

К ВОПРОСУ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В структуре юридической обязанности государства или «подгосударственных» территориальных образований, важное место занимает юридическая ответственность. В этой связи возникает вопрос о мерах наказания в отношении государства или его части. Конечно, государственный суверенитет предполагает верховенство государственной власти. Здесь вопрос о наказании не столь очевиден, однако он и не является предметом данного конкретного исследования. Но в отношении субъектов федерации есть внешний суверен – федерация (как вариант – народ). Именно верховная власть может применить к территориальным образованиям (субъектам федерации) конкретные санкции, осуществив от имени федерального центра так называемую «федеральную интервенцию».

Как представляется, круг негативных юридических последствий, возникающих вследствие неисполнения субъектом федерации своих юридических обязанностей необходимо представить следующим образом:

Во-первых, допускается возможность ограничиться наказанием конкретных виновных должностных лиц.

Во-вторых, допустимым выглядит и реализация последствий выражения недоверия должностным лицам (например, положения ст. 57 Устава Санкт-Петербурга). В конечном счёте, это повлечёт изменение персонального состава государственного органа.

В-третьих, необходимой санкцией в отношении территориального образования должно выступать публичное извинение за действия любого должностного лица или государственного органа.

В-четвёртых, в качестве политико-правовой санкции можно предусмотреть реструктурирование, реформирование или реплэйсментинг региона. Это и прекращение его существования с включением в состав другого субъекта федерации, и отчуждение части территории в пользу региона с более эффективным управлением, и понижение его конституционно-правового статуса.

Особую озабоченность вызывает неэффективная управленческая деятельность руководства соответствующих регионов. Осуществляя свою деятельность в рамках реализации должностных обязанностей, соответствующее должностное лицо, тем не менее, принимает нерациональные управленческие решения, приводящие к возникновению или увеличению объема долговых обязательств. По общим правилам гражданского законодательства, ответственность в таком случае должна обеспечиваться тем субъектом, который соответствующее должностное лицо представляет. Например, коммерческая организация несёт имущественную ответственность за действия своего руководителя. А вот в отношении территориального образования регионального уровня подобный принцип не действует. Иначе чем можно объяснить существование субъектов Российской Федерации, имеющих долговые обязательства и при этом не сокращающие их, а наоборот – увеличивающие.

При этом анализ статистических данных демонстрирует смешанную динамику в части снижения объемов госдолга субъектами Российской Федерации по состоянию на ноябрь 2017 года по отношению к началу 2017 года: «С одной стороны, основной вклад в сокращение совокупного объема регионального госдолга внесли такие субъекты РФ, как: Свердловская область (-19,5 млрд. руб.), г. Москва (-14,1 млрд. руб.), Воронежская область (-11,3 млрд. руб.), Московская область (-10,7 млрд. руб.) и Ставропольский край (-10,2 млрд. руб.), что, в свою очередь,

сопровождалось, преимущественно, снижением объемов кредитов от кредитных организаций и международных финансовых организаций. С другой стороны, ряд регионов, напротив, нарастили объемы своих долговых обязательств по отношению к началу текущего года. Среди таких регионов выделяются Республика Мордовия (+7,4 млрд. руб.), Республика Саха (Якутия) (+5,5 млрд. руб.), Республика Карелия (+4,3 млрд. руб.), Тамбовская область (+2,6 млрд. руб.) и Кабардино-Балкарская Республика (+2,3 млрд. руб.), в которых увеличение госдолга происходило, в первую очередь, на фоне роста объемов бюджетных кредитов и государственных ценных бумаг»¹.

В данном контексте зададим риторический вопрос: какую санкцию к неэффективному региону может применить федеральный центр? Именно к региону, а не к его должностным лицам или даже органам государственной власти. И явно таким решением не будет реструктуризация или реплэйсментинг региона. Так, Президент Российской Федерации В.В.Путин, в рамках Ежегодной пресс-конференции 14 декабря 2017 года, заявил: «люди, которые живут в регионах, где бюджеты несамодостаточные, они в этом, конечно, не виноваты. Поэтому справедливым является перераспределение от регионов-доноров (сегодня у нас 12 таких регионов-доноров) в другие регионы Российской Федерации. И мы аккуратно будем это делать, не подрывая, разумеется, желание регионов-доноров развивать свою экономику дальше. Теперь по поводу реструктуризации. Уже говорил сейчас и, по-моему, уже публично Правительство об этом говорило, какие приняты решения: приняты решения реструктурировать на семь лет кредитные задолженности практически всех регионов Российской Федерации – на семь лет под пять процентов. Регионы, которые обеспечат рост налоговой базы не ниже

¹ Обзор рынка госдолга регионов России: эффект Матфея в действии // официальный сайт АО «Эксперт РА» URL: https://raexpert.ru/researches/regions/gosdolg_region_2017 (дата обращения 21.03.2018 г.)

инфляции, получают эту рассрочку не на 7, а на 12 лет. Это даст возможность регионам получить дополнительно совокупно выигрыш в размере 430 миллиардов рублей, которые должны пойти на оздоровление финансов и развитие: и на социальное развитие, и на экономическое развитие»².

Следовательно, исходя из приведенной позиции Президента России, регионы фактически могут выступать субъектами имущественной (гражданско-правовой) ответственности лишь в пределах имеющихся у них бюджетных средств. Так, например, в соответствии с п. 10 Постановления Правительства РФ от 30.09.2017 N 1195, реструктуризация государственного долга субъекта федерации «проводится путем предоставления должнику рассрочки по погашению задолженности по бюджетным кредитам с переносом погашения задолженности по основному долгу и процентам по кредиту на период с 2027 по 2036 год включительно ежегодно равными долями с возможностью ее досрочного погашения»³. И далее, в п. 15 б) этого же Постановления, содержится требование ежегодно представлять в Минфин выписку из закона о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год с указанием суммы средств, направляемых на погашение реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам и (или) уплату процентов за рассрочку. Данная формула, по всей видимости, допускает самостоятельное определение субъектами федерации размера уплачиваемых сумм. Примерно, как если бы гражданин-должник ежегодно сообщал банку, какую сумму он планирует уплатить в счет своего долга.

² Большая пресс-конференция Владимира Путина. 14 декабря 2017 года. 15:50. Москва // Официальный сайт Президента России URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/press_conferences/56378 (дата обращения 11.03.2018 г.)

³ Постановление Правительства РФ от 30.09.2017 N 1195 "О дополнительных условиях и порядке проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, а также о порядке определения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, указанных в части 5 статьи 16 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" // "Собрание законодательства РФ", 09.10.2017, N 41, ст. 5974

Данные обстоятельства позволяют сделать следующие выводы: во-первых, необходимо говорить не о гражданско-правовой ответственности, а о финансовых (бюджетных) санкциях и, во-вторых, утверждать, что субъекты Российской Федерации могут быть субъектами лишь усечённой конституционно-правовой ответственности.