



2024

Отчет

о результатах параллельного
контрольного мероприятия
«Проверка деятельности
уполномоченных органов
государственной власти субъектов
Российской Федерации по управлению
государственным долгом, связанной
с использованием бюджетных
кредитов, предоставленных
из федерального бюджета
в 2020–2022 годах»
(с контрольно-счетными
органами субъектов Российской
Федерации (выборочно))

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 5 декабря 2023 года



Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основные цели мероприятия

Оценить состояние нормативного правового регулирования управления государственным долгом, состояние и динамику государственного долга регионов и расходов на его обслуживание, обоснованность операций по привлечению, использованию и погашению регионами заимствований, эффективность деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным долгом.

Ключевые результаты мероприятия

В 2020–2022 годах Саратовская, Архангельская, Волгоградская, Томская, Липецкая области, Кемеровская область – Кузбасс, Удмуртская Республика (далее – регионы, являющиеся объектами контроля, проверенные регионы) получили из федерального бюджета более 300 000 млн рублей в виде бюджетных кредитов.

Во всех проверенных регионах наблюдается рост государственного долга. Максимально государственный долг вырос в Кемеровской области – Кузбассе – на 71,4 %, минимально – в Липецкой области – на 5,4 %.

Существенно изменилась структура государственного долга проверенных регионов. Доля задолженности по ценным бумагам и кредитам кредитных организаций (далее – рыночные заимствования) сократилась, доля бюджетных кредитов выросла и составила от 70 до 90 % в объеме государственного долга проверенных регионов.

Получение кредитов из федерального бюджета не привело к сокращению объема регионального долга, хотя замещение рыночного долга бюджетными кредитами снизило объем расходов, связанных с обслуживанием государственного долга регионов.

В проверенных регионах допускались случаи несоблюдения установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) ограничений в части размера дефицита регионального бюджета, общей суммы привлеченных средств и предельного объема государственного долга региона.

Кредиты из федерального бюджета, предоставленные проверенным регионам в 2020–2022 годах, преимущественно использовались в целях погашения долговых обязательств (более 60 %) и на текущие цели (более 25 %). Около 9 % средств бюджетных кредитов направлялось муниципальным образованиям. Доля средств на финансирование инвестиций составила 2,2 %.

Наиболее значимые выводы

В проверяемом периоде во всех регионах, являющихся объектами контроля, наблюдается рост объемов государственного долга.

В структуре долговых обязательств регионов доля рыночных заимствований существенно сократилась. При этом доля кредитов из федерального бюджета на начало 2023 года значительно увеличилась.

Показатель долговой нагрузки в 2020–2022 годах уменьшился во всех регионах, являющихся объектами контроля. При этом, исходя из законов о региональном бюджете, в 2023–2025 годах планируется увеличение как государственного долга, так и долговой нагрузки (за исключением Томской области и Удмуртской Республики).

В регионах, являющихся объектами контроля, планирование отдельных целевых показателей региональных государственных программ (далее – региональные госпрограммы) осуществлялось без учета достигнутых показателей за предыдущий год. Кроме того, региональные госпрограммы разработаны без учета показателей, характеризующих долговую нагрузку на бюджет субъекта Российской Федерации, содержащихся в государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»¹.

Соглашения о предоставлении кредита из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъектов Российской Федерации по рыночным заимствованиям заключались Минфином России с уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации на весь объем обязательств, указанных в обращении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации), без учета сроков погашения долговых обязательств. При этом Минфином России не учитывалось, что досрочное погашение по государственным ценным бумагам практически нереализуемо.

Проверкой выявлены нарушения и недостатки в деятельности уполномоченных органов государственной власти регионов по привлечению и использованию кредитов из федерального бюджета.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Направить в составе информационного письма в Министерство финансов Российской Федерации по итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ изменения уровня долговой нагрузки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате принятых Правительством Российской Федерации мер, предусматривающих предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета и реструктуризацию обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» предложения о принятии мер по устранению причин и условий выявленных недостатков в части заключения соглашений с уполномоченными исполнительными органами субъектов Российской Федерации на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета на замещение рыночных заимствований в 2021–2022 годах без учета сроков погашения субъектом Российской Федерации замещаемых рыночных обязательств.

Направить представления первому заместителю Губернатора Волгоградской области – председателю комитета финансов Волгоградской области, заместителю Губернатора Томской области – начальнику департамента финансов Томской области, заместителю Губернатора Липецкой области – начальнику управления финансов Липецкой области и министру финансов Саратовской области, информационные письма Председателю Правительства Удмуртской Республики, первому заместителю председателя Правительства Кемеровской области – Кузбасса – министру финансов Кузбасса и министру финансов Архангельской области.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.1.2.11, 3.1.2.11.1–3.1.2.11.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год и пункты 2.1.1.4, 2.1.1.4.1–2.1.1.4.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным долгом, связанная с использованием бюджетных кредитов.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство финансов Саратовской области (Саратовская область, г. Саратов).
- Министерство финансов Архангельской области (Архангельская область, г. Архангельск).
- Правительство Удмуртской Республики (Удмуртская Республика, г. Ижевск).
- Комитет финансов Волгоградской области (Волгоградская область, г. Волгоград).
- Департамент финансов Томской области (Томская область, г. Томск).
- Министерство финансов Кузбасса (Кемеровская область – Кузбасс, г. Кемерово).
- Управление финансов Липецкой области (Липецкая область, г. Липецк).

4. Сроки проведения контрольного мероприятия

С 15 декабря 2022 года по 5 декабря 2023 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить состояние нормативного правового регулирования управления государственным долгом субъекта Российской Федерации.

5.2. Цель 2. Оценить состояние и динамику государственного долга регионов и расходов на его обслуживание.

5.3. Цель 3. Оценить обоснованность операций по привлечению, использованию и погашению регионами заимствований.

5.4. Цель 4. Оценить эффективность деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным долгом.

6. Проверяемый период деятельности

2020–2022 годы.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов контрольного мероприятия

Контрольное мероприятие проведено с учетом Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года в рамках кросс-отраслевого комплекса мероприятий Счетной палаты Российской Федерации «Анализ модели бюджетного федерализма в России».

Контрольное мероприятие проведено параллельно с контрольно-счетными органами (далее – КСО) Удмуртской Республики, Архангельской, Саратовской, Томской, Ярославской областей и Кемеровской области – Кузбасса, материалы которых учтены в настоящем отчете.

На начало 2023 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований составил 3 164 872,6 млн рублей. За 2020–2022 годы произошло увеличение объема государственного долга регионов и входящих в их состав муниципальных образований в целом на 671 660,1 млн рублей, или на 26,9 %. При этом задолженность по бюджетным кредитам выросла на 1 245 296,6 млн рублей, или в 1,3 раза, задолженность по рыночным заимствованиям сократилась на 538 317,4 млн рублей, или на 37,2 %. В структуре долга субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований по состоянию на 1 января 2023 года задолженность по бюджетным кредитам и рыночным заимствованиям составила 70,3 и 28,7 % соответственно.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Оценка состояния нормативного правового регулирования управления государственным долгом субъекта Российской Федерации

8.1.1. В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период².

Цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете. Порядок предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета, устанавливается Правительством Российской Федерации.

В проверяемом периоде регионам предоставлялись бюджетные кредиты для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации, для погашения долговых обязательств регионов по рыночным заимствованиям, на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов и на пополнение остатка средств на едином счете регионального бюджета за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета (далее – казначейские кредиты).

8.1.1.1. Предоставление бюджетных кредитов для погашения долговых обязательств регионов по рыночным заимствованиям осуществлялось на основании обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, содержащего в том числе информацию о перечне долговых обязательств, планируемых к погашению за счет средств бюджетного кредита³.

В соответствии с Правилами № 1206 одним из условий предоставления бюджетного кредита в 2021 году для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям являлось обязательство по неувеличению доли общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям субъекта Российской Федерации

2. Пункт 1 статьи 933 Бюджетного кодекса.

3. Пункт 6 Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2021 год, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 1206 (далее – Правила № 1206), и пункт 5 Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2022 год, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2022 г. № 815 (далее – Правила № 815).

и муниципальных образований более 25 % объема доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2022–2029 годы⁴.

Предоставление бюджетного кредита в 2022 году для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям осуществлялось при условии принятия субъектами Российской Федерации обязательства по направлению бюджетного кредита на погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по рыночным заимствованиям субъекта Российской Федерации (муниципального образования), сложившихся на 1 января 2022 года и подлежащих погашению в марте – декабре 2022 года⁵.

За несоблюдение должником принятых обязательств установлены меры ответственности.

Решение о предоставлении бюджетного кредита принималось Министерством финансов Российской Федерации и оформлялось соглашением между Минфином России и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации⁶.

Соглашение о предоставлении бюджетного кредита заключалось на весь объем обязательств регионов. При этом сроки погашения долговых обязательств по государственным ценным бумагам не учитывались, что обусловило отвлечение средств федерального бюджета.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих порядок предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям, показал, что в них не предусмотрены ограничения на получение кредита в зависимости от остатка средств на едином счете регионального бюджета, а также сроки использования кредита из федерального бюджета.

8.1.1.2. Порядок предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, регулируется Правилами № 1190⁷.

Решение о предоставлении бюджету субъекта Российской Федерации бюджетного кредита на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов принимается Минфином России и оформляется путем подписания соответствующего соглашения между министерством и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации⁸.

4. Пункт 7 Правил № 1206.

5. В соответствии с пунктом 6 Правил № 815.

6. Пункты 3 и 5 Правил № 1206 и пункты 3 и 4 Правил 815.

7. Правила предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1190 (далее – Правила № 1190).

8. Пункты 3 и 5 Правил № 1190.

Отбор инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты, предоставляемые на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации⁹.

8.1.1.3. Бюджетным кодексом предусмотрена возможность предоставления Российской Федерацией субъекту Российской Федерации казначейских кредитов и установлены ограничения по объему и срокам его предоставления и возврата¹⁰.

Порядок предоставления казначейских кредитов установлен Правительством Российской Федерации¹¹.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих порядок предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, показал, что они не содержат каких-либо ограничений на получение соответствующего кредита в зависимости от объема средств на счете регионального бюджета.

Счетная палата Российской Федерации ранее информировала Правительство Российской Федерации о том, что нормативные правовые акты, регламентирующие порядок предоставления казначейских кредитов, не содержат указанных ограничений, что приводит к привлечению средств федерального бюджета при отсутствии необходимости, а также к проведению регионами экономически необоснованных операций¹².

8.1.1.4. В проверяемом периоде субъекты Российской Федерации принимали участие в реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам, предоставленным для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах региональных бюджетов¹³, а также использовали возможность получения дополнительной рассрочки по погашению задолженности по бюджетным кредитам, реструктурированным в 2017 году¹⁴ и в 2021 году¹⁵.

Решение о проведении реструктуризации и продлении периода погашения реструктуризированной задолженности принималось Минфином России

-
9. Правила отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1189.
 10. Пункты 1, 2 статьи 936 Бюджетного кодекса.
 11. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета».
 12. Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 10 марта 2023 г. № 02/395/05-01.
 13. В соответствии с Правилами проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 1029 (далее – Правила № 1029).
 14. В соответствии с Правилами проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531 (далее – Правила № 1531).
 15. В соответствии с Правилами № 1029.

и оформлялось дополнительными соглашениями к действующим соглашениям о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета соответствующих бюджетных кредитов¹⁶.

Реструктуризация и продление периода погашения реструктуризированной задолженности проводились при условии принятия субъектами Российской Федерации ряда обязательств, в том числе о непревышении показателей дефицита регионального бюджета, объема государственного долга субъекта Российской Федерации и общего объема долговых обязательств региона по рыночным заимствованиям, установленных соответствующими соглашениями. Также субъекты Российской Федерации с учетом дополнительных обязательств должны обеспечить направление средств регионального бюджета, высвобождаемых в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетным кредитам, на цели, определенные соответствующим нормативным правовым актом¹⁷.

За несоблюдение должником принятых обязательств установлены меры ответственности.

8.1.2. Региональный уровень нормативно-правового регулирования по управлению государственным долгом представлен законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Анализ показал, что законы о региональном бюджете проверенных субъектов отвечают требованиям Бюджетного кодекса в части утверждения источников финансирования дефицита бюджета, программ государственных внутренних заимствований, верхних пределов государственного внутреннего долга, объемов расходов на обслуживание государственного долга в очередном финансовом году и плановом периоде.

В регионах реализуются госпрограммы, в состав которых входят подпрограммы, направленные на решение задач по управлению государственным долгом.

Анализ региональных госпрограмм показал, что в проверяемом периоде в Саратовской, Томской областях и Удмуртской Республике не были достигнуты отдельные плановые значения показателей указанных госпрограмм.

Так, показатель по отношению государственного долга к объему доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений превышен в 2020 году в Саратовской области на 2,1 процентного пункта, в Томской области – на 29 процентных пунктов, в Удмуртской Республике – на 22 процентных пункта. В 2022 году указанный показатель превышен в Саратовской области на 3 процентных пункта, в Удмуртской Республике – на 4 процентных пункта.

Показатель по отношению объема заимствований к сумме, направляемой на финансирование дефицита регионального бюджета и (или) погашение долговых обязательств, превышен в 2021 году в Саратовской области на 4,5 процентного пункта, в Удмуртской Республике – на 4,4 процентного пункта.

16. Пункты 3 и 4 Правил № 1029 и пункт 12 Правил № 1531.

17. Пункт 10 Правил № 1029 и пункт 12(1) Правил № 1531.

В регионах, являющихся объектами контроля, планирование отдельных целевых показателей, в том числе по доле (отношению) расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов, осуществлялось без учета достигнутых показателей за предыдущий год. Региональные госпрограммы по управлению государственными финансами разработаны без учета показателей, характеризующих долговую нагрузку на бюджет субъекта Российской Федерации, содержащихся в государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

В частности, в региональных госпрограммах не учтен показатель «Уровень долговой нагрузки по рыночным заимствованиям субъектов Российской Федерации» (на уровне не более 25 % налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации). При этом обязательство по неувеличению доли общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям субъекта Российской Федерации и муниципальных образований более 25 % объема доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2022–2029 годы являлось условием при предоставлении бюджетного кредита на замещение коммерческой задолженности в 2021 году.

В соответствии с Бюджетным кодексом в регионах разрабатываются основные направления долговой политики на соответствующие периоды. При этом долговые политики Волгоградской области нормативными правовыми актами региона не утверждались.

Проведенный анализ показал, что долговые политики регионов (за исключением Архангельской области) не предусматривают положений в том числе по замещению коммерческого долга бюджетными кредитами, реструктуризации бюджетных кредитов и использованию инструмента инфраструктурных бюджетных кредитов. Это свидетельствует о формальном подходе регионов при разработке долговых политик.

8.2. Оценка состояния и динамики государственного долга регионов и расходов на его обслуживание

8.2.1. Данные о состоянии государственного долга регионов, являющихся объектами контроля, в проверяемом периоде представлены в таблице 1.

Таблица 1. Объем и структура государственного долга регионов, являющихся объектами контроля, в 2020–2022 гг.

По состоя- нию на 1 января, годы	Государственные ценные бумаги		Кредиты кредитных организаций		Бюджетные кредиты из федерального бюджета		Государственные гарантии		Итого, млн руб.
	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	
Саратовская область									
2020	5 000,0	10,8	16 767,2	36,0	24 773,7	53,2	0,0	0,0	46 540,9
2021	5 000,0	9,7	16 767,2	32,5	29 853,7	57,8	0,0	0,0	51 620,9
2022	5 000,0	9,1	10 922,0	19,9	39 082,2	71,0	0,0	0,0	55 004,2
2023	3 500,0	5,9	0,0	0,0	55 793,3	94,1	0,0	0,0	59 293,3
Архангельская область									
2020	0,0	0,0	20 299,9	59,8	13 671,7	40,2	0,0	0,0	33 971,6
2021	0,0	0,0	24 000,0	56,2	18 671,7	43,8	0,0	0,0	42 671,7
2022	0,0	0,0	14 850,0	34,8	27 776,7	65,2	0,0	0,0	42 626,7
2023	0,0	0,0	8 000,0	17,2	38 578,1	82,8	0,0	0,0	46 578,1
Удмуртская Республика									
2020	7 300,0	15,9	19 250,0	41,8	19 492,6	42,3	0,0	0,0	46 042,6
2021	5 000,0	7,8	34 950,0	54,4	24 292,6	37,8	0,0	0,0	64 242,6
2022	5 000,0	7,9	5 000,0	7,9	53 052,3	84,1	0,0	0,0	63 052,3
2023	5 000,0	7,3	0,0	0,0	63 749,8	92,7	0,0	0,0	68 749,8
Волгоградская область									
2020	11 250,0	23,9	14 500,0	30,9	21 273,8	45,2	0,0	0,0	47 023,8
2021	10 000,0	18,8	17 000,0	31,9	26 273,8	49,3	0,0	0,0	53 273,8
2022	9 000,0	15,8	11 695,0	20,5	36 401,8	63,7	0,0	0,0	57 096,8
2023	6 500,0	10,9	10 100,0	16,9	43 135,5	72,2	0,0	0,0	59 735,5

По состоя- нию на 1 января, годы	Государственные ценные бумаги		Кредиты кредитных организаций		Бюджетные кредиты из федерального бюджета		Государственные гарантии		Итого, млн руб.
	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	всего, млн руб.	доля в общем объеме, %	

Кемеровская область – Кузбасс*

2020	9 000,0	27,1	0,0	0,0	16 190,5	48,7	1 000,0	3,0	33 238,3
2021	9 000,0	14,6	23 000,0	37,2	22 148,5	35,8	1 000,0	1,6	61 800,2
2022	6 750,0	12,6	15 000,0	27,9	24 682,0	46,0	1 000,0	1,9	53 687,5
2023	4 500,0	7,8	0,0	0,0	47 521,6	82,1	0,0	0,0	57 880,9

Томская область

2020	17 507,0	54,2	6 750,0	20,9	8 022,2	24,9	0,0	0,0	32 279,2
2021	21 388,9	50,7	8 750,0	20,8	12 022,2	28,5	0,0	0,0	42 161,1
2022	17 249,1	35,7	0,0	0,0	31 118,8	64,3	0,0	0,0	48 367,9
2023	13 297,2	27,0	0,0	0,0	35 932,0	73,0	0,0	0,0	49 229,2

Липецкая область

2020	5 800,0	46,1	500,0	4,0	6 132,7	48,7	147,3	1,2	12 580,0
2021	6 300,0	46,6	1 000,0	7,4	6 132,7	45,4	87,20	0,6	13 519,9
2022	5 000,0	45,8	0,0	0,0	5 828,2	53,4	79,5	0,7	10 907,7
2023	3 700,0	27,9	0,0	0,0	9 485,6	71,6	69,2	0,5	13 254,8

* Внешний государственный долг (иные долговые обязательства) составили на 1 января 2020 года – 7 047,8 млн рублей, или 21,2 %, на 1 января 2021 года – 6 651,7 млн рублей, или 10,8 %, на 1 января 2022 года – 6 255,5 млн рублей, или 11,7 %, на 1 января 2023 года – 5 859,4 млн рублей, или 10,1 %.

Как видно из представленных данных, объем государственного долга в проверенных регионах вырос: в Кемеровской области – Кузбассе – на 24 642,6 млн рублей, или на 71,4 %, в Томской области – на 16 950,0 млн рублей, или на 52,5 %, в Удмуртской Республике – на 22 707,2 млн рублей, или на 49,3 %, в Архангельской области – на 12 606,5 млн рублей, или на 37,1 %, в Саратовской области – на 12 752,4 млн рублей, или на 27,4 %, в Волгоградской области – на 12 711,7 млн рублей, или на 27,0 %, в Липецкой области – на 674,9 млн рублей, или на 5,4 %.

В структуре долга наблюдается сокращение доли рыночных заимствований (кредиты кредитных организаций и государственные ценные бумаги) в общем объеме государственного долга регионов. В Саратовской области и Удмуртской Республике доля рыночных заимствований сократилась в 8 раз (с 46,7 до 5,9 % и с 57,7 до 7,3 % соответственно), в Архангельской области и Кемеровской области – Кузбассе – в 3,5 раза

(с 59,8 до 17,2 % и с 27,1 до 7,8 % соответственно). В Волгоградской, Липецкой и Томской областях сокращение рыночных заимствований составило от 1,8 до 2,8 раза.

При этом доля бюджетных кредитов на начало 2023 года значительно увеличилась и составила в Саратовской области и Удмуртской Республике более 90 %, в Архангельской области и Кемеровской области – Кузбассе – более 80 %, в Волгоградской, Липецкой и Томской областях – более 70 %.

Таким образом, в проверенных регионах произошло замещение коммерческой задолженности бюджетными кредитами.

Регионы, являющиеся объектами контроля, практически не использовали гарантии как инструмент привлечения средств в экономику. Из всех проверенных регионов в структуре долга гарантии присутствовали в 2020–2022 годах в Кемеровской области – Кузбассе и Липецкой области. По состоянию на начало 2023 года долговые обязательства по государственным гарантиям присутствовали только в Липецкой области, их доля в структуре долга составляла менее 1 %.

8.2.2. В проверяемом периоде наблюдалось значительное сокращение расходов на обслуживание государственного долга регионов, являющихся объектами контроля (за исключением Кемеровской области – Кузбасса). Соответствующая информация представлена в таблице 2.

Таблица 2. Объем, структура и динамика расходов на обслуживание государственного долга регионов, являющихся объектами контроля

(млн руб.)

Регион	Наименование показателя	2019 г. (справочно)	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Саратовская область	Всего	1 808,2	1 564,6	1 257,6	880,3
	в т. ч.				
	государственные ценные бумаги	403,8	403,8	403,8	403,8
	кредиты кредитных организаций	1 378,5	1 136,0	819,8	415,1
	бюджетные кредиты	25,9	24,8	34,0	61,3
Архангельская область	Всего	696,4	1 049,9	1 089,6	228,1
	в т. ч.				
	кредиты кредитных организаций	677,7	1 031,3	1 063,8	190,1
	бюджетные кредиты	18,7	18,6	25,8	38,0

Регион	Наименование показателя	2019 г. (справочно)	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Удмуртская Республика	Всего в т. ч.	2 157,9	2 198,1	1 749,6	775,6
	государственные ценные бумаги	914,0	757,6	526,0	526,0
	кредиты кредитных организаций	1 220,0	1 416,9	1 184,3	188,2
	бюджетные кредиты	23,9	23,6	39,3	61,4
Волгоградская область	Всего в т. ч.	2 446,4	2 102,4	1 774,0	1 331,4
	государственные ценные бумаги	1 234,7	999,6	829,3	650,7
	кредиты кредитных организаций	1 189,4	1 079,5	913,5	607,3
	бюджетные кредиты	22,3	23,3	31,2	73,4
Кемеровская область – Кузбасс	Всего в т. ч.	826,3	922,4	1 937,8	1 004,5
	государственные ценные бумаги	735,8	735,8	689,9	505,9
	кредиты кредитных организаций	0,0	100,0	1 157,6	384,1
	бюджетные кредиты	16,9	16,2	23,9	52,1
	внешний долг	73,6	70,4	66,4	62,4
Томская область	Всего в т. ч.	1 507,7	1 994,1	2 049,1	1 222,7
	государственные ценные бумаги	950,0	1 492,6	1 709,3	1 185,3
	кредиты кредитных организаций	545,8	490,1	317,1	0,0
	бюджетные кредиты	11,9	11,4	22,7	37,4
Липецкая область	Всего в т. ч.	483,7	453,3	430,2	357,3
	государственные ценные бумаги	427,3	440,8	421,7	334,4
	кредиты кредитных организаций	50,0	4,4	2,1	0,0
	бюджетные кредиты	6,4	8,1	6,4	22,9

Расходы на обслуживание государственного долга Архангельской области снизились в 4,6 раза, в Удмуртской Республике – в 2,8 раза, в Саратовской области – на 43,7 %, в Волгоградской области – на 36,7 %, в Липецкой области – на 26,1 %, в Томской области – на 18,9 %.

Снижение расходов на обслуживание долговых обязательств связано с изменением структуры регионального долга в связи с замещением рыночных заимствований кредитами из федерального бюджета.

Следует отметить, что кредиты из федерального бюджета предоставлялись регионам по ставке 0,1 % годовых¹⁸, при этом ставка по привлеченным кредитам кредитных организаций в проверяемом периоде составляла 4,85–9,5 % годовых.

В Кемеровской области – Кузбассе в 2021 году наблюдался рост расходов на обслуживание государственного долга более чем в два раза за счет увеличения в структуре долга кредитов кредитных организаций. В 2022 году соответствующие расходы увеличились по сравнению с 2020 годом на 8,9 %.

Основной объем расходов на обслуживание государственного долга во всех регионах приходится на рыночные заимствования. Их доля в общем объеме расходов на обслуживание государственного долга в течение проверяемого периода составляла не менее 83,3 %.

По данным финансовых органов субъектов Российской Федерации, экономия бюджета по расходам на обслуживание государственного долга в 2021–2022 годах в результате получения кредитов из федерального бюджета на замещение рыночных заимствований составила: в Архангельской области – 1 122,5 млн рублей, в Удмуртской Республике – 1 001,3 млн рублей, в Томской области – 613,8 млн рублей, в Саратовской области – 588,4 млн рублей, в Волгоградской области – 199,7 млн рублей, в Кемеровской области – Кузбассе – 196,1 млн рублей.

8.3. Оценка обоснованности операций по привлечению, использованию и погашению регионами заимствований

В проверяемом периоде регионы, являющиеся объектами контроля, осуществляли заимствования в целях финансирования дефицита бюджета, погашения долговых обязательств, пополнения остатков средств на счетах бюджета, предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам, а также на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

8.3.1. Регионы, являющиеся объектами контроля, в проверяемом периоде осуществляли рыночные заимствования в виде банковских кредитов и размещения облигационных займов.

8.3.1.1. Операции по привлечению и погашению банковских кредитов проводились в регионах, являющихся объектами контроля, на основании программ государственных внутренних заимствований.

18. За исключением бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, предоставленных проверенным регионам в 2022 году в общей сумме 5 489,7 млн рублей по ставке 3 % годовых.

Сведения об объемах привлечения и погашения регионами банковских кредитов представлены в таблице 3.

Таблица 3. Информация об объемах привлечения и погашения банковских кредитов

(млн руб.)

Регион	Наименование показателя	2020 г.	2021 г.	2022 г.	Всего
Саратовская область	Привлечение	13 677,1	19 324,9	0,0	33 002,0
	Погашение	13 677,1	25 170,1	10 922,0	49 769,2
Архангельская область	Привлечение	60 950,4	51 600,5	21 800,0	134 350,9
	Погашение	57 250,3	60 750,5	28 650,0	146 650,8
Удмуртская Республика	Привлечение	55 500,0	15 593,1	5 000,0	76 093,1
	Погашение	39 800,0	45 543,1	10 000,0	95 343,1
Волгоградская область	Привлечение	10 100,0	0,0	0,0	10 100,0
	Погашение	7 600,0	5 305,0	1 595,0	14 500,0
Кемеровская область – Кузбасс	Привлечение	23 000,0	0,0	0,0	23 000,0
	Погашение	0,0	8 000,0	15 000,0	23 000,0
Томская область	Привлечение	18 250,0	5 000,0	0,0	23 250,0
	Погашение	16 250,0	13 750,0	0,0	30 000,0
Липецкая область	Привлечение	1 000,0	0,0	0,0	1 000,0
	Погашение	500,0	1 000,0	0,0	1 500,0

Следует отметить, что в 2020 году превалировало привлечение заимствований над объемами погашения долговых обязательств. В 2021–2022 годах наблюдается обратная тенденция. При этом на начало 2023 года в Саратовской, Липецкой и Томской областях, Кемеровской области – Кузбассе и Удмуртской Республике задолженность по банковским кредитам полностью погашена.

Отмечается как снижение, так и повышение процентных ставок по банковским кредитам на фоне разнонаправленной динамики ключевой ставки Банка России.

Во всех проверенных регионах допускались случаи привлечения банковских кредитов при наличии значительных остатков средств на едином счете регионального бюджета, то есть в те периоды, когда необходимости привлекать заемные средства не было.

Счетная палата Российской Федерации и ранее отмечала подобные недостатки¹⁹. Привлечение рыночных заимствований при наличии значительных остатков средств на едином счете бюджета наблюдается практически во всех регионах. Таким образом, указанный недостаток носит системный характер.

Так, Саратовской областью 17 декабря 2021 года привлечено пять банковских кредитов в общей сумме 2 500,0 млн рублей под 7,75 % годовых. При этом остаток средств на едином счете областного бюджета в период с 17 декабря 2021 года по 27 июня 2022 года составлял более 2 800,0 млн рублей.

Архангельской областью 30 декабря 2021 года привлечены кредитные средства в сумме 1 000,0 млн рублей под 6,33 % годовых. При этом минимальный остаток средств на едином счете областного бюджета в период с 30 декабря 2021 года по 13 января 2022 года составлял более 2 000,0 млн рублей.

Удмуртской Республикой 13 декабря 2021 года привлечен кредит в размере 393,1 млн рублей под 5,25 % годовых. При этом остаток средств на едином счете республиканского бюджета в период с 13 по 30 декабря 2021 года составлял более 570,0 млн рублей.

Волгоградской областью 23 ноября 2020 года привлечено девять банковских кредитов под 5,5 % годовых на общую сумму 4 500,0 млн рублей. При этом остаток средств на едином счете областного бюджета в период с 23 по 25 ноября 2020 года составлял более 900,0 млн рублей. При таком состоянии средств на едином счете бюджета не было необходимости привлечения 500,0 млн рублей в указанный период.

Кемеровской областью – Кузбассом 29 декабря 2020 года получен кредит в размере 3 000,0 млн рублей под 5,25 % годовых. При этом минимальный остаток средств на едином счете областного бюджета в период с 29 декабря 2020 года по 18 января 2021 года составлял более 3 000,0 млн рублей.

Томской областью 6 ноября 2020 года привлечено два банковских кредита под 5,25 % годовых на общую сумму 4 000,0 млн рублей. При этом остаток средств на едином счете областного бюджета в период с 6 ноября по 30 декабря 2020 года составлял более 2 200,0 млн рублей. При таком состоянии средств на едином счете бюджета не было необходимости привлечения 2 000,0 млн рублей в указанный период.

Липецкой областью 29 декабря 2020 года получен кредит в размере 1 000,0 млн рублей под 5,25 % годовых. Данный кредит досрочно погашен 13 января 2021 года. При этом остаток средств на едином счете областного бюджета в период с 29 декабря 2020 года по 13 января 2021 года составлял более 1 000,0 млн рублей.

19. Отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка формирования государственного долга Магаданской области, Забайкальского края и Хабаровского края в 2017–2020 годах» (с контрольно-счетными органами Магаданской области, Забайкальского края и Хабаровского края), утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 сентября 2021 г. № 63К (1506); отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования кредитов федерального бюджета, предоставленных субъектам Российской Федерации в 2017–2021 годах» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации (выборочно), утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 13 декабря 2022 г. № 75К (1600)).

Общая сумма процентных платежей по кредитам, привлеченным при наличии значительных остатков на счетах региональных бюджетов, в проверенных случаях расчетно составила 321,1 млн рублей, в том числе в Саратовской области – 259,1 млн рублей, в Архангельской области – 6,3 млн рублей, в Удмуртской Республике – 1,8 млн рублей, в Волгоградской области – 0,8 млн рублей, в Кемеровской области – Кузбассе – 11,9 млн рублей, в Томской области – 39,1 млн рублей, в Липецкой области – 2,2 млн рублей.

В Кемеровской области – Кузбассе имел место случай, когда доход, полученный от размещения временно свободных средств регионального бюджета на депозитах, был меньше процентных платежей по привлеченному банковскому кредиту.

Так, 18 сентября 2020 года привлечен банковский кредит в размере 3 000,0 млн рублей под 5,25 % годовых. В то же время средства регионального бюджета в объеме 500,0 млн рублей размещались на банковском депозите с диапазоном процентных ставок 3,0–4,1 % годовых.

Анализ показал, что в отдельных регионах, являющихся объектами контроля, привлечение заемных средств в те периоды, когда в этом необходимости не было, повлекло искусственное завышение государственного долга.

Так, по состоянию на 1 января 2021 года за счет привлечения банковских кредитов при отсутствии необходимости государственный долг Архангельской области увеличен на 900,0 млн рублей (расчетно), Саратовской области – на 1 413,1 млн рублей (расчетно), Кемеровской области – Кузбасса – на 4 000,0 млн рублей (расчетно), Липецкой области – на 1 000,0 млн рублей (расчетно).

По состоянию на 1 января 2022 года государственный долг Архангельской области увеличен на 1 000,0 млн рублей (расчетно), Саратовской области – на 2 500,0 млн рублей (расчетно).

8.3.1.2. Из числа регионов, являющихся объектами контроля, к выпуску облигационных займов в проверяемом периоде прибегали Томская, Липецкая области и Удмуртская Республика. При этом погашали ранее выпущенные ценные бумаги Волгоградская, Саратовская, Липецкая, Томская области, Кемеровская область – Кузбасс и Удмуртская Республика.

В проверяемом периоде объем привлеченных средств по облигационным займам в Томской области составил 11 037,5 млн рублей, в Липецкой области – 2 500,0 млн рублей, в Удмуртской Республике – 0,001 млн рублей (таблица 4).

Таблица 4. Информация об объемах привлечения средств по облигационным займам и объемах погашения основной суммы долга

(млн руб.)

Регион	Наименование показателя	2020 г.	2021 г.	2022 г.	Всего
Саратовская область	Привлечение	0,0	0,0	0,0	0,0
	Погашение	0,0	0,0	1 500,0	1 500,0
Республика Удмуртия	Привлечение	0,001	0,0	0,0	0,001
	Погашение	2 300,0	0,0	0,0	2 300,0
Волгоградская область	Привлечение	0,0	0,0	0,0	0,0
	Погашение	1 250,0	1 000,0	2 500,0	4 750,0
Кемеровская область – Кузбасс	Привлечение	0,0	0,0	0,0	0,0
	Погашение	0,0	2 250,0	2 250,0	4 500,0
Томская область	Привлечение	7 224,2	3 794,3	18 955,1	11 037,5
	Погашение	3 342,3	8 060,8	3 971,2	15 374,3
Липецкая область	Привлечение	2 500,0	0,0	0,0	2 500,0
	Погашение	2 000,0	1 300,0	1 300,0	4 600,0

Размер ставки купонного дохода, установленный при размещении государственных облигаций проверенных регионов, в целом соответствовал сложившимся рыночным условиям. Вместе с тем облигации Томской области RU25068TMS0 и RU25071TMS0 размещены с превышением средневзвешенной ставки Банка России²⁰ на 0,66 и 0,22 процентного пункта соответственно.

В Томской области выплаты из бюджета, обусловленные применением фиксированной процентной ставки купонного дохода по облигациям, превышали средневзвешенные среднегодовые процентные ставки по кредитам в условиях понижения ставок на долговом рынке.

Так, в 2020–2022 годах обслуживались облигации, размещенные в 2015 году сроком на 2 730 дней по ставке 9,9 % годовых. При этом средневзвешенные среднегодовые процентные ставки по кредитам, предоставленным кредитными организациями нефинансовым организациям в рублях (на срок свыше трех лет), составляли в указанном периоде от 7,26 до 9,79 % годовых.

В результате выплаты купонного дохода, обусловленные размещением облигационных займов с фиксированным процентом, на этапе понижения процентных ставок

20. Средневзвешенная ставка Банка России по кредитам, предоставленным кредитными организациями нефинансовым организациям в рублях (на срок свыше трех лет).

на долговом рынке оценочно составили сумму на 269,3 млн рублей больше, чем она могла быть выплачена при размещении облигаций с переменным купонным доходом.

Кроме того, в Томской области допускались случаи размещения облигационных займов при наличии значительных остатков средств на едином счете регионального бюджета, то есть в те периоды, когда не было необходимости привлекать заемные средства.

Так, 1 декабря 2020 года началось размещение облигаций областного внутреннего займа с общим объемом эмиссии 1 000,0 млн рублей. В течение 2020 года размещено облигаций на общую сумму 163,8 млн рублей. При этом остатки средств на едином счете областного бюджета в декабре 2020 года составляли не менее 883,8 млн рублей, что привело к увеличению государственного долга по состоянию на 1 января 2021 года.

С 1 января по 1 июля 2021 года осуществлялось размещение и погашение облигаций, объем заимствований по которым составлял в этот период от 163,8 млн до 514,0 млн рублей. При этом остатки средств на едином счете областного бюджета позволяли не привлекать средства по облигациям.

В Липецкой области 22 сентября 2020 года была осуществлена эмиссия облигаций сроком обращения пять лет по ставке 5,75 % в объеме 2 500,0 млн рублей. Расходы на обслуживание облигаций в проверяемом периоде составили 279,6 млн рублей. При этом в период размещения эмиссии не была использована возможность привлечения банковских кредитов по контрактам, заключенным с ПАО Сбербанк по ставке 5,25 % годовых в общем объеме 3 100,0 млн рублей. Кроме того, Липецкая область в декабре 2020 года не воспользовалась возможностью привлечения казначейского кредита, а впоследствии бюджетного кредита для погашения казначейского кредита в сумме 3 200,0 млн рублей.

В случае использования Липецкой областью альтернативного источника привлечения заемных средств в виде казначейских кредитов с более низкими ставками обслуживания экономия бюджетных средств области могла составить расчетно 273,9 млн рублей.

8.3.2. В 2020–2022 годах регионами были получены значительные объемы бюджетных кредитов из федерального бюджета.

Данные об объемах привлечения и погашения кредитов регионами в проверяемом периоде представлены в таблице 5.

Таблица 5. Информация об объемах привлечения и погашения кредитов из федерального бюджета

(млн руб.)

Регион	Наименование показателя	2020 г.	2021 г.	2022 г.	Всего
Саратовская область	Привлечение	10 160,0	10 734,1	16 711,1	37 605,2
	Погашение	5 080,0	1 505,6	0,0	6 585,6
Архангельская область	Привлечение	21 492,9	14 932,6	27 952,3	64 377,8
	Погашение	16 492,9	5 827,5	17 150,9	39 471,3
Удмуртская Республика	Привлечение	23 600,0	35 743,1	15 023,4	74 366,5
	Погашение	20 743,3	6 983,3	4 326,0	32 052,6
Волгоградская область	Привлечение	18 000,0	11 447,4	7 933,7	37 381,1
	Погашение	13 000,0	1 319,4	1 200,0	15 519,4
Кемеровская область – Кузбасс	Привлечение	11 916,0	3 645,4	22 839,6	38 401,0
	Погашение	5 958,0	1 112,0	0,0	7 070,0
Томская область	Привлечение	17 525,0	24 166,9	8 813,2	50 505,1
	Погашение	13 525,0	5 070,3	4 000,0	22 595,3
Липецкая область	Привлечение	5 200,0	1 500,0	3 657,3	10 357,3
	Погашение	5 200,0	1 804,4	0,0	7 004,4

Максимальный объем погашения бюджетных кредитов осуществлен в Архангельской области и Удмуртской Республике 39 471,3 млн и 32 052,6 млн рублей соответственно. Минимальный объем погашения бюджетных кредитов осуществлен в Саратовской области – 6 585,6 млн рублей.

В 2020–2022 годах более 61 % объема средств бюджетных кредитов, привлеченных проверенными регионами, направлялось на погашение долговых обязательств, более 26 % – на текущие цели. При этом на погашение долговых обязательств Архангельской области было направлено более 77 % от общего объема привлеченных регионом бюджетных кредитов, в Удмуртской Республике – более 71 %, в Кемеровской области – Кузбассе – более 70 %, в Саратовской области – более 59 %. На текущие расходы в Липецкой области было направлено более 64 % от общего объема привлеченных бюджетных кредитов, в Томской области – более 47 %, в Волгоградской области – более 38 %, в Удмуртской Республике – более 20 %. Около 9 % средств бюджетных кредитов направлялось муниципальным образованиям. При этом в Саратовской области было направлено более 23 % от общего объема привлеченных регионом бюджетных кредитов, в Волгоградской области – более 17 %.

Доля средств на финансирование инвестиций в общем объеме привлеченных бюджетных кредитов являлась незначительной и составила 2,2 %.

Соответствующая информация представлена в таблице 6.

Таблица 6. Информация о направлениях использования регионами бюджетных кредитов, предоставленных в 2020–2022 гг.

Регион	Объем использованных средств, млн руб.	В т. ч. по направлениям использования							
		погашение долговых обязательств		инвестиционные цели		текущие цели		предоставление бюджетных кредитов муниципальным образованиям	
		млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
Саратовская область	37 605,2	22 318,0	59,3	1 500,0	4,0	5 080,0	13,5	8 707,2	23,2
Архангельская область	64 377,6	49 925,4	77,6	202,0	0,3	12 651,0	19,7	1 599,4	2,5
Удмуртская Республика	74 366,5	53 143,1	71,5	0,0	0,0	15 526,0	20,9	5 697,4	7,7
Волгоградская область	37 381,1	14 400,0	38,5	2 162,7	5,8	14 200,0	38,0	6 618,4	17,7
Кемеровская область – Кузбасс	38 401,1	26 853,5	70,0	1 500,0	4,0	5 958,0	16,0	4 089,6	11,0
Томская область	45 334,5	22 374,1	49,4	115,8	0,3	21 525,0	47,5	1 319,5	2,9
Липецкая область	10 357,3	1 300,0	12,6	1 407,3	13,6	6 700,0	64,7	950,0	9,2
Всего	307 823,3	190 314,1	61,8	6 887,8	2,2	81 640,0	26,5	28 981,5	9,4

8.3.2.1. Основной объем бюджетных кредитов из федерального бюджета в 2021–2022 годах регионы, являющиеся объектами контроля (за исключением Липецкой области), направляли на погашение долговых обязательств по рыночным заимствованиям.

В 2021 году Липецкая область не получала бюджетный кредит для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям в связи с тем, что консолидированный долг Липецкой области на 1 января 2021 года не превышал 25 % консолидированных налоговых и неналоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации в 2020 году.

Бюджетные кредиты предоставлялись на основании обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (председателя высшего

исполнительного органа субъекта Российской Федерации), содержащего в том числе обоснование необходимости предоставления бюджетного кредита, а также перечень долговых обязательств, подлежащих погашению. При этом в 2021 году в первоочередном порядке подлежали погашению долговые обязательства по рыночным заимствованиям с более высокими ставками обслуживания²¹.

В Архангельской области и Удмуртской Республике в 2021 году имели место случаи погашения долговых обязательств за счет бюджетного кредита, не соответствующие перечню долговых обязательств, указанных в обращении на получение бюджетного кредита.

В отдельных регионах, являющихся объектами контроля, допускались случаи направления средств бюджетного кредита на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам спустя длительное время после его получения.

Так, Томской областью кредит из федерального бюджета, полученный 2 августа 2021 года, направлен на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам в период с 2 августа по 28 декабря 2021 года и в течение 2022 года.

Бюджетные кредиты, полученные Кемеровской областью – Кузбассом 3 августа 2021 года и 24 июня 2022 года, направлены на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам 16 сентября 2021 года и 14 сентября 2022 года соответственно.

Бюджетный кредит, полученный Волгоградской областью 24 июня 2022 года, направлен на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам 1 сентября 2022 года.

Бюджетный кредит, полученный Липецкой областью 24 июня 2022 года, направлен на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам в период с 19 сентября по 23 ноября 2022 года.

Томской областью допущено несоблюдение условия предоставления кредита из федерального бюджета, предусмотренного пунктом 6 Правил № 1206.

Так, средства кредита из федерального бюджета, полученные по обращению Губернатора Томской области²² на погашение долговых обязательств по облигационному займу RU34055TMS0 со ставкой купонного дохода 9,9 % годовых (наиболее высокая ставка обслуживания по действующим облигациям), фактически на погашение указанных обязательств не направлялись. В результате расходы бюджета Томской области, связанные с непогашением долговых обязательств по облигационному займу RU34055TMS0, составили расчетно 518,3 млн рублей.

По состоянию на 1 января 2022 года и на 1 января 2023 года неиспользованный остаток средств бюджетного кредита, полученного Томской областью в 2021 году на погашение коммерческой задолженности, составил 5 465,3 млн и 5 170,6 млн рублей соответственно. При этом остаток средств на едином счете областного бюджета в отдельные периоды составлял от 667,3 млн до 4 917,6 млн рублей.

21. В соответствии с пунктом 6 Правил № 1206.

22. Обращение на получение бюджетного кредита Губернатора Томской области С.А. Жвачкина от 22 июля 2021 г. № СЖ-14-1500.

По информации департамента финансов Томской области часть неиспользованного остатка бюджетного кредита была временно отвлечена для финансирования принятых расходных обязательств, в том числе социальных.

Проверка показала, что средства бюджетного кредита были перечислены департаментом финансов Томской области в АО «Газпромбанк» 25 ноября 2021 года в сумме 4 000,0 млн рублей²³ и 13 декабря 2021 года в сумме 980,0 млн рублей²⁴ для досрочного выкупа облигаций при отсутствии распорядительных документов. Средства возвращены АО «Газпромбанк» на единый счет бюджета 29 ноября 2021 года в сумме 3 521,2 млн рублей²⁵ и 15 декабря 2021 года в сумме 980,0 млн рублей²⁶.

Кроме того, в АО «Газпромбанк» были направлены средства областного бюджета для выплаты накопленного купонного дохода 25 ноября 2021 года в сумме 55,1 млн рублей и 13 декабря 2021 года в сумме 17,1 млн рублей.

Средства возвращены АО «Газпромбанк» на единый счет бюджета 29 ноября 2021 года в сумме 48,4 млн рублей и 15 декабря 2021 года в сумме 17,1 млн рублей.

Дополнительные расходы бюджета Томской области в результате отвлечения указанных средств составили расчетно 3,5 млн рублей.

Следует отметить, что за счет средств кредита, предоставленного Томской области из федерального бюджета в 2021 году, погашено по облигациям областного внутреннего займа 164,6 млн рублей. При этом размещение облигаций продолжилось, и в 2021 году в региональный бюджет было привлечено 57,1 млн рублей, что привело к увеличению государственного долга по состоянию на 1 января 2022 года.

В отдельных случаях в 2021–2022 годах в Волгоградской области и Кемеровской области – Кузбассе остаток средств на едином счете регионального бюджета был меньше неиспользованного остатка средств предоставленного бюджетного кредита.

Так, средства бюджетного кредита в размере 2 250,0 млн рублей, полученные Кемеровской областью – Кузбассом 3 августа 2021 года для погашения государственных ценных бумаг, направлены 16 сентября 2021 года в НКО АО «Национальный расчетный депозитарий». При этом в период с 3 августа по 16 сентября 2021 года (за исключением двух дней) остаток средств на едином счете областного бюджета составлял от 98,4 млн до 1 713,3 млн рублей.

Средства бюджетного кредита для погашения долгового обязательства по государственным ценным бумагам в размере 2 250,0 млн рублей, полученные 24 июня 2022 года, были направлены на его погашение 14 сентября 2022 года. При этом с 24 июня по 14 сентября 2022 года (за исключением семи дней) остаток средств на едином счете областного бюджета составлял от 48,4 млн до 2 214,8 млн рублей.

23. Платежное поручение от 25 ноября 2021 г. № 538560.

24. Платежное поручение от 13 декабря 2021 г. № 621459.

25. Платежное поручение от 29 ноября 2021 г. № 9999.

26. Платежное поручение от 15 декабря 2021 г. № 300.

В Волгоградской области средства бюджетного кредита для погашения долгового обязательства по государственным ценным бумагам в размере 1500,0 млн рублей, полученные 24 июня 2022 года, были направлены на его погашение 1 сентября 2022 года. При этом с 20 по 25 июля 2022 года остаток средств на едином счете областного бюджета составлял от 868,3 млн до 1403,1 млн рублей.

В Липецкой области средства бюджетного кредита, полученные 24 июня 2022 года, были направлены на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам в размере 1300,0 млн рублей в период с 19 сентября по 23 ноября 2022 года (не использовались около трех месяцев). При этом остаток средств на счете областного бюджета в указанном периоде составлял более 41780,0 млн рублей. Данный факт свидетельствует об отсутствии необходимости заимствования из федерального бюджета и о необоснованном увеличении государственного долга области на 1300,0 млн рублей.

Кроме того, средства бюджетного кредита в сумме 950,0 млн рублей перечислены администрации г. Липецка только 19 августа 2022 года²⁷ (находились на счете областного бюджета в течение 56 дней). В свою очередь, полученные средства бюджетного кредита в сумме 950,0 млн рублей 23 августа 2022 года перечислены департаментом финансов администрации г. Липецка в Северо-Западный банк ПАО Сбербанк г. Санкт-Петербурга в целях погашения банковских кредитов.

Вместе с тем перечисление средств бюджетного кредита управлением финансов Липецкой области спустя 56 дней после получения бюджетного кредита привело к дополнительным расходам бюджета городского округа г. Липецк, связанным с уплатой процентов за пользование средствами банковских кредитов, в сумме 10,9 млн рублей.

Правилами № 1206 предусмотрено направление в Минфин России отчета о выполнении принятых регионом обязательств, в том числе о неувеличении на 1 января 2023 года доли общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям субъекта Российской Федерации и муниципальных образований более 25 % от объема доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений²⁸. Фактически Архангельской, Волгоградской, Томской областями представлялась информация по форме, доведенной Минфином России²⁹, в которой отсутствуют строки (графы) для заполнения данных по указанному показателю. Саратовская область, Кемеровская область – Кузбасс и Удмуртская Республика представляли указанную информацию в Минфин России в сопроводительных письмах.

Департаментом финансов Томской области представлена в Минфин России недостоверная информация об использовании средств бюджетного кредита по состоянию на 1 января 2022 года с превышением на 66,9 млн рублей. В 2023 году данная информация уточнена.

27. Платежное поручение от 19 августа 2022 г. № 2391.

28. Пункт 7 Правил № 1206.

29. Письмо Минфина России от 1 февраля 2023 г. № 06-09-09/8187.

8.3.3. Регионам, являющимся объектами контроля, в проверяемом периоде лимиты на кредитные средства устанавливались соответствующими договорами о предоставлении казначейского кредита и решениями Минфина России.

Следует отметить, что лимиты на пополнение остатка средств устанавливались решением Минфина России без учета остатков на счете областного бюджета.

Так, 19 января 2022 года решением Минфина России установлен лимит предоставления Липецкой области казначейского кредита в размере 2 658,2 млн рублей, при этом остаток средств на едином счете на 1 января 2022 года составил 36 082,3 млн рублей и не снижался в течение 2022 года ниже 30 000,0 млн рублей.

В 2023 году Липецкой области решением Минфина России установлен лимит в размере 3 432,8 млн рублей при остатке средств на едином счете бюджета на 1 января 2023 года в размере 33 181,7 млн рублей.

Сведения об установленных лимитах и их использовании регионами представлены в таблице 7.

Таблица 7. Информация об установленных лимитах на кредитные средства и их использовании проверенными регионами

Регион	Наименование показателя	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Саратовская область	Установленный лимит на кредитные средства, млн руб.	5 900,0	5 080,0	5 080,0
	Использование лимита, %	1,6	0,0	0,0
Архангельская область	Установленный лимит на кредитные средства, млн руб.	6 492,9; 5 000,0	5 000,0	5 000,0; 12 609,5
	Использование лимита, %	93,8	60,7	77,7
Удмуртская Республика	Установленный лимит на кредитные средства, млн руб.	5 804,3; 4 800,0	4 800,0	4 800,0
	Использование лимита, %	83,8	89,4	67,6
Волгоградская область	Установленный лимит на кредитные средства, млн руб.	7 442,5; 6 100,0	5 000,0	5 000,0
	Использование лимита, %	40,2	0,0	3,3
Кемеровская область – Кузбасс	Установленный лимит на кредитные средства, млн руб.	5 958,0	7 304,7	7 304,7
	Использование лимита, %	50,0	0,0	0,0
Томская область	Установленный лимит на кредитные средства, млн руб.	5 525,0; 4 000,0	4 000,0	4 000,0
	Использование лимита, %	90,3	92,8	96,5
Липецкая область	Установленный лимит на кредитные средства, млн руб.	4 286,7; 3 200,0	2 658,2	2 658,2
	Использование лимита, %	71,7	13,9	0,0

Лимиты на кредитные средства использовались проверенными регионами не в полном объеме.

Так, Саратовской областью в 2021–2022 годах лимиты в размере 5 080,0 млн рублей на каждый год не использовались, а в 2020 году использование лимита составило 1,6 %.

Кемеровской областью – Кузбассом не использовался установленный в 2021–2022 годах лимит в размере 4 000,0 млн рублей на каждый год, в 2020 году использование лимита составило 50 %.

Волгоградской областью в 2021 году не использовался лимит в размере 5 000,0 млн рублей, а в 2020 и 2022 годах использование лимита составило 40,2 и 3,3 % соответственно.

Липецкой областью в 2022 году лимит в размере 2 658,2 млн рублей не использовался, а в 2020 и 2021 годах использование лимита составило 71,7 и 13,9 % соответственно.

В Архангельской области использование лимита составляло от 60,7 % в 2021 году до 93,8 % в 2020 году, в Удмуртской Республике – от 67,6 % в 2022 году до 83,8 % в 2020 году, в Томской области – от 90,3 % в 2020 году до 96,5 % в 2022 году.

8.3.4. Регионами, являющимися объектами контроля, проводилась работа по привлечению бюджетных кредитов на реализацию инфраструктурных проектов. В 2021 году в рамках установленных регионам лимитов бюджетных кредитов решениями президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (далее – Правительственная комиссия) одобрены отобранные инфраструктурные проекты и приказами Минстроя России включены в соответствующие перечни инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения которых являются кредиты из федерального бюджета.

В 2022 году решениями Правительственной комиссии регионам распределялись дополнительные лимиты бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов. Также решениями Правительственной комиссии вносились уточнения в одобренные ранее инфраструктурные проекты в пределах одобренного лимита.

Уполномоченными органами государственной власти регионов утверждены детализированные перечни мероприятий, реализуемых в рамках инфраструктурных проектов, и заключены соглашения с Минфином России о предоставлении бюджетного кредита на реализацию инфраструктурных проектов.

Сведения о реализации инфраструктурных проектов представлены в таблице 8.

Таблица 8. Информация о лимитах на реализацию инфраструктурных проектов, сроках их реализации и суммах кредитов

Наименование региона	Лимит на реализацию инфраструктурных проектов, млн руб.	Сроки реализации инфраструктурных проектов	Сумма бюджетного кредита, млн руб.				
			в 2022 г.		в 2023 г.	в 2024 г.	в 2025 г.
			предоставлено	использовано			
Саратовская область	6 077,6	2022–2025 гг.	1 500,0	1 500,0	1 449,9	1 749,9	1 377,8
Архангельская область	3 681,4	2022–2025 гг.	202,0	202,2*	1 806,3	1 072,4	600,6
Удмуртская Республика	814,1	2023 г.	0,0	0,0	814,1	0,0	0,0
Волгоградская область	7 235,0	2022–2025 гг.	2 162,7	2 162,7	3 239,2	1 381,9	451,2
Кемеровская область – Кузбасс	8 882,4	2022–2025 гг.	1 500,0	1 500,0	4 686,8	332,5	2 363,1
Томская область	2 446,0	2022–2024 гг.	115,8	115,8	1 686,1	644,0	0,0
Липецкая область	4 899,3	2022–2025 гг.	1 407,3	1 407,3	1 374,8	1 448,5	668,7

* С учетом софинансирования местных бюджетов.

В 2022 году средства кредита из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов в проверенных регионах использованы в объеме 6 888,0 млн рублей³⁰.

Максимальный объем средств кредита из федерального бюджета освоен в Волгоградской области, 86,7 % средств бюджетного кредита направлено на закупку троллейбусов.

По 1 500,0 млн рублей средств кредита из федерального бюджета, полученные Саратовской областью и Кемеровской областью – Кузбассом, направлены в том числе на разработку проектно-сметной документации, строительство коммуникаций, присоединение к сетям инженерной инфраструктуры.

В Липецкой области средства кредита из федерального бюджета в объеме 1 407,3 млн рублей направлены на строительство коммуникаций, присоединение к инженерной инфраструктуре, строительство объектов социального обеспечения, в том числе поликлиник и детских садов. При этом имел место случай использования средств инфраструктурного бюджетного кредита в сумме 8,9 млн рублей, направленных на проектирование детского сада на 200 мест в Усманском

30. С учетом софинансирования местных бюджетов в Архангельской области.

муниципальном районе, строительство которого действующей редакцией детализированного перечня мероприятий, реализуемых в рамках инфраструктурных проектов Липецкой области³¹, не предусмотрено.

В Архангельской области кредит из федерального бюджета направлен в объеме 202,2 млн рублей³² на проектирование, реконструкцию и строительство автомобильных дорог.

Наименьший объем средств бюджетного кредита предоставлен Томской области. В 2022 году бюджетный кредит, полученный на строительство автомобильной дороги в г. Томске в объеме 115,8 млн рублей, полностью использован на изъятие объектов недвижимости. При этом строительство автомобильной дороги не начиналось. В 2023 году на изъятие объектов недвижимости планируется направить 257,4 млн рублей.

Удмуртской Республике в проверяемом периоде средства бюджетного кредита на реализацию инфраструктурных проектов не предоставлялись.

8.4. Оценка эффективности деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным долгом

8.4.1. Выборочная проверка первичных документов и анализ отражения операций в государственной долговой книге регионов, являющихся объектами контроля, показали, что обязательства по погашению основного долга и уплате процентов исполнялись не позже установленного срока и в полном объеме.

При этом в ходе контрольного мероприятия выявлены следующие недостатки.

Допускались случаи передачи в Минфин России недостоверных данных о долговых обязательствах министерством финансов Архангельской области, а также департаментом финансов Томской области.

Порядки ведения государственной долговой книги Волгоградской³³, Томской³⁴ областей и Кемеровской области – Кузбасса³⁵ не регламентировали отражение полной информации о долговых обязательствах³⁶ в части сведений об установленных

-
31. Постановление администрации Липецкой области от 1 декабря 2021 г. № 515 «Об утверждении детализированного перечня мероприятий, реализуемых в рамках инфраструктурных проектов Липецкой области, отобранных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1189 «Об утверждении Правил отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и о внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» (в редакции постановления Правительства Липецкой области от 29 мая 2023 г. № 269).
32. С учетом софинансирования местных бюджетов в Архангельской области.
33. Приказ комитета финансов Волгоградской области от 16 января 2013 г.
34. Приказы департамента финансов Томской области от 30 июня 2010 г. № 31 (действовал до 21 июля 2022 г.) и от 21 июля 2022 г. № 21.
35. Приказ Главного финансового управления Кемеровской области от 24 октября 2019 г. № 119 (в редакции от 28 апреля 2020 г. № 57, от 30 августа 2021 г. № 95).
36. С учетом положений приказа Минфина России № 194н.

и фактических датах, а также суммах выплаты процентных платежей по банковским и бюджетным кредитам.

Регионами допускалось внесение в государственную долговую книгу недостоверной информации о суммах и датах погашения по банковскому кредиту (Удмуртская Республика) и о просроченной задолженности по ценным бумагам (Липецкая область).

Также необходимо отметить, что в долговой книге Липецкой области в проверяемом периоде в графе «Обслуживание долгового обязательства» кроме выплат купонного дохода отражаются расходы по государственным контрактам за оказание услуг по размещению, листингу, хранению, учету и другим операциям с ценными бумагами Липецкой области. Отражение данных расходов в долговой книге не предусмотрено ввиду того, что они не являются расходами на обслуживание государственного долга.

В проверяемом периоде в Волгоградской, Липецкой и Томской областях отмечено низкое качество бюджетного планирования.

Так, в Волгоградской области утвержденные законом о бюджете показатели объема заимствований исполнены в 2020 году на 116,6 %, в 2021 году – на 58,9 %, в 2022 году – на 38,3 %, объемы погашения долговых обязательств исполнены на 113,5, 48,8 и 29,3 % соответственно.

В Томской области утвержденные законом о бюджете показатели объема заимствований исполнены в 2020 году на 80,7 %, в 2021 году – на 82,5 %, в 2022 году – на 18,0 %, объемы погашения долговых обязательств исполнены на 65,8, 81,5 и 15,9 % соответственно.

В Липецкой области утвержденные законом о бюджете показатели объема заимствований исполнены в 2020 году на 88,8 %, в 2021 году – на 56,4 %, в 2022 году – на 31,8 %, объемы погашения долговых обязательств исполнены на 135,1, 78,0 и 14,2 % соответственно.

Кроме того, анализ программы заимствований Липецкой области за 2022 год показал, что в последней редакции закона о бюджете 7 декабря 2022 года предусмотрено привлечение бюджетных кредитов на пополнение остатков на едином счете бюджета в объеме 7 840,3 млн рублей, что превышает лимит, установленный Минфином России в размере 2 658,2 млн рублей. При этом кассовым планом исполнения областного бюджета на декабрь 2022 года заимствования не планировались. Остаток средств бюджета в ноябре – декабре 2022 года составлял не менее 31 897,6 млн рублей.

В Волгоградской и Томской областях имели место случаи выплат процентных платежей по банковским кредитам в полном объеме раньше запланированного срока (до 27 дней).

В Саратовской области допускались случаи выплаты купонного дохода раньше сроков, установленных в решении об эмиссии (до четырех рабочих дней).

8.4.2. В процессе управления государственным долгом в проверяемом периоде объектами контроля осуществлялась деятельность, направленная в том числе на минимизацию расходов на обслуживание регионального долга.

Информация об изменении уровня расходов на обслуживание государственного долга представлена в таблице 9.

Таблица 9. Информация об изменении уровня расходов на обслуживание государственного долга в проверяемом периоде регионов, являющихся объектами контроля

Регион	Наименование показателя	2019 г. (справочно)	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Саратовская область	Объем расходов на обслуживание государственного долга, млн руб.	1 808,2	1 564,6	1 257,6	880,3
	Общий объем расходов, млн руб.	104 124,6	132 414,	141 293,4	163 436,9
	Уровень расходов на обслуживание государственного долга (отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов), %	1,7	1,2	0,9	0,5
Архангельская область	Объем расходов на обслуживание государственного долга, млн руб.	696,4	1 049,9	1 089,6	228,1
	Общий объем расходов, млн руб.	89 455,4	112 788,3	121 008,4	143 409,8
	Уровень расходов на обслуживание государственного долга (отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов), %	0,8	0,9	0,9	0,2
Удмуртская Республика	Объем расходов на обслуживание государственного долга, млн руб.	2 157,9	2 198,1	1 749,6	775,6
	Общий объем расходов, млн руб.	82 948,9	100 125,3	107 688,2	104 912,1
	Уровень расходов на обслуживание государственного долга (отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов), %	2,6	2,2	1,6	0,7
Волгоградская область	Объем расходов на обслуживание государственного долга, млн руб.	2 446,4	2 102,4	1 774,0	1 331,4
	Общий объем расходов, млн руб.	107 984,3	135 383,9	145 010,7	157 736,6
	Уровень расходов на обслуживание государственного долга (отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов), %	2,3	1,6	1,2	0,8

Регион	Наименование показателя	2019 г. (справочно)	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Кемеровская область – Кузбасс	Объем расходов на обслуживание государственного долга, млн руб.	826,4	922,4	1 937,7	1 004,5
	Общий объем расходов, млн руб.	158 886,3	206 501,5	202 576,3	268 315,2
	Уровень расходов на обслуживание государственного долга (отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов), %	0,5	0,5	1,0	0,4
Томская область	Объем расходов на обслуживание государственного долга, млн руб.	1 507,8	1 994,1	2 049,1	1 222,7
	Общий объем расходов, млн руб.	70 627,4	86 228,9	90 773,8	93 339,6
	Уровень расходов на обслуживание государственного долга (отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов), %	2,1	2,3	2,3	1,3
Липецкая область	Объем расходов на обслуживание государственного долга, млн руб.	483,7	453,3	430,2	357,3
	Общий объем расходов, млн руб.	67 646,3	73 948,3	77 707,0	98 158,9
	Уровень расходов на обслуживание государственного долга (отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов), %	0,7	0,6	0,6	0,4

Уровень расходов на обслуживание государственного долга в структуре расходов региона сократился в 2022 году по сравнению с 2020 годом в Саратовской области с 1,2 до 0,5 %, в Архангельской области – с 0,9 до 0,2 %, в Удмуртской Республике – с 2,2 до 0,7 %, в Волгоградской области – с 1,9 до 0,8 %, в Кемеровской области – Кузбассе – с 0,5 до 0,4 %, в Томской области – с 2,3 до 1,3 %, в Липецкой области – с 0,6 до 0,4 %.

На уровень расходов на обслуживание государственного долга в структуре расходов региона повлияло не только замещение объема коммерческой задолженности бюджетными кредитами, но и рост общего объема расходов регионов: в Саратовской области – на 23,4 %, в Архангельской области – на 27,1 %, в Удмуртской Республике – на 4,8 %, в Волгоградской области – на 16,5 %, в Кемеровской области – Кузбассе – на 29,9 %, в Томской области – на 8,2 %, в Липецкой области – на 32,7 %.

8.4.3. Уполномоченными органами субъектов Российской Федерации по управлению государственным долгом не были соблюдены ограничения, установленные Бюджетным кодексом, в части размера дефицита регионального бюджета, общей суммы привлеченных средств и предельного объема государственного долга региона.

Так, ограничение по дефициту регионального бюджета³⁷, установленное статьей 92¹ Бюджетного кодекса, по итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год превышено в Удмуртской Республике на 5,1 процентного пункта, в Томской области – на 2,8 процентного пункта.

Ограничение по общей сумме привлеченных средств, установленное пунктом 2 статьи 106 Бюджетного кодекса³⁸, по итогам исполнения регионального бюджета превышено за 2020 год в Удмуртской Республике на 3 337,3 млн рублей, или на 4,4 %, в Волгоградской области – на 1 866,3 млн рублей, или на 7,1 %, в Саратовской области – на 1 029,2 млн рублей, или на 4,5 %, в Липецкой области – на 393,8 млн рублей, или на 4,7 %. По итогам исполнения регионального бюджета за 2021 год ограничение по общей сумме привлеченных средств, установленное пунктом 2 статьи 106 Бюджетного кодекса³⁹, превышено в Томской области на 588,8 млн рублей, или на 1,9 %.

Ограничение по объему государственного долга, установленное пунктом 4 статьи 107 Бюджетного кодекса⁴⁰, по итогам исполнения регионального бюджета превышено в Удмуртской Республике за 2020 год на 4 414,1 млн рублей, или на 8 %.

-
37. В соответствии с пунктом 2 статьи 92¹ Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ) дефицит регионального бюджета не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Согласно пункту 4 статьи 92¹ Бюджетного кодекса дефицит регионального бюджета, сложившийся по данным годового отчета об исполнении регионального бюджета, должен соответствовать ограничениям, установленным пунктом 2 статьи 92¹ Бюджетного кодекса.
38. В соответствии с пунктом 2 статьи 106 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ) объемы привлечения средств в бюджет субъекта Российской Федерации (местный бюджет) устанавливаются программами государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (программами муниципальных внутренних и внешних заимствований на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), и общая сумма привлечения средств в соответствующем финансовом году не должна превышать общую сумму средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), и объемов погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), утвержденных на соответствующий финансовый год законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации (решением о местном бюджете), с учетом положений статей 103 и 104 Бюджетного кодекса.
39. В соответствии с пунктом 2 статьи 106 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ) объемы привлечения средств в бюджет субъекта Российской Федерации (местный бюджет) устанавливаются программами государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (программами муниципальных внутренних и внешних заимствований на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), и общая сумма привлечения средств в соответствующем финансовом году не должна превышать общую сумму средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), и объемов погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), за исключением объема не использованного на конец соответствующего года остатка бюджетного кредита, привлеченного на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, утвержденных на соответствующий финансовый год законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации (решением о местном бюджете), с учетом положений статей 103 и 104 Бюджетного кодекса.
40. В соответствии с пунктом 4 статьи 107 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ) объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период общий объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

При этом ответственность за несоблюдение указанных требований законодательством Российской Федерации не предусмотрена, о чем Счетная палата Российской Федерации ранее информировала Правительство Российской Федерации⁴¹.

Случаев превышения ограничений по объему расходов на обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации, установленных статьей 111 Бюджетного кодекса, не выявлено.

8.4.4. В проверяемом периоде регионы, являющиеся объектами контроля, принимали участие в реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам, предоставленным для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах региональных бюджетов⁴², а также использовали возможность получения дополнительной рассрочки по погашению задолженности по бюджетным кредитам, реструктурированным в 2017 году⁴³ и в 2021 году⁴⁴.

8.4.4.1. В 2020 году регионам предоставлена дополнительная рассрочка по погашению задолженности по бюджетным кредитам для частичного покрытия дефицитов бюджетов, реструктурированным в 2017 году⁴⁵, с 2020 по 2029 год включительно.

Объем соответствующей задолженности на 1 января 2020 года составил: в Саратовской области – 22 528,3 млн рублей, Архангельской области – 10 394,5 млн рублей, Удмуртской Республике – 17 489,86 млн рублей, Волгоградской области – 19 249,7 млн рублей, Кемеровской области – Кузбассе – 14 654,1 млн рублей, Томской области – 7 832,5 млн рублей, Липецкой области – 5 479,6 млн рублей.

Дополнительная рассрочка по погашению задолженности по бюджетным кредитам предоставлялась в 2020 году при условии принятия должником подлежащих включению в дополнительные соглашения обязательств, в том числе о соблюдении показателей по объему дефицита регионального бюджета, доле общего объема государственного долга и доле рыночных заимствований региона.

В Удмуртской Республике и Томской области не выполнен ряд показателей дополнительных соглашений о предоставлении рассрочки по погашению задолженности по бюджетным кредитам (таблица 10), что в соответствии со статьей 3061 Бюджетного кодекса является бюджетным нарушением.

41. Письма от 27 октября 2020 г. № 01-2404/05-01, от 10 марта 2023 г. № 02/395/05-01.

42. В соответствии с Правилами № 1029.

43. В соответствии с Правилами № 1531.

44. В соответствии с Правилами № 1029.

45. В соответствии с Правилами № 1531.

Таблица 10. Информация о выполнении условий дополнительных соглашений
о предоставлении рассрочки по погашению задолженности по бюджетным кредитам

(%)

Наименование показателя	На 01.01.2021		На 01.01.2022		На 01.01.2023	
	план	факт	план	факт	план	факт

Удмуртская Республика (дополнительное соглашение от 21 августа 2020 г. № 5/5/5/5)

Доля общего объема государственного долга субъекта Российской Федерации от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений	≤82	104	≤74	62,9	≤67	81,0
Доля общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений	≤50	55	≤50	15	≤50	7,6

Томская область (дополнительное соглашение от 30 сентября 2020 г. № 7/6/5/5/5/5)

Доля общего объема государственного долга субъекта Российской Федерации от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений	≤64,0	93,0	≤60,0	86,9	≤57,0	75,3
Доля общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений	≤50	66,5	≤50	31,0	≤50	20,3

В связи с невыполнением по итогам 2020 и 2022 годов условий дополнительных соглашений Удмуртской Республикой была досрочно погашена задолженность по бюджетным кредитам в общей сумме 1 943,3 млн рублей⁴⁶, Томской областью – в общей сумме 870,2 млн рублей⁴⁷.

Кроме того, по итогам 2021 года Архангельской областью не выполнено условие дополнительного соглашения, предусматривающего обеспечение возможности привлечения в бюджет субъекта Российской Федерации банковских кредитов

46. Уведомления Минфина России от 28 мая 2021 г. № 06-09-08/41443 и от 12 мая 2023 г. № 06-09-09/43540.

47. Уведомления Минфина России от 28 мая 2021 г. № 06-09-08/41466 и от 11 июня 2023 г. № 06-09-09/53872.

исключительно по ставкам на уровне ключевой ставки Банка России, увеличенной на 1 % годовых⁴⁸.

Так, в Архангельской области в 2021 году привлечены 11 банковских кредитов по ставкам 6,2–6,5 % годовых. При этом ключевая ставка, установленная Центральным банком Российской Федерации, в период привлечения банковских кредитов составляла 4,5 % годовых.

В результате расходы бюджета Архангельской области на обслуживание государственного долга в проверенных случаях увеличились расчетно на 27,0 млн рублей.

В проверяемом периоде Минфин России указал регионам, являющимся объектами контроля (за исключением Волгоградской и Липецкой областей), на несоблюдение отдельных условий дополнительных соглашений. Меры дисциплинарной ответственности к должностным лицам, допустившим нарушения, не применялись.

8.4.4.2. В 2021 году проводилась реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным регионам для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации: должнику предоставлялась рассрочка по погашению задолженности по бюджетным кредитам с переносом погашения задолженности по основному долгу и процентам по кредиту на период с 2021 по 2029 год включительно⁴⁹.

Объем реструктурированной в 2021 году задолженности Саратовской области составил 5 080,0 млн рублей, Архангельской области – 5 000,0 млн рублей, Удмуртской Республики – 4 800,0 млн рублей, Волгоградской области – 5 000,0 млн рублей, Кемеровской области – Кузбасса – 5 958,03 млн рублей, Томской области – 4 000,0 млн рублей.

8.4.5. С 1 января 2020 года Бюджетным кодексом предусмотрена оценка Минфином России долговой устойчивости субъектов Российской Федерации в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, с использованием показателей, установленных Бюджетным кодексом, а также иных показателей по решению Минфина России⁵⁰.

В соответствии с установленными критериями субъект Российской Федерации подлежит отнесению Минфином России к одной из следующих групп заемщиков: с высоким уровнем долговой устойчивости, средним уровнем долговой устойчивости или низким уровнем долговой устойчивости⁵¹.

В 2020–2022 годах Кемеровская область – Кузбасс и Липецкая область отнесены Минфином России к группе заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости. Архангельская, Волгоградская, Саратовская и Томская области – к группе заемщиков

48. Подпункт «г» пункта 5 дополнительного соглашения от 30 сентября 2020 г. № 5/5/5/5.

49. В соответствии с Правилами № 1029.

50. Пункт 1 статьи 107¹ Бюджетного кодекса.

51. Пункт 2 статьи 107¹ Бюджетного кодекса.

со средним уровнем долговой устойчивости. Удмуртская Республика в 2020 году отнесена к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, в 2021 и 2022 годах – с низким уровнем долговой устойчивости⁵².

Показатель долговой нагрузки (отношение объема государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений) в проверяемом периоде снижался во всех регионах, являющихся объектами контроля.

Так, показатель долговой нагрузки снизился в Саратовской области с 76,1 до 61,0 %, в Архангельской области – с 76,7 до 55,0 %, в Удмуртской Республике – с 130 до 104 %, в Волгоградской области – с 69,4 до 58,0 %, в Кемеровской области – Кузбассе – с 60,1 до 22,5 %, в Томской области – с 93,0 до 75,3 %, в Липецкой области – с 27,3 до 18,3 %. Соответствующая информация представлена в таблице 11.

Таблица 11. Информация об объемах государственного долга, объемах доходов без учета безвозмездных поступлений, а также о долговой нагрузке проверенных регионов

Показатель	Сведения о долговой нагрузке					
	факт			план*		
	01.01.2021	01.01.2022	01.01.2023	01.01.2024	01.01.2025	01.01.2026

Саратовская область

Объем государственного долга / верхний предел государственного долга, млн руб.	51 620,8	55 004,2	59 293,3	73 123,8	76 066,9	77 696,2
Объем доходов без учета безвозмездных поступлений / налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	67 804,6	86 293,7	97 127,1	95 950,5	97 451,5	102 830,3
Долговая нагрузка, %	76,1	63,7	61,0	76,2	78,1	75,6

Архангельская область

Объем государственного долга / верхний предел государственного долга, млн руб.	42 671,7	42 626,7	46 578,1	63 946,9	63 801,7	68 760,9
Объем доходов без учета безвозмездных поступлений / налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	55 602,4	75 077,4	84 636,2	86 195,3	90 796,2	96 226,0
Долговая нагрузка, %	76,7	56,8	55,0	74,2	70,3	71,5

52. По данным, размещенным на официальном сайте Минфина России.

Показатель	Сведения о долговой нагрузке					
	факт			план*		
	01.01.2021	01.01.2022	01.01.2023	01.01.2024	01.01.2025	01.01.2026

Удмуртская Республика

Объем государственного долга / верхний предел государственного долга, млн руб.	64 242,6	63 052,3	68 749,8	69 226,7	69 191,3	67 722,4
Объем доходов без учета безвозмездных поступлений / налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	49 404,3	66 567,6	66 133,6	72 886,7	71 018,9	77 801,7
Долговая нагрузка, %	130,0	94,7	104,0	95,0	97,4	87,0

Волгоградская область

Объем государственного долга / верхний предел государственного долга, млн руб.	53 273,8	57 096,8	59 735,5	85 974,7	72 437,1	69 414,4
Объем доходов без учета безвозмездных поступлений / налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	76 800,7	87 706,4	102 948,3	111 700,1	114 689,5	117 374,5
Долговая нагрузка, %	69,4	65,1	58,0	77,0	63,2	59,1

Кемеровская область – Кузбасс

Объем государственного долга / верхний предел государственного долга, млн руб.	61 800,2	53 687,5	57 880,9	71 434,8	75 073,6	92 871,0
Объем доходов без учета безвозмездных поступлений / налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	102 869,1	184 929,1	257 630,5	186 348,9	169 394,8	170 389,6
Долговая нагрузка, %	60,1	29,0	22,5	38,3	44,3	54,5

Показатель	Сведения о долговой нагрузке					
	факт			план*		
	01.01.2021	01.01.2022	01.01.2023	01.01.2024	01.01.2025	01.01.2026

Томская область

Объем государственного долга / верхний предел государственного долга, млн руб.	42 161,1	48 367,9	49 229,3	45 626,9	44 288,3	43 948,7
Объем доходов без учета безвозмездных поступлений / налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	45 311,9	55 647,8	65 367,1	76 456,4	76 913,0	80 374,8
Долговая нагрузка, %	93,0	86,9	75,3	59,7	57,6	54,7

Липецкая область

Объем государственного долга / верхний предел государственного долга, млн руб.	13 519,8	10 907,7	13 254,8	15 051,6	21 065,2	24 925,0
Объем доходов без учета безвозмездных поступлений / налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	49 538,4	93 485,3	72 296,9	63 034,8	69 774,6	67 909,8
Долговая нагрузка, %	27,3	11,7	18,3	23,9	30,2	36,7

* Закон Саратовской области от 30 ноября 2022 г. № 151-ЗСО «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в редакции от 22 июня 2023 г.); Закон Архангельской области от 20 декабря 2022 г. № 655-40-ОЗ «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в редакции от 4 июля 2023 г.); Закон Удмуртской Республики от 26 декабря 2022 г. № 83-РЗ «О бюджете Удмуртской Республики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в редакции от 6 июля 2023 г.); Закон Волгоградской области от 5 декабря 2022 г. № 122-ОД «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в редакции от 6 июля 2023 г.); Закон Кемеровской области – Кузбасса от 15 декабря 2022 г. № 145-ОЗ «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в редакции от 21 июня 2023 г.); Закон Томской области от 28 декабря 2022 г. № 141-ОЗ «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в редакции от 12 июля 2023 г.); Закон Липецкой области от 7 декабря 2022 г. № 243-РЗ «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (в редакции от 14 июля 2023 г.).

Законами о региональном бюджете в 2023–2025 годах в проверенных регионах, за исключением Удмуртской Республики и Томской области, предусмотрен рост объема государственного долга. При этом рост объема налоговых и неналоговых доходов предусматривается во всех проверенных регионах, за исключением Кемеровской области – Кузбасса и Липецкой области. Наибольшее сокращение объема налоговых и неналоговых доходов планируется в Кемеровской области – Кузбассе (на 87 240,9 млн рублей, или на 33,9 %).

В соответствии с принятыми законами о региональном бюджете долговая нагрузка на начало 2026 года по сравнению с началом 2023 года увеличится во всех проверенных регионах, за исключением Удмуртской Республики и Томской области.

Так, в Кемеровской области – Кузбассе долговая нагрузка увеличится на 32 процентных пункта, в Липецкой и Архангельской областях – на 18,4 и 16,5 процентного пункта соответственно, в Саратовской и Волгоградской областях – на 14,6 и 1,1 процентного пункта соответственно.

В Томской области и Удмуртской Республике долговая нагрузка уменьшится на 20,6 и 17 процентных пунктов соответственно.

Показатели долговой устойчивости проверенных регионов за 2023–2025 годы, рассчитанные в соответствии со статьей 107¹ Бюджетного кодекса, представлены в приложении № 1 к настоящему отчету.

9. Результаты анализа отчетных материалов, представленных принявшими участие в параллельном контрольном мероприятии контрольно-счетными органами

В материалах, представленных принявшими участие в параллельном контрольном мероприятии КСО⁵³, отражены следующие нарушения и недостатки.

В Удмуртской Республике допущено нарушение в 2022 году требований пункта 2 статьи 106 Бюджетного кодекса.

В Удмуртской Республике и Архангельской области не соблюдались отдельные условия соглашений о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам.

В Архангельской области отмечены факты привлечения в 2021 году коммерческих кредитов при наличии возможности использования свободных остатков средств

53. Отчеты о результатах контрольного мероприятия «Оценка состояния государственного долга области и управления им в 2021–2022 годах» в комитете финансов администрации Энгельсского муниципального района Саратовской области, в комитете финансов администрации Балаковского муниципального района, в комитете финансов администрации Марковского муниципального района, в управлении финансов администрации Татищевского муниципального района, в комитете по финансам администрации МО «Город Саратов» (утверждены председателем Счетной палаты Саратовской области Д.Б. Лаврушиным 14 декабря 2022 года); отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности уполномоченных органов государственной власти Архангельской области по управлению государственным долгом Архангельской области, связанной с использованием бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета в 2020–2022 годах (параллельно со Счетной палатой Российской Федерации)» (утвержден председателем контрольно-счетной палаты Архангельской области А.А. Дементьевым 3 марта 2023 года); отчет о результатах проверки деятельности уполномоченных органов государственной власти Удмуртской Республики по управлению государственным долгом, связанной с использованием бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета в 2020–2022 годах (утвержден постановлением Коллегии Государственного контрольного комитета Удмуртской Республики от 26 марта 2023 г. № 034); отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным долгом, связанной с использованием бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета в 2020–2022 годах, за 2020–2022 годы (параллельно со Счетной палатой Российской Федерации)» (утвержден председателем Контрольно-счетной палаты Ярославской области А.П. Федоровым 12 мая 2023 года); отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности уполномоченных органов государственной власти Кемеровской области – Кузбасса по управлению государственным долгом, связанной с использованием бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета в 2020–2022 годах» (утвержден председателем контрольно-счетной палаты Кемеровской области – Кузбасса С.В. Вахрушевым 8 июня 2023 года); отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению государственным долгом, связанной с использованием бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета в 2020–2022 годах» (утвержден председателем Контрольно-счетной палаты Томской области И.Ю. Жалонкиной 14 июля 2023 года).

бюджетных, автономных учреждений, юридических лиц, а также средств во временном распоряжении казенных учреждений. Кроме того, отмечено привлечение в 2020 году коммерческого кредита на сумму 900,0 млн рублей при отсутствии такой необходимости. В результате сумма неэффективных расходов областного бюджета составила 3,7 млн рублей.

В Кемеровской области – Кузбассе отмечено, что расходы областного бюджета в размере 1500,0 млн рублей, источником финансового обеспечения которых являются средства инфраструктурного бюджетного кредита, произведены с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения, возникающие при исполнении областного бюджета по расходам. Кроме того, при реализации инфраструктурного проекта Кемеровской области – Кузбасса нарушены отдельные условия заключенных с Минфином России и Минстроем России соглашений. Также за 2020 год не достигнуты отдельные плановые значения показателей реализации инфраструктурного проекта Кемеровской области – Кузбасса.

КСО Ярославской области установлено, что в 2021 году обращение высшего должностного лица Ярославской области о предоставлении бюджетного кредита на замещение коммерческой задолженности не содержало информации о долговых обязательствах муниципальных образований Ярославской области, планируемых к погашению за счет средств бюджетного кредита. При этом указанная информация была направлена дополнительно в Минфин России уже после принятия решения Правительством Ярославской области об объемах предоставления бюджетных кредитов из областного бюджета муниципальным образованиям области. В нарушение Правил № 1206 в 2021 году за счет средств бюджетного кредита в первоочередном порядке были погашены долговые обязательства по рыночным заимствованиям с более низкими ставками обслуживания при наличии банковского кредита с более высокой ставкой обслуживания.

КСО Ярославской области выражает мнение, что причиной нарушений и недостатков при использовании бюджетных кредитов для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям является в том числе несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей данные вопросы в 2021 году.

В Томской области отмечены отдельные недостатки в региональных нормативных правовых актах, устанавливающих основные направления государственной долговой политики, а также управления государственным долгом.

10. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акты по результатам параллельного контрольного мероприятия на объектах: министерство финансов Саратовской области, министерство финансов Архангельской области, комитет финансов Волгоградской области, департамент финансов Томской области, Правительство Удмуртской Республики, управление финансов Липецкой области – подписаны с замечаниями, на которые подготовлены заключения аудитора Счетной палаты Российской Федерации А.Л. Саватюгина от 17 апреля 2022 г. № 05-358/05-01вн, от 12 июля 2023 г. № 05-644/05-01вн и № 05-645/05-01вн, от 8 августа 2023 г. № 05-716/05-01вн, от 12 сентября 2023 г. № 05-829/05-01вн и № 05-830/05-01вн соответственно.

11. Выводы

11.1. В проверяемом периоде во всех регионах, являющихся объектами контроля, наблюдается рост объемов государственного долга: в Кемеровской области – Кузбассе – на 71,4 %, в Томской области – на 52,5 %, в Удмуртской Республике – на 49,3 %, в Архангельской области – на 37,1 %, в Саратовской области – на 27,4 %, в Волгоградской области – на 27,0 %. В Липецкой области объем государственного долга вырос незначительно – на 5,4 %.

В структуре долговых обязательств регионов доля рыночных заимствований существенно сократилась. При этом доля кредитов из федерального бюджета на начало 2023 года значительно увеличилась и составила: в Саратовской области – 94,1 %, в Удмуртской Республике – 92,7 %, в Архангельской области – 82,8 %, в Кемеровской области – Кузбассе – 82,1 %, в Томской области – 73,0 %, в Волгоградской области – 72,2 %, в Липецкой области – 71,6 %.

11.2. В 2020–2022 годах в ряде проверенных регионов наблюдается тенденция к снижению качества бюджетного планирования. Если в 2020 году показатели объема заимствований и погашения долговых обязательств исполнялись с отклонением 11,2–35,1 процентного пункта, то в 2022 году – 5,8–61,7 процентного пункта.

Так, в Волгоградской области утвержденные законом о бюджете показатели объема заимствований исполнены в 2020 году на 116,6 %, в 2021 году – на 58,9 %, в 2022 году – на 38,3 %, объемы погашения долговых обязательств исполнены на 113,5, 48,8 и 29,3 % соответственно.

В Томской области утвержденные законом о бюджете показатели объема заимствований исполнены в 2020 году на 80,7 %, в 2021 году – на 82,5 %, в 2022 году – на 18,0 %, объемы погашения долговых обязательств исполнены на 65,8, 81,5 и 15,9 % соответственно.

В Липецкой области утвержденные законом о бюджете показатели объема заимствований исполнены в 2020 году на 88,8 %, в 2021 году – на 56,4 %, в 2022 году – на 31,8 %, объемы погашения долговых обязательств исполнены на 135,1, 78,0 и 14,2 % соответственно.

11.3. В регионах, являющихся объектами контроля, планирование отдельных целевых показателей региональных госпрограмм осуществлялось без учета достигнутых показателей за предыдущий год. Кроме того, региональные госпрограммы разработаны без учета показателей, характеризующих долговую нагрузку на бюджет субъекта Российской Федерации, содержащихся в государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

В проверяемом периоде в Саратовской, Томской областях и Удмуртской Республике не были достигнуты отдельные плановые значения показателей региональных госпрограмм.

Так, показатель «Отношение государственного долга к объему доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений» превышен в 2020 году в Саратовской области на 2,1 процентного пункта, в Томской области – на 29 процентных пунктов, в Удмуртской Республике – на 22 процентных пункта. В 2022 году указанный показатель превышен в Саратовской области на 3 процентных пункта, в Удмуртской Республике – на 4 процентных пункта.

Показатель «Отношение объема заимствований к сумме, направляемой на финансирование дефицита регионального бюджета и (или) погашение долговых обязательств» превышен в 2020 году в Саратовской области на 4,5 процентного пункта, в Удмуртской Республике – на 4,4 процентного пункта.

11.4. Проводимая Правительством Российской Федерации политика по замещению рыночной задолженности регионов кредитами из федерального бюджета обеспечила снижение расходов на обслуживание государственного долга. Значительное сокращение расходов наблюдалось в Архангельской области (в 4,6 раза) и Удмуртской Республике (в 2,8 раза).

В Кемеровской области – Кузбассе расходы на обслуживание государственного долга увеличились на 8,9 %, что обусловлено увеличением в структуре долга кредитов кредитных организаций в 2021 году.

11.5. Уровень расходов на обслуживание государственного долга в структуре расходов регионов в 2022 году сократился по сравнению с 2020 годом на величину от 0,1 процентного пункта в Кемеровской области – Кузбассе до 1,5 процентного пункта в Удмуртской Республике.

На уровень расходов по обслуживанию государственного долга в структуре расходов регионов повлияли замещение объема коммерческой задолженности бюджетными кредитами и рост общего объема расходов регионов.

11.6. Показатель долговой нагрузки в 2020–2022 годах уменьшился во всех регионах, являющихся объектами контроля. При этом, исходя из законов о региональном бюджете, в 2023–2025 годах планируется увеличение как государственного долга, так и долговой нагрузки в Саратовской, Архангельской, Волгоградской, Липецкой областях, Кемеровской области – Кузбассе. Снижение объема государственного долга и долговой нагрузки планируется в Томской области и Удмуртской Республике.

11.7. Кредиты из федерального бюджета, предоставленные регионам, являющимся объектами контроля, использовались преимущественно в целях погашения долговых обязательств (более 60 %) и на текущие цели (более 25 %). Около 9 % средств бюджетных кредитов направлялось муниципальным образованиям. Доля средств на финансирование инвестиций составила 2,2 %.

11.8. Нормативное регулирование предоставления кредитов из федерального бюджета, в том числе на пополнение остатков средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации и на погашение долговых обязательств по рыночным заимствованиям, не содержит ограничений на получение кредита в зависимости от остатка средств на едином счете регионального бюджета.

11.9. Соглашения о предоставлении кредита из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъектов Российской Федерации по рыночным заимствованиям заключались Минфином России с уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации на весь объем обязательств, указанных в обращении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации), без учета сроков погашения долговых обязательств. При этом Минфином России не учитывалось, что досрочное погашение по государственным ценным бумагам практически нереализуемо.

11.10. Средства кредита из федерального бюджета, привлеченные Волгоградской, Томской областями, а также Кемеровской областью – Кузбассом, в 2021–2022 годах временно отвлекались на иные цели, не предусмотренные правилами предоставления бюджетных кредитов для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям.

11.11. Регионами, являющимися объектами контроля, допускалось несоблюдение требований правил предоставления бюджетных кредитов на погашение долговых обязательств субъектов Российской Федерации по рыночным заимствованиям в 2021 году.

11.11.1. Архангельская, Волгоградская, Томская области в направленных в Минфин России сведениях о выполнении принятых обязательств в рамках Правил № 1206 не отражали данные по показателю «Неувеличение доли общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям субъекта Российской Федерации»

и муниципальных образований более 25 % от объема доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений».

11.11.2. Томской областью не соблюдено условие предоставления кредита из федерального бюджета в части первоочередного погашения долговых обязательств с более высокой ставкой обслуживания, предусмотренное правилами предоставления бюджетных кредитов на погашение долговых обязательств субъектов Российской Федерации по рыночным заимствованиям в 2021 году.

Так, полученный по обращению Губернатора Томской области из федерального бюджета бюджетный кредит на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам с максимальной ставкой купонного дохода фактически на погашение указанных обязательств не направлялся.

В результате расходы бюджета Томской области, связанные с непогашением долговых обязательств с максимальной ставкой купонного дохода, составили расчетно 518,3 млн рублей.

11.12. В процессе управления государственным долгом в проверенных регионах допускались случаи превышения ограничений, предусмотренных Бюджетным кодексом.

11.12.1. Правительством Удмуртской Республики не обеспечено соблюдение требований пунктов 2 и 4 статьи 92¹ Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год дефицит бюджета составил 20,1 % от общего объема доходов без учета безвозмездных поступлений.

11.12.2. Департаментом финансов Томской области нарушены пункты 2 и 4 статьи 92¹ Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год дефицит бюджета составил 17,8 % от общего объема доходов без учета безвозмездных поступлений.

11.12.3. Правительством Удмуртской Республики не обеспечено соблюдение требований пункта 2 статьи 106 Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год допущено превышение объема привлеченных заимствований на 3 337,3 млн рублей над суммой, направленной на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств региона.

11.12.4. Комитетом финансов Волгоградской области нарушен пункт 2 статьи 106 Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год допущено превышение объема привлеченных заимствований на 1 866,3 млн рублей над суммой, направленной на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств региона.

11.12.5. Министерством финансов Саратовской области нарушен пункт 2 статьи 106 Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год допущено превышение объема привлеченных заимствований на 1 029,2 млн рублей над суммой, направленной на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств региона.

11.12.6. Управлением финансов Липецкой области нарушен пункт 2 статьи 106 Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год допущено превышение объема привлеченных заимствований на 393,8 млн рублей над суммой, направленной на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств региона.

11.12.7. Департаментом финансов Томской области нарушен пункт 2 статьи 106 Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2021 год допущено превышение объема привлеченных заимствований на 588,8 млн рублей над суммой, направленной на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств региона.

11.12.8. Правительством Удмуртской Республики не обеспечено соблюдение требований пункта 4 статьи 107 Бюджетного кодекса. По итогам исполнения регионального бюджета за 2020 год допущено превышение объема государственного долга на 4 414,1 млн рублей над утвержденным общим объемом доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

При этом ответственность за несоблюдение соответствующих требований законодательством Российской Федерации не предусмотрена, о чем Счетная палата Российской Федерации ранее информировала Правительство Российской Федерации.

Следует отметить, что в проверяемом периоде в Бюджетный кодекс вносились многочисленные изменения, исключая отдельные превышения, которые в конечном итоге делают ограничения в части размера дефицита регионального бюджета, общей суммы привлеченных средств и предельного объема государственного долга регионов недействительными.

11.13. Уполномоченными органами государственной власти по управлению государственным долгом допускались нарушения условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов, заключенных с Минфином России.

Так, Правительством Удмуртской Республики и департаментом финансов Томской области не соблюдены условия заключенных с Минфином России в 2020 году соглашений в части превышения плановых показателей доли общего объема государственного долга и доли рыночных заимствований от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений.

В 2021 году Архангельской областью не выполнено условие реструктуризации задолженности, предусмотренное соглашениями о предоставлении бюджету Архангельской области из федерального бюджета кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Архангельской области, в части обязательства по обеспечению

возможности привлечения в бюджет субъекта Российской Федерации банковских кредитов исключительно по ставкам на уровне ключевой ставки Банка России, увеличенной на 1 % годовых. В результате расходы бюджета Архангельской области на обслуживание государственного долга в проверенных случаях увеличились расчетно на 27,0 млн рублей.

В проверяемом периоде Минфин России указал регионам, являющимся объектами контроля (за исключением Волгоградской и Липецкой областей), на несоблюдение отдельных условий соглашений. Меры дисциплинарной ответственности к должностным лицам, допустившим нарушения, не применялись.

11.14. Проверкой выявлены нарушения и недостатки при привлечении и использовании кредитов из федерального бюджета.

11.14.1. Архангельской областью и Удмуртской Республикой в 2021 году допускались случаи погашения рыночных долговых обязательств, не соответствующих перечню долговых обязательств, указанных в обращении на получение кредита из федерального бюджета.

11.14.2. Привлеченный Томской областью кредит из федерального бюджета на погашение долговых обязательств по рыночным заимствованиям в сумме 164,6 млн рублей не привел к сокращению государственного долга области, так как одновременно с выкупом облигаций область осуществляла их размещение в объеме 57,1 млн рублей.

11.14.3. Департаментом финансов Томской области в 2022 году предоставлена в Минфин России недостоверная информация об использовании средств бюджетного кредита (по состоянию на 1 января 2022 года показатель завышен на 66,9 млн рублей). В 2023 году данная информация уточнена.

11.14.4. Кредит из федерального бюджета, полученный Липецкой областью для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям г. Липецка, перечислен адресату спустя 56 дней после его получения, что привело к дополнительным расходам бюджета г. Липецка, связанным с уплатой процентов за пользование средствами банковских кредитов, в сумме 10,9 млн рублей.

11.15. Во всех проверенных регионах отмечаются недостатки при привлечении и погашении рыночных заимствований.

11.15.1. Регионы допускают случаи привлечения рыночных заимствований при наличии значительных остатков на единых счетах региональных бюджетов. Счетная палата Российской Федерации и ранее отмечала указанные недостатки. Привлечение рыночных заимствований при наличии значительных остатков средств на едином счете бюджета наблюдается практически во всех регионах. Таким образом, указанный недостаток носит системный характер.

Общая сумма процентных платежей по кредитам, привлеченным при наличии значительных остатков на счетах региональных бюджетов, в проверенных случаях расчетно составила 321,1 млн рублей.

Привлечение Архангельской, Саратовской, Липецкой областями и Кемеровской областью – Кузбассом заемных средств, осуществляемое при отсутствии экономической целесообразности, привело к искусственному завышению государственного долга.

11.15.2. В Липецкой области имел место случай привлечения заемных средств путем выпуска государственных ценных бумаг по ставке 5,75 % при наличии альтернативных источников с более низкими ставками обслуживания. В случае использования Липецкой областью альтернативного источника привлечения заемных средств с более низкими ставками обслуживания экономия бюджетных средств области могла составить расчетно 273,9 млн рублей.

11.15.3. Кемеровская область – Кузбасс привлекла банковский кредит по ставке 5,25 % годовых, одновременно размещая средства регионального бюджета на депозитах по ставкам 3–4 % годовых.

11.15.4. В Томской области допускались случаи размещения облигаций с превышением средневзвешенной ставки Банка России на 0,66 и 0,22 процентного пункта.

11.16. Долговые политики проверенных регионов (за исключением Архангельской области) не предусматривают положений в том числе по замещению коммерческого долга бюджетными кредитами, реструктуризации бюджетных кредитов и использованию инструмента инфраструктурных бюджетных кредитов.

11.17. В порядках ведения государственной долговой книги Волгоградской, Томской областей и Кемеровской области – Кузбасса не предусматривалось отражение полной информации о долговых обязательствах в части сведений об установленных и фактических датах, а также суммах выплаты процентных платежей по банковским и бюджетным кредитам.

11.18. Министерством финансов Архангельской области и департаментом финансов Томской области допускались случаи передачи в Минфин России недостоверных данных о долговых обязательствах региона.

12. Предложения

12.1. Направить в составе информационного письма в Министерство финансов Российской Федерации по итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ изменения уровня долговой нагрузки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате принятых Правительством Российской Федерации мер, предусматривающих предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета и реструктуризацию обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» предложение о принятии мер по устранению причин и условий выявленных недостатков в части заключения соглашений с уполномоченными исполнительными органами субъектов Российской Федерации на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета на замещение рыночных заимствований в 2021–2022 годах без учета сроков погашения субъектом Российской Федерации замещаемых рыночных обязательств.

12.2. Направить представления первому заместителю Губернатора Волгоградской области – председателю комитета финансов Волгоградской области, заместителю Губернатора Томской области – начальнику департамента финансов Томской области, заместителю Губернатора Липецкой области – начальнику управления финансов Липецкой области и министру финансов Саратовской области, информационные письма Председателю Правительства Удмуртской Республики, первому заместителю председателя Правительства Кемеровской области – Кузбасса – министру финансов Кузбасса и министру финансов Архангельской области.

12.3. Направить отчет о результатах параллельного контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

