

БЮДЖЕТНЫЙ КРЕДИТ НА ПОПОЛНЕНИЕ ОСТАТКОВ СРЕДСТВ НА ЕДИНОМ СЧЕТЕ БЮДЖЕТА

Е.В. Покачалова, И.В. Швецова

Саратовская государственная юридическая академия
(Саратов, Россия)

***Резюме.** В данной статье внимание уделяется рассмотрению вопроса о предоставлении бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на едином счете бюджета. На сегодняшний день это один из способов получения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов. Предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на едином счете бюджета является перспективным и эффективным способом финансовой поддержки регионов. Осуществляя финансовую деятельность, публично-правовое образование выступает не как обычный субъект хозяйственной деятельности в рамках гражданско-правовых отношений, а как регулятор финансово-экономических экономических отношений, посредством использования бюджетно-финансовых рычагов. Делается вывод, что основная цель такого регулирования удовлетворение публичного интереса, т.е. не получение прибыли, а устранение дисбаланса в развитии той или иной отрасли экономики.*

***Ключевые слова:** бюджет, бюджетный кредит, государственный долг, публичный кредит, остаток средств на едином счете бюджета.*

DOI 10.24888/2949-3293-2023-2-2-54-60

BUDGET LOAN FOR REPLENISHMENT OF FUNDS BALANCES ON A SINGLE BUDGET ACCOUNT

E.V. Pokachalova, I.V. Shvetsova

Saratov State Law Academy
(Saratov, Russia)

***Abstract:** In this article, attention is paid to the consideration of the issue of granting budget loans to replenish the balances of funds in a single budget account. Today, this is one of the ways for the constituent entities of the Russian Federation to obtain budget loans. The provision of budget loans to replenish the balances of funds on a single budget account is a promising and effective way of financial support for the regions. Carrying out financial activities, public law education acts not as an ordinary subject of economic activity within the framework of civil law relations, but as a regulator of financial and economic relations, through the use of budgetary and financial levers. It is concluded that the main purpose of such regulation is to satisfy the public interest, i.e. Not making a profit, but eliminating the imbalance in the development of a particular sector of the economy.*

***Keywords:** budget, budget credit, public debt, public credit, balance of funds in the unified budget account.*

История появления самого понятия «кредит» связана, прежде всего, с возникновением банков. Дворянские заемные банки, создаваемые согласно указанию императ-

рицы Елизаветы Петровны, были открыты в Москве и Петербурге в 1754 г. и первыми кредитными организациями для частного кредитования [1, с. 58]. Полноценный в современном понимании переход кредитования в России на государственный уровень произошел при Екатерине II, когда был совершен голландский заем в 1779 г. [2, с. 113-114]. Возникновению денежно-кредитной системы государства способствовало появление таких элементов экономических отношений, как финансы и деньги, налог, государственный кредит, бюджет и др. [3, с. 57]. Особую роль для становления кредитной системы государства имели: научные исследования, вошедшие в состав обязательных инструментов, используемых современными государствами, в частности, при осуществлении финансовой деятельности; возникновение государственного кредита (заимствований государства); решение государства отказаться от услуг посредников и самостоятельно осуществлять процесс формирования и управления своими государственными финансами.

Как финансово-правовая категория «публичный кредит» рассматривается целым рядом ученых, например, Грачевой Е.Ю., Карасевой М.В., Петровой Г.В., Покачаловой Е.В., Ткаченко Р.В., Цареградской Ю.К. и др. [4]. Характеризуя государственный кредит как институт финансового права М.М. Прошунин констатирует, что «финансово-правовой институт государственного кредита должен быть разделен на два самостоятельных финансово-правовых института «государственного долга» и собственно «государственного кредита»» [5, с. 6]. Однако в научной литературе достаточно устоявшейся позицией является мнение, что на сегодняшний день в рамках современного российского финансового права публичный кредит следует рассматривать не просто как крупнейший финансово-правовой институт, а как его подотрасль. Это обусловлено тем, что публичный кредит в составе системы современного финансового права как отрасли российского права представляет собой целую совокупность самостоятельных финансово-правовых институтов, что и позволяет характеризовать публичный кредит как новую сформировавшуюся подотрасль финансового права [6, с. 326]. Характеризуя публичный кредит, следует подчеркнуть, что его основная принадлежность относится к публичной отрасли права – финансовому праву.

Согласно бюджетно-правовым нормам, одной из основных форм (видов) публичного кредита выступает бюджетный кредит. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ) при переходе от общих положений к конкретным условиям предоставления бюджетного кредита закрепляются все субъекты, которые могут вступать в кредитные отношения с публично-правовым образованием. Установленный в ст. 93.3 БК РФ порядок предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам содержит перечень вариантов по предоставлению бюджетных кредитов из бюджета одного публично-правового образования другому.

Согласно официальным данным, в связи с заключенным дополнительным соглашением с Минфином России, Саратовская область в 2020 г. была полностью освобождена от погашения долга по бюджетным кредитам. В 2021 – 2024 годах предусмотрено погашение по 5% задолженности, или по 1,25 млрд. руб. ежегодно. В 2020 г. из-за падения доходов для исполнения возросших установленных обязательств привлечен бюджетный кредит под 0,1% годовых. По сравнению с банковскими заимствованиями, годовая экономия на его обслуживание оценивается в 250 млн. руб. В результате данной операции общий объем государственного долга в 2020 г. составил 51,6 млрд. руб. По структуре государственный долг более чем наполовину представлен бюджетными кредитами и банковскими. В отношении банковских кредитов Саратовской области удалось снизить среднюю процентную ставку до 5,9% [7].

Условия предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на едином счете бюджета, а именно: цель и предмет; условия предоставления, срок и дата возврата бюджетного кредита; его сумма; размер платы за использование; ответственность сторон за нарушение условий договора; порядок разрешения споров; права и обязанности сторон – все это закреплено в Постановлении Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальным образованиям)» (в ред. от 13 мая 2021 г.) [8] (далее – Постановление Правительства № 721).

На сегодняшний день бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете бюджета предоставляется субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) в размере, не превышающем одной двенадцатой утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), при условии его возврата не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года.

Это снижает нагрузку по затратам на обслуживание имеющегося государственного долга на бюджеты субъектов РФ, а также позволяет оперативно использовать временно свободные средства федерального бюджета, имеющиеся на его едином счете.

Статья 93.6, регламентирующая понятие и порядок предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средства на едином счете бюджета, внесена в БК РФ Законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» [9].

Модель данного вида бюджетного кредита, введенная первоначально, сохраняется и в настоящее время, ее изменения связаны либо с установлением корреляции с иными бюджетно-правовыми институтами, в которые вносятся изменения, либо с корректировками, обусловленными задачами текущей финансовой политики.

Например, в 2019 г. в БК РФ были внесены изменения в связи с формированием казначейской системы исполнения бюджета, уточнен ряд понятий, в том числе «единого счета бюджета» и «остатка средств» по нему. Эти редакционные правки нашли отражение и в содержании ст. 93.6 БК РФ.

В период с 2015 г. по настоящее время были внесены коррективы в срок предоставления данного бюджетного кредита, что обусловлено как задачами текущей финансовой политики, так и отработкой механизма его предоставления, возврата и взыскания в случае несвоевременного возврата [10].

Резюмируя, необходимо отметить, что введение данного инструмента в практику бюджетной деятельности в Российской Федерации с 2013 г. связывалось с задачей повышения эффективности использования временно свободных средств федерального бюджета за счет формирования правовой основы управления остатками средств на едином счете федерального бюджета.

Узаконение данного типа бюджетного кредита обусловлено задачами обеспечения устойчивого равномерного развития регионов.

Важно заметить, что судебная практика относительно нарушения сроков предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета до настоящего времени еще не сформирована. В электронной системе учета судебных актов, принятых в Российской Федерации, отсутствуют решения по такого рода делам как в период действия законодательства, предусматривающего срок предоставления кредита в 30 – 240 дней, так и в настоящее время. Это связано с установленным порядком, в рамках которого выявление нарушений, связанных с несвоевременностью

и неполнотой возврата бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, и применение мер принуждения, предусмотренных за данные нарушения бюджетным законодательством, отнесено к компетенции Управления Федерального казначейства, обслуживающего исполнение соответствующего регионального бюджета.

Отсутствует судебная практика об оспаривании действий Управления Федерального казначейства по взысканию суммы кредита, платы за него, а также пеней и штрафов, реализуемых на основании Приказа Минфина № 117нс. Не выявлено также и судебной практики по спорам, касающимся применения Федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11].

Таким образом, вопросы координации действий между территориальным органом Федерального казначейства и заемщиком в части учета текущих параметров предоставления бюджетного кредита приобретают первостепенное значение.

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на едином счете бюджета характеризуется следующими особенностями:

1) наличием особого субъектного состава – он предоставляется от имени Российской Федерации (кредитора) территориальными органами Федерального казначейства на основании договора, заключаемого с субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (заемщиком);

2) цели его предоставления – исключительно для пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

3) закреплением особого источника финансирования – предоставляется исключительно за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета;

4) установлением особого способа определения платы за пользование – предполагает взимание платы за пользование по ставке, устанавливаемой раз в год в федеральном законе о федеральном бюджете;

5) закреплением специального порядка обеспечения – предоставляется без дополнительного обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита, уплаты процентов, штрафов и пеней;

6) установлением в БК РФ обязательных условий, касающихся:

– максимального предельного размера бюджетного кредита, доступного для получения субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием): не более 1/12 от утвержденного объема доходов регионального (местного) бюджета без учета межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение;

– возврата кредита – не позднее последнего рабочего дня;

7) установлением запретов, касающихся:

– предоставления указанного кредита при наличии у субъекта Российской Федерации размещенных на банковских депозитах бюджетных средств. Данный запрет устанавливается в целях обеспечения рационального и эффективного использования бюджетных средств;

– реструктуризации задолженности.

Сложившаяся экономическая ситуация привела к тому, что муниципальные образования формируют и принимают местные бюджеты с дефицитом, финансируемым, как правило, за счет бюджетных кредитов и кредитов кредитных организаций. При этом сбалансированность бюджетов и долговая устойчивость субъектов Российской Федерации в значительной степени зависят от сбалансированности бюджетов и долговой устойчивости муниципальных образований, находящихся на их территориях. Бюджетный кредит служит универсальным способом помощи бюджету бюджетной систе-

мы для покрытия дефицита бюджета по льготным условиям. В целом, предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации позволяет повысить устойчивость региональных бюджетов, минимизировать риски неисполнения расходных обязательств, продолжить сокращение доли коммерческой задолженности в общей структуре регионального публичного (государственного) долга.

Литература

1. Грузицкий Ю.Л. Первая банковская реформа в России // Финансы и кредит. 2003. № 11 (125). С. 58.
2. Карпов С.С. История развития государственного кредита в России. Вестник Московского университета МВД России. № 11. 2010. С. 113-114.
3. Вавилов Ю.Я. Государственный кредит - самостоятельная экономическая категория. Финансы и кредит. 2004. № 9 (147). С. 57.
4. Грачева Е.Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6. С. 11; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 1999; Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007; Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2022; Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2016.
5. Прошунин М.М. Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. С. 6.
6. Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 326.
7. Основные итоги деятельности Министерства финансов Саратовской области в 2020 году // Официальный сайт Правительства Саратовской области. URL: www.saratov.gov.ru/gov/news/obshchestvenniki_obsudili_osnovnye_itogi_deyatelnosti_minfina_oblasti_v_2020_godu/?sphrase_id=578523 (дата обращения: 01.10.2022).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 (с изм. и доп. от 27 февраля 2023 г.) «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» // СЗ РФ. 2013. № 3, ст. 4450; 2023. № 10, ст. 1685.
9. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2331; 2021. № 52 (часть I), ст. 8973.
10. См., например: с 2016 г. – до 50 дней (Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 381-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»); с 2018 г. – до 90 дней (Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2018 году»); с 2019 г. – до 180 дней (Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений»); с 2020 г. – до 240 дней и продлен предельный срок его возврата до 15 декабря текущего финансового года (Федеральный

закон от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты»); с 2022 г. – в п. 2 ст. 93.6 БК РФ слова «за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, на срок, не превышающий 240 дней», изъяты, словосочетание «15 декабря» заменено на «последнего рабочего дня» (Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году»).

11. Решение Советского районного суда г. Орла № 12-296/2019 от 26 ноября 2019 г. по делу № 12-296/2019 / «Жалоба Сапожниковой Е.В. на постановление заместителя руководителя Управления Федерального казначейства по Орловской области». URL: www.sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 11.08.2022).

References

1. Gruzitsky Yu.L. The first banking reform in Russia // Finance and Credit. 2003. No. 11 (125). S. 58.
2. Karpov S.S. The history of the development of public credit in Russia. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. No. 11. 2010. P. 113-114.
3. Vavilov Yu.Ya. State credit is an independent economic category. Finance and credit. 2004. No. 9 (147). S. 57.
4. Gracheva E.Yu. To the question of the financial obligations of the state // Bulletin of the University named after O.E. Kutafin (MSUA). 2016. No. 6. P. 11; Karaseva M.V. Financial relationship. M., 1999; Pokachalova E.V. Public debt: theoretical and practical aspects of Russian financial law: dis. ... Dr. jurid. Sciences. Saratov, 2007; Tkachenko R.V. Budgetary regulation in the system of financial support for the innovative development of society: dis. ... Dr. jurid. Sciences. M., 2022; Tsaregradskaya Yu.K. Legal regulation of the state debt of Russia as an institution in the system of financial law: author. dis. ... dr. legal Sciences. Moscow, 2016.
5. Proshunin M.M. Financial and legal issues of public debt management of the Russian Federation: author. dis. ... cand. legal Sciences. Moscow, 2003, p. 6.
6. Pokachalova E.V. Public debt: theoretical and practical aspects of Russian financial law: dis. ... Dr. jurid. Sciences. Saratov, 2007, p. 326.
7. The main results of the activities of the Ministry of Finance of the Saratov region in 2020 // Official website of the Government of the Saratov region. URL: www.saratov.gov.ru/gov/news/obshchestvenniki_obsudili_osnovnye_itogi_deyatelnosti_minfina_oblasti_v_2020_godu/?sphrase_id=578523 (date of access: 01.10.2022).
8. Decree of the Government of the Russian Federation of August 20, 2013 No. 721 (as amended and supplemented on February 27, 2023) “On approval of the Rules for granting budget loans to replenish balances in the accounts of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation (local budgets)” // SZ RF. 2013. No. 3, art. 4450; 2023. No. 10, art. 1685.
9. Federal Law of May 7, 2013 No. 104-FZ (as amended and supplemented on December 21, 2021) “On Amending the Budget Code of the Russian Federation and Certain

Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Improvement of the Budget Process” // SZ RF. 2013. No. 19, art. 2331; 2021. No. 52 (part I), art. 8973.

10. See, for example: from 2016 – up to 50 days (Federal Law of December 14, 2015 No. 381-FZ “On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation”); from 2018 - up to 90 days (Federal Law of November 14, 2017 No. 315-FZ "On Amending the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation and Establishing Features of the Federal Budget Execution in 2018"); from 2019 - up to 180 days (Federal Law of August 2, 2019 No. 307-FZ "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation in order to improve interbudgetary relations"); from 2020 to 240 days and the deadline for its return has been extended until December 15 of the current financial year (Federal Law of December 8, 2020 No. 423-FZ “On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts”); from 2022 - in paragraph 2 of Art. 93.6 of the Budget Code of the Russian Federation, the words “with the exception of subsidies, subventions and other interbudgetary transfers for a designated purpose for a period not exceeding 240 days” are removed, the phrase “December 15” is replaced by “the last business day” (Federal Law of November 21, 2022 No. 448-FZ “On Amending the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation, Suspension of certain provisions of the Budget Code of the Russian Federation, invalidating certain provisions of legislative acts of the Russian Federation and establishing specifics for the execution of budgets of the budgetary system of the Russian Federation in 2023).

11. Decision of the Sovetsky District Court of Orel No. 12-296/2019 dated November 26, 2019 in case No. 12-296/2019 / “Complaint of Sapozhnikova E.V. on the decision of the Deputy Head of the Office of the Federal Treasury for the Oryol Region. URL: www.sudact.ru/regular/doc/ (date of access: 08/11/2022).