



2024

Отчет

о результатах 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»



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 апреля 2022 г. № 139-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году».

Отчет составлен с учетом результатов 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) (далее – контрольное мероприятие).

Актуальность экспертно-аналитического мероприятия обусловлена необходимостью осуществления контроля за реализацией задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года (далее – Послание Президента).

Ключевые результаты мероприятия

В 2020–2022 годах общий уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты регионов в целом сократился с 26,7 до 20,5 %.

При этом принятые Правительством Российской Федерации меры, предусматривающие предоставление бюджетных кредитов и реструктуризацию обязательств регионов, оказали в анализируемом периоде небольшое влияния на снижение долговой нагрузки.

Анализ показал, что снижение показателя обеспечено более высоким темпом роста собственных доходов регионов в сравнении с темпами роста регионального государственного долга.

Реструктуризация обязательств региона перед федеральным бюджетом не влияет на уровень долга регионов.

Предоставление бюджетных кредитов на замещение рыночного долга влияет на изменение структуры государственного долга регионов, объем долга при этом не менялся.

Предоставление инфраструктурных кредитов значительно увеличивает государственный долг регионов, при этом поступление доходов от реализации инфраструктурных проектов в региональные бюджеты носит отложенный характер.

Наиболее значимые выводы

1. В стратегическом документе, регулирующем государственные заимствования регионов (государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»¹), на данный момент не в полной мере отражены приоритеты Послания Президента в части снижения долгового бремени субъектов Российской Федерации, обеспечения долгосрочной устойчивости региональных финансов и повышения самостоятельности регионов. Единственный ожидаемый результат ГП-39 в сфере государственных заимствований регионов – создание условий для допуска на долговой рынок финансово устойчивых субъектов Российской Федерации.
2. Выявлены недостатки в деятельности Минфина России, повлекшие за собой отвлечение средств федерального бюджета.
3. Распределение Минфином России лимитов бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации осуществлялось при отсутствии нормативных документов о порядке такого распределения, при этом Минфин России не использует критерий, заложенный в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) (зависимость лимита от доходов региона).
4. В разработанной Минфином России форме отчета, предоставляемого высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с Правилами № 1206², не предусмотрено отражение соблюдения регионом ограничений по доле рыночных заимствований. Таким образом, регионы фактически не предоставляют информацию об исполнении указанного обязательства.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

-
1. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (далее – ГП-39).
 2. «Правила 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», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 1206 (далее – Правила № 1206).

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Минфин России с предложениями провести проверку по выявленным в ходе экспертно-аналитического и контрольного мероприятий фактам, обеспечить выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 1206 в части предоставления регионами отчетности, принять меры по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере государственных заимствований и межбюджетных отношений.

Полный текст предложений приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.1.1.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год, пункт 3.1.2.10).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность Министерства финансов Российской Федерации, связанная с предоставлением регионам бюджетных кредитов и реструктуризацией обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам;
- деятельность Федерального казначейства, связанная с предоставлением регионам бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Проанализировать документы стратегического планирования и нормативные правовые акты, касающиеся долговой устойчивости регионов (долговой нагрузки на консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации).

3.2. Цель 2. Оценить состояние консолидированного долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также расходов на его обслуживание.

3.3. Цель 3. Проанализировать использование механизмов предоставления бюджетных кредитов и реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам для снижения долговой нагрузки на консолидированные бюджеты регионов.

3.4. Цель 4. Оценить влияние принятых Правительством Российской Федерации мер на долговую устойчивость регионов.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (по запросу).
- Федеральное казначейство (г. Москва) (по запросу).
- Высшие исполнительные органы государственной власти (финансовые органы) субъектов Российской Федерации (по запросу).

5. Исследуемый период

2020–2022 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 15 декабря 2022 года по 5 декабря 2023 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ документов стратегического планирования и нормативные правовые акты, касающиеся долговой устойчивости регионов (долговой нагрузки на консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации)

7.1.1. Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации является одним из документов стратегического планирования, в котором уделяется большое внимание вопросам региональной политики, развития потенциала регионов, оказания им финансовой поддержки.

Так, в Послании Президента особый акцент сделан на обеспечение долгосрочной устойчивости региональных финансов и повышения самостоятельности регионов. Для этих целей Президент Российской Федерации определил следующие приоритеты: замещение бюджетными кредитами до 2029 года рыночного долга субъектов Российской Федерации, превышающего 25 % их собственных доходов, предоставление регионам инфраструктурных бюджетных кредитов по ставке не более 3 % годовых и сроком погашения 15 лет, проведение реструктуризации ранее предоставленных бюджетных кредитов.

Задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в Послании, реализовывались Правительством Российской Федерации в рассматриваемом периоде.

Основными документами стратегического планирования в сфере долговой устойчивости регионов в 2020–2023 годах являются государственные программы Российской Федерации: ГП-36³ и ГП-39.

3. Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 (далее – ГП-36).

Анализ государственных программ Российской Федерации показал, что вопросы регулирования в сфере государственных заимствований субъектов Российской Федерации содержатся в ГП-39, при этом задачи в области содействия сокращению уровня долговой нагрузки субъектов Российской Федерации, ожидаемые эффекты от реализации указанной задачи, а также показатели, характеризующие достижение этой задачи, содержатся в ГП-36.

Так, в ГП-39 входит подпрограмма (направление) 4 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях», содержащая мероприятия по нормативно-правовому регулированию и методическому сопровождению государственных заимствований субъектов Российской Федерации. Результатом данных мероприятий является создание условий для допуска на национальный рынок долгового капитала финансово устойчивых субъектов Российской Федерации. Иные результаты по указанным мероприятиям не планируются. Таким образом, закрепленный в ГП-39 результат направлен на стимулирование регионов к осуществлению рыночных заимствований.

Кроме того, указанные мероприятия в 2020–2021 годах связаны с показателем ГП-39 «Отношение объема государственного долга субъектов Российской Федерации к общему объему доходов бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений». В 2022 году данный показатель был исключен из ГП-39, вместо него предусмотрен показатель «Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту, не более».

Таблица 1. Сведения о плановых и фактических значениях, характеризующих государственный долг показателей ГП-39 в 2020–2023 гг.

Наименование показателя	2020 г.		2021 г.		2022 г.		2023 г.
	план	факт	план	факт	план	факт	план
Отношение объема государственного долга субъектов Российской Федерации к общему объему доходов бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений	50	23,1	50	21,2	-	-	-
Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту, не более, %	20	17,7	24	16	20	14,9	20

В ГП-36 входит подпрограмма 2 «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов», содержащая мероприятия по предоставлению дополнительной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам. По указанным мероприятиям в 2020–2021 годах предусмотрено два показателя, характеризующих долговую нагрузку на бюджет субъекта Российской Федерации:

- «Отношение государственного долга субъекта Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, к налоговым и неналоговым доходам в субъектах Российской Федерации, заключивших соглашения о предоставлении бюджетных кредитов в целях погашения долговых обязательств»;
- «Отношение дефицита к налоговым и неналоговым доходам в субъектах Российской Федерации, заключивших соглашения о предоставлении бюджетных кредитов в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации, в том числе в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций».

В актуальной редакции ГП-36 направление (подпрограмма) 2 «Использование инструментов долговой политики в целях устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» содержит комплекс процессных мероприятий «Содействие сокращению уровня долговой нагрузки субъектов Российской Федерации», предусматривающий задачу «Усовершенствован механизм предоставления бюджетных кредитов, направленных на стимулирование сокращения долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации».

При этом планируется достижение следующих эффектов:

- обеспечено проведение мониторинга выполнения субъектами Российской Федерации условий реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам в части снижения объема дефицита и государственного долга субъектов Российской Федерации;
- обеспечено применение мер ответственности, предусмотренных в случае нарушения условий реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам.

Очевидно, что ожидаемые эффекты, закрепленные в ГП-36, не могут оказать значительного влияния на решение задачи по стимулированию сокращения долговой нагрузки регионов.

По данным Минфина России⁴, с 2022 года в связи с переходом на новую систему управления государственными программами Российской Федерации перечень показателей ГП-36 уточнен. Действующей редакцией ГП-36 предусмотрен показатель «Уровень долговой нагрузки по рыночным заимствованиям субъектов Российской Федерации», отличающийся от ранее использованных показателей, характеризующих долговую нагрузку на бюджет региона.

При этом, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, новый показатель «Уровень долговой нагрузки по рыночным заимствованиям субъектов Российской Федерации» не позволяет полноценно оценивать долговую нагрузку на региональный бюджет, поскольку при его расчете учитываются только задолженность по рыночным заимствованиям, а не весь объем государственного долга региона.

4. Письмо Минфина России от 6 февраля 2023 г. № 01-06-14/06-8961.

Таблица 2. Сведения о плановых и фактических значениях, характеризующих государственный долг показателей ГП-36 в 2020–2023 гг.

(%)

Наименование показателя	2020 г.		2021 г.		2022 г.		2023–2030 гг.
	план	факт	план	факт	план	факт	
Отношение государственного долга субъекта Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, к налоговым и неналоговым доходам в субъектах Российской Федерации, заключивших соглашения о предоставлении бюджетных кредитов в целях погашения долговых обязательств	50	23	50	11,8	25	-	50
Отношение дефицита к налоговым и неналоговым доходам в субъектах Российской Федерации, заключивших соглашения о предоставлении бюджетных кредитов в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации, в том числе в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	10	8	10	0	-	-	-
Уровень долговой нагрузки по рыночным заимствованиям субъектов Российской Федерации	-	-	-	-	25	5,8 ⁵	25

Как следует из представленных данных, плановые значения рассматриваемых показателей ГП-36 в проверяемом периоде ежегодно планировались без учета анализа текущей ситуации и фактически достигнутых значений за предыдущий период, что свидетельствует о недостаточном качестве планирования параметров ее показателей.

5. Отчет о ходе реализации государственной программы, источник: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/govprog/regfin?id_38=301560-godovoi_otchyot_zh_2022_god_o_khode_realizatsii_gosudarstvennoi_programmy_rossiiskoi_federatsii_razvitiye_federativnykh_otnoshenii_i_sozdanie_uslovii_dlya_effektivnogo_i_otvetstvennogo_upravleniya_regionalnymi_i_munitsipalnymi_finansami, дата обращения 7 апреля 2023 года.

Таким образом, ГП-39 и ГП-36 не содержат полный комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики в сфере долговой устойчивости регионов, что не соответствует понятию госпрограммы, закрепленному пунктом 2 Положения № 786⁶.

Кроме того, постановлениями Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2021 г. № 1604 и от 25 сентября 2021 г. № 1613 приняты стратегические приоритеты в сфере реализации ГП-36 и ГП-39 соответственно. При этом указанные стратегические приоритеты не содержат общих требований к политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, в том числе в сфере долговой устойчивости регионов, что противоречит подпункту «а» пункта 10 Положения № 786 и пункту 10 Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2021 г. № 500.

7.1.2. В соответствии с Бюджетным кодексом под долговой устойчивостью понимается состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключая нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации⁷.

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

В соответствии с установленными критериями⁸ 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 устойчивости⁹.

6. Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 (далее – Положение № 786).

7. Статья 6 Бюджетного кодекса.

8. Установлены пунктом 5 статьи 107¹ Бюджетного кодекса.

9. Пункт 2 статьи 107¹ Бюджетного кодекса.

Таблица 3. Сведения о критериях отнесения субъекта Российской Федерации к соответствующей группе заемщиков

(%)

Наименование показателя	Уровни долговой устойчивости*	
	высокая	низкая**
Отношение объема государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений	≤50	>85
Отношение объема государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений для субъекта Российской Федерации, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные пунктом 4 ст. 130 Бюджетного кодекса ^{3*}	≤25	>45
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации, возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года, без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и дотаций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации ^{4*}	≤ 13	> 18
Доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в общем объеме расходов регионального бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	≤ 5	> 8
Доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме долга	-	-

* К группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости относится субъект Российской Федерации, не отнесенный к группам заемщиков с высоким и низким уровнем.

** При наличии не менее двух показателей долговой устойчивости с превышением указанных уровней.

^{3*} При расчете показателя за 2021 и 2022 годы в объеме государственного долга субъектов Российской Федерации не учитываются бюджетные кредиты, предоставленные из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

^{4*} При расчете показателя за 2021 и 2022 годы в годовой сумме платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации не учитывается сумма платежей по погашению и обслуживанию бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

Отнесение субъектов Российской Федерации к группе заемщиков в зависимости от уровня долговой устойчивости является основанием для предъявления к ним различных требований, предусмотренных пунктом 3 статьи 107¹ Бюджетного кодекса.

Указанные положения Бюджетного кодекса в части предъявления требований к субъектам Российской Федерации в зависимости от уровня долговой устойчивости должны были вступить в действие с 1 января 2020 года¹⁰, но были приостановлены до 1 января 2022 года¹¹. В ноябре 2021 года в Бюджетный кодекс были внесены изменения, в соответствии с которыми требования к субъектам Российской Федерации в зависимости от группы долговой устойчивости применяются при составлении и исполнении бюджетов, начиная с бюджетов на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов¹². Однако в ноябре 2022 года указанные положения признаны утратившими силу, так и не вступив в действие¹³.

Действующими нормативными правовыми актами не закреплено понятие долговой нагрузки. При этом для оценки качества управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации используется индикатор «Уровень долговой нагрузки на региональный бюджет»¹⁴, рассчитываемый как отношение объема государственного долга субъекта Российской Федерации к объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации (без учета безвозмездных поступлений). Указанный показатель (индикатор) является одним из составляющих при расчете уровня долговой устойчивости в соответствии со статьей 107¹ Бюджетного кодекса.

7.2. Оценка состояния консолидированного долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также расходов на его обслуживание

7.2.1. Консолидированный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2020 года составлял 2 493,2 млрд рублей и за три последующих года увеличился на 671,7 млн рублей, или на 27 %. Консолидированный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2023 года составил 3 164,9 млрд рублей.

-
10. Пункт 2 статьи 4 Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (далее – Федеральный закон № 278-ФЗ).
 11. Пункт 3 статьи 5 Федерального закона от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году» (далее – Федеральный закон № 327-ФЗ).
 12. Пункт 3 статьи 10 Федерального закона от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» (далее – Федеральный закон № 384-ФЗ).
 13. Пункт 15 статьи 1 Федерального закона от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» (далее – Федеральный закон № 448-ФЗ).
 14. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

Структура консолидированного долга субъектов Российской Федерации на начало и конец исследуемого периода

млрд руб.



Таблица 4. Структура консолидированного долга субъектов Российской Федерации

(млн руб.)

Наименование показателя	Отчетная дата			
	01.01.2020	01.01.2021	01.01.2022	01.01.2023
Ценные бумаги	609 825,8	794 530,8	819 704,5	665 686,0
Кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	835 232,6	832 798,7	477 605,9	241 055,1
Бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы РФ	978 271,6	1 194 069,0	1 503 864,1	2 223 568,2
Гарантии	62 749,4	55 504,5	43 974,0	28 695,4
Иные долговые обязательства	7 133,1	6 736,9	6 340,8	5 868,0
Итого	2 493 212,5	2 883 639,9	2 851 489,1	3 164 872,6

В рассматриваемом периоде доля рыночных заимствований в общем консолидированном долге субъектов Российской Федерации снизилась с 58 до 28,7%, при этом основная часть в этом снижении приходится на коммерческие кредиты – их объем уменьшился в 3,5 раза, а доля в общем объеме долга снизилась с 33,5 до 7,6 %.

Основной объем в консолидированном долге субъектов Российской Федерации приходится на бюджетные кредиты, доля которых в анализируемом периоде выросла с 39,2 до 70,3 %. Доля всех остальных составляющих общего объема консолидированного долга субъектов Российской Федерации снижалась.

Наибольший объем консолидированного долга по состоянию на 1 января 2023 года отмечен в Московской области – 314,9 млрд рублей (10 % от общего объема) и в г. Москве – 156,0 млрд рублей (5 %). В одном регионе – г. Севастополь – государственный долг на протяжении всего рассматриваемого периода отсутствовал.

Всего за 2020–2022 годы объем государственного долга увеличился в 67 регионах, уменьшился – в 17.

Наибольший рост консолидированного долга среди субъектов Российской Федерации в период с 1 января 2020 года по 1 января 2023 года отмечен в г. Москве – на 126 млрд рублей, или более чем в пять раз. На 125,7 млрд рублей (66,4 %) вырос долг Московской области, на 60,9 млрд рублей (67%) – Нижегородской области, на 58,3 млрд рублей (в три раза) – г. Санкт-Петербурга.

Консолидированный долг Республики Крым и Республики Ингушетия в проверяемый период полностью состоял из бюджетных кредитов.

Более 90 % всего консолидированного долга занимали бюджетные кредиты в Алтайском крае и Республике Дагестан.

Рост консолидированного долга по бюджетным кредитам за наблюдаемый период отмечен в 81 субъекте Российской Федерации, сокращение – в двух субъектах Российской Федерации (Чукотском автономном округе (далее – АО) и Красноярском крае).

По состоянию на 1 января 2020 года не имели долговых обязательств по бюджетным кредитам пять регионов (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ненецкий АО, г. Севастополь, Ямало-Ненецкий АО), по состоянию на 1 января 2023 года – два региона (г. Севастополь, Ямало-Ненецкий АО).

По состоянию на 1 января 2023 года долг шесть субъектов Российской Федерации состоял только из бюджетных кредитов, еще 41 регион имел долю бюджетных кредитов более 80 %.

Консолидированный долг субъектов Российской Федерации по ценным бумагам и кредитам кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (далее – рыночные заимствования) в период 2020–2022 годов отсутствовал в восьми субъектах Российской Федерации: республиках Крым, Дагестан, Ингушетия, Чеченской Республике, г. Севастополе, Тюменской области, Алтайском крае, Чукотском АО. За исследуемый период погасили задолженность по рыночным заимствованиям в полном объеме пять регионов: Владимирская, Воронежская, Новгородская области, республики Северная Осетия – Алания и Татарстан. Увеличение объемов рыночных заимствований в анализируемом периоде наблюдалось у 10 субъектов Российской Федерации.

Объем консолидированного долга субъектов Российской Федерации по предоставленным гарантиям в период с 1 января 2020 года по 1 января 2023 года уменьшился в 2,2 раза – с 62,7 млн до 28,7 млн рублей. На начало указанного периода консолидированный долг в форме гарантий отсутствовал в 33 регионах, на конец – в 43 субъектах Российской Федерации.

Самая малая доля в общем объеме консолидированного долга субъектов Российской Федерации принадлежит иным долговым обязательствам, в рассматриваемом периоде она составляла от 0,3 до 0,2 %. Такие долговые обязательства на 1 января 2020 года были у четырех регионов, на 1 января 2023 года – у трех.

7.2.2. За период 2020–2022 годов расходы на обслуживание консолидированного долга субъектов Российской Федерации составили 285,6 млрд рублей (для сравнения, за 2017–2019 годы – 351,0 млрд рублей).

Таблица 5. Сведения об объемах расходов на обслуживание консолидированного долга и общих расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

(млн руб.)

Расходы	2019 г. (справочно)	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2020 –2022 гг.
Общий объем расходов на обслуживание консолидированного долга субъектов Российской Федерации	105 714,9	100 457,8	102 240,1	82 947,9	285 645,7
Общий объем расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации	13 567 592,7	15 577 734,1	16 885 549,6	19 626 301,1	52 089 584,8
Соотношение расходов на обслуживание долга к общим расходам, %	0,8	0,6	0,6	0,4	0,5

Как следует из таблицы 5, расходы на обслуживание консолидированного долга в анализируемом периоде составляли менее 1 % общих расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наибольший объем расходов на обслуживание государственного долга в анализируемом периоде наблюдался в Московской области, г. Санкт-Петербурге, Красноярском крае.

Таблица 6. Субъекты Российской Федерации с наибольшим объемом расходов на обслуживание государственного долга 2020–2022 гг.

(млн руб.)

Субъект Российской Федерации	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Московская область	12 259,5	14 102,8	10 155,5
г. Санкт-Петербург	2 731,6	5 988,6	6 153,4
Красноярский край	5 914,0	5 279,0	4 002,5

Выборочный анализ расходов на обслуживание рыночных заимствований показал, что на их долю приходится более 90 % расходов на обслуживание консолидированного долга субъекта Российской Федерации.

Снижение расходов на обслуживание консолидированного долга в проверяемом периоде обусловлено замещением рыночных заимствований бюджетными кредитами. Общий объем предоставленных бюджетных кредитов из федерального бюджета на погашение консолидированного рыночного долга субъектов Российской Федерации в 2021–2022 годах составил 721,2 млрд рублей.

Объем расходов на обслуживание консолидированного долга в 2022 году по сравнению с 2020 годом сократился в 60 регионах, увеличился в 24 регионах.

Наибольшее увеличение наблюдалось в следующих регионах: Тюменской области – с 0,3 млн рублей в 2020 году до 88,1 млн рублей в 2022 году (более чем в 274 раза); Алтайском крае – с 1,9 млн до 52,0 млн рублей (более чем в 28 раз); Сахалинской области – с 23,0 млн до 498,0 млн рублей (более чем в 21 раз).

В абсолютном значении наибольший рост отмечен в г. Москве: расходы на обслуживание долга увеличились за три года на 9 169,6 млн рублей (в 6 раз).

За счет увеличения объема ценных бумаг расходы на обслуживание увеличились в трех субъектах Российской Федерации (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Башкортостан).

Наибольшее снижение расходов на обслуживание государственного долга в 2022 году по сравнению с 2020 годом отмечено в Хабаровском крае (на 2 521,8 млн рублей), Московской области (на 2 104,0 млн рублей), Красноярском крае (на 1 911,5 млн рублей).

7.3. Анализ использования механизмов предоставления бюджетных кредитов и реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам для снижения долговой нагрузки на консолидированные бюджеты регионов

В рассматриваемом периоде Правительством Российской Федерации осуществлялся ряд мер, направленных на поддержку субъектов Российской Федерации с целью обеспечения их долговой устойчивости, таких как реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам, предоставление бюджетных кредитов на определенные цели (замещение рыночных заимствований регионов, реализация инфраструктурных проектов), предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатка средств.

7.3.1. В проверяемом периоде реструктуризация обязательств регионов перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам осуществлялась в соответствии с Правилами № 1029¹⁵ и Правилами № 976¹⁶.

Реструктуризация в соответствии с Правилами № 1029 проводилась в отношении бюджетных кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации Минфином России в декабре 2020 года для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации.

Всего такие кредиты получили 53 региона на общую сумму 223,6 млрд рублей.

Практически все из них – 50 регионов, или 94 % от общего количества, – воспользовались предоставленной возможностью реструктуризации,

15. Правила проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. (далее - Правила № 1029).

16. Правила проведения в 2022 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2022 г. (далее - Правила № 976).

общая сумма которой составила 217,0 млрд рублей, или 97 % (3 субъекта Российской Федерации – Магаданская, Ульяновская области и Ненецкий автономный округ – выплатили весь объем долга до проведения реструктуризации).

Треть всей реструктурированной задолженности приходится на четыре региона: Московская область (34,2 млрд рублей, или 15,8 %), Свердловская область (15,2 млрд рублей, или 7 %), Краснодарский край (13,3 млрд рублей, или 6,1 %) и Нижегородская область (9,7 млрд рублей, или 4,5 %).

Реструктуризация в соответствии с Правилами № 976 проводилась в отношении бюджетных кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, срок погашения которых наступает в 2022 году. Всего в проведении этой реструктуризации приняли участие два региона (Московская область и Республика Бурятия), общая сумма реструктурированной задолженности составила 7,6 млрд рублей.

В 2020 году была предусмотрена возможность переноса сроков погашения задолженности регионов, реструктуризированной ранее в соответствии с Правилами № 1531¹⁷. На основании заключенных дополнительных соглашений предоставлена рассрочка по уплате указанной задолженности с 2020 по 2029 год включительно. Такой возможностью в 2020 году воспользовались 68 субъектов Российской Федерации на общую сумму 605,0 млрд рублей.

В 2021 году перенос срока погашения ранее реструктурированной задолженности субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам не осуществлялся.

В 2022 году была предусмотрена возможность переноса сроков погашения следующей задолженности регионов:

- реструктурированной ранее в соответствии с Правилами № 1531 (дополнительные соглашения о переносе на 2025 год подлежащей погашению в 2022 году задолженности заключили три региона – Тамбовская область, Псковская область и Приморский край – на общую сумму 1,9 млрд рублей);
- реструктурированной ранее в соответствии с Правилами № 1531 и продленной в соответствии с частью 4 статьи 16 Федерального закона № 380-ФЗ¹⁸ (дополнительные соглашения о переносе на 2029 год подлежащей погашению в 2022 году задолженности заключили 67 регионов на общую сумму 33,3 млрд рублей);
- реструктурированной ранее в соответствии с Правилами № 1029 (дополнительные соглашения о переносе на 2029 год подлежащей погашению в 2022 году задолженности заключили 49 регионов на общую сумму 10,7 млрд рублей).

17. Правила проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. (далее – Правила № 1531).

18. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Федеральный закон № 380-ФЗ).

Согласно пункту 8 статьи 16 Федерального закона № 380-ФЗ и пункту 4 статьи 3 Федерального закона № 228-ФЗ¹⁹ за Правительством Российской Федерации предусмотрено право списать задолженность субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам в объеме фактического поступления налоговых доходов в федеральный бюджет от реализации новых инвестиционных проектов в течение периода погашения реструктурированной задолженности. Порядок списания задолженности, методика расчета поступления налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов и перечень налоговых доходов определены Правительством Российской Федерации²⁰.

По информации Минфина России, в 2021 году соответствующие обращения субъектов Российской Федерации не поступали, в 2022 году восемь субъектов Российской Федерации обратились с просьбой о списании задолженности на общую сумму 3 856,5 млн рублей в объеме поступления налоговых доходов от реализации 46 новых инвестиционных проектов. Фактически осуществлено списание половины от заявленного объема – 1 878,4 млн рублей по девяти новым инвестиционным проектам (были удовлетворены заявки трех субъектов Российской Федерации, при этом по двум из них – частично). В остальных случаях заявленные суммы не были подтверждены предусмотренными Правилами № 1740 проверками достоверности представленных данных, проводимыми Федеральной налоговой службой и Федеральным казначейством.

Реструктуризация и продление периода погашения реструктурированной задолженности предполагают принятие субъектами Российской Федерации установленных в соответствующих соглашениях обязательств, в том числе о непревышении показателей дефицита регионального бюджета, соотношений объемов государственного долга и долговых обязательств региона по рыночным заимствованиям и собственных доходов регионального бюджета, ряда других условий. 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 актом²¹.

За несоблюдение должником принятых обязательств установлены меры ответственности, в частности, в виде досрочного погашения задолженности в объеме превышения установленных предельных значений, но не более 5 % общего объема реструктурированной задолженности. По информации Минфина России, по итогам 2020 года такие нарушения допустили десять регионов на общую сумму

-
19. Федеральный закон от 28 июня 2021 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации».
 20. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2021 г. № 1740 «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, методики расчета поступления налоговых доходов в федеральный бюджет от реализации новых инвестиционных проектов и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме поступления в федеральный бюджет которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1705» (далее – Правила № 1740).
 21. Пункт 10 Правил № 1029 и пункт 12(1) Правил № 1531.

54 931,1 млн рублей, общий объем досрочного погашения составил 4 967,7 млн рублей (9 % от суммы нарушений), по итогам 2021 года – три региона на общую сумму 10 227,3 млн рублей, досрочное погашение составило 846,5 млн рублей (8,3 %), по итогам 2022 года – пять регионов на общую сумму 33 269,6 млн рублей, досрочное погашение составило 2 253,4 млн рублей (6,8 %). Кроме того, по итогам 2020–2021 годов еще три субъекта Российской Федерации допустили указанные нарушения, но были освобождены от применения мер ответственности в виде досрочного погашения в связи со сменой высшего должностного лица²².

Также в 2022 году за ненаправление в полном объеме высвобождаемых в результате реструктуризации средств на определенные правилами цели досрочное погашение задолженности осуществили два региона на общую сумму 1 380,4 млн рублей.

7.3.2. В 2021 и 2022 годах регионам предоставлялись бюджетные кредиты для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (далее – бюджетные кредиты на погашение рыночных заимствований).

В 2021 году распределение бюджетных кредитов на погашение рыночных заимствований осуществлялось исходя из необходимости доведения объема долговых обязательств региона по рыночным заимствованиям по состоянию на 1 января 2021 года до 25 % объема налоговых и неналоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации в 2020 году. Всего было распределено бюджетных кредитов на погашение рыночных заимствований 32 субъектам Российской Федерации на общую сумму 336,4 млрд рублей. Фактически такие бюджетные кредиты были предоставлены 30 регионам на общую сумму 334,8 млрд рублей (два региона – Новосибирская область и Республика Саха (Якутия) – отказались от получения кредитов по причине невозможности выполнения условий их предоставления).

Бюджетные кредиты на погашение рыночных заимствований предоставлялись в 2021 году в соответствии Правилами № 1206, предусматривающими предоставление бюджетного кредита на основании обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (далее – обращение). Обращение должно содержать в том числе обоснование необходимости предоставления бюджетного кредита, а также информацию о перечне долговых обязательств, планируемых к погашению за счет средств бюджетного кредита²³. При этом в первоочередном порядке подлежат погашению долговые обязательства по рыночным заимствованиям с более высокими ставками обслуживания.

В соответствии с обращениями Минфин России заключал с уполномоченными исполнительными органами субъектов Российской Федерации соглашения о предоставлении бюджетного кредита.

22. Пункт 10 Правил № 1531.

23. Пункт 6 Правил № 1206.

Анализ соглашений, заключенных Минфином России с субъектами Российской Федерации о предоставлении бюджетного кредита на погашение рыночных заимствований в 2021 году, показал, что, как правило, средства федерального бюджета перечислялись субъектам Российской Федерации единым платежом, то есть без учета сроков погашения субъектом замещаемых рыночных обязательств, содержащихся в обращении. Кредиты кредитных организаций погашались регионами непосредственно после получения бюджетного кредита (досрочно). При наличии у региона планируемых к погашению государственных ценных бумаг осуществление досрочного погашения (если такая возможность предусмотрена решением об эмиссии) в большинстве случаев признавалось нецелесообразным в силу наличия определенных требований к соответствующей процедуре и необходимости проведения выкупа по цене выше цены размещения. По этой причине погашение ценных бумаг за счет средств бюджетных кредитов осуществлялось по большей части в установленные решением об эмиссии сроки. Таким образом, часть средств бюджетных кредитов, предназначенная для погашения государственных ценных бумаг, предоставлялась регионам значительно раньше наступления установленного срока погашения, что фактически привело к отвлечению средств федерального бюджета. Всего в 2021 году в регионы преждевременно (от 1 до 26 месяцев до возникновения необходимости) было направлено не менее 26,3 млрд рублей (расчетно).

Так, по результатам проведенного Счетной палатой контрольного мероприятия установлено следующее. Томской областью кредит из федерального бюджета, полученный 2 августа 2021 года, направлен на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам в период со 2 августа по 28 декабря 2021 года и в течение 2022 года, при этом по состоянию на 1 января 2023 года неиспользованный остаток средств кредита составил 5,2 млрд рублей.

Кредит из федерального бюджета, полученный Кемеровской областью – Кузбассом 3 августа 2021 года, направлен на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам 16 сентября 2021 года.

Кроме того, Омской областью часть кредита из федерального бюджета, полученного 4 августа 2021 года, направлена на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам в сумме 2,0 млрд рублей 1 ноября 2021 года. Тамбовской областью часть кредита из федерального бюджета, полученного 2 августа 2021 года, направлена на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам в сумме 1,6 млрд рублей в период с 12 октября по 20 декабря 2021 года. Ульяновской областью часть кредита из федерального бюджета, полученного 2 августа 2021 года, направлена на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам в сумме 1,7 млрд рублей в период с 11 по 29 ноября 2021 года.

В августе 2021 года Минфином России заключено соглашение с министерством финансов Нижегородской области о предоставлении бюджетных кредитов на погашение в том числе несуществующих рыночных заимствований – кредитов кредитных организаций в сумме 18,2 млрд рублей, которые планировались к привлечению в ноябре – декабре 2021 года. Коммерческие кредиты на указанную

сумму были привлечены минфином Нижегородской области 7 декабря и погашены 15 декабря 2021 года.

Правилами № 1206 установлено, что условием получения бюджетного кредита является в том числе принятие должником обязательства о неувеличении доли общего объема рыночных заимствований субъекта Российской Федерации и муниципальных образований более 25 % объема собственных доходов его консолидированного бюджета за 2022–2029 годы. Указанное условие включено в соглашения о предоставлении бюджетного кредита. При его нарушении предусмотрено досрочное погашение задолженности в объеме превышения доли рыночных заимствований значения в 25 %, но не более 5 % общего объема задолженности по бюджетным кредитам. По итогам 2022 года Минфином России отмечен один случай неисполнения этого обязательства – Ульяновской областью допущено превышение на 6,5 млрд рублей, досрочный возврат составил 674,7 млн рублей.

Пункт 7 Правил № 1206 содержит требования о ежегодном предоставлении в Минфин России отчета о выполнении регионом принятых обязательств до полного погашения задолженности по бюджетным кредитам, передача этой информации предусмотрена и пунктом 3.2 соглашения. Форма соответствующего отчета доведена Минфином России до руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации письмом от 1 февраля 2023 г. № 06-09-09/8187. При этом в указанной форме не предусмотрено отражение соблюдения регионом ограничений по доле рыночных заимствований. Это привело к тому, что некоторые регионы в нарушение пункта 7 Правил № 1206 не предоставляют информацию об исполнении указанного обязательства.

В 2022 году бюджетные кредиты на погашение рыночных заимствований предоставлялись бюджетам субъектов Российской Федерации с уровнем бюджетной обеспеченности на 2022 год менее 1,5 для погашения обязательств региона (муниципального образования), сложившихся на 1 января 2022 года и подлежащих погашению в марте - декабре 2022 года. Предоставление таких бюджетных кредитов осуществлялось в 2022 году в соответствии с Правилами № 815²⁴.

Лимит средств федерального бюджета на предоставление регионам в 2022 году бюджетных кредитов на погашение рыночных заимствований первоначально был установлен в объеме до 390,7 млрд рублей и увеличен впоследствии до 420,0 млрд рублей.

Фактически бюджетные кредиты на указанные цели в 2022 году предоставлены 67 субъектам Российской Федерации на общую сумму 386,4 млрд рублей.

24. Правила 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, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2022 г. № 815 (далее – Правила № 815).

Предоставление в 2022 году бюджетных кредитов на погашение рыночных заимствований также осуществлялось без учета сроков погашения замещаемых рыночных обязательств в виде государственных ценных бумаг и приводило к отвлечению средств федерального бюджета.

Так, бюджетные кредиты, полученные Кемеровской областью – Кузбассом, Волгоградской и Липецкой областями 24 июня 2022 года, были направлены на погашение долговых обязательств по государственным ценным бумагам 14 сентября 2022 года, 1 сентября 2022 года и в период с 19 сентября по 23 ноября 2022 года соответственно.

Правила № 1206 и № 815, а также соглашения о предоставлении бюджетных кредитов не устанавливают каких-либо ограничений на пользование средствами бюджетных кредитов до момента погашения рыночных обязательств, указывая лишь цель предоставления кредита. Из информации, полученной по запросам в регионы (выборочно), следует, что в основном регионы обеспечивали нахождение неиспользованного остатка этих средств на едином счете областного бюджета. Однако проведенными проверками установлены случаи направления средств бюджетных кредитов на цели, не предусмотренные данными правилами.

Так, по состоянию на 1 января 2022 года и на 1 января 2023 года неиспользованный остаток средств кредита из федерального бюджета, полученного Томской областью в 2021 году на погашение коммерческой задолженности, составил 5 465,3 млн рублей и 5 170,6 млн рублей соответственно. При этом остаток средств на едином счете областного бюджета в отдельные периоды 2021–2022 годов был меньше неиспользованного остатка средств бюджетного кредита. По информации департамента финансов Томской области, часть неиспользованного остатка бюджетного кредита была временно отвлечена для финансирования принятых расходных обязательств, в том числе социальных.

В Волгоградской области средства бюджетного кредита для погашения долгового обязательства по государственным ценным бумагам в размере 1 500,0 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 менее 1 500,0 млн рублей.

Средства кредита из федерального бюджета в размере 2 250,0 млн рублей, полученные Кемеровской областью – Кузбассом 3 августа 2021 года для погашения государственных ценных бумаг, направлены на эти цели 16 сентября 2021 года. При этом в период с 3 августа до 16 сентября 2021 года (за исключением двух дней) остаток средств на едином счете областного бюджета составлял менее 2 250,0 млн рублей. Кредит из федерального бюджета, полученный 24 июня 2022 года Кемеровской областью – Кузбассом для погашения долгового обязательства по государственным ценным бумагам в размере 2 250,0 млн рублей, направлен 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 менее 2 250,0 млн рублей. По информации минфина Кузбасса, средства бюджетного кредита со дня его привлечения и до дня погашения ценных бумаг размещались на банковских депозитах.

7.3.3. В рассматриваемом периоде субъектам Российской Федерации предоставлялись бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов (далее также – инфраструктурные кредиты). Порядок предоставления, использования и возврата таких бюджетных кредитов регулируется Правилами № 1190²⁵.

Инфраструктурные кредиты предоставляются на срок не менее 15 лет с условиями его погашения ежегодно равными долями согласно графику погашения бюджетного кредита, начиная с третьего года предоставления бюджетного кредита и возможностью его досрочного погашения, процентная ставка – 3 % годовых.

В соответствии с Правилами № 1190 бюджетный кредит на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов предоставляется бюджету субъекта Российской Федерации на цели финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов, отобранных в соответствии с Правилами № 1189²⁶. Решение о предоставлении бюджету субъекта Российской Федерации бюджетного кредита принимается Минфином России и оформляется подписанием соглашения между Минфином России и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно Правилам № 1189 в рассматриваемом периоде средства бюджета субъекта Российской Федерации, полученные из федерального бюджета в виде бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, подлежали использованию по следующим направлениям:

- проектирование, строительство, реконструкция, техническое перевооружение, капитальный ремонт объектов транспортной, инженерной, коммунальной, социальной, туристской инфраструктур, объектов инфраструктуры промышленных (промышленных) парков, промышленных технопарков, особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных научно-технологических центров, а также объектов инфраструктуры, необходимых для создания и использования объектов недвижимости жилищного фонда;
- приобретение подвижного состава городского транспорта общего пользования;
- технологическое присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения;
- комплексное развитие городского наземного электрического транспорта и автомобильного транспорта общего пользования, выполнение работ по освещению и благоустройству территорий на основании концессионных соглашений с привлечением средств Фонда национального благосостояния (абзац исключен с 2023 года).

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

26. Постановление 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» (далее – Правила № 1189).

Использование субъектом Российской Федерации средств бюджетного кредита осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в следующих формах:

- закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд;
- осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности;
- финансирование государственного участия в рамках концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве;
- уплата лизинговых платежей по договору финансовой аренды (лизинга) подвижного состава городского транспорта общего пользования, предусматривающему переход в собственность лизингополучателя указанного подвижного состава;
- предоставление межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при реализации инфраструктурных проектов.

Президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации одобрено предоставление субъектам Российской Федерации на 2021–2025 годы инфраструктурных кредитов в сумме 1 000 млрд рублей.

По сведениям Минстроя России, указанные средства распределены 83 субъектам Российской Федерации на реализацию 942 объектов и мероприятий, из них:

- 527 объектов инженерно-коммунальной инфраструктуры, сумма инфраструктурных кредитов составляет 289,6 млрд рублей;
- 74 объекта транспортной инфраструктуры, сумма инфраструктурных кредитов составляет 414,6 млрд рублей;
- 81 объект социальной инфраструктуры, сумма инфраструктурных кредитов составляет 48,1 млрд рублей;
- 202 объекта дорожного строительства, сумма инфраструктурных кредитов составляет 223,5 млрд рублей;
- 47 объектов промышленных парков, промышленных технопарков, особых экономических зон, сумма инфраструктурных кредитов составляет 21,6 млрд рублей;
- 11 объектов туристской инфраструктуры, сумма инфраструктурных кредитов составляет 2,5 млрд рублей.

В 2021 году предоставлено два инфраструктурных кредита: Нижегородской области – на сумму 1,0 млрд рублей и Московской области – на сумму 2,9 млрд рублей.

В 2022 году предоставлено инфраструктурных кредитов 78 субъектам на общую сумму 250,0 млрд рублей, освоение составило 249,1 млрд рублей. По оперативной информации, за восемь месяцев 2023 года предоставление инфраструктурных кредитов составило 148,0 млрд рублей 65 регионам. Таким образом, всего за период реализации общий объем предоставленных инфраструктурных кредитов по состоянию на 1 сентября 2023 года составил 401,9 млрд рублей.

Дальнейшее предоставление инфраструктурных кредитов запланировано в следующих объемах: на 2023 год – 250,0 млрд рублей, на 2024 и 2025 годы – по 175,0 млрд рублей.

Как следует из результатов проведенного Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия использование средств инфраструктурных кредитов в 2022 году осуществлялось по различным направлениям: в Волгоградской области большая часть бюджетного кредита (86,7 %) направлена на закупку троллейбусов, в Саратовской области и Кемеровской области – Кузбассе – на разработку проектно-сметной документации, строительство коммуникаций, присоединение к сетям инженерной инфраструктуры.

В Липецкой области средства бюджетного кредита в объеме 1,4 млрд 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 строительство детского сада, строительство которого действующей редакцией детализированного перечня мероприятий, реализуемых в рамках инфраструктурных проектов Липецкой области, не предусмотрено.

В Томской области в 2022 году инфраструктурный кредит в объеме 115,8 млн рублей, полученный на строительство автомобильной дороги в г. Томске, 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.

7.3.4. Бюджетные кредиты на пополнение остатка средств на едином счете регионального бюджета за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета (далее – казначейские кредиты) предоставляются субъекту Российской Федерации на основании статьи 93⁶ Бюджетного кодекса.

Этой же статьей установлены ограничения по объему и срокам их предоставления и возврата. Размер казначейского кредита не должен превышать одной двенадцатой утвержденного законом о бюджете субъекта Российской Федерации объема доходов регионального бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. В 2022 году казначейский кредит предоставлялся субъекту Российской Федерации в размере, не превышающем одной десятой утвержденного законом о региональном бюджете на 2022 год объема доходов бюджета²⁷.

Договор о предоставлении субъекту Российской Федерации казначейского кредита составляется в порядке и по форме, установленной Минфином России²⁸.

В соответствии с указанным порядком, помимо прочего, договором устанавливается максимально допустимая сумма, в пределах которой средства могут быть

27. Пункт 36 статьи 10 Федерального закона № 384-ФЗ (в редакции Федерального закона от 1 мая 2022 г. № 128-ФЗ).

28. Приказ Минфина России от 6 октября 2020 г. № 231н.

предоставлены в текущем финансовом году заемщику в виде кредита (далее – лимит на кредитные средства, лимит). Лимит на кредитные средства подлежит изменению в случае уменьшения в законе о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год объема доходов бюджета.

В 2020–2022 годах Минфин России ежегодно вносил ограничения (устанавливал предельный размер) на лимиты казначейских кредитов, установленные в договорах.

По информации Минфина России, в анализируемом периоде определение совокупного объема средств, возможного к предоставлению регионам в форме бюджетных кредитов на пополнение остатка средств, осуществлялось на основании согласованных Министром финансов Российской Федерации подходов к осуществлению операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в указанном периоде с целью сохранения минимального остатка средств на едином счете.

В рассматриваемом периоде ограничения на лимиты на кредитные средства, установленные Минфином России, доведены до Федерального казначейства на 2020 год в сумме 278,2 млрд рублей, на 2021 год – 360,0 млрд рублей, на 2022 год лимиты были установлены исходя из распределенных объемов на 2021 год, то есть 360,0 млрд рублей. При этом изменения в договор о предоставлении субъекту Российской Федерации казначейского кредита в части уменьшения лимита не вносились.

По информации Минфина России, распределение лимитов по регионам осуществлялось исходя из необходимости обеспечения ими в первоочередном порядке расходов социально значимого характера (выплаты заработной платы, социальных выплат, расходов на обязательное медицинское страхование неработающего населения) с учетом прогнозируемого объема финансовых ресурсов региональных бюджетов, которые могут быть задействованы для покрытия кассовых разрывов без привлечения возвратной финансовой помощи из федерального бюджета. Также при определении учитывался расчетный уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и средства региональных бюджетов, размещенные на банковских депозитах. Таким образом, при распределении лимитов по регионам Минфин России не основывается на подходах, изложенных в Бюджетном кодексе.

Каких-либо утвержденных методик, регламентов, инструкций, приказов о порядке расчета, на основании которых в 2020–2022 годах принимались решения по установлению лимитов предоставления казначейских кредитов, Минфином России не представлено.

Фактически Федеральным казначейством было предоставлено субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета в 2020 году в сумме 657,1 млрд рублей, в 2021 году – 116,3 млрд рублей, в 2022 году – 130,8 млрд рублей. Данные факты свидетельствуют о том, что использование бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в рассматриваемом периоде снижалось, что не учитывалось Минфином России при определении совокупного объема средств, возможных к предоставлению регионам в форме казначейских кредитов.

При этом отдельные регионы при наличии неиспользованного лимита осуществляли рыночные заимствования. Так, в Республике Саха (Якутия) по четырем государственным контрактам, заключенным с ПАО «Сбербанк России» под 6,3–6,31 % годовых, 11 марта 2020 года получены банковские кредиты на общую сумму 2 921,1 млн рублей. При этом 26 февраля 2020 года регионом получен казначейский кредит в сумме 3 000,0 млн рублей при лимите по казначейским кредитам в 2020 году 11 000,0 млн рублей. Таким образом, при использовании лимита в полном объеме необходимость в привлечении банковских кредитов в сумме 2 921,1 млн рублей отсутствовала вплоть до погашения казначейского кредита 25 мая 2020 года.

Следует также отметить, что при установлении лимитов бюджетных кредитов на пополнение остатка средств Минфином России не учитывались объемы остатков на счете регионального бюджета. Так, 19 января 2022 года решением Минфина России установлен лимит предоставления Липецкой области казначейского кредита в размере 2,7 млрд рублей, при этом остаток средств на едином счете на 1 января 2022 года составил 36,1 млрд рублей и не снижался в течение 2022 года ниже 30,0 млрд рублей. В 2023 году Липецкой области решением Минфина России установлен лимит в размере 3,4 млрд рублей при остатке средств на едином счете бюджета на 1 января 2023 года в размере 33,2 млрд рублей. Ставропольскому краю решением Минфина России на 2022 год установлен лимит предоставления казначейского кредита в размере 5,7 млрд рублей, при этом остаток средств на едином счете на 1 января 2022 года составил 18,4 млрд рублей и не снижался ниже этой суммы в течение 2022 года. Вологодской области решением Минфина России на 2022 год установлен лимит предоставления казначейского кредита в размере 3,5 млрд рублей, при этом остаток средств на едином счете на 1 января 2022 года составил 48,2 млрд рублей и не снижался в течение 2022 года ниже 3,7 млрд рублей.

Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок предоставления казначейских кредитов, не содержат ограничений на получение соответствующего кредита в зависимости от остатка средств на счете регионального бюджета, о чем Счетная палата Российской Федерации ранее информировала Правительство Российской Федерации²⁹.

Отсутствие методик и критериев определения наличия потребности регионов в пополнении остатков на счетах бюджета приводит к непрозрачности при распределении лимитов казначейских кредитов. В Бюджетном кодексе установлена зависимость лимита только от величины доходов региона, при этом в 2020–2022 годах отмечены случаи выделения одинаковых объемов лимитов регионам, чьи доходы отличаются в несколько раз.

Например, в 2020 году лимит в объеме 2,2 млрд рублей был установлен ряду регионов, среди которых Республика Хакасия с планируемыми доходами в объеме 35,4 млрд рублей и Рязанская область с планируемыми доходами в объеме 61,1 млрд рублей.

29. Письмо от 10 марта 2023 г. № 02/395/05-01.

Калининградская и Курганская области получили лимит 2,5 млрд рублей и 2,6 млрд рублей соответственно, при этом законы о бюджете этих регионов предусматривают доход в объеме 113,3 млрд и 47,0 млрд рублей соответственно.

Также отмечаются случаи, когда лимиты казначейских кредитов, выделяемые регионам с сопоставимыми доходами, различаются в несколько раз.

Так, в Краснодарском крае и Свердловской области при уровнях запланированных в 2020 году доходов в объеме 283,7 млрд и 267,2 млрд рублей установленный лимит отличается более чем в три раза (4,6 млрд и 15,2 млрд рублей соответственно).

Московской области на 2020 год первоначально не был выделен лимит казначейских кредитов по причине размещения средств областного бюджета на банковских депозитах. После их досрочного возврата Минфин России установил лимит в 7,4 млрд рублей, увеличив его через месяц до 34,2 млрд рублей.

7.4. Оценка влияния принятых Правительством Российской Федерации мер на долговую устойчивость регионов

7.4.1. Ежегодно по результатам проведения Минфином России оценки долговой устойчивости³⁰ субъекты Российской Федерации относятся к трем категориям: с высоким, средним и низким уровнями долговой устойчивости.

Таблица 7. Анализ динамики уровня долговой устойчивости регионов

(количество регионов, ед.)

Уровень долговой устойчивости	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Высокий	40	41	49
Средний	42	40	34
Низкий	3	4	2

Как видно из представленных данных, количество субъектов Российской Федерации, отнесенных Минфином России к группе с высоким уровнем долговой устойчивости, повысилось на девять регионов, количество субъектов Российской Федерации с низким уровнем долговой устойчивости сократилось на один регион.

При этом количество субъектов Российской Федерации со средним уровнем долговой устойчивости сократилось на восемь регионов.

В группе с низкой долговой устойчивости осталось два региона (республики Мордовия и Удмуртия).

30. В соответствии с Правилами проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 г. № 227.

Классификация субъектов Российской Федерации по уровням долговой устойчивости проводится Минфином России с 2020 года³¹. При этом предъявление требований к субъектам Российской Федерации, отнесенных к одному из уровней долговой устойчивости, так и не было применено в период 2020–2022 годов, ввиду приостановления³² действия норм Бюджетного кодекса³³, касающихся указанных требований, а в 2022 году они и вовсе признаны утратившими силу³⁴.

7.4.2. Определение термина «долговая нагрузка» в Бюджетном кодексе отсутствует, при этом в экономическом сообществе и в выступлениях руководителей ведомств данный термин широко используется. Под «долговой нагрузкой субъектов Российской Федерации» понимается соотношение общего размера государственного долга и объема налоговых и неналоговых доходов бюджета региона.

В период 2020–2022 годов общий уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты регионов в целом сократился с 26,7 до 20,5 %. Также сокращалось и количество регионов, имеющих высокий уровень долговой нагрузки.

Так, если по итогам 2020 года уровень долговой нагрузки более 50 % наблюдался по 30 регионам, то к 2023 году таких субъектов Российской Федерации осталось 21.

Наибольший уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по итогам 2020 года сложился в Республике Мордовия – 183,3 % (в 2019 его значение составило 198 %), при этом в последующие годы значение снижалось до 157,7 % по итогам 2021 года и до 99 % к 2023 году.

Кроме того, максимальные значения уровня долговой нагрузки в период 2020–2022 годов фиксировались в Удмуртской Республике (114,9, 86,8 и 92,2 % соответственно), Республике Хакасия (112,5 % – в 2020 году), Томской области (76,8 % – в 2021 году), Костромской области (79,8 % – в 2022 году).

Минимальный уровень долговой нагрузки (до 10 %) в 2020 году имели 10 субъектов Российской Федерации, в 2021 году – 14, в 2022 году – 12.

В анализируемом периоде снижение долговой нагрузки произошло в 12 субъектах Российской Федерации, повышение – в одном регионе. При этом в 2022 году рост долговой нагрузки наблюдался в большинстве регионов (46) вследствие увеличения консолидированного долга за счет получения инфраструктурных бюджетных кредитов и недостаточного по сравнению с долгом увеличения собственных консолидированных доходов.

Так, в Ленинградской области консолидированные доходы в 2022 году увеличились по сравнению с 2021 годом на 16 %, при этом консолидированный долг вырос на 135 %; в Алтайском крае – на 10 % при росте долга на 119 %; в Чеченской Республике – на 17 % при росте долга на 75 %; в Приморском крае – на 14 % при росте долга на 92 %.

Наибольший рост долговой нагрузки в исследуемом периоде произошел в Магаданской области – на 9,3 процентного пункта.

31. Статья 107¹ «Оценка долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования)» введена в действие Федеральным законом № 278-ФЗ, начало действия – 1 января 2020 года.

32. Пункт 5 статьи 4 Федерального закона № 278-ФЗ; пункт 3 статьи 5 Федерального закона № 327-ФЗ.

33. Пункты 6–9, 11–12 статьи 107¹ Бюджетного кодекса.

34. Пункт 15 статьи 1 Федерального закона № 448-ФЗ.

7.4.3. В 2020–2022 годах наблюдался рост как консолидированного долга субъектов Российской Федерации, так и доходов консолидированных бюджетов. При этом рост доходов происходил более высокими темпами, чем рост государственного долга, что и обеспечило снижение показателя долговой нагрузки в этот период.

Таблица 8. Фактический уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты регионов

(млрд руб.)

Наименование показателя		2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Консолидированный долг субъектов Российской Федерации		2 493,2	2 883,6	2 851,5	3 164,9
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации		13 567,9	14 897,5	17 542,7	19 659,1
в том числе	безвозмездные поступления	2 577,0	4 101,1	3 892,9	4 242,1
	налоговые и неналоговые доходы	10 990,9	10 796,4	13 649,8	15 417,0
Долговая нагрузка, %		22,7	26,7	20,9	20,5

Анализ показал, что принятые Правительством Российской Федерации меры, предусматривающие предоставление бюджетных кредитов и реструктуризацию обязательств регионов, не оказали в анализируемом периоде существенного влияния на снижение долговой нагрузки.

Реструктуризации, а также перенос сроков погашения уже реструктурированной ранее задолженности привели к распределению сроков погашения и, соответственно, обслуживания этих долговых обязательств на более длительный период времени, не снижая при этом объем государственного долга и накладывая на регионы целый ряд дополнительных ограничений и обязательств.

Предоставление бюджетных кредитов на замещение рыночного долга изменило структуру государственного долга регионов, снизив расходы региональных бюджетов на обслуживание долга, оставляя объем долга при этом на прежнем уровне.

Инфраструктурные проекты, под которые были предоставлены инфраструктурные бюджетные кредиты, в большинстве случаев являются масштабными проектами, рассчитанными на долгосрочную перспективу. Влияние их на развитие экономики региона и вклад в увеличение его доходов зависят от множества факторов и являются труднопрогнозируемыми. При этом на текущий момент выдано более 400 млрд рублей инфраструктурных кредитов, что явилось основным фактором увеличения общего объема государственного долга регионов.

Потенциально снижение долговой нагрузки возможно за счет списания задолженности регионов в объеме фактического поступления налоговых доходов в федеральный бюджет от реализации новых инвестиционных проектов, однако на текущий момент сумма списанной задолженности незначительна.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Основными документами стратегического планирования в сфере долговой устойчивости регионов в 2020–2023 годах являются государственные программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (ГП-36) и «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (ГП-39).

8.1.1. Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года поставлена задача по уменьшению долгового бремени регионов и оказанию помощи регионам с высоким уровнем коммерческой задолженности. При этом планируемый результат ГП-39 в части мероприятий, касающихся государственных заимствований регионов, направлен на создание условий для допуска на долговой рынок финансово устойчивых субъектов Российской Федерации, что не согласуется с положением Послания Президента.

8.1.2. Вопросы регулирования в сфере государственных заимствований субъектов Российской Федерации содержатся в ГП-39, при этом задачи в области содействия сокращению уровня долговой нагрузки субъектов Российской Федерации, ожидаемые эффекты от реализации указанной задачи, а также показатели, характеризующие достижение этой задачи, содержатся в ГП-36.

Основные показатели указанных госпрограмм ежегодно планировались без учета анализа текущей ситуации и фактически достигнутых значений за предыдущий период, что свидетельствует о низком качестве планирования параметров их показателей.

Принятые стратегические приоритеты в сфере реализации ГП-36 и ГП-39 не содержат общих требований к политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, в том числе в сфере долговой устойчивости регионов.

Проведенным контрольным мероприятием установлено, что государственные программы проверенных регионов не содержат показателей, закрепленных в ГП-36, характеризующих долговую нагрузку на бюджет субъекта Российской Федерации.

8.2. В анализируемом периоде консолидированный долг субъектов Российской Федерации увеличился с 2 493,2 млрд рублей на 1 января 2020 года до 3 164,9 млрд рублей на 1 января 2023 года, или на 27 %. Всего в рассматриваемом периоде объем государственного долга увеличился в 67 регионах, уменьшился – в 17, в 1 регионе (г. Севастополь) государственный долг на протяжении всего рассматриваемого периода отсутствовал.

8.3. В консолидированном долге субъектов Российской Федерации основной объем приходится на бюджетные кредиты, доля которых в анализируемом периоде выросла с 39 до 70 %. Рост консолидированного долга по бюджетным кредитам за наблюдаемый период отмечен в 81 субъекте Российской Федерации.

Доля рыночных заимствований в консолидированном долге субъектов Российской Федерации снизилась с 58 до 28,7 %, при этом в основном снизился объем коммерческих кредитов – с 835,2 млрд рублей на 1 января 2020 года до 241,1 млрд рублей на 1 января 2023 года, или в 3,5 раза.

Доля коммерческих кредитов в общем объеме долга снизилась с 33,5 до 7,6 %.

8.4. Объем расходов на обслуживание консолидированного долга субъектов Российской Федерации сократился на 17,5 млрд рублей, или на 17,4 %, с 100,5 млрд рублей в 2020 году до 82,9 млрд рублей в 2023 году.

Выборочный анализ расходов на обслуживание рыночных заимствований показал, что на их долю приходится более 90 % расходов на обслуживание консолидированного долга субъекта Российской Федерации. Снижение расходов на обслуживание консолидированного долга в проверяемом периоде обусловлено замещением рыночных заимствований бюджетными кредитами.

8.5. В целях реализации поставленных в Послании Президента задач Правительством Российской Федерации в 2020–2022 годах предоставлена поддержка регионам на общую сумму 2 756,7 млрд рублей, в том числе:

- предоставлено бюджетных кредитов на замещение рыночной задолженности на сумму 721,2 млрд рублей;
- предоставлено бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете регионального бюджета за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета на сумму 904,2 млрд рублей;
- проведена реструктуризация обязательств регионов по бюджетным кредитам на общую сумму 877,4 млрд рублей;
- предоставлено бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов на сумму 253,9 млрд рублей.

8.6. Предоставление бюджетных кредитов на погашение рыночных заимствований в 2021–2022 годах осуществлялось Минфином России на основании соглашений, заключенных с уполномоченными исполнительными органами субъектов Российской Федерации, как правило, без учета сроков погашения субъектом Российской Федерации замещаемых рыночных обязательств. Часть средств бюджетных кредитов, предназначенная для погашения государственных ценных бумаг, предоставлялась регионам значительно раньше наступления установленного срока погашения, что фактически привело к отвлечению средств федерального бюджета. Всего в 2021 году в регионы преждевременно (от 1 до 26 месяцев до возникновения необходимости) было направлено не менее 26,3 млрд рублей (расчетно).

8.7. Соглашения, заключенные Минфином России с уполномоченными исполнительными органами субъектов Российской Федерации, о предоставлении бюджетного кредита на погашение рыночных заимствований не устанавливают каких-либо ограничений на использование средств бюджетных кредитов до момента погашения рыночных обязательств.

Контрольным мероприятием выявлены факты, свидетельствующие о временном отвлечении на иные цели средств кредитов из федерального бюджета, предоставленных Волгоградской, Томской областям и Кемеровской области – Кузбассу для погашения долговых обязательств по рыночным заимствованиям.

В Томской и Волгоградской областях средства бюджетного кредита использовались для финансирования принятых расходных обязательств региона, в Кемеровской области – Кузбассе – размещались на банковских депозитах.

8.8. Условием получения бюджетного кредита на погашение рыночных заимствований в 2021 году являлось в том числе принятие должником обязательства о неувеличении доли общего объема рыночных заимствований субъекта Российской Федерации и муниципальных образований более 25 % объема собственных доходов его консолидированного бюджета за 2022–2029 годы. В соответствии с Правилами № 1206 регионы должны ежегодно предоставлять в Минфин России отчет о выполнении принятых обязательств до полного погашения задолженности по бюджетным кредитам, форма которого доведена Минфином России до регионов. При этом в указанной форме не предусмотрено отражение соблюдения регионом ограничений по доле рыночных заимствований. Это привело к тому, что некоторые регионы в нарушение пункта 7 Правил № 1206 не предоставляют информацию об исполнении указанного обязательства.

8.9. В анализируемом периоде отмечается отсутствие установленных единых подходов к распределению лимитов бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете регионального бюджета (казначейских кредитов).

Бюджетным кодексом установлен предельный размер казначейских кредитов – не более одной двенадцатой утвержденного законом о бюджете субъекта Российской Федерации объема доходов регионального бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение (в 2022 году – не более одной десятой утвержденного законом о региональном бюджете на 2022 год объема доходов бюджета).

В 2020–2022 годах Минфин России ежегодно вносил ограничения (устанавливал предельный размер) на лимиты бюджетных кредитов на пополнение остатка средств. Распределение Минфином России лимитов по регионам (на 2020 год – 278,2 млрд рублей, на 2021 и 2022 годы – по 360,0 млрд рублей) осуществлялось при отсутствии нормативных документов о порядке такого распределения. При распределении лимитов по регионам Минфин России не основывается на подходах, изложенных в Бюджетном кодексе.

Так, отмечены случаи выделения одинаковых объемов лимитов регионам, чьи доходы отличаются в несколько раз. Например, в 2020 году Калининградская и Курганская области получили лимит 2,5 млрд и 2,6 млрд рублей соответственно, при этом законы о бюджете этих регионов предусматривают доход в сумме 113,3 млрд и 47,0 млрд рублей соответственно.

Также отмечены случаи, когда лимиты казначейских кредитов, выделяемые регионам с сопоставимыми доходами, различаются в несколько раз. Например, в Краснодарском крае и Свердловской области при уровнях запланированных в 2020 году доходов в объеме 283,7 млрд и 267,2 млрд рублей установленный лимит отличается более чем в три раза (4,6 млрд и 15,2 млрд рублей соответственно).

8.10. В период 2020–2022 годов общий уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты регионов в целом сократился с 26,7 до 20,5 %. Снижение показателя обеспечил более высокий темп роста собственных доходов регионов, чем рост регионального государственного долга.

Принятые Правительством Российской Федерации меры, предусматривающие предоставление бюджетных кредитов и реструктуризацию обязательств регионов, оказали в анализируемом периоде небольшое влияние на снижение долговой нагрузки.

Реструктуризация обязательств региона перед федеральным бюджетом не влияет на уровень долга регионов. Предоставление бюджетных кредитов на замещение рыночного долга влияет на изменение структуры государственного долга регионов, оставляя объем долга при этом на прежнем уровне. Предоставление инфраструктурных кредитов значительно увеличивает государственный долг регионов, при этом поступление доходов от реализации инфраструктурных проектов в региональные бюджеты носит отложенный характер.

8.11. По итогам проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2021 и 2022 годах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, связанных с управлением государственным долгом субъектов Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации были направлены предложения по устранению выявленных системных нарушений и недостатков, касающихся несоблюдения установленных Бюджетным кодексом ограничений по объемам заимствований регионов, привлечения рыночных заимствований, либо предоставления казначейских кредитов при наличии существенных остатков на счетах региональных бюджетов. Данные предложения не реализованы. Указанные системные нарушения и недостатки отмечены и в ходе контрольного мероприятия, проведенного в 2023 году.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

9.2. Направить информационное письмо в Минфин России с учетом результатов 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) с предложениями в срок до 1 июля 2024 года:

- принять меры 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;
- рассмотреть вопрос об установлении единых подходов при распределении лимитов бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете регионального бюджета за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета;
- внести изменения в форму отчета о выполнении условий получения бюджетного кредита на погашение рыночных заимствований, направленную письмом Минфина России от 1 февраля 2023 г. № 06-09-09/8187, предусмотрев возможность внесения сведений о соблюдении обязательства по неувеличению доли общего объема рыночных заимствований субъекта Российской Федерации и муниципальных образований более 25 % объема собственных доходов его консолидированного бюджета за 2022–2029 годы в соответствии с Правилами № 1206.

9.3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

