

УДК 336.13

В. Ю. Антипов

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, Россия, e-mail: antipov.vlad2012@yandex.ru

БЮДЖЕТНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ И СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАКТИКИ

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетный кредит, межбюджетное регулирование, стимулирующая функция, государственные финансы, «мягкие» бюджетные ограничения, инфраструктурное развитие, бюджетный федерализм.

В статье проводится анализ теоретических подходов к исследованию содержания бюджетного кредитования, а также обосновывается роль бюджетного кредитования как ключевого инструмента для усиления стимулирующей функции межбюджетных отношений. На основе анализа дискуссионных подходов к определению сущности бюджетного кредитования автором предлагается его комплексное определение, раскрывающее двойственную природу данного инструмента межбюджетного регулирования. Прослежена эволюция бюджетного кредитования в России от решения краткосрочных проблем обеспечения ликвидности бюджетов бюджетной системы государства до инструмента долгосрочного инвестиционного и инфраструктурного развития. Выявлены и охарактеризованы основные модели кредитования публично-правовых образований в российской и зарубежной практике. Сформулированы направления развития бюджетного кредитования в России, нацеленные на максимизацию стимулирующего эффекта в системе межбюджетных отношений и минимизацию фискальных рисков.

V. Yu. Antipov

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia,
e-mail: antipov.vlad2012@yandex.ru

BUDGETARY CREDITING IN THE MODERN SYSTEM OF INTERBUDGETARY FISCAL RELATIONS: A THEORETICAL RETHINKING AND A COMPARATIVE ANALYSIS OF PRACTICE

Keywords: interbudgetary relations, budget credit, interbudgetary regulation, incentive function, public finances, soft budget constraints, infrastructure development, fiscal federalism.

This article analyzes theoretical approaches to studying the content of budgetary lending and substantiates its role as a key instrument for strengthening the incentive function of interbudgetary relations. Based on an analysis of controversial approaches to defining the essence of budget lending, the author proposes a comprehensive definition that reveals the dual nature of this interbudgetary regulation instrument. The author traces the evolution of budget lending in Russia, from addressing short-term liquidity issues in the state budget system to becoming a tool for long-term investment and infrastructure development. The main lending models for public entities in Russian and international practice are identified and characterized. Directions for the development of budget lending in Russia are formulated, aimed at maximizing the incentive effect in the system of interbudgetary relations and minimizing fiscal risks.

Введение

Актуальность исследования сущности и роли бюджетного кредитования в современной системе межбюджетных отношений обусловлена наличием системных вызовов в их организации и функционировании в Российской Федерации. Реализация межбюджетных отношений осуществляется

в условиях значительных диспропорций как в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, так и в целом пространственного и социально-экономического развития. При этом для межбюджетного регулирования, осуществляемого федеральным уровнем власти, характерно использование инструментов, направленных

ных преимущественно на реализацию выравнивающей функции межбюджетных отношений.

Несмотря на подтверждённую результативность системы межбюджетного выравнивания в части сокращения межрегиональных диспропорций, о чём свидетельствуют данные Счётной палаты Российской Федерации о стабильной динамике коэффициента Джини после распределения трансфертов [1], её функциональные ограничения остаются существенными.

Действующие инструменты межбюджетного регулирования, в особенности дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и субсидии, успешно решают задачу горизонтального бюджетного выравнивания, но не содержат действенных стимулов для наращивания собственного бюджетного потенциала субъектов Российской Федерации. Так, сохраняется фундаментальный дисбаланс между выравнивающей и стимулирующей функциями межбюджетных отношений, когда финансовая поддержка обеспечивает текущую сбалансированность бюджетов, но не формирует у органов власти регионов достаточной мотивации для долгосрочного повышения бюджетной автономии, наращивания темпов экономического роста и в целом для повышения качества управления публичными финансами. Данное противоречие актуализирует необходимость целевого реформирования инструментария межбюджетного регулирования, в том числе за счёт развития возвратной формы финансовой помощи, ориентированной на реализацию инвестиционных проектов с высокой фискальной отдачей.

В настоящее время в системе межбюджетных отношений кредитные ресурсы рассматриваются в качестве источника обеспечения сбалансированности бюджетов. Особую научную и практическую значимость с учетом указанного фактора приобретает теоретическое переосмысление роли бюджетного кредитования как стимулирующего инструмента межбюджетного регулирования.

В отличие от безвозмездных форм финансовой поддержки, возвратный и платный характер бюджетных кредитов объективно создает предпосылки для формирования более ответственной финансовой политики регионов. Однако для раскрытия этого потенциала требуется как внедрение

дифференцированных подходов к применению всего инструментария межбюджетного регулирования, так и совершенствование системы межбюджетных отношений на основе новых принципов, отражающих их предназначение с точки зрения реализации фискального стимула для сбалансированного пространственного развития. Таким образом, **целью исследования** является анализ теоретико-методологических основ развития бюджетного кредитования как ключевого инструмента межбюджетного регулирования, направленного на реализацию стимулирующей функции межбюджетных отношений.

Материалы и методы исследования

Теоретико-методологическую основу работы составляют фундаментальные и прикладные работы отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, бюджетного федерализма и межбюджетного регулирования. В процессе исследования были использованы нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных государств, а также аналитические материалы Счётной палаты Российской Федерации, Минфина России и международных финансовых организаций.

Методологический аппарат исследования включает сравнительный анализ, историко-экономический анализ, методы системного и структурно-функционального анализа, а также методологию обобщения эмпирических данных.

Результаты исследования и их обсуждение

В современной финансовой науке сохраняется дискуссионный характер определения сущности и границ бюджетного кредитования как с точки зрения государственного кредитования, так и в системе межбюджетных отношений. Как отмечает Бобринев Р.В., государственный кредит представляет собой самостоятельную экономическую категорию, где государство выступает в активной (заемщик) и пассивной (гарант) ролях [2], при этом роль кредитора (предоставление бюджетных кредитов публично-правовым образованиям и иным субъектам экономической деятельности), им не рассматривается. Эта позиция оспаривается другими исследователями. Так, Абрамова М.А., Александрова Л.С. и другие авторы рассматривают государственный

кредит как форму кредита, где государство может выступать как кредитором, так и заемщиком, при этом исходя из анализа его содержания бюджетное кредитование допускается внутри бюджетной системы или внутри государства.

Значительная дискуссия разворачивается вокруг соотношения бюджетного кредитования и государственного кредита. Как показывает проведенный анализ, в научной литературе отсутствует единый подход к классификации форм государственного кредита, что создает методологические трудности в определении границ бюджетного кредитования. Ложечко А.С. утверждает, что государственный кредит не следует рассматривать как отдельный элемент финансовой системы государства, поскольку он учитывается в составе источников финансирования дефицита бюджета, а само понятие является составной частью бюджетного кредитования [3]. Альтернативную позицию занимает Ульянецкий М.М., который под государственным кредитом понимает отношения по поводу движения ссужаемых любым бюджетом бюджетной системы государства финансовых ресурсов на условиях возвратности, обеспеченности, срочности и платности, отдельно выделяя в качестве формы государственного долга «кредит государству» [4], то есть публично-правовым образованиям внутри государства.

Вавилов Ю.Я. рассматривает бюджетное кредитование как форму государственного кредита, в которой бюджет одного уровня выступает заемщиком по отношению к бюджету другого уровня [5]. В развитие этой позиции Родионова В.М. и Гончаренко Л.И. определяют государственный кредит как самостоятельную экономическую категорию, выражающую отношения по вторичному распределению части валового внутреннего продукта и национально-богатства страны [6].

Несмотря на возвратную и платную природу, присущую кредитным отношениям, бюджетные кредиты выполняют существенные функции в системе межбюджетных отношений, выходящие за рамки простого восполнения временного дефицита ликвидности. При этом стоит отметить, что бюджетные кредиты в российском законодательстве рассматриваются в качестве источника покрытия дефицита бюджета [7] несмотря на то, что заимствования, например, для осуществления капитальных

вложений и реализации проектов, могут осуществляться и при исполнении бюджета с профицитом.

Осуществленный анализ теории государственного кредита и, по нашему мнению, бюджетного кредитования в качестве его составного элемента, позволяет утверждать, что в исследованиях теории кредита сохраняется дискуссионный характер определения роли государства в целом и публично-правовых образований в частности в кредитных отношениях. Кроме того, в недостаточной степени рассматривается роль бюджетного кредитования в системе межбюджетных отношений. Указанное отражает наличие теоретико-методологического противоречия. С одной стороны, в работах ряда исследователей доминирует подход к бюджетному кредитованию как к сугубо фискальному инструменту, направленному преимущественно на покрытие дефицита бюджета. При этом, с другой стороны, современная практика межбюджетного регулирования в Российской Федерации демонстрирует трансформацию функционального назначения бюджетных кредитов в сторону инструмента целенаправленного воздействия на стратегическое развитие территорий [8,9].

Отмеченное обуславливает необходимость более глубокого анализа бюджетного кредитования именно через призму его двойственной природы: как элемента государственного кредита и одновременно как инструмента межбюджетного регулирования, исследуемого на основе комплексного подхода к определению содержания межбюджетных отношений [10]. При этом определение сущности бюджетного кредитования должно интегрировать его кредитную природу с регуляторным потенциалом в системе межбюджетных отношений, отмечаемым Ткаченко Р.В. и Макашиной О.В. [8,11].

В этой связи предлагается следующее авторское определение бюджетного кредитования как комплексного инструмента в системе межбюджетных отношений. Бюджетное кредитование – это форма финансовых взаимоотношений между уровнями бюджетной системы государства, при которой средства предоставляются из вышестоящего бюджета нижестоящему на условиях возвратности, срочности и платности, направленная как на решение текущих задач бюджетного процесса (покрытие временных кассовых разрывов, дефицита бюджета),

так и на достижение стратегических целей бюджетной политики (стимулирование социально-экономического развития территорий и роста доходного потенциала бюджета, источник финансирования инвестиционных и инфраструктурных проектов).

Представленное определение бюджетного кредитования позволяет интегрировать все его сущностные характеристики как с точки зрения теории кредита, так и его содержание в системе межбюджетных отношений. В частности, это кредитная природа, а именно возвратность, срочность, платность, фискальная составляющая (инструмент бюджетного регулирования), стимулирующая функция (механизм повышения бюджетного потенциала) и инвестиционная направленность (источник финансирования инфраструктурного развития).

Сформулированное авторское определение бюджетного кредитования позволяет выявить его системообразующие характеристики в системе межбюджетных отношений, поскольку если определение устанавливает концептуальные рамки явления, то анализ сущностных характеристик раскрывает механизм его функционирования и направления развития в качестве инструмента межбюджетного регулирования.

В этой связи представляется обоснованным систематизация ключевых сущностных характеристик бюджетного кредитования, которые детерминируют его особое положение в системе финансовых взаимоотношений между публично-правовыми образованиями. Как отмечает Ткаченко Р.В., бюджетные кредиты относятся к вторичным методам бюджетного регулирования [8], что подчеркивает их вспомогательный, но стратегически важный характер в обеспечении финансовой устойчивости субнациональных бюджетов.

Ключевыми сущностными характеристиками бюджетного кредитования в системе межбюджетных отношений являются следующие. Во-первых, это двойственная бюджетная природа, которая сочетает черты кредитного инструмента (возвратность, платность, срочность) и инструмента межбюджетного регулирования (перераспределительный характер, целевая направленность). Во-вторых, бюджетные кредиты позволяют выполнять распределительную, стабилизационную и стимулирующую функции межбюджетных отношений, что отличает их от классических форм кредита

и межбюджетных трансфертов [10] и отражают их многофункциональность.

Кроме того, бюджетные кредиты обладают целевой ориентацией, в отличие от безвозвратных нецелевых межбюджетных трансфертов, и предполагают как решение краткосрочных задач (покрытие кассовых разрывов), так и стратегические цели (повышение налогового потенциала и бюджетной обеспеченности, пространственное развитие) в качестве инструмента реализации бюджетной политики. При этом бюджетное кредитование может иметь дифференцированный характер условий предоставления (сроки, процентные ставки обслуживания) в зависимости от типа решаемых задач и категории получателя [7], а также обладает стимулирующим потенциалом. При этом возвратный характер бюджетных кредитов создает предпосылки для более ответственного использования публично-правовыми образованиями бюджетных средств по сравнению с безвозвратными формами финансовой помощи.

Анализ функциональных возможностей бюджетного кредитования позволяет рассматривать его в качестве инструмента межбюджетного регулирования, направленного на реализацию нескольких ключевых аспектов. В их числе — внедрение в систему межбюджетных отношений дифференцированного подхода к финансовой поддержке субъектов Российской Федерации с использованием их возвратных и безвозвратных форм. Наряду с этим, данный инструмент служит созданию стимулов в целях наращивания бюджетного потенциала территорий, сбалансированного пространственного развития. Кроме того, бюджетное кредитование может использоваться как средство, позволяющее сочетать баланс и устанавливать взаимосвязи между выравнивающей и стимулирующей функциями межбюджетных отношений.

Наконец, бюджетное кредитование выступает ключевым инструментом практической реализации новых принципов межбюджетных отношений, а именно асимметрии и дифференциации, стимулирования социально-экономического развития территорий и оптимального сочетания элементов бюджетного и конкурентного федерализма [10]. Указанный подход к рассмотрению содержания бюджетного кредитования соответствует логике предыдущего исследования, где подчеркивалась необходимость

перехода от унифицированных механизмов межбюджетного регулирования к адресным инструментам, учитывающим специфику регионального развития.

Бюджетное кредитование является оптимальным механизмом реализации принципа асимметрии и дифференциации, поскольку позволяет осуществлять дифференцированный подход к финансовой поддержке территорий с учетом их типологических особенностей. Данный принцип предполагает наличие наравне с едиными формализованными инструментами межбюджетного регулирования отдельных инструментов, позволяющих повысить доступность территорий к бюджетным ресурсам в целом. Бюджетные кредиты, в отличие от унифицированных трансфертов, могут предоставляться на различных условиях (сроки, процентные ставки, объемы) в зависимости от бюджетной обеспеченности, долговой нагрузки и инвестиционного потенциала конкретного региона.

Возвратный характер бюджетных кредитов создает действенные стимулы для органов власти субнационального уровня к повышению эффективности управления публичными финансами и направлен на реализацию принципа стимулирования социально-экономического развития территорий. Как отмечает Васюнина М.Л., бюджетные кредиты выступают инструментом обеспечения устойчивости региональных бюджетов для успешной реализации национальных проектов [9]. В отличие от трансфертов, необходимость возврата заемных средств мотивирует регионы к развитию собственной доходной базы и реализации экономически эффективных проектов.

Влияние бюджетного кредитования на реализацию принципа оптимального сочетания элементов бюджетного и конкурентного федерализма обусловлено тем, что бюджетные кредиты, с одной стороны, обеспечивают финансовую поддержку территорий (элемент бюджетного федерализма), с другой – создают условия для конкуренции регионов за доступ к кредитным ресурсам с учетом их предоставления на основе критериев, включающих качество бюджетного управления и инвестиционную привлекательность проектов (элемент конкурентного федерализма).

Особое значение приобретает трансформация бюджетного кредитования в инструмент инфраструктурного развития, который

как позволяет перераспределять финансовые ресурсы и оказывать влияние на долгосрочное повышение доходного потенциала бюджетов, так и направлено на реализацию принципа стимулирования социально-экономического развития территорий через создание условий для устойчивого развития субнационального уровня.

Таким образом, бюджетное кредитование выступает системообразующим элементом современной модели межбюджетных отношений, обеспечивающим практическую реализацию указанных ранее принципов межбюджетных отношений через создание гибкой и адресной формы финансовой поддержки, сочетающей фискальную помощь и экономические стимулы для развития регионов.

Проведенное теоретическое исследование сущности бюджетного кредитования в системе межбюджетных отношений создает необходимую методологическую основу для перехода к анализу практических аспектов его применения в условиях современной российской бюджетной системы. Анализ развития института бюджетного кредитования в Российской Федерации позволяет выделить несколько качественных этапов его трансформации, отражающих изменение подходов к межбюджетному регулированию.

Первый этап (до 2005 года) характеризовался смешанной правовой регламентацией, когда наряду с бюджетными кредитами существовал институт бюджетной ссуды, для которой было характерна возвратная, безвозмездная или возмездная основа, предоставлявшаяся в пределах финансового года (на срок не более шести месяцев) [7]. В этот период доминировала их краткосрочная направленность на покрытие временных кассовых разрывов.

Второй этап (2005–2021 годы) ознаменовался консолидацией правоотношений в рамках бюджетного кредита. В указанный период сохранялась тенденция к использованию бюджетных кредитов в качестве источника финансирования дефицита бюджета, возникающего вследствие недостатка собственной доходной базы. В частности, практика бюджетного кредитования регионов была представлена как отдельными целевыми бюджетными кредитами на развитие монопрофильных муниципальных образований, реконструкцию (модернизацию) автомобильных дорог, организацию круп-

ных спортивных мероприятий и на частичное покрытие дефицита бюджета, которые были реструктурированы в полном объеме, так и бюджетными кредитами на погашение «рыночных» долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По нашему мнению, такое использование возвратных ресурсов не способствовало повышению заинтересованности субфедерального уровня в наращивании собственных доходов, а лишь решению конкретных задач текущего характера.

Третий этап (с 2021 года – по настоящее время) характеризуется качественным изменением парадигмы бюджетного кредитования с внедрением в практику бюджетных кредитов, предоставляемых в целях финансирования реализации регионами инфраструктурных проектов и мероприятий в форме инфраструктурных бюджетных кредитов, специальных казначейских кредитов и казначейских инфраструктурных кредитов [10]. С этого момента происходит трансформация бюджетного кредитования как в инструмент стимулирования пространственного развития государства, так и источником финансирования реализации проектов для выравнивания уровня инфраструктурного развития регионов. При этом, как отмечают Ерошкина Л.А. и Антипов В.Ю. [12], федеральные органы власти целенаправленно трансформируют бюджетное кредитование для целей долгосрочных капитальных вложений в самокупаемый инструмент инфраструктурного развития, направленного на обеспечение, прежде всего, прироста налогооблагаемой базы и стимулов для инвестиционного развития.

Эволюция бюджетного кредитования в России демонстрирует переход от решения краткосрочных задач ликвидности субфедеральных бюджетов к реализации стратегических целей пространственного развития, что отражает общую тенденцию совершенствования инструментария межбюджетного регулирования. Анализ практики бюджетного кредитования в Российской Федерации позволяет выявить дихотомию между его потенциальными преимуществами и реальными рисками реализации.

Низкие процентные ставки, а также возможность реструктуризации долгов и их списания, снижает стимулы к проведению рациональной и ответственной бюджетной политики и в целом к снижению финансовой дисциплины, что обуславливает риск

формирования «мягких» бюджетных ограничений [13]. Особую значимость данная проблема приобретает в контексте активного использования в 2015-2021 годах в России инструментов реструктуризации и рефинансирования долговых обязательств регионов по бюджетным кредитам, а, начиная с 2025 года, – масштабное списание двух третей долгов регионов по отдельным бюджетным кредитам [12,14]. Указанное, в свою очередь, может привести к риску нивелирования стимулирующего эффекта фискальных инструментов, в частности к деформации стимулирующей функции бюджетного кредитования и воспроизводству иждивенческих моделей поведения органов публичного управления субфедерального уровня.

Вместе с тем, несмотря на наличие фискальных рисков при использовании бюджетного кредитования, преимущественно связанных с его бюджетно-правовой природой, использование бюджетных кредитов в качестве инструмента межбюджетного регулирования имеет ряд преимуществ, описанных ранее. Это, прежде всего, повышение ответственности участников бюджетного процесса в вопросах планирования использования и своевременного возврата кредитных средств, в отличие от безвозвратной финансовой помощи в форме межбюджетных трансфертов, а также стимулирование бюджетной дисциплины. При этом целевой характер отдельных бюджетных кредитов позволяет осуществлять мониторинг и оценку результативности использования средств, а также иметь значимую роль в выравнивании уровня инфраструктурного развития регионов и повышении бюджетного потенциала в целом.

Таким образом, эффективность бюджетного кредитования как инструмента межбюджетного регулирования в России определяется балансом между его потенциальными преимуществами в части повышения ответственности и целевой ориентации, и рисками, связанными с формированием «мягких» бюджетных ограничений и нивелированием стимулирующего эффекта.

Проведенный сравнительный анализ зарубежной практики кредитования публично-правовых образований, представленный в таблице, позволил выявить три базовые модели кредитования, каждая из которых обладает специфическими институциональными и функциональными характеристиками.

Сравнение моделей кредитования публично-правовых образований

Критерий	Российская модель	Постсоветская модель	Англосаксонская модель	Континентальная модель
Степень централизации	Высокая	Высокая	Низкая	Умеренная
Цели кредитования	Покрывание кассовых разрывов; Инфраструктурное развитие; Покрывание дефицита бюджета (субфедеральный уровень)	Покрывание кассовых разрывов; Ограниченное инвестиционное финансирование; Покрывание дефицита бюджета	Капитальные вложения; Реализация федеральных программ	Капитальные вложения; Инфраструктурное развитие; Стимулирование отраслей экономики
Условия кредитования	Льготные ставки (0,1-3%); Возможность реструктуризации и списания; Дифференцированные сроки	Рыночные/льготные ставки; Краткосрочность и (или) ограниченные сроки в отношении инвестиционного финансирования	Рыночные условия; Жесткие требования к заемщикам; Отсутствие прямого бюджетного кредитования	Льготные ставки; Долгосрочный характер; Преимущественно проектное финансирование
Источники средств	Федеральный бюджет; Вышестоящие бюджеты бюджетной системы	Центральный бюджет	Финансовые рынки; Специализированные фонды; Частные инвесторы	Финансовые рынки; Государственное финансирование; Международные организации
Институциональное обеспечение	Минфин России; Федеральное казначейство; Региональные министерства финансов	Министерства финансов; Казначейские системы; Правительственные комитеты	Федеральные агентства; Государственные и частные фонды и банки развития	Банки развития; Инвестиционные фонды; Институты развития
Стимулирующий эффект	Умеренный в части инвестиционных целей, но имеет ограничения из-за наличия «мягких» бюджетных ограничений	Умеренный в части инвестиционных целей	Высокий вследствие наличия рыночной дисциплины	Высокий из-за применения проектного подхода
Риски для бюджетной системы	Накопление субфедерального долга Реструктуризация и списание; Снижение финансовой дисциплины	Долговая нагрузка; Ограниченность ресурсов	Рыночные колебания; Риск рефинансирования	Кредитные и проектные риски
Прозрачность и подотчетность	Умеренная из-за административных решений	Умеренная из-за административных решений	Высокая из-за рыночного контроля	Высокая из-за профессионального управления
Гибкость инструмента	Высокая в условиях централизации	Умеренная	Высокая из-за разнообразия инструментов	Специализированная под проекты

Источник: составлено автором с учетом [7,9-12, 15-18]

Постсоветская модель характеризуется сохранением элементов централизованного бюджетного кредитования, которое рассматривается, в большей степени, с точки зрения инструмента покрытия текущих дефицитов бюджетов, связанных с наличием кассовых разрывов. Для данной модели свойственно преобладание краткосрочных бюджетных ссуд (Республика Армения) и кредитов (Республика Беларусь) со сроком погашения до конца финансового года, ограниченное использование кредитования для инвестиционных целей (только для местных бюджетов в Беларуси с предельным сроком до 5 лет) [15,16], а также сохранение вертикальной интеграции в рамках бюджетной системы.

Англосаксонская модель (США, Великобритания) основана на принципах рыночного финансирования и отсутствия прямого межбюджетного кредитования. В частности, в бюджетном законодательстве США отсутствует упоминание о возможности осуществления субнациональным уровнем заимствований из вышестоящих бюджетов [17]. При этом для модели характерно привлечение заемных ресурсов через выпуск облигаций социального и инфраструктурного характера, наличие специализированных кредитных механизмов (например, Public Works Loan Board в Великобритании), а также в целом ориентация на рыночные принципы заимствования.

Континентальная модель (Германия, Франция, Бразилия, Китай) сочетает элементы бюджетного федерализма с развитой системой банков и институтов развития. Для этой модели характерно использование механизмов перераспределения финансовых ресурсов вне бюджетной системы в целях финансирования капитальных расходов и инфраструктурных проектов, в том числе в форме создания специализированных кредитных организаций с государственным участием (KfW в Германии, BNDES в Бразилии, CDB в Китае).

Особого внимания заслуживает французский институт (банк) развития Agence France Locale (AFL), который создан субнациональными органами власти за счет привлечения средств на рынке облигаций в целях предоставления кредитных ресурсов для финансирования учредителями данного банка капитальных расходов [18].

Выявленная типология кредитования публично-правовых образований в иссле-

дованных зарубежных странах позволяет утверждать, что выбор модели кредитования определяется уровнем бюджетной централизации, развитием финансовых рынков и историческими традициями бюджетного федерализма в каждом конкретном государстве. В частности, российская модель характеризуется высокой централизацией через федеральный бюджет, тогда как в большинстве рассмотренных зарубежных стран преобладают децентрализованные механизмы за рамками бюджетной системы, но с возможностью государственного участия.

Особенность сложившейся зарубежной практики кредитования обуславливается также и уровнем использования финансовых рынков для привлечения заемного финансирования. Западные страны активно используют финансовые рынки для субнациональных заимствований, поскольку международные финансовые организации рассматривают государственный долг как нормальное состояние современного этапа экономического развития.

В отношении условий привлечения заемных ресурсов и институциональной структуры отмечается, что в России сохраняются льготные условия с рисками «мягких» бюджетных ограничений, тогда как международная практика ориентирована на рыночные принципы посредством создания и функционирования специализированных институтов развития.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать ряд ключевых выводов о сущности, месте и роли бюджетного кредитования в современной системе межбюджетных отношений.

Теоретическое переосмысление категории «бюджетный кредит» позволило установить его двойственную природу. С одной стороны, он является элементом государственного кредита, обладающим классическими атрибутами кредита. С другой стороны, бюджетный кредит выступает инструментом межбюджетного регулирования, выполняющим не только классические функции межбюджетных отношений, но и стимулирующую функцию. Предложенное определение бюджетного кредитования, интегрирующее данные характеристики, даёт основания рассматривать его в качестве комплексного инструмента, направленного как на решение текущих задач бюджетного

процесса, так и на достижение стратегических целей пространственного развития.

Эмпирический анализ эволюции бюджетного кредитования в Российской Федерации демонстрирует качественную трансформацию его функционального назначения. Если изначально оно использовалось преимущественно для покрытия кассовых разрывов и дефицита бюджета и для решения отдельных приоритетных задач, то на современном этапе, начиная с 2021 года, происходит его переход в статус ключевого инструмента инфраструктурного развития. Данная трансформация свидетельствует о смене парадигмы межбюджетного регулирования в сторону усиления стимулирующего начала.

При этом сравнительный анализ зарубежных моделей кредитования публично-правовых образований выявил специфику централизованной российской модели, характеризующейся высокой ролью федерального бюджета, льготными условиями и значительными административными преференциями. В отличие от децентрализованных рыночных механизмов, преобладающих в большинстве развитых стран, российская практика сталкивается с системным риском формирования «мягких» бюджетных ограничений, обусловленным возможностями реструктуризации и списания задолженности по бюджетным кредитам. Именно данное противоречие между декларируемым стимулирующим потенциалом и институциональными практиками, нивелирующими ответственность заемщика, представляет особую значимость и ключевой вызов развития инструмента бюджетного кредитования в России.

Бюджетное кредитование, пройдя путь от сугубо фискального инструмента до элемента стратегического планирования, обладает значительным, но не до конца раскрытым потенциалом для практической реализации принципов асимметрии, дифференциации и стимулирования в межбюджетных отношениях.

Проведенный анализ позволяет сформулировать ключевые направления развития бюджетного кредитования в системе межбюджетных отношений Российской Федерации, в частности:

1) дифференциация условий предоставления бюджетных кредитов и установление взаимосвязи с иными инструментами межбюджетного регулирования в зависимости от типа решаемых задач, бюджетной обе-

спеченности региона и качества управления публичными финансами, которая позволит сократить встречные финансовые потоки и повысить эффективность межбюджетных отношений регулирования;

2) развитие проектного подхода к бюджетному кредитованию, предусматривающий совершенствование оценки фискальной отдачи инвестиционных проектов и развитие системы мониторинга достижения целевых показателей;

3) создание системы стимулов для ответственного заимствования с целью минимизации рисков «мягких» бюджетных ограничений, а именно установление взаимосвязи между условиями кредитования и качеством финансового управления, разработка механизма постепенного ужесточения условий при повторных обращениях за реструктуризацией задолженности, а также внедрение системы оценки результативности и эффективности использования бюджетных кредитов;

4) постепенная интеграция с институтами развития (например, ВЭБ.РФ), что позволит перенести часть функций за границы бюджетной системы, сочетать преимущества бюджетной поддержки с рыночными принципами финансирования, привлекать дополнительных инвесторов для софинансирования проектов и повысить профессиональный уровень оценки инвестиционных проектов.

Предложенные перспективные направления развития бюджетного кредитования позволят не только повысить отдачу от бюджетных инвестиций, но и оптимизировать систему межбюджетных отношений в целом. Развитие бюджетного кредитования в системе межбюджетных отношений будет способствовать трансформации бюджетных кредитов из инструмента краткосрочной бюджетной сбалансированности в эффективный механизм стимулирования устойчивого социально-экономического развития территорий.

Полагаем, что наибольшие бюджетные и социально-экономические эффекты от применения механизма бюджетного кредитования инфраструктурного и инвестиционного развития регионов могут быть достигнуты при условии его оптимального сочетания с другими инструментами межбюджетного регулирования, в частности с целевыми и безусловными межбюджетными трансфертами.

Библиографический список

1. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» // Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/0b8/wcz5xdcbow9zraaoargmb115kd7v2kst.pdf> (дата обращения: 01.10.2025).
2. Бобринев Р.В. Государственные заимствования в современных условиях // Государство и право. 2020. № 2. С. 97-106. DOI: 10.31857/S013207690008547-3.
3. Ложечко А.С. Государственные кредиты Российской Федерации: проблемы теории и практики // Финансы и кредит. 2018. № 3 (771). EDN: LXTYQO.
4. Ульяновский М.М. О необходимости пересмотра теоретического подхода к государственному кредиту и его формам // Финансы и кредит. 2009. № 4. С. 32-41. EDN: IVXDYV.
5. Вавилов Ю.Я. Государственный кредит – самостоятельная экономическая категория // Финансы и кредит. 2004. № 9 (147). С. 57-63. EDN: HVICHT.
6. Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко; под ред. В.М. Родионова. М.: Финансы и статистика, 1993. 399 с.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (дата обращения: 01.10.2025).
8. Ткаченко Р.В. Межбюджетный кредит как правовая форма перераспределения финансовых ресурсов в механизме бюджетного регулирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2021. № 9 (85). DOI: 10.17803/2311-5998.2021.85.9.056-070.
9. Васюнина М.Л. Бюджетные кредиты как инструмент обеспечения устойчивости региональных бюджетов для успешной реализации национальных проектов // Экономика. Налоги. Право. 2023. № 6. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-6-18-27.
10. Антипов В.Ю. Межбюджетные отношения в условиях трансформации: новые принципы и роль бюджетного кредитования // Финансы. 2025. № 7. С. 57-64. EDN: KDJKP.
11. Макашина О.В. Актуальные аспекты организации межбюджетных отношений в России // Проблемы экономики и юридической практики. 2024. № 3. С. 204-211. DOI: 10.33693/2541-8025-2024-20-3-204-211.
12. Ерошкина Л.А., Антипов В.Ю. Государственная политика бюджетного кредитования субъектов Российской Федерации: основные результаты и драйверы развития // Финансы. 2023. № 6. С. 3-14. EDN: HBALJF.
13. Бухарский В.В., Лавров А.М. Межбюджетные отношения и государственное управление: возможности и ограничения децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. №2. С. 126-153. EDN: KFWJFW.
14. Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов». СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_491969 (дата обращения: 01.10.2025).
15. Закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения». Правовая информационная система Армении – ARLIS [Электронный ресурс]. URL: <https://www.arlis.am> (дата обращения: 01.10.2025).
16. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-З. Национальный центр законодательства и правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: https://etalonline.by/document/?regnum=hk0800412#load_text_none_1_ (дата обращения: 01.10.2025).
17. Credit Reform: Transparency Needed for Evaluation of Potential Federal Involvement in Projects Seeking Loans. U.S. Government Accountability Office [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gao.gov/products/gao-22-105280> (дата обращения: 01.10.2025).
18. Agence France Locale. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.agence-france-locale.fr/en> (дата обращения: 01.10.2025).