

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-6-18-27
УДК 336.02, 336.3, 336.5(045)
JEL H61, H62, H74, H77

Бюджетные кредиты как инструмент обеспечения устойчивости региональных бюджетов для успешной реализации национальных проектов

М.Л. Васюнина

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Предмет исследования – бюджетные кредиты, значение которых существенно возросло в обеспечении сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. *Цель работы* – оценка действующего механизма предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации для установления перспектив его влияния на бюджетную устойчивость регионов. В статье определено, что активизация процессов бюджетного кредитования регионов – одно из основных направлений государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», от результативности реализации которой зависят перспективы обеспечения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и стимулирования инфраструктурного развития регионов.

В рамках исследования выделены основные тенденции бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации, среди которых активная реструктуризация задолженности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации в пользу казначейских и иных бюджетных кредитов, а также сокращение масштабов рыночного возвратного финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации; снижение стоимости заимствований и соответственно бюджетных расходов на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации; оптимизация параметров долговой нагрузки регионов; трансформация подходов к сбалансированности региональных бюджетов в пользу межбюджетного перераспределения средств, а также привлечения временно свободных средств государственных учреждений и остатков средств на счетах бюджетов.

Ключевые слова: бюджетные кредиты; инвестиционные кредиты; казначейские кредиты; бюджет субъекта Российской Федерации; государственный долг; долговые обязательства; устойчивость бюджета

Для цитирования: Васюнина М.Л. Бюджетные кредиты как инструмент обеспечения устойчивости региональных бюджетов для успешной реализации национальных проектов. *Экономика. Налоги. Право.* 2023;16(6):18-27. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-6-18-27

ORIGINAL PAPER

Budget Credits as a Tool to Ensure the Sustainability of Regional Budgets for the Successful Implementation of National Projects

M.L. Vasyunina

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The subject of the study is budget loans, the importance of which has increased significantly in ensuring the balance of the budgets of the subjects of the Russian Federation. Activation of the processes of budget lending to regions is one of the main directions of the state program of the Russian Federation “Development of federal relations and creation of conditions for effective and responsible management of regional and municipal finances”, on the effectiveness of which the prospects for ensuring the sustainability of the budgets of the subjects of the Russian Federation and stimulating the infrastructural development of the regions depend.

The purpose of the work is to assess the current mechanism for providing budget loans to the subjects of the Russian Federation in order to establish the prospects of its impact on the budgetary stability of the regions.

The study highlights the main trends in budget lending to the subjects of the Russian Federation, including active

© Васюнина М.Л., 2023

restructuring of debt on debt obligations of the subjects of the Russian Federation in favor of treasury and other budget loans, as well as reducing the scale of market repayable financing of budget deficits of the subjects of the Russian Federation; reducing the cost of borrowing and, accordingly, budget expenditures for servicing the public debt of the subjects of the Russian Federation; optimization parameters of the regions' debt burden; transformation of approaches to balancing regional budgets in favor of inter-budgetary redistribution of funds, as well as attraction of temporarily free funds of state institutions and balances of funds on budget accounts.

Keywords: budget loans; investment loans; treasury loans; budget of the subject of the Russian Federation; public debt; debt obligations; budget sustainability

For citation: Vasyunina M.L. Budget credits as a tool to ensure the sustainability of regional budgets for the successful implementation of national projects. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2023;16(6):18-27. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-6-18-27

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях значение бюджетных кредитов в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов существенно возрастает ввиду того, что они выступают в качестве одного из основных источников восполнения временных кассовых разрывов, финансового обеспечения инвестиционных и социально важных программ развития регионов.

Значима роль бюджетного кредитования в реализации мероприятий и достижении показателей национальных проектов. В рамках национального проекта «Жилье и городская среда» бюджетные кредиты (в частности, инвестиционные бюджетные кредиты) являются одним из основных инструментов финансирования капитальных вложений регионов в объекты социальной, инженерной, транспортной, туристической инфраструктуры, оказывающих существенное влияние на преодоление межрегиональной дифференциации регионов.

Необходимость привлечения бюджетных кредитов, равно как иных заимствований, обусловлена тенденцией к неравномерному поступлению доходов при стабильном росте расходов. В 2020 г. с дефицитом были исполнены бюджеты 67% регионов, что выше показателя 2019 г. на 63%; 2022 г. — 56% субъектов Российской Федерации¹. В составе регионов с максимальным объемом дефицита бюджета по итогам 2022 г. находятся Московская, Тюменская, Белгородская, Мурманская, Челябинская области.

За 2022 г. объем государственного долга субъектов Российской Федерации возрос на 12,7%. По итогам исполнения консолидированных бюджетов регионов в 2023 г. выявлено существенное отставание в динамике доходов по сравнению с ростом

расходов в течение января с последующим резким увеличением доходов и соответственно переходом из консолидированного дефицита (в объеме 1003,3 млрд руб. по состоянию на 29.03.2023) в консолидированный профицит (691,1 млрд руб. по состоянию на 01.04.2023). Внутригодовой дисбаланс бюджетов субъектов Российской Федерации повышает результаты кассового исполнения федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов: по данным 2022 г. более 35% бюджетных средств перечислялись в региональные бюджеты в IV квартале, из них около 17% — в декабре текущего финансового года.

С 2020 г. отмечается существенный рост объема привлекаемых регионами бюджетных кредитов (более чем в четыре раза), что обусловлено, во-первых, динамикой дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации; во-вторых, рефинансированием задолженности по коммерческим кредитам путем получения бюджетных кредитов на погашение долговых обязательств перед кредитными организациями; в-третьих, активным привлечением средств возвратного финансирования на инвестиционные цели.

Общим для регионов трендом, независимо от уровня их налогового потенциала и бюджетной обеспеченности, является динамика объема бюджетных кредитов. Отмечается увеличение задолженности по бюджетным кредитам регионов, традиционно не привлекающих данный источник для финансового обеспечения расходных и долговых обязательств. В частности, в период 2018–2022 гг. Москва не имела задолженности по бюджетным кредитам; на 1 января 2023 г. доля бюджетных кредитов в структуре государственного долга Москвы составила более 25%, на 1 июня 2023 г. она превысила 50%. Таким образом, бюджетные кредиты стали основным драйвером роста государственного долга субъектов Российской Федерации.

URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/bca/ke0rrd7mtyvihkmhsjv43bgk5rzw1wc8.pdf>.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Механизм бюджетного кредитования регионов многоканален и предусматривает различные виды кратко- и долгосрочных бюджетных кредитов. В частности:

- 1) казначейские кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета;
- 2) инфраструктурные бюджетные кредиты;
- 3) специальные казначейские кредиты, имеющие инвестиционную направленность;
- 4) кредиты на погашение коммерческой задолженности;
- 5) бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в целях опережающего финансового обеспечения расходных обязательств, связанных с реализацией национальных проектов.

В структуре бюджетных кредитов, предоставленных в 2022 г. Минфином России, 39% составляют бюджетные кредиты на финансовое обеспечение инфраструктурных проектов, получателями которых стали 78 субъектов Российской Федерации; 61% — бюджетные кредиты на погашение обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам кредитных организаций, предоставленные 67 регионам². Исключительным видом бюджетного кредита, предоставлявшегося в 2022 г. Федеральным казначейством, был кредит на пополнение остатков средств на едином счете бюджетов субъектов Российской Федерации (казначейский кредит), доля которого составила около 19% общего объема бюджетных кредитов, предоставлявшихся субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям из федерального бюджета в 2022 г.³

В 2023 г. состав бюджетных кредитов регионам был расширен благодаря специальным казначейским кредитам, предоставляемым Федеральным казначейством за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета, которые выступают дополнительным источником финансового обеспечения проектов инфраструктурного развития субъектов Российской Федерации. Кроме того, в условиях 2023 г. используется вариант бюджетного кредита

на пополнение остатков средств на едином счете бюджетов, в рамках которого предусмотрено:

- возвратное финансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий по достижению целей и результатов государственных программ и национальных проектов, в отношении которых в 2024 г. предусмотрено предоставление целевых межбюджетных трансфертов⁴;
- предоставление денежных средств для возврата переплаты по единому налоговому платежу (в настоящее время прекращено).

Общая характеристика бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации представлена в табл. 1.

Несмотря на различия в назначении бюджетных кредитов, условия предоставления бюджетных средств регионам являются сверхльготными: отсутствуют требования к обеспечению исполнения кредитных обязательств; установлена плата на уровне существенно ниже ставки коммерческого кредитования (в отношении долгосрочных кредитов — 3% при ставке среднесрочного банковского кредитования в 2023 г. не менее 10% и долгосрочного кредитования — 12%); не предусмотрены дополнительные запреты и ограничения для получателей бюджетного кредита (за исключением размещения бюджетных средств на банковских депозитах более одного месяца). Правилами кредитования предусматривается право субъектов Российской Федерации на частичное досрочное погашение обязательств.

Привлекательность бюджетных кредитов, обусловленная неконкурентными условиями кредитования, подкрепляется подходом к оценке установленных ст. 92.1, 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) бюджетных параметров регионов: во-первых, предельного уровня дефицита региональных бюджетов, который может превысить общее ограничение — 15% от объема налоговых и неналоговых доходов — в пределах размера бюджетных ассигнований на реализацию инфраструктурных проектов, финансируемых за счет бюджетных кредитов;

⁴ Межбюджетные трансферты предусматриваются в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта и ремонта объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), приобретения объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность).

² URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/4b3/w5svf50iknpfvrmnjks11n4yhj9xkfuq.pdf>.

³ URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/4b3/w5svf50iknpfvrmnjks11n4yhj9xkfuq.pdf>.

Таблица 1 / Table 1
Характеристика бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации / Characteristics of budget loans for regions

Виды бюджетных кредитов / Types of budget loans	Условия предоставления / Conditions				Иные характеристики / Other features
	Срок / Period	Платность / Payment	Ограничения / Prohibition	Лимит / Limit	
Казначейские кредиты / Treasury loans	Не позднее 30.12; право досрочного погашения	0,1% годовых	Запрет на размещение средств на банковских депозитах на срок более одного	1/12 объема доходов бюджета; лимит устанавливается Минфином России; сумма кредита устанавливается Федеральным казначейством	Право субъектов РФ на неоднократное получение в течение года в пределах лимитов; предоставляются Федеральным казначейством; обеспечение исполнения обязательств не предусматривается; могут предоставляться при наличии просроченной задолженности по обязательствам (денежным) перед РФ
Специальные казначейские кредиты / Special treasury loans	До 2038 г. (на 15 лет); право досрочного погашения; погашение ежегодно равными долями	3% годовых	Запрет на размещение средств на банковских депозитах на срок более одного	В 2023 г. – 315 млрд руб.; лимит устанавливается специальной комиссией	Обеспечение исполнения обязательств не предусматривается; предоставляются Федеральным казначейством; не могут предоставляться при наличии просроченной задолженности по обязательствам (денежным) перед РФ; предоставление в рамках операций по управлению остатками на едином счете федерального бюджета
Инфраструктурные бюджетные кредиты / Infrastructure treasury loans	До 2038 г. (на 15 лет); право досрочного погашения; погашение ежегодно равными долями начиная с третьего года (grace period – 2 года)	3% годовых	-	В 2023 г. – 250 млрд руб.; в 2021 г. – 3,9 млрд руб.	Решение о предоставлении принимается Минфином России; регламентированы формы использования средств кредита; отбор заявок в рамках утвержденных лимитов с учетом соответствия проекта требованиям привлечения внебюджетных источников в объеме не менее величины бюджетного кредита; поступление в консолидированный бюджет региона налоговых и неналоговых доходов от реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов в объеме, превышающим величину бюджетного кредита и расходов на его обслуживание (за 15 лет); конкурсный отбор инфраструктурных и инвестиционных проектов с учетом соотношения внебюджетных источников и объема бюджетного кредита, количества вновь созданных рабочих мест на 1 млн руб. кредита, соотношения объема налоговых и неналоговых доходов от реализации проекта к объему бюджетных средств на погашение и обслуживание долговых обязательств по кредиту; одобрение инфраструктурных проектов специальной комиссией; предоставление кредита при условии принятия комплекса обязательств, в том числе казначейского сопровождения средств кредита, наличия на начало финансового года остатка средств в объеме не менее суммы неиспользованного кредита и др.

Окончание таблицы 1 / Table 1 (continued)

Виды бюджетных кредитов / Types of budget loans	Условия предоставления / Conditions				Иные характеристики / Other features
	Срок / Period	Платность / Payment	Ограничения / Prohibition	Лимит / Limit	
Бюджетные кредиты на опережающее финансовое обеспечение расходов в целях реализации государственных программ РФ (национальных проектов) / Budget loans for government programs	До 30.04.2024	0,1% годовых	Запрет на размещение средств бюджета РФ на депозитах на срок более одного	В 2023 г. – до 180 млрд руб.; лимит устанавливается специальной комиссией; не могут превышать объем межбюджетных трансфертов на софинансирование соответствующих расходов на 2024 г.	Обеспечение исполнения обязательств не предусматривается; не могут предоставляться при наличии просроченной задолженности по обязательствам (денежным) перед РФ; предоставляются Федеральным казначейством; приостановлено до 31.12.2023 действие ограничений в отношении верхнего предела внутреннего государственного долга региона; предоставление в рамках операций по управлению остатками на единый счет федерального бюджета
Бюджетный кредит на частичное погашение дефицита бюджета (погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам субъекта РФ и кредитам кредитных организаций, иностранных банков) / Budget loans for budget deficits	До 2028; ежегодно равными долями	0,1% годовых	Запрет на размещение средств на банковских депозитах на срок более одного месяца	Погашение долговых обязательств по рыночным займам	Обеспечение исполнения обязательств не предусматривается; не может предоставляться при наличии просроченной задолженности по обязательствам (денежным) перед РФ; предоставляется субъектам РФ, у которых бюджетная обеспеченность превышает 1,5; предоставляется Минфином России. Предусмотрены обязательства регионов: утверждение долговой политики; запрет на принятие расходных обязательств, не связанных с выполнением государственных полномочий субъекта РФ; соблюдение нормативов оплаты труда государственных служащих; обязательства по сокращению объема долговых обязательств; соблюдение предельного уровня дефицита бюджетов субъектов РФ; согласование изменений в законе о бюджете субъекта РФ, вызывающих изменение дефицита региональных бюджетов

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

во-вторых, верхнего предела государственного долга субъектов Российской Федерации, который может превышать ограничение — общий объем доходов региональных бюджетов за вычетом безвозмездных поступлений — на величину бюджетных кредитов на финансовое обеспечение инфраструктурных проектов.

Таким образом, бюджетный кредит выступает активным инструментом долговой политики регионов, поддерживающим устойчивость региональных бюджетов в кратко- и долгосрочной перспективах [4; 6]. При этом казначейские кредиты (кредиты на пополнение остатка средств на счетах), а также кредиты на частичное погашение дефицита бюджета являются основным инструментом оперативного регулирования устойчивости бюджетов; иные виды бюджетных кредитов способствуют бюджетной устойчивости регионов через преодоление диспропорций пространственного развития и повышение социально-экономического уровня регионов.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Решения по расширению состава и объемов бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации способствовали формированию следующих тенденций.

Первая тенденция — реструктуризация портфеля долговых обязательств регионов в пользу бюджетных кредитов при незначительном сокращении уровня обязательств по облигационным займам и минимизации привлечения банковских кредитов. Тенденция к увеличению внутреннего государственного долга регионов сопровождается сокращением масштабов рыночного возвратного финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации (табл. 2).

За период 2020–2023 гг. доля бюджетных кредитов в структуре совокупного государственного долга регионов возросла более чем на 30%, превысив 75%, в то время как задолженность по банковским кредитам с начала 2020 г. к 2023 г. снизилась более, чем в десять раз, составив 2%.

Перечень субъектов Российской Федерации, не имеющих задолженности по кредитам кредитных организаций, постепенно расширяется. Так, в их составе на начало 2023 г. находились Ростовская,

Самарская, Мурманская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.

Количество регионов, у которых доля бюджетных кредитов в структуре задолженности превышает 90%, в 2023 г. существенно увеличилось за счет добавления Воронежской, Костромской, Курской, Орловской, Рязанской, Смоленской областей.

Тренд на увеличение доли бюджетных кредитов в портфеле долговых обязательств субъектов Российской Федерации не лишен противоречий.

С одной стороны, в соответствии с приоритетами и целями государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»⁵, а также Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.⁶ процесс постепенного замещения рыночного долга бюджетным кредитом рассматривается как необходимое условие для обеспечения устойчивости портфеля долговых обязательств субъектов Российской Федерации и снижения их долговой нагрузки. С реструктуризацией долговых обязательств в пользу бюджетных кредитов связываются снижение рисков рефинансирования и процентных рисков, а также уменьшение транзакционных издержек, обусловленных заключением контракта на получение банковского кредита в соответствии с нормами законодательства о контрактной системе [1].

С другой стороны, отмечается, что снижение роли субъектов Российской Федерации, выступающих в качестве рыночных заемщиков, служит свидетельством неблагоприятной ситуации на долговом рынке, связанной с высокой стоимостью заимствований [2]. В частности, в Основных направлениях долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.⁷ меры, принимаемые по увеличению доли бюджетных кредитов, рассматривались как

⁵ Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах».

⁷ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/public_debt_arch/internal/policy?id_4=117428-osnovnye_napravleniya_gosudarstvennoi_dolgovoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2017-2019_gg.

**Структура внутреннего государственного долга субъектов Российской Федерации, % /
The structure of of Russian Regional Debt, %**

	01.01.2020	01.06.2020	01.01.2021	01.06.2021	01.01.2022	01.06.2022	01.01.2023	01.06.2023
Государственные ценные бумаги субъектов РФ / Securities of Russian regions	28,2	29,7	31,2	35,5	32,7	32,2	23,5	21,5
Кредиты кредитных организаций / Bank loans	27,6	19,9	23,0	17,7	10,5	7,5	4,6	2,0
Бюджетные кредиты / Budget loans	42,0	48,4	44,3	45,6	55,7	59,3	71,2	75,8
Государственные гарантии / Government guarantee	2,2	2,0	1,5	1,2	1,1	1,0	0,7	0,7

Источник / Source: URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/subdbt?id_85=129701-obem_i_struktura_gosudarstvennogo_dolga_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_dolga_munitsipalnykh_obrazovaniy.

временные действия, имевшие антикризисный характер и подлежащие корректировке в пользу государственных ценных бумаг по мере улучшения ситуации на фондовом рынке. Акцент, сделанный в долговой политике регионов на бюджетные кредиты, обуславливает риски заимствования у единственного кредитора, в том числе в части сдерживания положительной кредитной истории региона, потери опыта эффективного управления долгом [3].

Основным видом бюджетного кредита, непосредственно ориентированного на поддержание устойчивости региональных бюджетов, являются казначейские кредиты (бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на счетах) как инструмент обеспечения ликвидности единого счета бюджета и источник финансирования временных кассовых разрывов.

Казначейскому кредиту отдают приоритет многие субъекты Российской Федерации, что обусловлено сверхльготным уровнем ставки, а также отсутствием роста государственного долга регионов по итогам финансового года. Вместе с тем за период 2014–2022 гг. объем бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета составил 4973,0 млрд руб. с постепенным сокращением объемов кредитования: в 2022 г. объем казначейских кредитов составил 20% от его вели-

чины 2020 г.; значение показателя в 2020 г. — 78% от его величины 2017 г.

Количество выданных Федеральным казначейством бюджетных кредитов на пополнение остатков также постепенно снижается: если в 2017 г. оно равнялось 759 ед., то в 2022 г. — 82 ед. При этом требования к возврату кредитов до окончания финансового года исполняются субъектами Российской Федерации в полном объеме.

В свою очередь бюджетный кредит на частичное финансирование дефицита бюджета занял приоритетные позиции в обеспечении погашения задолженности субъектов Российской Федерации по коммерческим кредитам, выступая, по сути, инструментом рефинансирования «дорогих» долговых обязательств.

Значимость данных кредитов обуславливается возможностями оперативного реагирования на риски кассовых разрывов и неисполнения публичных нормативных и иных приоритетных расходных обязательств.

Особое положение в механизме бюджетного кредитования занимают инфраструктурные бюджетные и специальные казначейские кредиты, привлекаемые в целях финансового обеспечения экономически эффективных и социально значимых региональных проектов, отбираемых на конкурсной

основе. По сути, данные виды бюджетных кредитов встроены в механизм сглаживания различий в уровне инфраструктурного развития регионов, оказывая влияние на их бюджетную устойчивость в перспективе.

На разных этапах развития межбюджетных отношений Российской Федерации на решение данной задачи были ориентированы преимущественно целевые межбюджетные трансферты: в 2000–2010 гг. это были субсидии Федерального фонда регионального развития; позднее — отдельные субсидии на софинансирование расходных обязательств по развитию транспортной, инженерной, туристической и иной инфраструктуры регионов; в настоящее время — субсидии, предусмотренные в рамках государственных программ Российской Федерации, включая единые субсидии на выполнение обязательств по достижению целевых программных показателей.

Введенный в 2021 г. инфраструктурный бюджетный кредит, а с 2023 г. — специальный казначейский кредит представляют собой инструменты межбюджетного перераспределения, сочетающие рыночный подход и обеспечение льготных условий возвратного финансирования ключевых инвестиционных проектов.

Отмечается отсутствие аналогов подобного опыта в российской практике бюджетного регулирования [1]. Вклад данных инструментов в обеспечение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации реализуется через призму снижения рисков, обусловленных диспропорциями в социально-экономическом положении регионов. На период 2021–2025 гг. бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов предусмотрены для 83 регионов в объеме 1 трлн руб. с равномерным распределением ассигнований по финансовым годам. Объем запланированных на 2023 г. специальных казначейских кредитов был увеличен в 1,26 раза.

Вторая тенденция — снижение стоимости заимствований и соответственно бюджетных расходов на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации.

В частности, реструктуризация долговых обязательств и иные меры по оптимизации государственного долга позволят обеспечить сокращение расходов на обслуживание государственного долга по большинству регионов в 2023 и 2024 гг. Отмечаемый в 2022 г. в отдельных регионах (в частности, Хабаровском крае, Московской области, Республике

Татарстан и др.) рост расходов вызван преимущественно низкой базой сравнения: экономией расходов в 2021 г. в связи с рефинансированием задолженности по коммерческим кредитам бюджетными кредитами из федерального бюджета, а также проведенной реструктуризацией задолженности по бюджетным кредитам на пополнение остатков средств на едином счете бюджета. Вместе с тем запланированный рост расходов в 2025 г., будет обусловлен истечением срока погашения бюджетного кредита и необходимостью привлечения коммерческих кредитов.

Вместе с тем сокращение расходов региональных бюджетов на обслуживание государственного долга сопряжено с аналогичной динамикой доходов федерального бюджета за пользование бюджетными средствами. В 2022 г. доходы федерального бюджета за пользование бюджетными кредитами, предоставленными бюджетам публично-правовых образований, составили 51,2 млн руб., что ниже значения показателя 2021 г. более чем на 3%⁸. Очевидная экономия бюджетных средств, достигаемая замещением банковских кредитов, позволяет характеризовать бюджетные кредиты как инструменты ответственной долговой политики регионов.

Третья тенденция — изменение подхода к сбалансированности региональных бюджетов, предусматривающего отдачу приоритета в финансировании дефицита бюджета межбюджетному перераспределению, а также привлечению временно свободных средств государственных учреждений, остатков средств во временном распоряжении получателей средств бюджета на казначейских счетах и средств от управления остатком средств на едином счете бюджета [5]. Рост уровня бюджетных кредитов в структуре источников финансирования дефицита региональных бюджетов свидетельствует об увеличении роли федерального центра в обеспечении сбалансированности, что в свою очередь является проявлением усиления бюджетной централизации.

Укрепляется положение бюджетного кредита в механизме целевой финансовой поддержки регионов, традиционно осуществляемой посредством целевых межбюджетных трансфертов. Стала применяться консолидация среднесрочных бюджетных кредитов и целевых межбюджетных трансфертов, направляемых на финансовое обеспечение одних и тех же расходных обязательств.

⁸ URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/042/g81gbxpoo39ydo5xcgti9ygiu54ufexy.pdf>.

Четвертая тенденция — оптимизация параметров долговой нагрузки субъектов Российской Федерации, что является результирующим проявлением процессов реструктуризации портфеля долговых обязательств и сокращения расходов на обслуживание государственного долга.

Изменилось качество государственного долга регионов в пользу средне- и долгосрочных обязательств инвестиционной направленности, ставших значимым источником финансового обеспечения соответствующих проектов регионального развития.

ВЫВОДЫ

В современных условиях значение бюджетного кредитования в обеспечении устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации существенно возросло, обуславливая:

- сокращение дефицита региональных бюджетов и государственного долга субъектов Российской Федерации до целевых параметров (с одной стороны, как условие, с другой стороны, как результат предоставления заемных средств);
- снижение риска ликвидности рынка заимствований, связанного с невозможностью привлечения банковских кредитов на финансирование дефицита бюджета и погашение государственного долга регионов по причине высокой стоимости либо отказа кредитных организаций в предоставлении заемных средств;
- оптимизацию расходов региональных бюджетов на обслуживание долговых обязательств, что способствует в свою очередь переходу субъектов Российской Федерации в группу регионов со средним (высоким) уровнем долговой устойчивости;
- стимулирование инвестиционных процессов и развития транспортной, социальной и иной инфраструктуры территорий.

Развитие механизма бюджетного кредитования в целях укрепления устойчивости региональных бюджетов происходит благодаря:

1) расширению практики межрегионального («горизонтального») бюджетного кредитования, в том числе в рамках реализации соглашения о сотрудничестве в области реализации инфраструктурных проектов. В настоящее время субъекты Российской Федерации вправе предоставлять бюджетные кредиты иным субъектам Российской Федерации на срок до трех лет;

2) закреплению возможности превышения по итогам исполнения региональных бюджетов предельного уровня дефицита на величину бюджетных ассигнований, обеспечиваемых за счет бюджетных кредитов инвестиционной направленности;

3) нормативной регламентации условий и порядка рефинансирования задолженности по кредитам кредитных организаций за счет бюджетных кредитов;

4) обеспечению прозрачности долговой политики регионов в части бюджетного кредитования, включая публичное размещение информации о долговом портфеле, а также предоставление независимого мнения российских рейтинговых агентств о долговой устойчивости региона.

Кроме того, устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации могут способствовать:

- закрепление обязательств по направлению дополнительных налоговых и неналоговых доходов, в том числе от реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов на досрочное погашение государственного долга региона;
- ограничение права заимствований при наличии остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету.

ACKNOWLEDGEMENT

The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ерошкина Л.А., Антипов В.Ю. Государственная политика бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации: основные результаты и драйверы развития. *Финансы*. 2023;(6):3–14.

2. Шеремета С. В. Анализ региональных финансов России и устойчивость долга регионов. *Вопросы экономики*. 2020;(2):30–58.
3. Алехин Б. И. О бюджетной устойчивости регионов. *Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право»*. 2019;(2):81–101.
4. Киселева Е. Г. Оценка долговой устойчивости бюджетной системы регионов. *Финансы: теория и практика*. 2022;26(3):110–128.
5. Шмиголь Н. С. Современные концептуальные подходы к управлению финансами государственного сектора. *Финансовая жизнь*. 2021;2:52–55.
6. Ткаченко Р. В. Межбюджетный кредит как правовая форма перераспределения финансовых ресурсов в механизме бюджетного регулирования. *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2021;(9):56–70.
7. Понкратов В. В., Бондаренко Н. О. Анализ опыта эмиссии инфраструктурных облигаций для финансирования масштабных инфраструктурных проектов. *Финансовая жизнь*. 2021;(3):77–80.

REFERENCES

1. Eroshkina L. A., Antipov V. Yu. State policy of budget crediting of the subjects of the Russian Federation: main results and drivers of development. *Finansy = Finance*. 2023;(6):3–14. (In Russ.).
2. Sheremeta S. V. Russian regional finances analysis and regional debt sustainability. *Voprosy ekonomiki = Economic issues*. 2020;(2):30–58. (In Russ.).
3. Alekhin B. I. On the sustainability of regional fiscal policy. *Vestnik RGGU. Seriya Ekonomika. Upravlenie. Pravo = RSUH / RGGU Bulletin. Economics. Management. Law Series*. 2019;(2):81–101. (In Russ.).
4. Kiseleva E. G. Debt sustainability assessment of regional budgets. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2022;26(3):110–128. (In Russ.).
5. Shmigol B. S. Modern conceptual approaches to public financial management. *Finansovaya zhizn' = Financial Life*. 2021;2:52–55. (In Russ.).
6. Tkachenko R. V. Interbudgetary credit as a legal form of redistribution of financial resources in the mechanism of budgetary regulation. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina = Courier of Kutafin Moscow State Law University*. 2021;(9):56–70. (In Russ.).
7. Ponkratov V. V., Bondarenko N. O. Analysis of the experience of issuing infrastructure bonds to finance large infrastructure projects. *Finansovaya zhizn' = Financial Life*. 2021;3:77–80. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Маргарита Леонидовна Васюнина — кандидат экономических наук, доцент, руководитель департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия

Margarita L. Vasyunina — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., head of the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-3737-3607>

MVasyunina@fa.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила 14.09.2023; принята к публикации 16.11.2023.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article was received 14.09.2023; accepted for publication 16.11.2023.

The author read and approved the final version of the manuscript.