**Государственный и муниципальный долг как институт финансового права**

Долговые отношения с участием государства и муниципальных образований являются неотъемлемой частью финансовых систем большинства государств мира. В рамках мировой финансовой системы результатом многочисленных заимствований органами власти различных уровней на внутреннем и внешнем финансовых рынках стал рост государственного и муниципального долга как в относительном, так и в абсолютном выражении.

Государственный (муниципальный) долг можно рассматривать в нескольких аспектах. Прежде всего, с экономической точки зрения государственный (муниципальный) долг представляет собой совокупность общественных отношений, в которых государство (местные органы власти) выступают в качестве заемщиков или гарантов возврата займов, выданных третьим лицам.

С материальной точки зрения долг государства (муниципалитетов) является денежной задолженностью государства (местных органов власти) перед физическими и юридическими лицами.

И, наконец, с правовой позиции государственный (муниципальный) долг представляет собой денежное обязательство государства (муниципальных образований) по возврату полученных взаймы денежных средств и обязательство отвечать перед кредиторами за исполнение обязательств третьими лицами.

Важно учитывать целевую направленность деятельности государства в сфере государственного долга. Целью государственных займов как одной из основных форм госдолга является финансирование дефицита федерального бюджета и погашение существующей задолженности. Иными словами, денежные ресурсы, получаемые от государственных (муниципальных) заимствований, по определению являются финансовым обеспечением выполнения публичных задач и функций государства и муниципальных образований.

В соответствии со [ст. 6](consultantplus://offline/ref=AF50976C5B8AD250D25BED9C647315133299EEED2F6C8A2B78FA165EFBDAB8E652DBABAEA34E1F33306A192DFF3386433CD9A69DB8uFXFS) 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 Бюджетным Кодексом, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием;**

Таким образом, законодательно закрепленное определение касается только тех отношений, в которых публично-правовое образование выступает в качестве должника, а не кредитора, но [БК](consultantplus://offline/ref=AF50976C5B8AD250D25BED9C647315133299EEED2F6C8A2B78FA165EFBDAB8E640DBF3ABA14E0A6764304E20FCu3X0S) РФ регулирует обе группы отношений - и те, где публично-правовое образование выступает должником ([гл. 14](consultantplus://offline/ref=AF50976C5B8AD250D25BED9C647315133299EEED2F6C8A2B78FA165EFBDAB8E652DBABA7A04D126369251871BA6595423AD9A498A4FD20C0u1XAS) БК РФ), и те, в которых Российская Федерация выступает внешним кредитором ([гл. 15](consultantplus://offline/ref=AF50976C5B8AD250D25BED9C647315133299EEED2F6C8A2B78FA165EFBDAB8E652DBABA7A945116C357F0875F3319B5D39C2BA9FBAFDu2X0S) БК РФ).

В научной литературе также выделяют понятие "общегосударственного долга", которое представляет собой совокупность долговых обязательств всех органов власти различных уровней (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований), что характеризует общую задолженность публичных образований в рамках одного государства.

**Классификация государственных (муниципальных) долгов**

В финансово-правовой литературе выделяют различные основания для классификации государственных (муниципальных) долгов, рассмотрим основные из них.

В зависимости от эмитента выделяют государственный долг Российской Федерации, государственный долг субъекта РФ (субфедеральный долг) и муниципальный долг. Отметим, что Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, если последние не были гарантированы Российской Федерацией. В свою очередь субъекты РФ и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если указанные обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации.

В зависимости от валюты долговых обязательств выделяют внешний и внутренний долг. Принятый законодателем валютный критерий неоднократно подвергался критике в научных кругах. Критерий государства-резидента представляется более подходящим, так как отражает суть внешнего долга как обязательства перед нерезидентом государства-должника. Кроме того, с точки зрения экономической безопасности государства важен именно размер долговых обязательств перед нерезидентами Российской Федерации. Хотя преимуществом валютного критерия является то, что с расчетной точки зрения он более удобен для деления внутреннего и внешнего долга и определения их текущего размера.

Государственный (муниципальный) внутренний долг - долговые обязательства публично-правового образования, возникающие в валюте Российской Федерации;

Государственный (муниципальный) внешний долг - долговые обязательства публично-правового образования, возникающие в иностранной валюте.

***По официальным данным Минфина России на 1 апреля 2020 года государственный внутренний долг Российской Федерации составлял 10 339 517 млн. рублей (т.е. больше 10 трлн. руб), а внешний долг, выраженный в долларах США, на 1 апреля 2020 года составляет 12 874,1 млн. долл. США. (Статистические данные с официального сайта Министерства финансов Российской Федерации )***

В зависимости от срока наступления выплат по долговым обязательствам выделяют капитальный и текущий государственный долг. Под капитальным долгом понимается вся сумма выпущенных, но непогашенных обязательств с учетом невыплаченных процентов. Под текущим долгом понимается задолженность (основой долг, начисленные проценты и штрафные санкции), срок оплаты которой уже наступил.

По форме выплат принято выделять денежные и товарные долговые обязательства соответственно в зависимости от обязанности государства предоставить по истечении срока обращения долговых обязательства денежные средства или определенное имущество.

По определению размера выплат следует различать процентные, дисконтные и выигрышные долговые обязательства. В процентных обязательствах доход их держателя определяется как процент, начисленный на сумму номинальной стоимости государственной ценной бумаги или на иную фиксированную сумму. Дисконтная ценная бумага предполагает доход в виде разницы между ценой размещения и погашения ценной бумаги. И наконец, доход по выигрышной ценной бумаге предполагает получение определенных преференций по отношению к остальным держателям невыигравших ценных бумаг (более высокую ставку процента, более высокий размер погашения).

По срокам обращения государственные долговые обязательства могут быть краткосрочными (до одного года), среднесрочными (свыше одного года до пяти лет) и долгосрочными (свыше пяти лет до 30 лет). При этом для долговых обязательств муниципального образования долгосрочными считаются заимствования сроком от 5 до 10 лет включительно.

Обратим внимание, что российское законодательство устанавливает предельный срок государственных заимствований - 30 лет, а муниципальных - 10 лет.

По кругу держателей государственных долговых обязательств можно выделить физических и юридических лиц - резидентов Российской Федерации и физических и юридических лиц - нерезидентов Российской Федерации. Ограничения по кругу держателей ценных бумаг устанавливаются эмитентом в решении об отдельном выпуске ценных бумаг органов власти.

**Структура государственного долга РФ, государственного долга субъектов РФ, муниципального долга.**

Структура государственного долга Российской Федерации в соответствии с нормами [ст. 98](consultantplus://offline/ref=AF50976C5B8AD250D25BED9C647315133299EEED2F6C8A2B78FA165EFBDAB8E652DBABA7A6491C6C357F0875F3319B5D39C2BA9FBAFDu2X0S) БК РФ представляет собой группировку **долговых обязательств Российской Федерации** по установленным данной [статьей](consultantplus://offline/ref=AF50976C5B8AD250D25BED9C647315133299EEED2F6C8A2B78FA165EFBDAB8E652DBABA7A649136C357F0875F3319B5D39C2BA9FBAFDu2X0S) видам долговых обязательств. Она включает в себя обязательства:

1) по кредитам, привлеченным Российской Федерацией от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

4) государственным гарантиям Российской Федерации;

5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с [законодательством](consultantplus://offline/ref=13BBD4CE1CEFD8A6D335A347BEBC2FD38369F20461EA3F22FABB96AA7347A27F07650BEA4B9938022A6744CE04A7F3533519384E6093RBB1T) Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются:

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

2) объем основного долга по кредитам, привлеченным Российской Федерацией, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным Российской Федерацией;

4) объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий, выраженных в валюте Российской Федерации;

5) объем иных долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие настоящего Кодекса.

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются:

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

2) 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;

3) объем обязательств, вытекающих из государственных гарантий Российской Федерации, выраженных в иностранной валюте.

**Долговые обязательства субъекта Российской Федерации (ст. 99 БК РФ) могут существовать в виде обязательств по:**

1) государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации;

2) бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

3) кредитам, привлеченным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;

4) государственным гарантиям субъекта Российской Федерации;

5) иным долговым обязательствам, возникшим до введения в действие Бюджетного Кодекса и отнесенным на государственный долг субъекта Российской Федерации.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут существовать в иных видах.

**Долговые обязательства муниципального образования (ст. 100 БК РФ) могут существовать в виде обязательств по:**

1) ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);

2) бюджетным кредитам, привлеченным в валюте Российской Федерации в местный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным от Российской Федерации в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов;

4) кредитам, привлеченным муниципальным образованием от кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

5) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям), выраженным в валюте Российской Федерации;

6) муниципальным гарантиям, предоставленным Российской Федерации в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов;

7) иным долговым обязательствам, возникшим до введения в действие Бюджетного Кодекса и отнесенным на муниципальный долг.

Перечень муниципальных долговых обязательств также является закрытым.

Предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг по номинальной стоимости на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, представительным органом муниципального образования в соответствии с верхним пределом государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга, установленным законом (решением) о соответствующем бюджете.

Учет и регистрация государственных долговых обязательств Российской Федерации осуществляются в государственных долговых книгах внутреннего и внешнего долга Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования ведут свои долговые книги.

Центральный банк и его учреждения на местах осуществляют операции по размещению долговых обязательств РФ, их погашению и выплате доходов в виде процентов по ним или в иной форме, то есть Центральный банк РФ занимается обслуживанием государственного внутреннего долга России. Под обслуживанием долга понимаются операции по выплате доходов по долговым обязательствам в виде процентов по ним и (или) дисконта, осуществляемые за счет средств бюджета. Выполнение кредитной организацией или другой специализированной финансовой организацией функций генерального агента (агента) по обслуживанию муниципальных долговых обязательств, а также их размещению, выкупу, обмену и погашению осуществляется на основе агентских соглашений, заключенных с органом исполнительной власти. При этом оплата услуг агентов по осуществлению ими функций, предусмотренных агентскими соглашениями, производится за счет средств бюджета.

Объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде или муниципального долга в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде), утвержденный законом (решением) о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15% объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Если при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета эти предельные значения все-таки нарушаются, уполномоченный государственный орган субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением принятия соответствующих долговых обязательств в целях реструктуризации долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга.

Долговые обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета ([ст. 102](consultantplus://offline/ref=AF50976C5B8AD250D25BED9C647315133299EEED2F6C8A2B78FA165EFBDAB8E652DBABA7A74E106C357F0875F3319B5D39C2BA9FBAFDu2X0S) БК РФ).

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией. Субъект Российской Федерации не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, иных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим субъектом Российской Федерации, а муниципальное образование не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и иных муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим муниципальным образованием.

На практике возможно возникновение вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Под такой задолженностью понимается задолженность субъекта Российской Федерации, муниципального образования, образовавшаяся ввиду неисполнения или ненадлежащего исполнения в установленный срок долговых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Под объемом (размером) просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации, муниципального образования понимается суммарный объем неисполненных в установленный срок долговых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования, срок исполнения которых наступил, включая объем обязательств по возврату суммы займа (кредита), по уплате процентов на сумму займа (кредита), иных платежей, предусмотренных условиями займа (кредита), соглашениями (договорами), заключенными от имени субъекта Российской Федерации, муниципального образования, объем обязательств по исполнению государственных гарантий субъекта Российской Федерации, муниципальных гарантий и иных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования. В объем просроченной задолженности субъекта Российской Федерации, муниципального образования также включается сумма неустойки (штрафов, пеней) и процентов, начисленных за просрочку исполнения долговых обязательств.

**Формы государственного долга**

Наиболее распространенной формой государственного долга выступают **государственные займы** путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации.

Под **государственными (муниципальными) ценными бумагами** понимаются эмиссионные ценные бумаги (облигации), выпущенные от имени Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования, которые удостоверяют право их держателя на получение от эмитента денежных средств (могут быть выражены в национальной или зарубежной валюте) или в зависимости от условий эмиссии этих ценных бумаг иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных прав. Среди обращающихся на рынке государственных ценных бумаг можно выделить ГКО (государственные краткосрочные облигации), ОФЗ (облигации федерального займа).

Отдельной формой государственного долга выступают **бюджетные кредиты, привлеченные в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации**.

Специфической формой государственного (муниципального) долга выступают **государственные (муниципальные) гарантии, предоставленные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями**. С правовой точки зрения предоставление государственной (муниципальной) гарантии не является основанием для возникновения заемных отношений, в которых участвует государство (муниципальное образование).

Государственная гарантия лишь закрепляет обязанность государства, муниципального образования исполнить обязательство должника в случае его ненадлежащего выполнения последним перед третьим лицом. Тем самым говорить о денежном обязательстве государства (муниципального образования) можно лишь на момент неисполнения юридическим лицом гарантированных обязательств.

И наконец, одной из форм долга являются **долговые обязательства, ранее отнесенные в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации**. Так, государственным долгом Российской Федерации признаются государственные долговые товарные обязательства в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов на приобретение товаров народного потребления, включая легковые автомобили, целевых чеков на приобретение легковых автомобилей, чеков "Урожай-90", целевых вкладов на приобретение легковых автомобилей, обязательств государства перед сдатчиками сельскохозяйственной продукции внутренним государственным долгом Российской Федерации <1>. К данной форме государственного долга также относятся гарантированные сбережения граждан <2>.

--------------------------------

<1> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=9B4CDFDAD246A29FFA42953A0A404161D0ED40D74B3DBFD3EB4FF94210EF46A1D0120E9D39554728E47BECDDGEe1S) от 1 июня 1995 года N 86-ФЗ "О государственных долговых товарных обязательствах" // СЗ РФ. 1995. N 23. Ст. 2171.

<2> Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=9B4CDFDAD246A29FFA42953A0A404161DEE145DC4160B5DBB243FB451FB043B4C14A029F244B4233F879EEGDeFS) от 10 мая 1995 года N 73-ФЗ "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 20. Ст. 1765.

**Понятие и методы управления**

**государственным (муниципальным) долгом**

Государственный (муниципальный) долг как неотъемлемая часть государственных и муниципальных финансов нуждается в управлении со стороны государства и муниципальных образований. При этом управление государственным (муниципальным) долгом можно рассматривать как в узком смысле, так и в широком смысле.

В **узком смысле** управление государственным (муниципальным) долгом определяется как совокупность финансово-долговых операций, осуществляемых исполнительными органами государственной (муниципальной) власти и уполномоченными специализированными финансовыми организациями в одностороннем порядке или по согласованию с кредиторами с целью изменения структуры и состава государственного (муниципального) долга. Данное определение соответствует положениям [ст. 101](consultantplus://offline/ref=5CE9172B404C1254DA7FFC6B0E2D7C70B0BDCBF694DB824005BFF8DEB0C44D518A224A8A3F0B6CC1D02FFCDE39C847FDBDEB622A7709N4f3S) БК РФ, предусматривающим, что управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации или уполномоченным им Министерством финансов Российской Федерации. Вместе с тем содержание понятия "управление государственным (муниципальным) долгом" в финансовом законодательстве Российской Федерации не раскрывается.

В **широком смысле** управление государственным (муниципальным) долгом можно рассматривать как финансовую деятельность законодательных и исполнительных органов государственной (муниципальной) власти и уполномоченных ими организаций по финансовому прогнозированию, планированию, проведению финансовых долговых операций, финансовому учету и контролю государственного долга, направленную на финансирование дефицита государственного (муниципального) бюджета, погашение существующей задолженности и удешевление государственного (муниципального) долга.

Рассмотрим каждую из стадий более подробно.

**Финансово-долговое прогнозирование** заключается в разработке документов о прогнозах социально-экономического развития государства. Ежегодно Минфин России совместно с другими органами исполнительной власти подготавливает бюджетное послание Президента России, содержащее основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации на планируемый год и среднесрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, прогноз сводного финансового баланса по территории Российской Федерации и прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год представляется в Государственную Думу РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в обязательном порядке.

**Финансово-долговое планирование** можно рассматривать как деятельность по принятию решений относительно дальнейших действий. В бюджетном послании Президента России определяются стратегические ориентиры деятельности государства в сфере управления долгом, что дает основание относить бюджетное послание как к функции прогнозирования, так и планирования.

Планирование также проявляется через разработку и принятие программ государственных внешних и внутренних заимствований и гарантий, в которых указываются размеры предполагаемых заимствований и гарантий, форма и виды государственных займов, а также структура внешнего и внутреннего государственного долга на очередной финансовый год.

На данной стадии основополагающим финансово-плановым актом является закон о бюджете соответствующего уровня на следующий год. В нем указывается дефицит бюджета, а также предельные суммы, направляемые на обслуживание и погашение внешнего и внутреннего государственного долга. В [БК](consultantplus://offline/ref=5CE9172B404C1254DA7FFC6B0E2D7C70B0BDCBF694DB824005BFF8DEB0C44D518A224A89300A6CC1D02FFCDE39C847FDBDEB622A7709N4f3S) РФ установлен широкий круг финансово-правовых ограничений на размер дефицита федерального бюджета, предельный объем внутреннего и внешнего государственного долга, пределы внешних заимствований, предельные расходы на обслуживание государственного долга.

В целом деятельность государства (муниципального образования) по финансово-долговому прогнозированию и планированию получила название "стратегическое управление государственным долгом" <1>.

--------------------------------

<1> Вавилов Ю.Я. Государственный долг. М.: Перспектива, 2001. С. 88.

В свою очередь, к оперативному управлению государственным долгом следует относить **проведение финансово-долговых операций**, под которыми понимаются сделки и/или акты исполнительных органов государства или уполномоченных финансовых организаций, направленные на изменение размера, состава и структуры государственного долга. Рассмотрим основные виды финансово-долговых операций, а также виды нарушений государством (муниципальным образованием) своих долговых обязательств.

**Выпуск государственных (муниципальных) ценных бумаг** - отчуждение государством (муниципальным образованием) государственных (муниципальных) ценных бумаг первым владельцам.

**Конверсия** представляет собой изменение доходности государственного займа путем уменьшения или увеличения процентной ставки, уплачиваемой на основной долг. Выделяют несколько видов конверсий - факультативную (кредиторы могут отказаться или согласиться с новыми условиями), обязательную (кредиторы могут принять новые условия или получить обратно внесенную сумму), принудительную, которая предполагает одностороннее изменение условий займов <1>.

--------------------------------

<1> Финансово-кредитный словарь / Под ред. В.П. Дьяченко. М., 1961. Т. 1. С. 544.

**Консолидацией (пролонгацией)** является изменение срока действия ранее выпущенных займов с целью легальной отсрочки платежа. В зависимости от способа изменения срока выделяют консолидацию путем добавления процентных купонов к старым облигациям либо путем выпуска новых облигаций и обмена их на обращающиеся облигации.

**Унификация** - объединение обращающихся займов в один вновь выпускаемый <1>. Особенностью данной операции является то, что она проводится, как правило, одновременно с изменением ставки процента (конверсии) и (или) срока обращения (консолидации).

--------------------------------

<1> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 1999. С. 474; Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Финансовое право: конспекты лекций и схемы: Учеб. пособие. М., 2001. С. 162.

В зависимости от направленности правового регулирования данные операции могут осуществляться как на основании односторонней воли государства, что придает им финансово-правовой характер, так и по соглашению сторон, что делает данные отношения гражданско-правовыми.

В настоящее время в российском законодательстве, как и в большинстве стран мира, существует прямой запрет на одностороннее изменение условий выпущенного в обращение государственного (муниципального) займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения <1>, что позволяет гарантировать инвестору, изначально менее защищенному субъекту, надлежащее исполнение обязательств государства по отношению к нему.

--------------------------------

<1> ГК РФ. [Ст. 817](consultantplus://offline/ref=5CE9172B404C1254DA7FFC6B0E2D7C70B0BDC8F195D9824005BFF8DEB0C44D518A224A8A380968C28475ECDA709C49E2BEF07C2D6909435AN5fFS).

Согласно [ст. 105](consultantplus://offline/ref=5CE9172B404C1254DA7FFC6B0E2D7C70B0BDCBF694DB824005BFF8DEB0C44D518A224A8A38086BC88175ECDA709C49E2BEF07C2D6909435AN5fFS) БК РФ под **реструктуризацией** государственного (муниципального) долга понимается 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. (п. 1 в ред. Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=4D31B91C881B08C94CC86C16BBF173471C7B705FA455502CD42BC4DC0D5DE3C42A9FA29E883432AAB3D2B296129F79D888D058D8F5F81596wEvES) от 02.08.2019 N 278-ФЗ)

Реструктуризация может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

В финансово-правовой науке различают институциональную и техническую реструктуризации. К первым относятся финансово-долговые операции, проведенные в рамках Лондонского, Парижского клубов кредиторов или иных международных институциональных структур. Техническая реструктуризация предполагает изменение условий обслуживания и погашения госдолга.

Использование реструктуризации как метода ставит перед собой цель - восстановление способности хозяйствующего субъекта (государства, его территориального подразделения, юридического лица и др.) обслуживать долги за счет отсрочки платежей, и соответственно, уменьшения суммы выплат и высвобождения финансовых ресурсов. Данный метод управления государственным долгом является наиболее распространенным в рамках Парижского клуба, где было заключено более 400 соглашений о реструктуризации только за период с 1989 по 1993 гг.

**Реверс** - изменение предмета долгового обязательства. При замене денежного обязательства обязательством предоставить определенное имущество (например, товары народного потребления) можно говорить о "натурализации", а в обратной ситуации - о "валютизации".

**Рефинансирование** - погашение существующего государственного долга за счет средств ранее выпущенного займа. Существует прямое рефинансирование (замена на новые облигации при наступлении срока платежа) и предварительное рефинансирование (до наступления срока платежа) <1>. Отличительной чертой управления государственного долга Российской Федерации в период 1995 - 1998 годов стало построение схемы заимствований именно на основе финансово-долговой операции "рефинансирования" <2>.

--------------------------------

<1> Подвинская В.С. Управление внешним долгом // Финансы. 2002. N 3. С. 24.

<2> Голикова Ю.С., Хохленкова М.А. Банк России: организация деятельности. М., 2000. С. 228.

**Обслуживание** (выплата доходов в виде процентов или в иной форме) и **погашение государственного (муниципального) долга** (возврат основного долга) являются финансово-долговой операцией, в результате которых изменяется размер, состав и структура государственного долга.

**Предоставление обеспечения под выпуск государственного займа.** Государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, что является публично-правовой гарантией.

**Изменение обязательных резервов.** С финансово-долговыми операциями в рамках управления государственным долгом также связана деятельность центральных банков государств, которые могут устанавливать и изменять нормативы обязательных резервов в виде государственных ценных бумаг кредитных организаций.

**Изменение статуса (вида) ценной бумаги** - присвоение статуса "государственной ценной бумаги", предоставляющей возможность владельцам выведения из налогооблагаемой базы доходов по государственным ценным бумагам. В настоящий момент две указанные выше операции не используются.

**Принятие долга** - правопреемственность между государствами применительно к определенной территории, имеющая место при смене формы правления, государственно-политического режима. В истории России примером такой операции является Императорский указ от 15 января 1798 года, на основе которого в рамках вхождения Польши в состав Российской империи была осуществлена реструктуризация польских и российских долгов банкирским домом "Гопе и К" путем выпуска гособлигаций на 88 300 000 рублей под 5% на 12 лет <1>.

--------------------------------

<1> Гурьев А. Очерк развития государственного долга России. СПб., 1902. С. 9.

Принципиально иными действиями являются **аннулирование (отказ от долга) и отказ от платежа в срок**. Они являются нарушением государством (муниципальным образованием) своих долговых обязательств. Их отличием друга от друга является то, что если аннулирование - это отказ государства осуществлять платежи по данным долгам в будущем, то при отказе от платежа (просрочка платежа) государство намерено осуществить платеж в иной срок.

В международной практике данные нарушения рассматриваются как **дефолт (default)**, под которым понимается любое из мероприятий государства, так или иначе нарушающих права кредиторов. К ним относятся: отказ в платеже, нарушение обязательств по иным долговым обязательствам государства, изменение условий займа независимо от наличия согласия кредиторов на наименее выгодных условиях по сравнению с первоначальными, деноминация валюты государства с потерей номинальной стоимости, любое нарушение, связанное со сроками и размерами выплат по ним, мораторий государства на платежи по государственным долгам, прекращение членства в Международном валютном фонде .

**Финансовый учет и контроль** как функция управления госдолгом представляет собой проверку целесообразности и законности деятельности уполномоченных государственных и частных органов в сфере управления государственным долгом. В Российской Федерации установлена единая система учета и регистрации государственных заимствований. Минфин России осуществляет ведение государственных книг внутреннего и внешнего долга, составляющих государственную долговую книгу, в свою очередь финансовый орган местного самоуправления ведет муниципальную долговую книгу.

Подводя итоги, необходимо указать, что сегодня ни одно государство в мире не может прожить без привлечения займов. Правительства склонны злоупотреблять долговым финансированием. Поэтому при неправильном и неэффективном управлении государственным долгом государству можно причинить огромный вред .