

Муниципальные заимствования как форма публичного кредита: финансово-правовая природа, формы и пределы реализации

Municipal borrowings as a form of public credit: financial and legal nature, forms and limits of implementation

DOI: 10.12737/2500-333X-2026-11-2-104-107

Соколов А.А.

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов
e-mail: Sokolov.alex2001@ya.ru

Sokolov A.A.

Postgraduate student at the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Saratov State Law Academy, Saratov
e-mail: Sokolov.alex2001@ya.ru

Аннотация

В статье исследуется финансово-правовая природа муниципальных заимствований как института публичного кредита. Рассматривается место муниципальных заимствований в системе публичного долга Российской Федерации, анализируются формы и пределы их реализации. Исследованы положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующие выпуск муниципальных ценных бумаг, предоставление бюджетных кредитов и привлечение кредитов кредитных организаций. Сделан вывод о том, что муниципальные заимствования представляют собой строго регламентированный элемент механизма публичного кредита, реализуемый в условиях централизованного бюджетного регулирования. Установлено, что финансовая автономия муниципальных образований в сфере долговой политики носит ограниченный и производный характер.

Ключевые слова: муниципальные заимствования, публичный кредит, муниципальный долг, муниципальные ценные бумаги, бюджетные кредиты, долговая устойчивость, бюджетное регулирование, финансово-правовой механизм.

Abstract

The article examines the financial and legal nature of municipal borrowings as an form of public credit. The study analyzes the place of municipal borrowings in the system of public debt of the Russian Federation and examines the forms and limits of their implementation. The provisions of the Budget Code of the Russian Federation regulating municipal securities, budget loans, and bank loans are analyzed. The author concludes that municipal borrowings represent a strictly regulated mechanism of public credit under centralized budgetary regulation. It is established that the financial autonomy of municipalities in debt policy is limited and derivative in nature.

Keywords: municipal borrowings, public credit, municipal debt, municipal securities, budget loans, debt sustainability, budgetary regulation, financial and legal mechanism.

Вопрос о финансово-правовой природе муниципальных заимствований не может рассматриваться изолированно от общей конструкции публичного долга и места муниципальных образований в бюджетной системе Российской Федерации. Муниципальные заимствования выступают одной из форм реализации публичного кредита и обеспечивают привлечение денежных средств для финансирования расходных обязательств муниципальных образований. Несмотря на разработанность категории публичного долга в финансово-правовой доктрине, правовая природа муниципальных заимствований продолжает оставаться дискуссионной: с одной стороны, они рассматриваются как самостоятельный инструмент бюджетного финансирования, с другой – порядок их осуществления детально регламентирован бюджетным законодательством Российской Федерации.

Актуальность темы обусловлена возрастанием долговой нагрузки муниципальных образований и усилением механизмов контроля за долговой устойчивостью. Целью исследования является определение финансово-правовой природы муниципальных заимствований, анализ их форм и выявление пределов реализации. Методологическую основу составили формально-юридический, системно-структурный и сравнительно-правовой методы. Научная новизна заключается в рассмотрении муниципальных заимствований как элемента единого механизма публичного кредита, функционирующего в условиях централизованного бюджетного регулирования.

Публичный долг в финансово-правовой доктрине рассматривается как многоуровневое образование, включающее федеральный, региональный и муниципальный уровни. По мнению Ю.А. Данилова, государственный долг – это общая сумма задолженности государственной власти перед другими секторами экономики [1, с. 16]. Е.В. Соловова рассматривает публичный долг как совокупность непогашенных обязательств и начисленных процентов [2, с. 14]. Наиболее обоснованной представляется позиция Е.В. Покачаловой, связывающая публичный долг с категорией публичного кредита: долговые обязательства возникают в результате осуществления заимствований и выступают юридической формой их выражения [3, с. 24].

Такой подход позволяет рассматривать муниципальный долг как структурный элемент единой системы публичного долга, обладающий общими признаками: 1) публично-правовой характер; 2) обязательственный характер; 3) связь с бюджетным процессом; 4) обеспечение казенным имуществом; 5) императивный характер правового регулирования. В соответствии со ст. 6 БК РФ государственный (муниципальный) долг определяется как совокупность обязательств, возникающих в том числе из государственных (муниципальных) заимствований и гарантий. Статья 100 БК РФ закрепляет структуру муниципального долга, устанавливая виды долговых обязательств, их классификацию и порядок учета.

Вместе с тем муниципальный долг обладает элементами относительной самостоятельности, проявляющимися в наличии собственной структуры и специфических ограничений долговой политики [4, с. 77]. С.Н. Солдаткин выделяет муниципальный уровень как обладающий собственной структурой, источниками формирования и особенностями правового режима [4, с. 64]. Таким образом, муниципальный долг обладает преобладанием вертикальных механизмов бюджетного контроля над элементами финансовой самостоятельности муниципальных образований: включён в систему публичного долга, но сохраняет элементы относительной автономии, реализуемой в пределах, определяемых федеральным бюджетным законодательством.

В отличие от гражданско-правовых заемных отношений, основанных на принципе свободы договора, муниципальные заимствования осуществляются в рамках законодательно установленной модели долгового регулирования. В соответствии со ст. 103 БК РФ муниципальные заимствования могут осуществляться посредством выпуска муниципальных ценных бумаг, привлечения бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также привлечения кредитов от кредитных организаций. Закрытый перечень допустимых форм свидетельствует об императивном характере регулирования и исключает использование иных способов долгового финансирования. Как верно отмечает

Н.А. Шевелева, заимствования «не могут существовать иначе как в предусмотренных БК РФ формах» [5, с. 73].

В соответствии с п. 2 ст. 121.1 Бюджетного кодекса РФ муниципальными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени муниципального образования. Эмитентом выступает исключительно местная администрация, наделенная уставом муниципального образования соответствующим правом. В финансово-правовой доктрине данное понятие трактуется по-разному, в том числе как способ привлечения финансовых ресурсов местными органами власти путем выпуска долговых ценных бумаг [6, с. 61]. В российском праве субфедеральные и муниципальные ценные бумаги – самостоятельные категории, их отождествление некорректно [7, с. 110]. Выпуск муниципальных ценных бумаг осуществляется в рамках многоступенчатой публично-правовой процедуры. В частности, местная администрация утверждает генеральные условия эмиссии правовым актом, на основании которых принимаются условия эмиссии конкретного вида бумаг и решение об эмиссии выпуска с присвоением государственного регистрационного номера. Данные бумаги выпускаются в виде облигаций в документарной или бездокументарной форме. Таким образом, даже наиболее «рыночная» форма заимствований сохраняет тесную связь с механизмом бюджетного регулирования. Представляется, что использование рыночных механизмов финансирования не устраняет публично-правовую природу муниципальных заимствований, поскольку пределы долговой деятельности муниципального образования заранее определены бюджетным законодательством.

Бюджетные кредиты как форма муниципальных заимствований также обладает публично-правовой природой, поскольку возникает в рамках межбюджетных отношений. Бюджетные кредиты предоставляются на условиях возмездности и возвратности и оформляются договором. Порядок их предоставления определяется не только ст. 93.2 – 93.4 БК РФ, но и подзаконными актами: Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 721 [8] и Приказом Минфина России от 06 октября 2020 г. № 231н [9]. Детализированный механизм предоставления бюджетных кредитов свидетельствует о высокой степени централизации муниципальной долговой политики. Указанная модель свидетельствует о преобладании вертикальных механизмов бюджетного контроля над элементами финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Несмотря на использование гражданско-правовой конструкции кредитного договора, отношения, связанные с привлечением кредитов от кредитных организаций, не являются исключительно частноправовыми. Пределы заимствований, допустимый объем долговой нагрузки и показатели долговой устойчивости устанавливаются бюджетным законодательством (ст. 107, 107.1 БК РФ). Таким образом, гражданско-правовая форма используется лишь как юридическая конструкция оформления обязательства, тогда как содержание отношений определяется публично-правовым регулированием.

В зависимости от вида валюты, в которой возникают долговые обязательства муниципального образования, муниципальные заимствования подразделяются на внутренние и внешние. Под муниципальными внутренними заимствованиями понимается привлечение заёмных средств путем размещения ценных бумаг и в форме кредитов, по которым возникают обязательства муниципального образования как заемщика в валюте Российской Федерации. Они осуществляются в целях финансирования дефицита бюджета и погашения долговых обязательств. Муниципальные внешние заимствования – привлечение кредитов в местный бюджет из федерального бюджета от имени муниципального образования в рамках использования Российской Федерацией целевых иностранных кредитов, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования перед Российской Федерацией, выраженные в иностранной валюте – носят строго специальный характер.

Объем заимствований ограничен программами, являющимися приложениями к решению о местном бюджете. Общая сумма привлечения средств не должна превышать объем средств на финансирование дефицита и погашение долговых обязательств (ст. 106 БК РФ). Существенное значение имеет отнесение муниципального образования

к группе заемщиков по уровню долговой устойчивости (ст. 107.1 БК РФ). При среднем уровне долговой устойчивости возникает запрет на заимствования, ухудшающие показатели устойчивости. При низком уровне долговой устойчивости заимствования допускаются только в форме кредитов кредитных организаций и ценных бумаг для рефинансирования долга, а также целевых бюджетных кредитов в рамках плана восстановления платежеспособности; внешние заимствования полностью запрещены; программы согласовываются с финансовым органом субъекта РФ.

Таким образом, виды и формы муниципальных заимствований представляют собой законодательно ограниченные способы привлечения заёмных средств, реализуемые в рамках единой системы публичного кредита. Закрытый перечень допустимых форм (п. 10 ст. 103 БК РФ), специальные процедуры предоставления бюджетных кредитов и система показателей долговой устойчивости (ст. 107, 107.1 БК РФ) свидетельствуют о преобладании публично-правовых начал и существенной ограниченности финансовой автономии муниципальных образований. Муниципальный уровень публичного долга обладает собственной структурой и особенностями правового режима, однако данная самостоятельность реализуется строго в пределах, определенных федеральным бюджетным законодательством. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что муниципальные заимствования представляют собой не самостоятельный финансовый инструмент, а строго регламентированный элемент механизма публичного кредита, в рамках которого финансовая автономия муниципальных образований носит ограниченный и производный характер.

Литература

1. Данилов Ю.А. Рынки государственного долга: мировые тенденции и российская практика [Текст] / Ю.А. Данилов. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 432 с.
2. Соловова Е.В. Публичный кредит как институт финансового права на примере Российской Федерации и США [Текст]: автореф.: дис. канд. юрид. наук. – М., 2013. – 22 с.
3. Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права [Текст]. – М.: Юрлитинформ, 2007. – 312 с.
4. Солдаткин С.Н. Государственный и муниципальный долг: теория, методология, практика [Текст]: учеб. пособие. – М.: КНОРУС, 2013. – 255 с.
5. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2005. – 426 с.
6. Рынок ценных бумаг [Текст]: учебник / под ред. В.А. Галанова, А.И. Басова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Финансы и статистика, 2006. – 448 с.
7. Костиков И.В. Рынок муниципальных облигаций: мировой опыт и российская специфика [Текст] / И.В. Костиков // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 1. – С. 110–115.
8. Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета: постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 721 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 34, ст. 4450; 2023. – № 49, ст. 8793.
9. О порядке заключения и форме договора о предоставлении субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета: приказ Минфина России от 06 октября 2020 г. № 231н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 18.12.2020; 15.01.2024.