Пушкова Н. Е. К вопросу об управлении государственным долгом региона. С. 58.

¹⁰ Подпорина И. В. Современная финансовая политика Российской Федерации. С. 130.

¹¹ Иванова Л. Н. Пути совершенствования управления государственным внутренним долгом региона (на примере Республики Калмыкия) // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 35 (92). С. 31.

¹² См. подробнее: Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 282 ; Она же. Управление государственным внешним долгом в современной России: подходы и тенденции развития // Актуальные проблемы российского законодательства. 2013. № 3 (28). С. 276—281 ; Kalgina A., Tsaregradskaya Yu. Modern models of national debt management in the russian federation (financial-legal aspect) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 6. С. 184—191.



данный термин был введен в Бюджетный кодекс РФ, и в настоящее время управление государственным долгом рассматривается как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на обеспечение потребностей публичных образований в заемных денежных средствах, в своевременном и полном исполнении их долговых обязательств, минимизации расходов по обслуживанию долга, а также в поддержании объема долговых обязательств, препятствующих их неисполнению¹³.

Бюджетное законодательство РФ с 2020 г. закрепляет правила относительно установления верхних пределов государственного долга и предельных объемов заимствований субъекта РФ. Установлено, что акты субъекта РФ о его бюджете устанавливают верхние пределы государственного внутреннего и внешнего долга субъекта РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом с указанием его верхнего предела, включая государственные гарантии.

Кроме того, согласно БК РФ законодательный орган субъекта РФ может утвердить дополнительные ограничения по собственному государственному долгу. Раскрывая предельный объем заимствований субъекта РФ на соответствующий финансовый год, законодатель определяет его как совокупный объем привлечения средств в региональный бюджет по программам государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ на финансовый год.

В бюджетное законодательство РФ введена ст. 107.1, устанавливающая параметры оценки долговой устойчивости публично-правового образования в составе Российской Федерации, вступившая в действие с 1 января 2020 г. Основное ее содержание сводится к дифференциации субъектов РФ как заемщиков по следующим группам: с высоким уровнем долговой устойчивости, средним или низким.

Субъектом с высоким уровнем долговой устойчивости является тот, у которого имеется не более 50 % объема государственного долга к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений; с низким уровнем долговой устойчивости — субъект РФ с объемом государственного долга к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений, равным 85 %; субъектом РФ со средним уровнем долговой устойчивости является субъект, не отнесенный к предыдущим двум группам.

Согласно БК РФ к субъекту РФ, отнесенному к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, применяются меры, предусмотренные бюджетным законодательством (например, организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта РФ и в органах Федерального казначейства; проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или в порядке, установленном Минфином России или Федеральным казначейством). Также на него налагается обязанность утверждения и реализации согласованного с Минфином России плана восстановления его платежеспособности. Данные мероприятия и являются внешним контролем со стороны Российской Федерации относительно бюджетной политики ее субъектов.

¹³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Если посмотреть на опыт европейских стран, то можно увидеть различную практику управления государственным долгом. Анализируя практику долговых отношений в Германии, следует отметить, что верхняя граница субфедерального долга законодательно не ограничена при наличии сбалансированного бюджета. Однако она может быть увеличена в случае экономических кризисов при условии принятия территориальным органом власти решения о дополнительном объеме заимствований¹⁴.

В Испании и Италии объем долга территорий возможно увеличить до уровня, пока расходы на его обслуживание не достигнут 25 % текущих доходов региона. В Испании существует одна оговорка — это возможно только с согласия Министерства финансов страны. Законодательством Франции предусмотрено правило «действительно сбалансированных» территориальных бюджетов; если оно выполняется, то верхняя граница заимствований не устанавливается. При возникновении кризисных явлений, влияющих на долгосрочную финансовую дееспособность территории, предел заимствований может быть установлен¹⁵.

Таким образом, видим, что разные государства пытаются законодательно ограничить практику долговых заимствований своих отдельных территорий, не допуская увеличения долгового бремени до размеров, угрожающих экономической безопасности региона и страны в целом. Однако международная практика регулирования государственного долга свидетельствует о том, что установление предельного объема государственного долга не является эффективным для бюджетной политики региона в части такой меры, как ограничение расходов на его обслуживание¹⁶.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Беспалова Т. Н. Международный опыт управления региональным долгом // Вестник Международного института экономики и права. — 2011. — № 2 (3). — С. 71—78.
2. Васильев М. Н. Совершенствование управления материально-техническим обеспечением Специального управления с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Молодой ученый. — 2017. — № 44. — С. 105—107.

¹⁴ Lambe G. Sub-sovereign debt feels the pressure // The Banker. 2010. December 8. URL: <http://www.thebanker.com/Markets/Capital-Mkts/Subsovereign-debt-feels-the-pressure?ct=true> (дата обращения: 28 января 2020 г.).

¹⁵ См.: Беспалова Т. Н. Международный опыт управления региональным долгом // Вестник Международного института экономики и права. 2011. № 2 (3). С. 76—77 ; Беспалова Т. Н. Международный опыт управления заимствованиями на региональном уровне // Региональные финансы. 2004. № 6 ; Галухин А. В. Риски при управлении государственным долгом субъектов РФ // Проблемы развития территории. 2017. Вып. 5 (91). С. 137—138.

¹⁶ Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 22.



3. *Иванова Л. Н.* Пути совершенствования управления государственным внутренним долгом региона (на примере Республики Калмыкия) // Региональная экономика: теория и практика. — 2008. — № 35 (92). — С. 30—33.
4. *Ильин В. А.* Эффективность государственного управления. 2000—2015. Противоречивые итоги — закономерный результат : монография. — Вологда, 2016. — 304 с.
5. *Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н.* Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. — 2018. — Т. 13. — № 1. — С. 8—35.
6. *Подпорина И. В.* Современная финансовая политика Российской Федерации: учеб. пособие. — М. : Издательство Московского университета, 2014. — 320 с.
7. *Пушкова Н. Е.* К вопросу об управлении государственным долгом региона // Проблемы развития территории. — 2012. — № 5 (61). — С. 53—62.
8. *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017. — 435 с.
9. *Цареградская Ю. К.* Управление государственным внешним долгом в современной России: подходы и тенденции развития // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 3 (28). — С. 276—281.10.
10. *Kalgina A., Tsaregradskaya Yu.* Modern models of national debt management in the Russian Federation (financial-legal aspect) // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2018. — № 6. — С. 184—191.