



**Роман Владимирович
ТКАЧЕНКО,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
rvtkachenko@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Межбюджетный кредит как правовая форма перераспределения финансовых ресурсов в механизме бюджетного регулирования

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению ряда вопросов, связанных со значением метода бюджетного кредитования в правовом механизме бюджетного регулирования. Установлено, что в современных условиях бюджетный кредит приобретает особую значимость для федеративного государства, которым является Российская Федерация. В 2021 г. субфедеральные бюджеты публично-правовых образований исполняются в тяжелейших экономических условиях необходимости преодоления последствий распространения коронавирусной инфекции в России и мирового финансового кризиса. Учитывая тот факт, что продолжающаяся реализация национальных проектов требует значительных расходов, в том числе на уровне региональных бюджетов, субъекты РФ все чаще сталкиваются со значительным бюджетным дефицитом и наращивают государственный долг для его финансирования.

В ходе проведенного исследования выделены различные особенности бюджетных кредитов, изучены различные аспекты и сформулировано определение межбюджетного кредита, описаны ключевые полномочия Федерального казначейства в сфере межбюджетного кредитования, проанализировано значение данного метода для поддержания устойчивости федеративного государства, его субъектов. Определено, что Федеральное казначейство, используя метод межбюджетного кредитования, обеспечивает бесперебойное исполнение бюджетов бюджетной системы РФ и государственных внебюджетных фондов. Сделан вывод о том, что в современном обществе бюджетные кредиты между публично-правовыми образованиями играют ключевую роль в процессе перераспределения денежных средств в бюджетной системе РФ и являются одной из системообразующих форм в правовом механизме бюджетного регулирования.

Ключевые слова: федерализм, финансы, бюджет, бюджетная система, распределение и перераспределение денежных средств, межбюджетные отношения, бюджетное регулирование, формы (методы) бюджетного регулирования, бюджетный кредит, межбюджетный кредит, казначейский кредит, Федеральное казначейство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.056-070

R. V. TKACHENKO,

Associate Professor of Department in Financial Law
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

rvtkachenko@msal.ru

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

Interbudgetary credit as a legal form of redistribution of financial resources in the mechanism of budgetary regulation

Abstract. *This article is devoted to a number of issues related to the importance of the method of budgetary lending in the legal mechanism of budgetary regulation. It has been established that in modern conditions, budgetary credit acquires special significance for the federal state, which is the Russian Federation. In 2021, the sub-federal budgets of public law entities are executed in the most difficult economic conditions of the need to overcome the consequences of the spread of coronavirus infection in Russia and the global financial crisis. Given the fact that the ongoing implementation of national projects requires significant expenditures, including at the level of regional budgets, the constituent entities of the Russian Federation are increasingly faced with a significant budget deficit and are increasing public debt to finance it. In the course of the study, various features of budget loans were highlighted, various aspects were studied and the definition of interbudgetary credit was formulated, the key powers of the Federal Treasury in the field of interbudgetary lending were described, the importance of this method for maintaining the stability of the federal state and its subjects was analyzed. It is determined that the Federal Treasury, using the method of interbudgetary lending, ensures the uninterrupted execution of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation and state extra-budgetary funds.*

It is concluded that in modern society budget loans between public law entities play a key role in the process of redistribution of funds in the budget system of the Russian Federation and are one of the backbone forms in the legal mechanism of budget regulation.

Keywords: *federalism, finance, budget, budgetary system, distribution and redistribution of funds, inter-budgetary relations, budgetary regulation, forms (methods) of budgetary regulation, budget loan, interbudgetary loan, treasury loan, Federal Treasury.*

Становление современного информационного общества объективно происходит в условиях нарастания факторов для прорывного улучшения качества повседневной жизни людей: появляются новые товары, услуги, технологии, процессы, меняющие в лучшую сторону привычный жизненный уклад их потребителей. Применение инноваций обуславливает эффективное использование ресурсов, экономию времени, энергии, ускорение и упрощение процедур и процессов, и прежде всего в сфере принятия управленческих решений.



Генерация экономического базиса инновационного развития общества осуществляется в процессе цифровой трансформации макро- и микроэкономики, детерминированной объективными общественными потребностями. Экспоненциальный характер внедрения информационных технологий, освоения цифровой среды становится одновременно целью и фактором стратегического развития государства и приобретает общенациональный публичный характер. «Сама цифровизация становится «активным субъектом», оказывающим влияние на финансовую сферу, формирующим ее облик, содержание, тенденции развития, и в то же время — предметом финансового права»¹.

Исходя из изложенного по объективным причинам цифровая экономика имеет статус одного из ключевых направлений финансовой и бюджетной политики Российской Федерации.

Возникновение ключевых публичных расходных обязательств, связанных с трансформацией российского общества в инновационное, обеспечивающее постоянное динамичное развитие сфер науки, экономики, социального сектора, осуществляется в процессе планомерной реализации национальных проектов², являющихся органической частью предметов ведения Российской Федерации.

Согласно ч. «е» ст. 71 Конституции РФ³, к ведению Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования.

Перечень национальных проектов разработан на основании Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204⁴ Правительством РФ и утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.

Приоритизация всех национальных проектов поставлена в зависимость от национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474⁵. К национальным целям нашей страны относятся:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

В нормативных правовых актах и документах программного характера национальными проектами (программами), в отсутствие их легального определения, обозначают такие направления общественной деятельности, деятельности

¹ Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 28.

² URL: <https://национальныепроекты.рф/projects> (дата обращения: 10.04.2021).

³ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. № 55.

⁴ Российская газета. 2018. № 97.

⁵ Российская газета. 2020. № 159.

органов публичной власти, которые являются стратегически важными для целей национального развития всей Российской Федерации.

Национальные проекты направлены на воплощение в жизнь базовых сущностных ценностей современного общества, которые определяют постоянную динамику повышения его благосостояния: обеспечение экономического роста, качественного и количественного прироста человеческого капитала, обустройство комфортной среды для жизни человека. С учетом изложенного можно признать, что национальные проекты — это основополагающие федеральные программы долгосрочного общегосударственного развития.

Учитывая огромную капиталоемкость описываемых стратегических направлений, в научной литературе категория «национальный проект» увязывается с источниками его финансирования. Поскольку в национальных проектах органически переплетены публичные интересы (общественный прогресс) и частные (стимулирование предпринимательской деятельности), их реализация осуществляется преимущественно за счет бюджетных средств, привлечение внебюджетных источников предполагается в рамках коммерчески прикладных программ. При этом, несмотря на то, что национальные проекты относятся к общенациональным, федеральным программам, в их реализации принимают участие публично-правовые образования всех уровней⁶.

Последнее утверждение должно быть уточнено, поскольку средства местных бюджетов де-юре не привлекаются для финансового обеспечения национальных проектов. Однако де-факто направление значительных денежных ресурсов субфедеральных фондов на данные цели в значительной степени снижает объем регулирующих источников для обеспечения сбалансирования бюджетов муниципальных образований.

Базовой нормой, которая определяет порядок финансирования национальных проектов, является п. 4 Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474, в соответствии с которым Правительству РФ поручено ежегодно при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования на реализацию вышеуказанных национальных целей, а также обеспечивать направление на данные цели в приоритетном порядке дополнительных доходов федерального бюджета, образующихся в ходе его исполнения.

Согласно информации «Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты», разработанной на основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24.12.2018⁷, финансирование национальных проектов осуществляется за счет бюджетных средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, средств государственных внебюджетных фондов, а также за счет внебюджетных источников.

⁶ Туеушев Р. И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 74.

⁷ URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2cs0pvhvq98oowat2dzciaietqih.pdf> (дата обращения: 10.04.2021).



В экономической литературе содержатся аналитические данные, касающиеся пропорционального распределения расходов на реализацию национальных проектов по источникам финансирования. Только 51 % указанных расходов осуществляются за счет федерального бюджета, а 19 % (около 5 трлн рублей до 2024 г.) необходимых финансовых ресурсов будут предусмотрены в расходных частях региональных бюджетов⁸.

Общий бюджет национальных проектов составляет по расходам астрономическую сумму — 25,7 трлн рублей. Расходные характеристики отдельных национальных проектов регламентируются программными документами — паспортами, утвержденными президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24.12.2018 № 16⁹.

Исходя из содержания ст. 65 БК РФ, формирование бюджетных расходов бюджетов субъектов РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, возникающими по основаниям, предусмотренным ст. 85 БК РФ. Направления и структура данных расходов должны соответствовать стратегическим и тактическим целям регионального развития и обусловлены системой стратегического планирования региона¹⁰.

Традиционно основная часть расходов бюджетов субъектов РФ концентрируется в социальной сфере соответствующего субъекта. Так, в 2020 г. более 50 % расходов в консолидированном региональном бюджете РФ составляют затраты на здравоохранение, образование и социальную политику¹¹. Например, согласно Приложению № 7 к Закону г. Москвы от 10.12.2020 № 28 «О бюджете города Москвы на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»¹², размер бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование государственной программы г. Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы» в 2021 г. составит 571 434 738,4 тыс. рублей, в то время как для финансового обеспечения государственной программы г. Москвы «Развитие цифровой среды и инноваций» из бюджета города Москвы в 2021 г. выделяется 117 512 329,3 тыс. рублей.

Необходимость финансирования федеральных национальных проектов за счет бюджетных средств региональных бюджетов (иначе — формирование дополнительных расходов) обуславливает консолидацию комплементарных источников субфедеральных доходов и перераспределение внутри конкретного бюджета денежных средств ряда региональных программ¹³.

⁸ Ажлуни А. М., Шестаков Р. Б. Национальные проекты России и их реализация // Вестник аграрной науки. 2019. № 6. С. 73.

⁹ См., например: паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» или паспорт национального проекта «Наука».

¹⁰ Пятковская Ю. В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта РФ. М. : Норма, 2017. С. 119—120.

¹¹ URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/?id_57=132119-spravka_po_ispolneniyu_konsolidirovannykh_byudzhetrov_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_1_noyabrya_2020_goda (дата обращения: 10.04.2021).

¹² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 72. Т. 1—5.

¹³ Ажлуни А. М., Шестаков Р. Б. Указ. соч. С. 74.

Все указанные факторы детерминируют нарастание общего дефицита консолидированного бюджета РФ (прогноз в 2021 г. — 3,2 % ВВП¹⁴) и большинства бюджетов субъектов РФ. Приведем статистические данные об исполнении консолидированных бюджетов Российской Федерации в 2020 г. (по состоянию на 01.11.2020), публикуемые Министерством финансов РФ¹⁵. В 2020 г. исполнены дефицитные бюджеты 35 регионов (в 2019 г. их было всего 10) с суммарным дефицитом, превышающим 379 млрд рублей.

Общий дефицит в консолидированных бюджетах субъектов РФ составляет 137 307 600,8 тыс. рублей¹⁶. Наибольшего размера данная характеристика достигла в бюджете г. Москвы на 2020 г., где бюджетный дефицит составил 147 464 538,1 тыс. рублей.

Следует отметить, что указанные характеристики дефицита бюджетов субъектов РФ в значительной степени не отражают реальной картины, складывающейся с бюджетной обеспеченностью регионального уровня бюджетной системы РФ. На 01.11.2020 безвозмездные поступления из федерального бюджета направлены в бюджеты субъектов РФ в объеме 2 734 млрд рублей (24 % всех доходов региональных бюджетов), из них дотации — на сумму 1 038 млрд рублей. Общий совокупный прирост указанных доходов от безвозмездных поступлений составил за 10 месяцев 2020 г. 57 % по сравнению с тем же периодом в 2019 г.

Вернемся к бюджетному дефициту ряда российских регионов. Анализ внутренней структуры государственного долга субъектов РФ за последнее десятилетие показывает постепенное увеличение доли бюджетных кредитов¹⁷. К 2019 финансовому году федеральные межбюджетные кредиты стали оказывать преобладающее влияние на структуру региональных финансов отдельных субъектов РФ.

Примечательно, что за 2020 финансовый год (по состоянию на 01.11.2020) субъектами РФ из федерального бюджета получено бюджетных кредитов на общую сумму 422 500 126,0 тыс. рублей. Из них направлено на погашение ранее возникших обязательств по казначейским и прочим бюджетным кредитам 217 217 585,1 тыс. рублей. Обращают на себя внимание следующие показатели, характеризующие уровень «закредитованности» региональных бюджетов (см. таблицу).

¹⁴ См.: Информация Минфина России от 01.10.2020 «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

¹⁵ URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/?id_57=132119-spravka_po_ispolneniyu_konsolidirovannykh_byudzhetrov_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_1_noyabrya_2020_goda (дата обращения: 10.04.2021).

¹⁶ В 2020 г. с суммарным профицитом около 241 млрд рублей исполнили свои бюджеты 50 регионов.

¹⁷ Цареградская Ю. К. Особенности правового регулирования долга субъекта РФ в условиях изменения бюджетного законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 100.



№ п/п	Субъект РФ	Отношение госдолга субъекта РФ на 01.01.2020 к налоговым и неналоговым доходам бюджета в 2019 г., %	Объем госдолга субъекта РФ на 01.01.2020, млрд руб.	Доля бюджетных кредитов в госдолге на 01.01.2020, %
1	Кабардино-Балкарская Республика	66,8	8,05	69,1
2	Саратовская область	67,8	46,54	53,2
3	Республика Карелия	68,2	18,93	43,7
4	Чукотский автономный округ	69,0	9,55	88,0
5	Республика Марий Эл	69,6	11,99	44,2
6	Республика Северная Осетия — Алания	69,8	8,42	86,3
7	Забайкальский край	70,3	26,93	49,4
8	Кировская область	72,2	24,28	61,7
9	Республика Калмыкия	78,6	4,62	40,1
10	Тамбовская область	79,4	19,07	19,9
11	Карачаево-Черкесская Республика	79,9	5,10	58,6
12	Удмуртская Республика	80,2	46,04	42,3
13	Курганская область	83,4	16,59	30,3
14	Еврейская автономная область	85,0	5,31	50,00
15	Смоленская область	88,0	29,31	56,7
16	Орловская область	89,5	17,82	25,7
17	Костромская область	90,1	18,14	62,0
18	Псковская область	91,9	17,03	16,6
19	Республика Хакасия	98,4	20,73	63,6
20	Республика Мордовия	211,2	51,09	51,7
	Российская Федерация	22,5	2 112,97	41,9

Из приведенных данных следует, что в среднем по Российской Федерации на 01.01.2020 размер государственного долга субъектов Российской Федерации по отношению к закрепленным доходам их бюджетов составлял 22,5 %. Обращает на себя внимание преобладающее значение бюджетных кредитов в структуре заемных обязательств субъектов РФ — 41,9 %. Для некоторых регионов, таких как Чукотский автономный округ (88 %), Республика Северная Осетия — Алания (86,3 %), Республика Хакасия (63,6 %) и особенно Республика Мордовия (51,7 % при соотношении долг / закрепленные доходы, составляющем 211,2 %) зависимость от долговых обязательств перед другим уровнем бюджетной системы становится определяющим их региональную финансовую политику.

Таким образом, текущие экономические реалии обусловили значительное усиление значения бюджетного кредита как метода перераспределения бюджетных средств между различными уровнями бюджетной системы РФ. Следовательно, бюджетный кредит, выделяемый за счет бюджетных средств бюджета одного публично-правового образования другому публично-правовому образованию (межбюджетный кредит), представляет собой одну из широко используемых правовых

форм бюджетного регулирования. Межбюджетные отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями в связи с предоставлением, обслуживанием и возвратом межбюджетных кредитов, регулируются нормами финансового законодательства.

Напомним, что под бюджетным регулированием в широком смысле понимается правовой механизм распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами и внебюджетными фондами бюджетной системы РФ, включающий совокупность правовых форм (методов) и выражающийся в урегулированной нормами финансового права деятельности компетентных органов публичной власти по распределению (закреплению) собственных доходов и перераспределению регулирующих доходов и отдельных источников финансирования дефицита, по определению оптимальных расходов бюджетов и внебюджетных фондов бюджетной системы РФ для обеспечения их самостоятельности и сбалансированности, а также по финансовому контролю на всех стадиях указанной деятельности, в целях реализации задач и функций современного инновационного общества, обеспечения единства и устойчивости финансовой системы Российской Федерации, ее государственного суверенитета.

Бюджетное регулирование представляет собой значительную группировку правовых норм, образующих институт бюджетного права — подотрасли финансового права. В узком смысле бюджетное регулирование — это система установленных действующим бюджетным законодательством форм (методов) распределения и перераспределения денежных средств по различным уровням бюджетной системы РФ.

В научной литературе принято выделять первичные и вторичные методы бюджетного регулирования¹⁸. Вторичные методы бюджетного регулирования представляют собой правовые формы перераспределения уже распределенных (закрепленных) денежных средств между бюджетами и внебюджетными фондами, входящими в структуру бюджетной системы РФ, для обеспечения сбалансированности и финансовой устойчивости всей бюджетной системы. Межбюджетный кредит относится ко вторичным методам бюджетного регулирования.

Действующее бюджетное законодательство содержит легальное определение бюджетного кредита. Согласно ст. 6 БК РФ под бюджетным кредитом понимаются денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Важно отметить, что указанная дефиниция охватывает только материальный аспект характеризующей юридической категории. Действительно, по своему материальному выражению бюджетный кредит представляет собой денежные средства, перераспределяемые из бюджетов обозначенным выше заемщикам. При предоставлении межбюджетного кредита, когда бюджетные средства передаются на срочной, возмездной и возвратной основе другим бюджетам, внутри бюджетной системы РФ возникает особый вид финансовых отношений.

¹⁸ Подробнее: см.: Ткаченко Р. В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 130—131.



Эти межбюджетные отношения по поводу предоставления, обслуживания и возврата бюджетного кредита, складывающиеся между публично-правовыми образованиями, регулируются специальными императивными нормами бюджетного законодательства — ст. 93.3, 93.6 БК РФ. Содержанием данных правоотношений выступают установленные законодательством полномочия органов публичной власти. Бюджетным законодательством регламентируются предельные суммы и сроки кредитных обязательств, а также устанавливаются начисляемые на сумму кредита проценты.

Несмотря на властный характер рассматриваемых отношений, основанием для предоставления межбюджетного кредита является договор, заключаемый в соответствии с гражданским законодательством РФ. Не ставя под сомнение гражданско-правовую природу договора займа (кредита), необходимо обратить особое внимание на то, что для межбюджетного кредита диспозитивность существенных условий договора ограничена рамками, установленными бюджетным законодательством.

Так, например, в соответствии с п. 2 постановления Правительства РФ от 20.08.2013 № 721 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета»¹⁹, в договоре о предоставлении подобного бюджетного кредита предусматриваются с учетом ограничений, установленных п. 2 ст. 93.6 БК РФ, следующие условия: цель и предмет договора; условия предоставления и возврата кредита; сумма кредита; размер платы за пользование кредитом; срок предоставления бюджетного кредита; дата возврата кредита; ответственность сторон за нарушение условий договора, порядок разрешения споров; права и обязанности сторон, порядок их взаимодействия при реализации договора.

Следует выделить следующие признаки межбюджетного кредита, как правовой категории:

- участниками кредитных бюджетных правоотношений выступают публично-правовые образования в лице соответствующих компетентных органов публичной власти РФ;
- источниками предоставляемых на возмездной и возвратной основе денежных средств являются финансовые ресурсы бюджетов соответствующего уровня в пределах ассигнований, установленных бюджетным законодательством РФ;
- плата за пользование межбюджетными кредитами устанавливается в форме начисляемых на сумму кредита процентов, определяемых в соответствии с бюджетным законодательством. Например, согласно ст. 11 от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»²⁰ плата за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатка средств на едином счете бюджета установлена в размере 0,1 % годовых;
- предельные сроки предоставления межбюджетных кредитов устанавливаются в БК РФ, в то время как конкретные периоды времени использования

¹⁹ СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4450.

²⁰ Российская газета. 2020. № 280.

заемщиком кредитных ресурсов в обозначенных пределах могут быть определены законами (решениями) о бюджете на очередной финансовый год или иными федеральными законами, а также непосредственно договором о предоставлении бюджетного кредита. Например, Федеральным законом от 15.10.2020 № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году»²¹ были установлены предельные сроки предоставления так называемых горизонтальных бюджетных кредитов — 3 года;

- для межбюджетного кредита характерен обязательный целевой характер использования предоставленных денежных средств, которые определяются соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Особые функции в межбюджетных отношениях призван выполнять так называемый казначейский кредит, являющийся финансовым методом покрытия временных кассовых разрывов при осуществлении бюджетной деятельности субъектами РФ или муниципальными образованиями, а также государственными внебюджетными фондами²².

Перераспределение денежных средств посредством казначейских кредитов осуществляется внутрисистемно по единому казначейскому счету бюджета: сумма кредита с единого счета федерального бюджета перечисляется на единые счета бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), открытые в Федеральном казначействе.

Таким образом, под казначейским кредитом понимается краткосрочный бюджетный кредит на пополнение остатка средств на счете бюджета, а также на счете бюджета государственного внебюджетного фонда, предоставляемый территориальными органами Федерального казначейства субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или государственному внебюджетному фонду за счет временно свободных средств на едином счете федерального бюджета (п. 1, 4.1 ст. 93.6 БК РФ).

Казначейский кредит предоставляется субъекту РФ (муниципальному образованию):

- а) в размере, не превышающем одной двенадцатой утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год объема закрепленных доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета);
- б) на срок, не превышающий 240 дней, при условии его возврата не позднее 15 декабря текущего финансового года.

Учитывая, что финансовые операции по предоставлению и возврату казначейских кредитов осуществляются в пределах очередного финансового года, они оказывают влияние на уменьшение или увеличение источников финансирования дефицита бюджета на разных уровнях только в текущем режиме и отражаются в регистрах бюджетного учета.

²¹ Российская газета. 2020. № 236.

²² Особенности предоставления казначейского кредита государственным внебюджетным фондам содержатся в п. 4.1 ст. 93.6 БК РФ.



Конкретный срок, на который предоставляется данный кредит, а также сумма кредита для соответствующего субъекта РФ (муниципального образования) определяются Федеральным казначейством и фиксируются в договоре на предоставление кредита.

Следует особо отметить, что форма договора казначейского кредита, а также процедура заключения, изменения и прекращения данного договора императивно регламентирована приказом Министерства финансов России от 26.07.2013 № 74н «О порядке заключения и форме договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)»²³. Плата за пользование казначейским кредитом устанавливается в федеральном законе на очередной финансовый год и плановый период.

Учитывая особую значимость казначейских кредитов для обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы РФ и надлежащего выполнения публичной властью всех возложенных на нее функций, их предоставление осуществляется без обеспечения исполнения соответствующих денежных обязательств перед Российской Федерацией (по возврату такого кредита, уплате процентов, штрафов и пеней).

Контроль за исполнением кредитных обязательств и меры по обеспечению возвратности казначейских кредитов осуществляет Федеральное казначейство, которое на основании решения Министерства финансов РФ получает право на удержание соответствующих сумм задолженности по денежным обязательствам перед Российской Федерацией за счет доходов, подлежащих зачислению в региональные или местные бюджеты²⁴.

Таким образом, в существующей системе межбюджетных отношений в федеративном государстве бюджетные кредиты представляют собой высокоэффективный финансовый метод обеспечения текущей сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Для целей осуществления публичной финансовой деятельности эта форма бюджетного регулирования является наименее рискованной — денежные средства и денежные обязательства перед публично-правовыми образованиями перераспределяются внутри национальной бюджетной системы, централизованно управляются оператором казначейских платежей — Федеральным казначейством.

Используя метод межбюджетного кредитования, Федеральное казначейство обеспечивает бесперебойное исполнение бюджетов бюджетной системы РФ и государственных внебюджетных фондов. Важным фактором, существенно влияющим на реализацию публичных функций и текущих задач в государстве, является целевой характер межбюджетных кредитов, что превращает их в

²³ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012180015> (дата обращения: 10.04.2021).

²⁴ Приказ Минфина России от 13.04.2020 № 65н «Об утверждении Порядка удержания за счет доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, сумм средств, подлежащих перечислению (взысканию) в федеральный бюджет» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009070032> (дата обращения: 10.04.2021).

ориентированную на результат меру государственного регулирования экономических и социальных процессов в обществе.

Бюджеты публично-правовых образований текущего 2021 г. исполняются в тяжелейших экономических условиях необходимости преодоления последствий распространения коронавирусной инфекции в России и мирового финансового кризиса, вызванного продолжающейся пандемией. Данные факторы, отягощенные санкционной политикой ряда ведущих мировых держав, а также вызовами глобальной конкуренции, объективно обусловленными трансформацией мировой экономики и значительными научно-техническими достижениями, оказывают решающее воздействие на финансовую политику Российской Федерации и бюджетную деятельность публично-правовых образований.

Основным негативным эффектом описываемых условий становится наращение дефицита бюджетов бюджетной системы РФ, и в первую очередь региональных бюджетов. Согласно ст. 1 Закона г. Москвы «О бюджете города Москвы на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов», дефицит бюджета города Москвы в 2021 г. составит 510 014 426,3 тыс. рублей. В соответствии с Законом г. Санкт-Петербурга от 26.11.2020 № 549-114 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов»²⁵ размер дефицита бюджета г. Санкт-Петербурга в 2021 г. составляет 89 660 498,0 тыс. рублей.

Минфином РФ прогнозируется, что текущий финансовый год пройдет в условиях увеличения удельного веса бюджетных кредитов в структуре региональных финансов и соразмерного роста финансовых активов Российской Федерации за счет увеличения задолженности по денежным обязательствам субъектов РФ²⁶. Указанные обстоятельства обостряют и без того существенные риски вынужденной реструктуризации значительной части задолженности субъектов РФ по денежным обязательствам перед Российской Федерацией.

Напомним, что реструктуризацией денежного обязательства (зadolженности по денежному обязательству) перед публично-правовым образованием являются основанные на соглашении изменение условий исполнения денежного обязательства или погашение задолженности по нему: изменение сроков исполнения денежного обязательства (погашения задолженности), включая предоставление отсрочки или рассрочки, изменение величины процентов за пользование денежными средствами и иных платежей.

Следует также отметить, что действующая правовая конструкция условий предоставления и возврата межбюджетных кредитов в значительной степени нуждается в научном переосмыслении и законодательной модификации в связи с вступлением в силу с 01.01.2021 изменений в БК РФ, касающихся системы казначейских платежей и казначейского обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (гл. 24.2 и 24.3 БК РФ). В целях повышения эффективности управления ликвидностью, которая сконцентрирована на счетах Федерального

²⁵ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/view/7800202012040002> (дата обращения: 10.04.2021).

²⁶ Информация Минфина России от 01.10.2020 «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».



казначейства, в указанных главах БК РФ регламентировано создание единого казначейского счета, открытого и управляемого непосредственно Федеральным казначейством.

С 2021 г. на ЕКС будут вестись финансовые операции и счета всех публично-правовых образований и, соответственно, консолидироваться денежные потоки и остатки денежных средств всех прямых и косвенных участников системы казначейских платежей, перечисленных в ст. 242.8 БК РФ.

Таким образом, создается новый элемент национальной платежной системы — система казначейских платежей, состоящая из ее участников и оператора Федерального казначейства, которое определяет единые правила ее функционирования по согласованию с Банком России²⁷. Федеральное казначейство и его территориальные органы становятся прямыми участниками платежной системы Банка России. По словам заместителя руководителя Федерального казначейства С. Е. Прокофьева, очевидно, что все финансовые ресурсы государственного сектора экономики в форме бюджетных и внебюджетных средств будут консолидированы на ЕКС, при управлении остатками средств на котором Федеральное казначейство будет размещать их часть на финансовом рынке с помощью различных инструментов²⁸.

Согласно ст. 242.13 БК РФ Федеральное казначейство получило широкие полномочия по так называемому кеш-менеджменту — управлению остатками средств на ЕКС (кроме средств Фонда национального благосостояния). Линейка финансовых инструментов, доступных оператору системы казначейских платежей, чрезвычайно обширна: размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах в кредитных организациях, депозитах Центрального контрагента; купля-продажа по договорам РЕПО отдельных видов ценных бумаг (в том числе с использованием еврообондов), иностранной валюты, производных финансовых инструментов (валютных свопов) и т.д. Федеральное казначейство постоянно расширяет варианты привлечения субъектов финансового рынка к организации проведения операций по размещению средств федерального бюджета, а в перспективе — и средств субфедеральных бюджетов.

В указанном перечне предоставление межбюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) является самой низкодоходной операцией. Несмотря на очевидные технические преимущества (такие операции осуществляются в некассовом режиме, без фактического движения средств на ЕКС), низкий уровень риска данных денежных обязательств, прогнозируем консервативный подход Федерального казначейства при предоставлении межбюджетных кредитов в связи с низким уровнем ликвидности данных денежных обязательств и фактическим отсутствием доходов от них.

Позволим себе предположить, что в настоящее время федеральный центр не в полной мере использует стимулирующий потенциал бюджетного кредита. Де-факто

²⁷ См.: приказ Федерального казначейства от 13.05.2020 № 20н «Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей».

²⁸ Прокофьев С. Е. Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 году // Финансы. 2020. № 5. С. 12.

метод межбюджетного кредитования со стремящейся к нулю процентной ставкой и возможностью реструктуризации денежных обязательств преобразовался в форму финансирования текущих расходов региональных и местных бюджетов. Этим усугубляется и без того отягощенная дотациями из федерального бюджета практика «экономического иждивенчества»²⁹ иных публично-правовых образований.

В то же время кредитный инструмент может быть применен в Российской Федерации как бюджетный стимул достижения региональными и местными органами публичной власти запланированного при бюджетировании результата, снижения рисков и развития предпринимательской активности на соответствующей территории. Тем более, что пп. 2 п. 1 ст. 93.8 БК РФ предусмотрена возможность новации денежного обязательства перед публично-правовым образованием.

Повышение ставки по межбюджетным кредитам до уровня ключевой ставки Банка России минус 1—2 % с правом новации межбюджетного кредита в межбюджетный трансферт (преимущественно, субсидию) при выполнении предусмотренных договором о предоставлении межбюджетного кредита результатов может выполнять обозначенную стимулирующую функцию.

Лимитирование объема дотаций региональным бюджетам до научно обоснованного уровня, закрепление стратегических регулирующих налоговых источников доходов региональных бюджетов и более широкое применение гибридных форм целевых межбюджетных кредитов в правовом механизме бюджетного регулирования в условиях функционирования ЕКС позволит более эффективно распределять денежные средства по уровням бюджетной системы РФ, обеспечивая «региональное выравнивание» финансовой системы государства и в конечном итоге — стимулирование развития малого и среднего бизнеса — основного источника доходов централизованных фондов денежных средств в государствах с развитой экономикой.

Денежные средства, предоставляемые по указанным гибридным межбюджетным кредитам, полагаем возможным не включать в расчет предельного размера государственного долга субъекта РФ. Также мыслится целесообразным внедрить практику использования показателя «расходы на обслуживание государственного долга» в качестве ключевой характеристики региональных (местных) бюджетов для регулирования общего размера денежных обязательств по межбюджетным кредитам, а также стимулирования опережающего достижения целевых результатов региональной бюджетной деятельности. Как показывает мировой опыт, такое ограничение расходов является более эффективным лимитирующим элементом бюджетных правил, чем предельный объем государственного долга³⁰.

Таким образом, бюджетные кредиты между публично-правовыми образованиями играют ключевую роль в процессе перераспределения денежных средств в бюджетной системе РФ и являются одной из системообразующих форм в правовом механизме бюджетного регулирования.

Следует предположить, что в свете его безусловного регулирующего и стимулирующего потенциала метод межбюджетного кредитования получит еще

²⁹ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М. : Финансы и статистика, 1995. С. 53.

³⁰ Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. № 1. С. 23.



более широкое применение законодателем для сбалансирования бюджетной системы. Например, Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021 дал поручение заместить бюджетными кредитами со сроком погашения до 2029 г. весь объем коммерческого долга субъекта РФ, превышающий 25 % его собственных доходов³¹.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ажлуни А. М., Шестаков Р. Б.* Национальные проекты России и их реализация // Вестник аграрной науки. — 2019. — № 6.
2. *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.
3. *Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н.* Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. — 2018. — Т. 13. — № 1.
4. *Прокофьев С. Е.* Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 году // Финансы. — 2020. — № 5.
5. *Пятковская Ю. В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта РФ. — М. : Норма, 2017.
6. *Ткаченко Р. В.* Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 11.
7. *Тугушев Р. И.* Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 12.
8. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М. : Финансы и статистика, 1995.
9. *Цареградская Ю. К.* Особенности правового регулирования долга субъекта РФ в условиях изменения бюджетного законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.

³¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения: 22.04.2021).