



2021

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)



Ключевые итоги контрольного мероприятия

Контрольное мероприятие проведено в рамках комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по оценке состояния управления государственным долгом субъектов Российской Федерации, в том числе экспертно-аналитического мероприятия по анализу состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в 2017–2020 годах и перспективам его оптимизации.

Контрольное мероприятие проведено параллельно с контрольно-счетными органами Магаданской области, Забайкальского и Хабаровского краев, материалы которых учтены в настоящем отчете.

Цели

Проанализировать нормативно-правовое регулирование в сфере государственных заимствований, состояние и динамику государственного долга указанных регионов Дальневосточного округа и расходов на его обслуживание, влияние на него мер по преодолению вызванных распространением коронавирусной инфекции экономических последствий. Оценить качество управления государственным долгом субъектов Российской Федерации и перспективы его оптимизации.

Итоги проверки

Проведенный анализ правоприменительной практики регионов выявил недостатки, причины и условия возникновения которых могут быть устранены путем совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере государственных заимствований.

В проверяемом периоде субъектами Российской Федерации применялся механизм привлечения в бюджет временно свободных остатков средств государственных бюджетных и автономных учреждений для покрытия текущих расходов бюджета. Вместе с тем выявлены случаи привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете регионального бюджета, что является экономически нецелесообразным, поскольку влечет дополнительные расходы регионального бюджета на обслуживание указанных кредитов. Дополнительных расходов возможно избежать в случае нормативного закрепления ограничений на осуществление субъектом Российской Федерации коммерческих заимствований при наличии значительных остатков средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации.

Порядок определения общего объема предусматриваемых в законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год бюджетных

ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) не регламентируется. В этой связи в регионах применяются различные подходы к определению размера сумм, предусматриваемых на возможное исполнение государственных гарантий, что оказывает влияние на объем источников дефицита регионального бюджета, а также создает риски дополнительных расходов бюджета при возникновении гарантийных случаев при отсутствии бюджетных ассигнований.

Во всех рассматриваемых регионах в проверяемом периоде отмечено низкое качество бюджетного планирования.

Выводы

По состоянию на начало 2020 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации уменьшился по сравнению с 2017 годом на 240,2 млрд рублей и составил 2 113,0 млрд рублей. Наблюдалось снижение долга во всех федеральных округах. Исключением был Дальневосточный федеральный округ, долг которого вырос на 19,0 млрд рублей, или на 10,2 %. В 2020 году все федеральные округа Российской Федерации продемонстрировали рост государственного долга.

В регионах, охваченных контрольным мероприятием, на протяжении всего проверяемого периода наблюдался рост объемов долговых обязательств. В Магаданской области государственный долг увеличился на 8,1 %, в Забайкальском крае – на 11 %, в Хабаровском крае – на 51,8 %.

Правительствами Хабаровского края и Магаданской области не обеспечивалось соблюдение условий заключенных в 2017 году соглашений о реструктуризации обязательств (задолженности) регионов перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам.

По результатам контрольного мероприятия было выявлено превышение верхнего предела государственного внутреннего долга Магаданской области в 2017 и 2018 годах.

Анализ показал, что в проверяемом периоде в рассматриваемых регионах проводилась определенная работа по оптимизации структуры государственного долга и минимизации расходов на его обслуживание. Результатами этой работы, в частности, стало сокращение процентных платежей за счет снижения процентных ставок, замещение коммерческих кредитов бюджетными.

Снижение доли покрытия расходов за счет собственных доходов регионального бюджета свидетельствует об ограниченных возможностях оптимизации государственного долга регионов и наличии рисков его дальнейшего наращивания.

Оптимизацию государственного долга регионов позволят осуществить следующие меры:

- исключение практики привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете регионального бюджета;
- надлежащий контроль за выполнением условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов;
- предоставление из бюджета региона бюджетных инвестиций юридическим лицам при наличии обоснования их экономической эффективности.
- Необходимо совершенствование нормативно-правовой базы в сфере государственных заимствований и управления государственным долгом.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

По результатам проведенного параллельного контрольного мероприятия направить в составе информационного письма в Правительство Российской Федерации по итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в 2017–2020 годах и перспективы его оптимизации» предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации. В частности, предлагается в срок до 31 декабря 2021 года поручить Минфину России подготовить предложения по нормативному установлению:

- ограничений на осуществление субъектом Российской Федерации коммерческих заимствований при наличии значительных остатков средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации;
- порядка определения общего объема бюджетных ассигнований на возможное исполнение выданных государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предусматриваемых в законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.7.0.2, 3.7.0.2.1, 3.7.0.2.2, 3.7.0.2.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию государственного долга.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Правительство Магаданской области (Магаданская область, г. Магадан).
- Правительство Забайкальского края (Забайкальский край, г. Чита).
- Правительство Хабаровского края (Хабаровский край, г. Хабаровск).

4. Сроки проведения контрольного мероприятия

С 11 декабря 2020 года по 28 сентября 2021 года.

5. Цели контрольного мероприятия

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

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

5.3. Цель 3. Оценить объемы и эффективность предоставления из регионального бюджета бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

5.4. Цель 4. Оценить влияние реализации мер по преодолению экономических последствий, вызванных распространением коронавирусной инфекции, на состояние государственного долга субъектов Российской Федерации.

5.5. Цель 5. Оценить качество управления государственным долгом субъектов Российской Федерации и перспективы его оптимизации.

6. Проверяемый период деятельности

2017–2020 годы.

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

В ходе проведения контрольного мероприятия сбор фактических данных и информации осуществлялся посредством направления запросов объектам контрольного мероприятия и уполномоченным органам государственной власти проверяемых регионов, использования электронных документов из государственных информационных систем и информации с официальных сайтов Минфина России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, изучения и анализа представленной информации и документов, расчета отдельных показателей, характеризующих состояние государственного долга регионов.

В начале 2020 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации составил 2 113,0 млрд рублей. За 2017–2019 годы произошло уменьшение объема государственного долга в целом на 240,2 млрд рублей. Это характерно для всех федеральных округов Российской Федерации, кроме Дальневосточного федерального округа, долг которого вырос на 19,0 млрд рублей (10,2 %) по сравнению с 2017 годом. Основной прирост долга наблюдался в Хабаровском крае, Республике Саха (Якутия), Республике Бурятия и Магаданской области. В 2020 году все федеральные округа Российской Федерации продемонстрировали рост государственного долга от 5,9 до 43,6 % по сравнению с началом года.

8. Результаты параллельного контрольного мероприятия

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

8.1.1. В соответствии с Бюджетным кодексом деятельность по осуществлению государственных заимствований, предоставлению государственных гарантий субъекта Российской Федерации и бюджетных кредитов, управлению государственным долгом и государственными активами субъекта Российской Федерации отнесена к полномочиям регионов¹.

Управление государственным долгом субъекта Российской Федерации осуществляется или высшим исполнительным органом государственной власти, или финансовым органом региона в соответствии с законом субъекта Российской Федерации².

Государственные заимствования субъекта Российской Федерации могут осуществляться как путем размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, так и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от кредитных организаций, международных финансовых организаций и иностранных банков³.

Государственные заимствования субъекта Российской Федерации осуществляются в целях:

- финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации;
- погашения долговых обязательств региона⁴;
- пополнения в течение финансового года остатков средств на счетах бюджета субъекта Российской Федерации⁵.

При этом использование рыночных заимствований в целях финансирования текущих расходов, по мнению Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), усугубляет проблемы регионов с высоким уровнем долговой нагрузки. Кроме того, Счетной палатой ранее отмечалось, что Бюджетным кодексом установлены ограничения по дефициту регионального бюджета, объемам заимствований, величине государственного долга, объему расходов на его обслуживание⁶. Ответственность за несоблюдение

-
1. Статья 8 Бюджетного кодекса.
 2. Пункт 3 статьи 101 Бюджетного кодекса.
 3. Пункты 9 и 12 статьи 103 Бюджетного кодекса.
 4. Пункты 11 и 14 статьи 103 Бюджетного кодекса.
 5. Пункт 11 статьи 103 Бюджетного кодекса.
 6. Статьи 92.1, 106, 107 и 111 Бюджетного кодекса соответственно.

соответствующих требований законодательством не предусмотрена. Между тем нарушение данных требований влечет увеличение как объемов государственного долга регионов, так и расходов на его обслуживание⁷.

Привлечение в 2017 году бюджетных кредитов из федерального бюджета для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, покрытия временного кассового разрыва в проверяемом периоде осуществлялось в соответствии со статьей 93.2 Бюджетного кодекса и с Правилами предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год⁸.

Реструктуризация обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам регулировалась Правилами проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам⁹. Она проводилась при условии принятия субъектами ряда обязательств, в том числе о непревышении показателей дефицита бюджета, объема государственного долга и общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям, которые установлены соответствующими соглашениями¹⁰.

Ответственность за невыполнение регионом принятых обязательств нормативно закреплена.

В 2018–2020 годах предоставление бюджетных кредитов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации из федерального бюджета не предусматривалось. Вместе с тем в декабре 2020 года в Федеральный закон № 367-ФЗ¹¹ были внесены изменения¹², согласно которым такая норма в отношении бюджетов субъектов Российской Федерации предусмотрена. Кредиты предоставляются в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных по источникам финансирования дефицита федерального бюджета на эти цели, для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации на срок, установленный соглашением, и при условии погашения не позднее 1 июля 2021 года.

Правительством Российской Федерации утверждены Правила проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам¹³, в соответствии с которыми

-
7. Отчет Счетной палаты о результатах контрольного мероприятия «Проверка формирования государственного долга Республики Мордовия и Псковской области за 2017–2019 годы», утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 20 октября 2020 г. № 53К (1426).
 8. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2016 г. № 1482 (далее – Правила № 1482).
 9. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531 (далее – Правила № 1531).
 10. Пункт 11 Правил № 1531.
 11. Федеральный закон от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» (далее – Федеральный закон № 367-ФЗ).
 12. Статья 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 13. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2021 г. № 1029.

осуществляется реструктуризация задолженности в пределах остатков не погашенной на дату реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, которые были предоставлены в 2020 году. Реструктуризация проводится через предоставление должнику рассрочки по погашению задолженности по бюджетным кредитам. Погашение задолженности по основному долгу и процентов по кредиту переносится на период с 2021 по 2029 год включительно.

Согласно Бюджетному кодексу в состав иных источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включается в том числе разница между средствами, перечисленными с единого счета бюджета субъекта Российской Федерации, и средствами, зачисленными на единый счет бюджета субъекта Российской Федерации, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации¹⁴.

В проверяемом периоде субъектами Российской Федерации применялся механизм привлечения в бюджет временно свободных остатков средств государственных бюджетных и автономных учреждений для покрытия текущих расходов.

Согласно нормативным правовым актам остатки средств бюджетных и автономных учреждений на счетах территориальных органов Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации (далее – Банк России), на которых отражаются операции со средствами бюджетных и автономных учреждений, могут перечисляться с указанных счетов в соответствующий бюджет с их возвратом на счета, с которых они были ранее перечислены¹⁵.

Учет и регистрация государственных долговых обязательств региона осуществляются в государственной долговой книге субъекта Российской Федерации¹⁶. Долговую книгу ведет финансовый орган данного субъекта¹⁷. Информация о долговых обязательствах из долговых книг субъектов Российской Федерации подлежит передаче Минфину России по утвержденным формам¹⁸.

Бюджетный кодекс¹⁹ предписывает предусматривать в законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) бюджетные ассигнования на возможное исполнение выданных

14. Пункт 1 статьи 95 Бюджетного кодекса.

15. Часть 23 статьи 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»; часть 3.20 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

16. Статья 120 Бюджетного кодекса.

17. Пункт 2 статьи 121 Бюджетного кодекса.

18. Приказ Минфина России от 8 декабря 2015 г. № 194н «Об утверждении порядка передачи Министерству финансов Российской Федерации информации о долговых обязательствах, отраженной в государственной долговой книге субъекта Российской Федерации и муниципальных долговых книгах муниципальных образований» (далее – приказ Минфина России № 194н).

19. Пункт 4 статьи 115.2 Бюджетного кодекса.

государственных гарантий. Размер (или доля объема гарантированной суммы) предусматриваемых бюджетных ассигнований Бюджетным кодексом не регламентируется. В регионах приняты различные подходы к определению размера этих сумм.

Проведенный анализ правоприменительной практики регионов выявил целесообразность совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере государственных заимствований.

8.1.2. Региональный уровень нормативно-правового регулирования по формированию и управлению государственным долгом представлен законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Они в основном соответствуют федеральному законодательству.

Анализ показал, что законы о региональном бюджете проверенных субъектов отвечают требованиям статей 107, 110.1, 110.2, 111 Бюджетного кодекса в части утверждения программ государственных внутренних заимствований, программ государственных гарантий, верхних пределов государственного внутреннего долга, объемов расходов на обслуживание государственного долга в очередном финансовом году и плановом периоде.

В регионах реализуются государственные программы управления государственными финансами. В их состав входят подпрограммы, которые направлены на решение задач по управлению государственным долгом.

Анализ указанных госпрограмм показал отдельные недостатки в их содержании. Например, в госпрограмме Забайкальского края²⁰ отсутствуют мероприятия и показатели, которые позволяют оценить степень решения отдельных задач долговой политики края.

В целях эффективного управления государственным долгом в регионах принимаются основные направления долговой политики на соответствующие периоды, одним из основных положений которых являются итоги реализации долговой политики²¹. В ходе анализа было выявлено, что основные направления долговой политики Забайкальского края на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов не содержат положений об итогах ее реализации.

Приказами финансовых органов регионов утверждены порядки ведения государственной долговой книги с целью определить процедуру ее ведения, сроки и порядок внесения информации, хранения, предоставления отчетности и информации о долговых обязательствах.

20. Государственная программа Забайкальского края «Управление государственными финансами и государственным долгом» утверждена постановлением правительства Забайкальского края от 27 мая 2014 г. № 274.

21. Подпункт 1 пункта 13 статьи 107.1 Бюджетного кодекса.

Порядок ведения государственной долговой книги Магаданской области²² не предусматривал отражение полной информации о долговых обязательствах²³ в части сведений о датах возникновения и исполнения долговых обязательств полностью или частично, датах выплаты процентных платежей, подлежащих выплате, фактических датах их выплаты.

В ходе контрольного мероприятия выявлены случаи нарушения минфином Магаданской области положений пункта 2 статьи 121 Бюджетного кодекса, пункта 3.7 Порядка ведения государственной долговой книги Магаданской области: информация о долговых обязательствах региона в государственной долговой книге Магаданской области не отражалась, либо вносилась в срок, превышающий пять рабочих дней с момента возникновения соответствующего обязательства.

Также в ходе контрольного мероприятия установлены случаи представления минфином Магаданской области в Минфин России недостоверных сведений об объемах государственного долга региона, а также о датах предоставления и погашения банковских кредитов и выплат процентных платежей по ним (в том числе по состоянию на 1 августа 2018 года и на 1 июня 2019 года).

Кроме того, минфином Магаданской области вносилась в государственную долговую книгу Магаданской области недостоверная информация. Так, выявлены случаи, когда указанные в государственной долговой книге Магаданской области даты привлечения, погашения и выплаты процентов по кредитам от кредитных организаций не соответствуют датам платежных поручений, значения процентных ставок отражены неверно. Допускалось отражение фактических выплат процентных платежей общей суммой без разбивки по датам выплат, что не соответствует составу и форме представления информации, предусмотренным приказом Минфина России № 194н.

Порядок ведения государственной долговой книги Хабаровского края в министерстве финансов края²⁴ также не обеспечивает полноты информации о долговых обязательствах. В отдельных случаях Хабаровский край передавал в Минфин России некорректную информацию о датах предоставления и погашения банковских кредитов.

-
22. Утвержден приказом минфина Магаданской области от 29 декабря 2014 г. № 95, утратил силу в связи с изданием приказа минфина Магаданской области от 26 декабря 2020 г. № 295 «Об утверждении порядка ведения государственной долговой книги Магаданской области».
23. С учетом положений приказа Минфина России № 194н.
24. Утвержден приказом министерства финансов Хабаровского края от 5 августа 2015 г. № 131П.

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

8.2.1. Информация об исполнении бюджетов Магаданской области, Забайкальского и Хабаровского краев в проверяемом периоде представлена в приложении к настоящему отчету.

Состояние государственного долга охваченных контрольным мероприятием регионов в проверяемом периоде характеризуется ростом объемов обязательств.

Государственный долг увеличился:

- в Магаданской области – на 981,1 млн рублей (8,1 %) и на 1 января 2021 года составил 13 059,9 млн рублей;
- в Забайкальском крае – на 2 916,4 млн рублей (11 %) и на 1 января 2021 года составил 29 485,4 млн рублей;
- в Хабаровском крае – на 18 696,4 млн рублей (51,8 %) и на 1 января 2021 года составил 54 786,2 млн рублей.

Таблица 1. Объем государственного долга Магаданской области, Забайкальского и Хабаровского краев в 2017–2020 годах

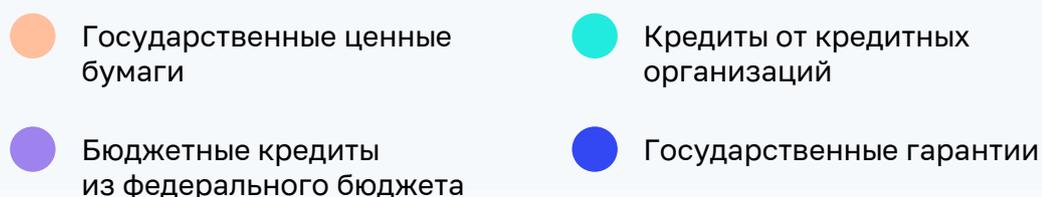
млн руб.

Регион	Объем долга				
	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.01.2021
Магаданская область	12 078,8	13 300,0	14 250,0	14 136,2	13 059,9
Забайкальский край	26 569,0	28 284,9	27 554,6	26 929,3	29 485,4
Хабаровский край	36 089,8	41 108,2	49 099,1	51 926,2	54 786,2

Структура государственного долга Магаданской области, Забайкальского и Хабаровского краев в проверяемом периоде представлена на рисунках 1, 2 и 3 соответственно.

Рисунок 1

Динамика изменения показателей в структуре государственного долга Магаданской области



млн руб.



Рисунок 2

Динамика изменения показателей в структуре государственного долга Забайкальского края

- Государственные ценные бумаги
- Кредиты от кредитных организаций
- Бюджетные кредиты из федерального бюджета
- Государственные гарантии

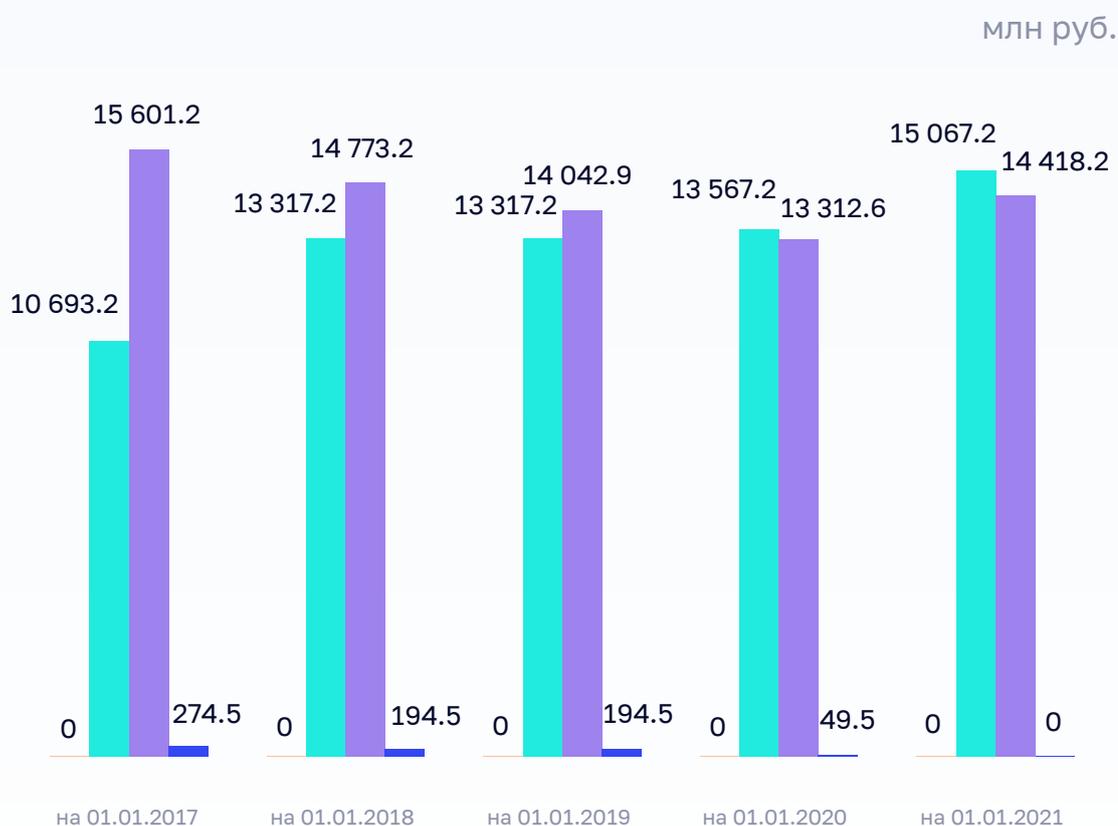
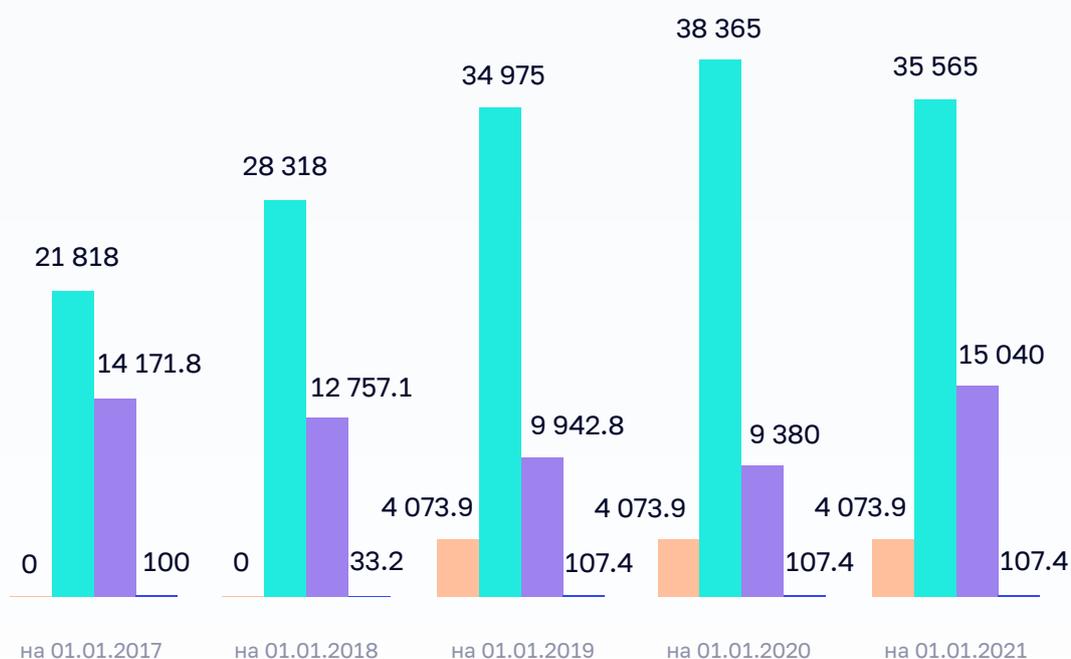


Рисунок 3

Динамика изменения показателей в структуре государственного долга Хабаровского края

- Государственные ценные бумаги
- Кредиты от кредитных организаций
- Бюджетные кредиты из федерального бюджета
- Государственные гарантии

млн руб.



Для государственного долга Хабаровского края характерен высокий удельный вес кредитов кредитных организаций – около 65 % объема государственного долга региона на начало 2021 года. На протяжении всего проверяемого периода это значение не опускалось ниже 60 %. Значительную долю в общей сумме долга коммерческие кредиты занимают и в Забайкальском крае – более 51 %. В 2017–2020 годах эта доля ежегодно росла.

В Магаданской области коммерческие кредиты, напротив, сократились в проверяемом периоде с 69,5 до 38,5 %.

Государственные ценные бумаги в структуре долга имеют Магаданская область и Хабаровский край – 5,4 и 7,4 % соответственно. В Забайкальском крае выпуск государственных ценных бумаг не осуществлялся.

Наименее значительную роль в общем объеме государственного долга проверенных регионов играют государственные гарантии. Магаданская область и Забайкальский край в составе государственного долга их не имеют, в Хабаровском крае их доля составляет менее 1 %.

Во всех рассматриваемых регионах в проверяемом периоде отмечено низкое качество бюджетного планирования.

В Магаданской области в проверяемом периоде (за исключением 2019 года) фактически достигнутые показатели областного бюджета значительно отличались от предусмотренных законом. В 2017 году исполнение по доходам составило 92,4 %, по расходам – 95,5 %, дефицит превысил планируемое значение в 3 раза. В 2018 году дефицит был в 2,5 раза ниже планируемого, достигнутый показатель по доходам составил 96,7 % при фактическом уровне исполнения расходов равном 93 %.

Последние редакции законов об областном бюджете на 2017–2018 годы были приняты 26 декабря соответствующего года.

В 2020 году дата принятия последней редакции закона об областном бюджете – 29 декабря. Исполнение по расходам по итогам года составило 94,9 % планового показателя, вместо планируемого дефицита в размере 1,0 млрд рублей сложился профицит в размере 0,6 млрд рублей.

В проверяемом периоде объемы фактически привлеченных и погашенных кредитов кредитных организаций многократно превышали запланированные первыми редакциями законов о бюджете значения. В 2017 году объемы привлечения и погашения коммерческих кредитов превысили первоначальные плановые показатели более чем в 6 раз, в 2019 году – в 3,8 раза, в 2018 году – в 5,1 и 2,7 раза соответственно. Результирующее значение данного источника финансирования дефицита бюджета могло оставаться как неизменным (в 2019 году), так и значительно меняться (в 2017 году – в 4,6 раза, в 2020 году – в 3,7 раза).

В Магаданской области, начиная с 2020 года, источники внутреннего финансирования дефицита областного бюджета²⁵ представлены в свернутом виде (в виде сальдовых строк). Это значительно снижет прозрачность и информативность сведений, отраженных в законе об областном бюджете.

В Забайкальском крае изменение первоначальных и окончательных показателей доходов краевого бюджета, установленных законами о бюджете на соответствующие годы, в 2017 году составило 4 597,2 млн рублей (10,4 %), в 2018 году – 7 458,7 млн рублей (14,2 %), в 2019 году – 21 294,2 млн рублей (36,4 %), в 2020 году – 11 646,9 млн рублей (15,8 %).

25. Предусмотрены приложением 20 к областному закону об областном бюджете.

Изменение первоначальных и окончательных показателей расходов бюджета, утвержденных законами о бюджете Забайкальского края на соответствующие годы, в 2017 году составило 7 849,3 млн рублей (17,7 %), в 2018 году – 7 263,0 млн рублей (13,7 %), в 2019 году – 21 652,0 млн рублей (37,1 %), в 2020 году – 12 582,7 млн рублей (16,5 %).

Плановый показатель дефицита регионального бюджета в 2017 году превысил первоначально утвержденные бюджетные назначения в 10,8 раза (на 3 252,1 млн рублей) и составил 3 552,0 млн рублей. Фактический дефицит регионального бюджета в 2017 году составил 2 288,9 млн рублей, что меньше уточненных назначений на 1 263,1 млн рублей (64,4 %).

В 2018 и 2019 годах бюджет региона исполнен с профицитом в размере 794,5 млн рублей и 2 073,7 млн рублей соответственно, при утвержденном дефиците 495,8 млн рублей и 357,8 млн рублей соответственно.

В Хабаровском крае фактически сложившийся по результатам исполнения дефицит регионального бюджета в проверяемом периоде значительно ниже соответствующего показателя, планируемого в последней редакции закона о краевом бюджете (в 2017 году – в 1,9 раза, в 2018 году – в 1,3 раза, в 2019 году – в 2,5 раза, в 2020 году – в 2,8 раза).

8.2.2. Расходы на обслуживание государственного долга в охваченных контрольным мероприятием регионах в проверяемом периоде имели различную динамику.

В 2017–2020 годах объем расходов на обслуживание государственного долга Магаданской области и Забайкальского края ежегодно снижался. К концу 2020 года в Магаданской области он составил 503,6 млн рублей (сократился с 2017 года в 1,8 раза), в Забайкальском крае – 952,9 млн рублей (сократился с 2017 года в 1,4 раза).

В Хабаровском крае в проверяемом периоде объем расходов на обслуживание государственного долга увеличился. К концу 2020 года он достиг 3 203,4 млн рублей, что больше значения 2017 года в 1,5 раза. Такая динамика расходов на обслуживание долга в Хабаровском крае в проверяемом периоде обусловлена значительным ростом объемов коммерческих заимствований.

Основной объем расходов на обслуживание государственного долга во всех регионах приходится на рыночные заимствования. Их доля в общем объеме расходов на обслуживание государственного долга составляет не менее 98,4 % в течение проверяемого периода.

Таблица 2. Объем, структура и динамика расходов на обслуживание государственного долга Магаданской области, Забайкальского и Хабаровского краев

млн руб.

Расходы на обслуживание государственного долга	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Хабаровский край					
Всего,	2 025,5	2 168,5	2 551,6	3 216,2	3 203,4
в том числе: государственные ценные бумаги	0,0	0,0	0,0	365,7	365,7
кредиты кредитных организаций	1 979,4	2 139,7	2 528,8	2 832,1	2 818,7
бюджетные кредиты	46,1	28,8	22,8	18,4	19,0
Забайкальский край					
Всего,	1 532,4	1 286,5	1 132,6	1 028,1	952,8
в том числе: государственные ценные бумаги	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
кредиты кредитных организаций	1 468,1	1 265,7	1 117,7	1 014,1	939,5
бюджетные кредиты	64,3	20,8	14,9	14,0	13,3
Магаданская область					
Всего,	1 195,9	920,3	762,9	631,8	503,6
в том числе: государственные ценные бумаги	149,6	104,7	139,6	79,8	73,8
кредиты кредитных организаций	1 043,0	811,4	617,4	545,5	423,0
бюджетные кредиты	3,3	4,2	5,9	6,5	6,8

8.2.3. В процессе управления государственным долгом объектами контрольного мероприятия нормы статей 92.1, 106, 107, 111 и 112 Бюджетного кодекса²⁶ (ограничения по размеру дефицита бюджета, предельного объема заимствований, объема государственного долга, объема расходов на обслуживание государственного долга) в проверяемом периоде соблюдались.

Исключением стало превышение правительством Магаданской области законодательно утвержденного предельного объема государственного долга региона: за 2017 год – на 721,3 млн рублей (5,7%), за 2018 год – на 89,0 млн рублей (0,6%),

26. Статья 112 Бюджетного кодекса утратила силу с 1 января 2021 года.

что не соответствовало положениям пунктов 1 и 4 статьи 107 Бюджетного кодекса²⁷, согласно которым предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, установленный законом (решением) о бюджете в рамках ограничений, предусмотренных пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса, не может быть превышен при исполнении соответствующего бюджета.

8.3. Оценка объемов и эффективности предоставления из регионального бюджета бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями

8.3.1. В 2017–2020 годах общий объем бюджетных инвестиций, предоставленных правительством Хабаровского края юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными и муниципальными унитарными предприятиями, составил 404,5 млн рублей.

Таблица 3. Бюджетные инвестиции, предоставленные в 2017–2020 годах правительством Хабаровского края юридическим лицам, которые не являются государственными или муниципальными учреждениями и государственными и муниципальными унитарными предприятиями

тыс. руб.

Наименование юридического лица	Сумма предоставленных бюджетных инвестиций				Всего	
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	сумма	%
АО «Хабаровскводтранс»	41 557,9	48 429,9	41 160,0	18 197,2	149 345,0	36,9
АО «ТПИ «Хабаровскпромпроект»	-	-	39 500,0	-	39 500,0	9,8
АО «Хабаровские энергетические системы»	-	-	-	60 000,00	60 000,0	14,8
АО «Санаторий Уссури»	-	-	138 452,8	17 176,7	155 629,6	38,5
Итого	41 557,9	48 429,9	219 112,8	95 373,9	404 474,6	100

27. В редакции, действовавшей до внесения изменений Федеральным законом 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).

В Забайкальском крае бюджетные инвестиции были предоставлены в 2018 году АО «Корпорация развития Забайкальского края» (далее – Корпорация) в размере 20,0 млн рублей.

В Магаданской области в проверяемом периоде такие бюджетные инвестиции не предоставлялись.

8.3.2. Оценка эффективности бюджетных инвестиций показала, что выделенные в Хабаровском крае в проверяемом периоде в условиях дефицитного бюджета бюджетные инвестиции юридическим лицам на сумму 404,5 млн рублей являлись экономически нецелесообразными. Они не оказали влияния на рост доходов бюджетной системы Российской Федерации. Анализ финансовых результатов деятельности юридических лиц, получивших бюджетные инвестиции в 2017–2020 годах, показал, что три из четырех юридических лиц убыточны, ликвидированы или находятся на стадии ликвидации. Выручка еще одного юридического лица значительно сократилась (до 1,7 млн рублей в 2020 году, при этом инвестиции из регионального бюджета в 2020 году составили 18,2 млн рублей).

Анализ эффективности использования бюджетных инвестиций в Забайкальском крае показал, что предоставленные Корпорации 20,0 млн рублей не использовались в течение 16 месяцев. Это повлекло дополнительные расходы регионального бюджета на сумму 1,9 млн рублей (оценочно). В проверяемом периоде Корпорацией не были достигнуты плановые значения ряда ключевых показателей эффективности деятельности.

8.4. Оценка влияния реализации мер по преодолению экономических последствий, вызванных распространением коронавирусной инфекции, на состояние государственного долга субъектов Российской Федерации

8.4.1. По информации минфина Хабаровского края, снижение поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет региона в 2020 году в связи с распространением коронавирусной инфекции ожидалось в объеме 9 832 млн рублей. Фактическое сокращение собственных доходов края по итогам года составило 311,8 млн рублей.

В течение 2020 года Хабаровский край получил бюджетные ассигнования из федерального бюджета для компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета края в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции (далее также – выпадающие доходы) на сумму 3 504,7 млн рублей, в том числе в соответствии с:

- распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 года № 1378-р на сумму 1 709,9 млн рублей;

- распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2020 года № 1958-р на сумму 1 338,2 млн рублей;
- распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2020 года № 3029-р на сумму 456,6 млн рублей.

Таким образом, объем средств, предоставленных из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов консолидированного бюджета края, превысил фактически сложившийся объем выпадающих доходов на 3 192,9 млн рублей.

Снижение поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Забайкальского края в 2020 году в связи со сложившейся экономической ситуацией, связанной с распространением коронавирусной инфекции, ожидалось в объеме 4 225,4 млн рублей. Фактическое сокращение таких доходов по итогам года составило 836,6 млн рублей.

В течение 2020 года Забайкальский край получил дотации из федерального бюджета для компенсации выпадающих доходов на сумму 2 086,9 млн рублей, в том числе в соответствии с:

- распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 г. № 1378-р на сумму 199,0 млн рублей;
- распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2020 г. № 1958-р на сумму 1 881,0 млн рублей;
- распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2020 г. № 3029-р на сумму 6,9 млн рублей.

Таким образом, объем средств, предоставленных из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов консолидированного бюджета края, превысил фактически сложившийся объем выпадающих доходов на 1 250,2 млн рублей.

На основании вышеназванных распоряжений Правительства Российской Федерации заключены соглашения между Минфином России и правительствами Хабаровского и Забайкальского краев (далее – соглашения). Они предусматривают, что средства дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета предоставляются в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета.

В соответствии с пунктом 3.2.2 соглашений правительства регионов обязаны обеспечить направление дотации на цели компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета регионов в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции.

В соответствии с пунктом 3.2.3 соглашений правительства регионов ежеквартально и не позднее чем через 15 дней по истечении отчетного периода должны направлять в Минфин России информацию о выполнении обязательств, предусмотренных соглашениями.

Анализ информации, представленной в соответствии с указанным пунктом соглашений, показал, что она носит формальный характер и не содержит сведений,

которые подтверждают направление средств дотаций на предусмотренные соглашениями цели.

По информации минфина Магаданской области, снижение поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет региона в 2020 году не ожидалось. Налоговые и неналоговые доходы исполнены в 2020 году на 102,5 % плана. Можно заключить, что распространение коронавирусной инфекции не привело к снижению поступлений консолидированного бюджета Магаданской области.

Бюджетные ассигнования из федерального бюджета для компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции в 2020 году Магаданской области не предоставлялись.

По итогам 2020 года кассовые расходы региональных бюджетов на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией в Хабаровском крае составили 6 615,5 млн рублей, в Забайкальском крае – 4 464,3 млн рублей, в Магаданской области – 1 817,9 млн рублей.

Таблица 4. Основные направления использования бюджетных ассигнований, которые предусмотрены на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией в 2020 году

млн руб.

Разделы	Хабаровский край	Забайкальский край	Магаданская область
Здравоохранение	520,90	2 096,40	1 142,1
Социальное обеспечение	1 073,50	621,30	182,9
Поддержка МСП	248,80	45,10	386,8
Иное	4 772,30	1 701,50	106,1
Итого	6 615,5	4 464,3	1 817,9

Учитывая данные Росстата о численности населения проверенных регионов по состоянию на 1 января 2021 года, бюджетные расходы, направленные в 2020 году на борьбу с коронавирусной инфекцией, в среднем в Хабаровском крае составили 5,1 тыс. рублей на человека, в Забайкальском крае – 4,2 тыс. рублей на человека, в Магаданской области – 13,1 тыс. рублей на человека.

8.4.2. Сведения об источниках финансирования расходов регионов, которые направлены на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией, представлены в таблице 5.

Таблица 5. Источники финансирования расходов, направленных на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией

млн руб.

Источники	Хабаровский край	Забайкальский край	Магаданская область
Средства федерального бюджета	4 918,0	2 999,7	1 328,0
Средства регионального бюджета	1 697,5	1 464,6	489,9
Иные средства	-	239,3	-
Итого	6 615,5	4 703,6	1 817,9

По информации минфина Хабаровского края, источниками финансирования расходов региона по борьбе с коронавирусной инфекцией являлись: средства резервного фонда Правительства Российской Федерации – 4 918,0 млн рублей, а также 3 504,7 млн рублей, направленные из резервного фонда Правительства Российской Федерации на компенсацию выпадающих в связи с пандемией доходов региона. Средства краевого бюджета – 1 697,5 млн рублей, в том числе средства:

- резервного фонда правительства Хабаровского края – 1 276,6 млн рублей;
- от перераспределения расходов краевого бюджета – 53,7 млн рублей;
- на предоставление межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям края (дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов) – 367,2 млн рублей.

Таким образом, расходы регионального бюджета на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией в Хабаровском крае в 2020 году на 74 % покрывались средствами, предоставленными из федерального бюджета.

По информации минфина Забайкальского края, источниками финансирования расходов региона, которые были направлены на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией, являлись средства:

- федерального бюджета – 2 999,7 млн рублей;
- краевого бюджета – 1 464,6 млн рублей;
- от внебюджетной деятельности – 239,3 млн рублей²⁸.

Расходы региона на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией в Забайкальском крае в 2020 году на 64 % покрывались средствами, предоставленными из федерального бюджета.

Средства краевого бюджета, направленные на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией, были сформированы преимущественно за счет средств,

28. Источниками финансового обеспечения расходов за счет средств внебюджетной деятельности являются: 0,4 млн рублей – платные услуги; 154,4 млн рублей – средства ПАО ГМК «Норильский никель»; 84,5 млн рублей – средства Фонда поддержки Дальнего Востока и Арктики.

высвободившихся в 2020 году в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетным кредитам из федерального бюджета (1460,6 млн рублей).

По информации минфина Магаданской области, в 2020 году источником финансирования дополнительных расходов регионального бюджета, которые обусловлены реализацией мероприятий по предотвращению последствий коронавирусной инфекции, стали высвобожденные средства в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетным кредитам на сумму 489,9 млн рублей, а также средства федерального бюджета на сумму 1328,0 млн рублей.

Расходы регионального бюджета на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией в Магаданской области в 2020 году на 73 % покрывались средствами, предоставленными из федерального бюджета.

8.4.3. Первоначальные редакции законов о бюджете Хабаровского и Забайкальского краев на 2020 год предусматривали дефицит регионального бюджета. В Магаданской области первоначальная редакция закона о бюджете на 2020 год предусматривала сбалансированный бюджет, то есть отсутствие дефицита/профицита, фактически бюджет Магаданской области в 2020 году исполнен с профицитом.

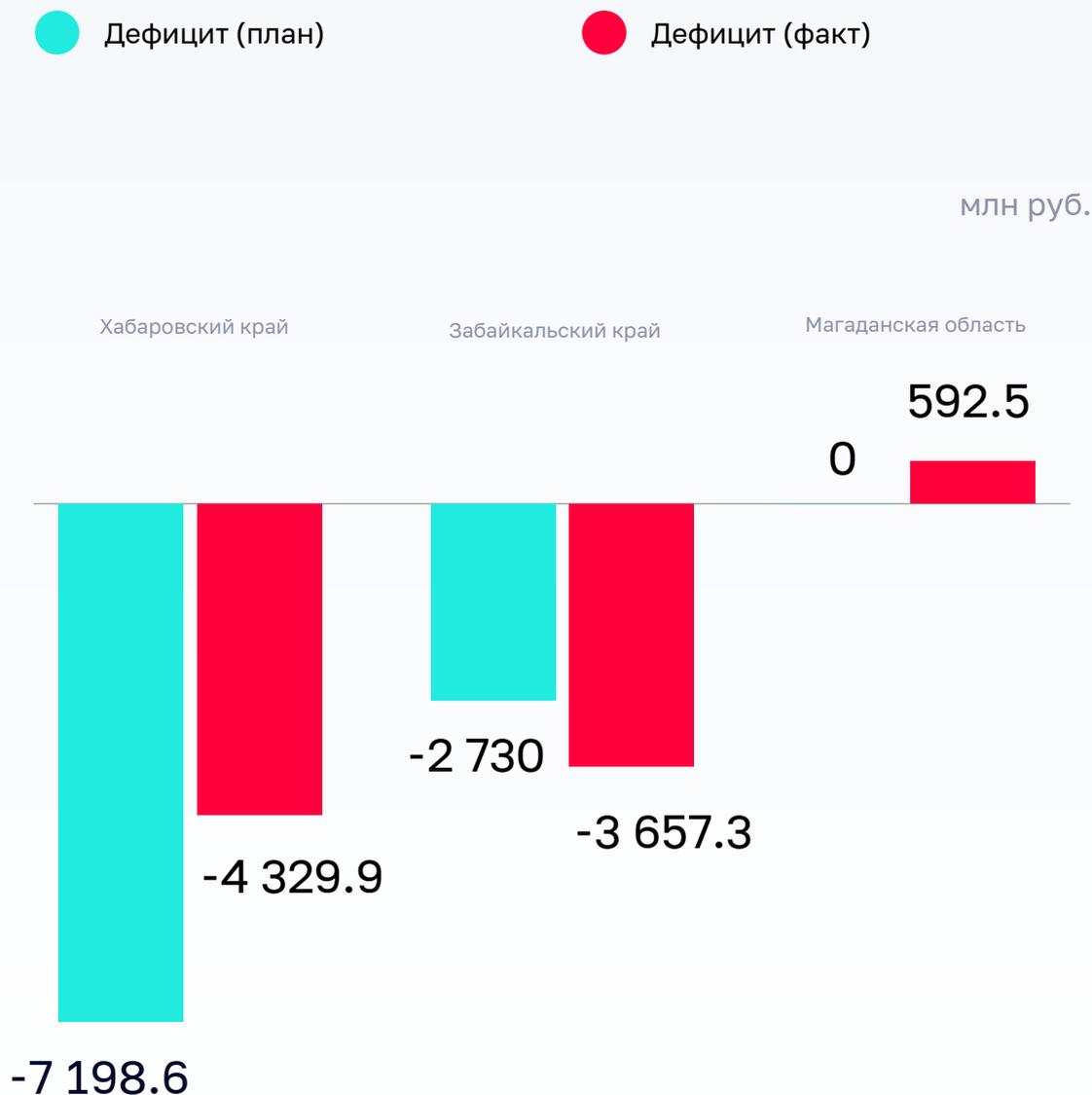
Данные по результатам исполнения бюджетов регионов за 2020 год представлены на рисунке 4.

На снижение дефицита по сравнению с планируемым значением в Хабаровском крае повлияло увеличение доходов региона на 19 908,2 млн рублей и увеличение расходов на 17 039,3 млн рублей. Увеличение доходов обусловлено увеличением безвозмездных поступлений из федерального бюджета в объеме 21 214,5 млн рублей. Из них 8 422,7 млн рублей составили межбюджетные трансферты на реализацию мероприятий, проводимых в целях предупреждения распространения и ликвидации коронавирусной инфекции, при снижении собственных доходов региона в 2020 году на 1 306,3 млн рублей.

На увеличение дефицита по сравнению с планируемым значением в Забайкальском крае повлияло снижение налоговых и неналоговых доходов региона на 1 551,1 млн рублей и увеличение расходов на 12 892,1 млн рублей. Безвозмездные поступления из федерального бюджета увеличились на 13 515,9 млн рублей. Из них 2 999,7 млн рублей составили межбюджетные трансферты на реализацию мероприятий, которые проводились в целях предупреждения распространения и ликвидации коронавирусной инфекции.

Рисунок 4

Результаты исполнения бюджетов регионов за 2020 год



На возникновение профицита в Магаданской области повлияло увеличение доходов региона на 9 162,9 млн рублей и увеличение расходов на 8 570,4 млн рублей. При этом исполнение по расходам в 2020 году оказалось значительно ниже предусмотренного значения.

8.4.4. Данные об изменениях объемов государственного долга проверенных регионов за 2020 год представлены в таблице 6.

Таблица 6. Изменения объемов государственного долга Магаданской области, Забайкальского и Хабаровского краев за 2020 год

	Долг на 01.01.2020		Долг на 01.01.2021		Разница	
	всего, млн руб.	удельный вес, %	всего, млн руб.	удельный вес, %	млн руб.	%
Хабаровский край						
Государственный долг	51 926,2		54 786,2		2 860,0	5,5
в том числе рыночный долг	42 438,9	81,7	39 638,9	72,3	-2 800,0	-6,6
Забайкальский край						
Государственный долг	26 929,3		29 485,4		2 556,1	9,5
в том числе рыночный долг	13 567,2	50,4	15 067,2	51,1	1 500,0	11,1
Магаданская область						
Государственный долг	14 136,2		13 059,9		-1 076,3	-7,6
в том числе рыночный долг	9 376,6	66,3	5 730,0	43,9	-3 646,6	-38,9

За 2020 год в условиях коронавирусной инфекции объем государственного долга Хабаровского и Забайкальского краев увеличился на 2 860,0 млн рублей и на 2 556,1 млн рублей, и на 1 января 2021 г. составил 54 786,2 млн рублей и 29 485,4 млн рублей соответственно.

Объем государственного долга Магаданской области за 2020 год уменьшился на 1 076,3 млн рублей и на 1 января 2021 г. составил 13 059,9 млн рублей.

Объем коммерческих заимствований сократился в Хабаровском крае на 6,6%, в Магаданской области – на 38,9%. В Забайкальском крае рыночный долг увеличился на 11,1%.

Во всех указанных регионах в 2020 году наблюдается рост объемов бюджетных кредитов.

8.5. Оценка качества управления государственным долгом субъектов Российской Федерации и перспективы его оптимизации

8.5.1. Проверка обоснованности операций по размещению и погашению региональных государственных ценных бумаг, привлечению и погашению банковских кредитов, а также анализ целей и условий предоставления государственных гарантий в проверенных регионах показали следующее.

8.5.1.1. В соответствии с Решением об эмиссии государственных облигаций Хабаровского края 2018 года²⁹ были выпущены государственные облигации Хабаровского края с государственным регистрационным номером выпуска RU35007HABO в количестве 5 млн штук по номиналу 1,0 тыс. рублей за штуку со сроком обращения 7 лет и купонным доходом в размере 9 % годовых, выплачиваемым ежеквартально.

26 октября 2018 года облигации размещены по открытой подписке в количестве 4,1 млн штук по 100 % от номинальной стоимости. Погашение номинальной стоимости облигаций осуществляется частями, начиная с 2022 года – один раз в год. Размер первой – третьей амортизационных частей составляет 20 %, четвертой – 40 %. Дата погашения облигаций – 24 октября 2025 года.

В 2019–2020 годах фактические выплаты купонного дохода по облигациям составили 731,3 млн рублей. За весь срок обращения облигаций расходы на их обслуживание составят 2 123,6 млн рублей.

Генеральные условия эмиссии и обращения государственных облигаций Магаданской области утверждены постановлением правительства Магаданской области от 27 июня 2014 г. № 542-пп.

В 2014 году Магаданской областью был осуществлен выпуск государственных облигаций Магаданской области 2014 года номер RU34001MGNO со ставкой купонного дохода в размере 15 % годовых и погашением в 2016–2017 годах по 30 % от номинальной стоимости, а в 2018 году – оставшихся 40 %.

По состоянию на 1 января 2017 года облигации выпуска под номером RU34001MGNO находились в обращении в объеме 700,0 млн рублей по номиналу. Указанный выпуск был погашен в соответствии с предусмотренным графиком 25 декабря 2017 года на сумму 300,0 млн рублей, 24 декабря 2018 года – на сумму 400,0 млн рублей по номиналу.

В соответствии с Решением об эмиссии государственных облигаций Магаданской области 2017 года³⁰ были выпущены государственные облигации Магаданской области с государственным регистрационным номером выпуска RU35001MGNO в количестве 1 млн штук по номиналу 1,0 тыс. рублей за штуку со сроком обращения 5 лет и купонным доходом в размере 8 % годовых, выплачиваемым ежеквартально.

20 декабря 2017 года облигации были размещены по открытой подписке в полном объеме по 100 % от номинальной стоимости. Погашение номинальной стоимости облигаций осуществляется частями, начиная с 2020 года – один раз в год: первая и вторая амортизационные части – в сентябре в размере 30 %, третья – в дату погашения облигаций в размере 40 %. Дата погашения облигаций – 25 декабря 2022 года.

В проверяемом периоде фактические выплаты купонного дохода по облигациям выпуска RU34001MGNO составили 164,6 млн рублей, по облигациям выпуска RU35001MGNO – 233,4 млн рублей. За весь срок обращения облигаций выпуска RU35001MGNO расходы на их обслуживание составят 316,15 млн рублей.

29. Утверждено приказом минфина Хабаровского края от 15 октября 2018 г. № 282П.

30. Утверждено приказом минфина Магаданской области от 8 декабря 2017 г. № 97.

Размер процентной ставки купонного дохода, установленный при размещении облигаций в Хабаровском крае и Магаданской области, соответствовал сложившимся на тот момент рыночным условиям.

Согласно утвержденным условиям, процентная ставка купонного дохода по ценным бумагам регионов является фиксированной величиной, постоянной для всего срока обращения. Это несет риски завышения объема расходов на их обслуживание при изменении рыночных условий в сторону понижения ставок.

В Забайкальском крае в проверяемом периоде выпуск и размещение государственных ценных бумаг не осуществлялись.

8.5.1.2. Наибольший объем задолженности по банковским кредитам в 2017–2020 годах во всех проверенных регионах приходится на кредиты, предоставленные ПАО Сбербанк, доля которого в общем объеме задолженности по банковским кредитам составляла от 44 до 100 %. Объемы кредитования ПАО Сбербанк регионов растут. По состоянию на 1 января 2021 года доля кредитов ПАО Сбербанк в кредитном портфеле Магаданской области составила 100 %, Хабаровского края – 94 %, Забайкальского края – 83 %.

В проверяемом периоде отмечается общее снижение процентных ставок по банковским кредитам на фоне снижения ключевой ставки Банка России. Так, в Магаданской области процентные ставки ПАО Сбербанк снизились на 7,0 процентного пункта, в Хабаровском крае – на 5,79, в Забайкальском крае – на 8,25. По другим кредитным организациям, предоставившим кредиты регионам, снижение процентных ставок составило от 0,5 до 5,5 процентного пункта.

Таблица 7. Объем привлечения и погашения коммерческих кредитов в 2017–2020 годах в Магаданской области, Забайкальском и Хабаровском краях

млн руб.

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Итого
Хабаровский край					
Привлечено	24 660,0	25 965,0	15 000,0	30 465,0	96 090,0
Погашено	18 160,0	19 308,0	11 610,0	33 265,0	82 343,0
Забайкальский край					
Привлечено	24 944,6	16 467,2	7 010,0	11 567,2	59 989,0
Погашено	22 320,6	16 467,2	6 760,0	10 067,2	55 615,0
Магаданская область					
Привлечено	14 050,3	19 328,8	19 311,6	34 544,0	87 234,7
Погашено	15 827,7	17 714,4	19 161,0	37 890,6	90 593,7

В основном кредиты кредитных организаций привлекались в целях погашения долговых обязательств как по банковским, так и по бюджетным кредитам на финансирование дефицита бюджета, и бюджетным кредитам на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации.

Во всех проверенных регионах допускались случаи привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете регионального бюджета, что является экономически нецелесообразным, поскольку влечет дополнительные расходы регионального бюджета на обслуживание указанных кредитов.

Например, в Хабаровском крае 5 апреля 2018 года было привлечено 2 кредита ПАО Сбербанк по 1 000,0 млн рублей под 7,18 % годовых. При этом с 6 апреля по 7 июня 2018 года минимальные остатки средств краевого бюджета составили 3 079,2 млн рублей, максимальные – 11 550,9 млн рублей. При таком состоянии средств на счете бюджета не было необходимости привлекать кредитные средства на сумму 2 000,0 млн рублей. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 6 апреля по 7 июня 2018 года расчетно составили 24,8 млн рублей.

22 апреля 2019 года было привлечено четыре кредита ПАО Сбербанк по 1 000,0 млн рублей, в том числе один кредит – под 8,4 % годовых и три кредита – под 8,46 % годовых. С 23 апреля по 5 июня 2019 года минимальные остатки средств краевого бюджета составили 4 570,1 млн рублей, максимальные – 8 836,8 млн рублей. Остаток средств на счете бюджета позволял не привлекать данные кредиты. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 23 апреля по 5 июня 2019 года расчетно составили 40,7 млн рублей.

2 сентября 2019 года было привлечено четыре кредита по 1 000,0 млн рублей, в том числе один кредит ПАО Сбербанк – под 8,23 % годовых, три кредита ПАО Банк «ФК Открытие» – под 8,25 % годовых. С 3 сентября по 10 декабря 2019 года минимальные остатки средств краевого бюджета составили 2 381,1 млн рублей, максимальные – 8 780,2 млн рублей. Остаток средств на счете бюджета позволял привлечь в рассматриваемом периоде два кредита по 1 000,0 млн рублей. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 3 сентября по 10 декабря 2019 года расчетно составили 44,8 млн рублей.

7 сентября 2020 года был привлечен кредит ПАО Сбербанк на сумму 1 000,0 млн рублей под 5,25 % годовых, а 8 сентября 2020 года – еще один кредит ПАО Сбербанк на 500,0 млн рублей под 5,25 % годовых (первоначально утвержденным кассовым планом привлечение указанных кредитов не предусмотрено). С 9 сентября по 24 ноября 2020 года остаток средств на счете бюджета составил от 5 351,5 до 10 460,8 млн рублей. В связи с этим привлекать 1 500,0 млн рублей не было необходимости. Кроме того, в данный период отсутствовала необходимость в ранее привлеченных (24 июля 2020 года) 3 кредитах ПАО Сбербанк на сумму 3 000,0 млн рублей. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 9 сентября по 24 ноября 2020 года расчетно составили 51,4 млн рублей.

В Забайкальском крае 12 декабря 2019 года было привлечено два кредита ПАО Банк «ФК Открытие» по 1 000,0 млн рублей под 7,5 % годовых.

Остатки средств краевого бюджета, начиная с 13 декабря по 25 декабря 2019 года,

составили: минимальный – 4 002,9 млн рублей, максимальный – 5 702,5 млн рублей. Остаток средств на счете бюджета позволял не привлекать данные кредиты в указанный период. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 12 декабря по 25 декабря 2019 года расчетно составили 5,3 млн рублей.

22 января 2020 года привлечено два кредита ПАО Сбербанк по 1 000,0 млн рублей под 7,25 % годовых. Минимальные остатки средств краевого бюджета с 23 января по 25 марта 2020 года составили 2 139,6 млн рублей, максимальные – 3 567,4 млн рублей. При наличии остатков средств на счете бюджета в таком объеме необходимости привлечения кредитов на сумму 2 000,0 млн рублей не было. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 23 января по 25 марта 2020 года расчетно составили 12,5 млн рублей.

3 сентября 2020 года было привлечено 2 кредита ПАО Сбербанк по 1 500,0 млн рублей под 5,25 % годовых. Минимальные остатки средств краевого бюджета с 4 сентября по 23 октября 2020 года составили 2 175,9 млн рублей, максимальные – 4 704,3 млн рублей. Остаток средств на счете бюджета позволял привлечь кредиты на сумму 1 500,0 млн рублей вместо 3 000,0 млн рублей. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 4 сентября по 23 октября 2020 года расчетно составили 10,8 млн рублей.

В Магаданской области 17 сентября 2018 года был привлечен кредит ПАО Сбербанк на сумму 300 млн рублей под 7,75 % годовых. Минимальные остатки средств областного бюджета с 17 сентября по 9 октября 2018 года составили 403,9 млн рублей, максимальные – 940,8 млн рублей. При таком состоянии средств на счете бюджета не было необходимости в привлечении кредита на сумму 300 млн рублей. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 17 сентября по 9 октября 2018 года расчетно составили 1,4 млн рублей.

30 октября 2018 года был привлечен кредит ПАО Сбербанк на сумму 500 млн рублей под 7,75 % годовых. Минимальные остатки средств областного бюджета с 30 октября по 8 ноября 2018 года составили 562,8 млн рублей, максимальные – 1 715,3 млн рублей. При наличии остатков средств на счете бюджета в таком объеме не было необходимости в привлечении указанного кредита. Процентные платежи за излишне привлеченные средства в период с 30 октября по 8 ноября 2018 года расчетно составили 1,0 млн рублей.

Общая сумма процентных платежей по привлеченным кредитам при наличии существенных остатков на счетах региональных бюджетов в проверенных случаях по Хабаровскому краю расчетно составила 225,9 млн рублей, по Забайкальскому краю – 41,9 млн рублей, по Магаданской области – 5,5 млн рублей.

8.5.1.3. В проверяемом периоде в Хабаровском и Забайкальском краях действовали гарантийные обязательства, информация о которых представлена в таблице 8.

Таблица 8. Гарантийные обязательства, действовавшие в Хабаровском и Забайкальском краях в 2017–2020 годах

млн руб.

Принципал (гарантополучатель), бенефициар (кредитор), дата и номер гарантии	Объем государственных гарантий				
	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020	01.01.2021
Хабаровский край					
ООО «СамСтрой» (бенефициар ПАО Сбербанк), 12.07.2016, МФ-22/16-21/1	100,0	33,2	33,2	33,2	33,2
КГУП «Хабаровские авиалинии» (бенефициар Федеральное агентство воздушного транспорта), 30.11.2018, МФ-22/18-4		-	74,2	74,2	-
КГУП «Хабаровские авиалинии» (бенефициар Федеральное агентство воздушного транспорта), 30.08.2020, МФ-22/20-13		-	-	-	74,2
Всего	100,0	33,2	107,4	107,4	107,4
Забайкальский край					
ООО «Реабилитационный центр кинезитерапии», Банк ВТБ24 (ЗАО), 15.07.2011, № 12/2011	145,0	145,0	145,0	-	-
Читинский краевой СКПК 2 уровня «Забайкалье», ОАО «Россельхозбанк», 26.12.2012, № 20/2012	30,0	-	-	-	-
ООО «Реабилитационный центр кинезитерапии», Банк ВТБ24 (ЗАО), 29.09.2014, № 26/2014	50,0	-	-	-	-
ООО «Аэросервис», Федеральное агентство воздушного транспорта, 13.02.2015, № 27/2015	49,5	49,5	49,5	49,5	-
Всего	274,5	194,5	194,5	49,5	0,0

Законами об областном бюджете Магаданской области предоставление государственных гарантий не предусматривалось.

Государственная гарантия Хабаровского края от 30 ноября 2018 г. № МФ-22/18-43³¹ была выдана КГУП «Хабаровские авиалинии» в пользу Федерального агентства воздушного транспорта с лимитом ответственности в размере 74,2 млн рублей. Срок действия гарантии – до 31 декабря 2020 года.

До истечения этого срока правительством Хабаровского края КГУП «Хабаровские авиалинии» выдана новая государственная гарантия от 31 августа 2020 г.

№ МФ-22/20-14 на обеспечение уже действующих обязательств. Срок действия гарантии – по 31 декабря 2022 года.

Обе государственные гарантии были отражены в долговой книге Хабаровского края на следующие даты: 1 октября 2020 года, 1 ноября 2020 года, 1 декабря 2020 года.

Таким образом, правительством Хабаровского края необоснованно выдана вторая государственная гарантия края КГУП «Хабаровские авиалинии» до истечения срока действия первой.

Анализ целей выданных правительством Забайкальского края государственных гарантий показал, что все они предоставлялись для реализации инвестиционных проектов, социально важных для края.

Согласно Бюджетному кодексу³² в законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) должны предусматриваться бюджетные ассигнования на возможное исполнение выданных государственных гарантий субъекта Российской Федерации.

Проверкой установлено, что в 2018–2019 годах Забайкальским краем учитывались (отражались в долговой книге) действующие государственные гарантии на сумму 194,5 млн рублей ежегодно. При этом бюджетные ассигнования на возможное исполнение обязательств по государственным гарантиям, выданным правительством Забайкальского края, законами о бюджете Забайкальского края на 2018 и 2019 годы не были предусмотрены.

Кроме того, договорами о предоставлении государственных гарантий предусмотрена возможность уменьшения суммы гарантий по мере исполнения принципалом обязательств перед бенефициаром. В долговой книге Забайкальского края отражался полный объем обязательств по гарантиям, что приводило к завышению объема государственного долга края.

8.5.2. В течение 2017–2020 годов в бюджеты проверенных регионов привлекались кредиты из федерального бюджета на частичное покрытие дефицита регионального бюджета и пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации по ставке 0,1% годовых.

-
31. В соответствии с распоряжением правительства Хабаровского края от 30 ноября 2018 года № 774-рп и договором о предоставлении государственной гарантии Хабаровского края от 30 ноября 2018 г. № МФ-22/18-42.
32. Пункт 4 статьи 1152 Бюджетного кодекса.

Таблица 9. Объем привлечения бюджетных кредитов в Магаданской области, Забайкальском и Хабаровском краях в 2017–2020 годах

млн руб.

Вид бюджетных кредитов	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Итого
Хабаровский край					
На частичное покрытие дефицита бюджета	4 268,4	0,0	0,0	0,0	4 268,4
На пополнение остатков средств	12 848,0	17 000,0	10 170,0	23 820,0	63 838,0
Всего	17 116,4	17 000,0	10 170,0	23 820,0	68 106,4
Забайкальский край					
На частичное покрытие дефицита бюджета	2 374,8	0,0	0,0	0,0	2 374,8
На пополнение остатков средств	9 077,4	2 000,0	0,0	2 211,2	13 288,6
Всего	11 452,2	2 000,0	0,0	2 211,2	15 663,4
Магаданская область					
На частичное покрытие дефицита бюджета	2 786,9	0,0	0,0	0,0	2 786,9
На пополнение остатков средств	2 200,0	2 800,0	8 346,0	12 610,6	25 956,6
Всего	4 986,9	2 800,0	8 346,0	12 610,6	28 743,5

Бюджетные кредиты для частичного покрытия дефицита регионального бюджета предоставлялись в том числе в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

В 2017 году в рамках реализуемых Правительством Российской Федерации мер по снижению долговой нагрузки на региональные бюджеты была проведена реструктуризация задолженности регионов по бюджетным кредитам, предоставленным в 2015–2017 годах³³.

Общий объем реструктурированной в 2017 году задолженности Хабаровского края составил 11 257,1 млн рублей, Забайкальского края – 14 605,7 млн рублей, Магаданской области – 5 288,4 млн рублей.

В 2020 году³⁴ была проведена реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам. Общий объем реструктурированной задолженности в Хабаровском крае

33. В соответствии с частями 7 и 8 статьи 16 Федерального закона от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и Правилами № 1531.

34. В соответствии со статьей 2.3 Федерального закона № 367-ФЗ и Правилами № 1531.

составил 7 880,0 млн рублей, в Забайкальском крае – 14 605,7 млн рублей, в Магаданской области – 4 759,6 млн рублей.

Задолженность по реструктурированным кредитам подлежит погашению в период с 2020 по 2029 годы в следующем порядке: в 2020 году – 0 % от суммы задолженности, в 2021–2024 годах – в размере 5 % от суммы задолженности, в 2025–2029 годах – ежегодно равными долями. Плата за использование средств указанных бюджетных кредитов составляет 0,1 % годовых.

Реструктуризации 2017 и 2020 годов проводились при условии принятия должником подлежащих включению в дополнительные соглашения обязательств, в том числе по сокращению дефицита регионального бюджета и государственного долга региона.

Таблица 10. Сведения об условиях реструктуризации и фактически достигнутых за 2017–2020 годы значениях показателей, которые установлены соответствующими соглашениями

%

Показатель	На 01.01.2018		На 01.01.2019		На 01.01.2020		На 01.01.2021	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Хабаровский край								
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений	<= 10	7,2	<= 10	13,1	<= 10	3,9	<= 10	5,5
Доля общего объема государственного долга от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	<= 54	59,1	<= 52	66,3	<= 50	64,9	<= 48	69,4
Доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам кредитных организаций от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	<= 35	40,7	<= 34	52,7	<= 33	53,1	<= 34	50,2
Забайкальский край								
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений	<= 10	7,4	<= 10	-	<= 10	-	<= 10	9,2
Доля общего объема государственного долга от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	<= 92	91,0	<= 89	80,7	<= 84	70,3	<= 77	74,2
Доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам кредитных организаций от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	<= 43	42,8	<= 43	39,0	<= 43	35,4	<= 43	37,9

Показатель	На 01.01.2018		На 01.01.2019		На 01.01.2020		На 01.01.2021	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Магаданская область								
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений	<= 10	8,3	<= 10	5,3	<= 10	-	<= 10	-
Доля общего объема государственного долга от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	<= 73	72,7	<= 69	71,1	<= 67	61,6	<= 64	44,3
Доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам кредитных организаций от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	<= 44	43,8	<= 44	46,0	<= 44	40,8	<= 44	19,4

Забайкальским краем все принятые при реструктуризациях обязательства в проверяемом периоде выполнялись. В Хабаровском крае и Магаданской области ряд показателей условий реструктуризации не выполнен.

В соответствии с письмом Минфина России от 28 апреля 2018 года № 06-02-12/29376 в связи с невыполнением по итогам 2017 года условий реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам в 2018 году Хабаровским краем произведен досрочный возврат в федеральный бюджет бюджетных кредитов на общую сумму 2 251,4 млн рублей. Для досрочного погашения бюджетных кредитов Хабаровским краем привлекались кредиты кредитных организаций.

В 2019 году Хабаровский край и Магаданская область были освобождены от ответственности за неисполнение принятых обязательств по итогам 2018 года в связи со сменой высших должностных лиц.

В 2020 году Хабаровский край был также освобожден от ответственности за неисполнение обязательств по итогам 2019 года на основании части 4 статьи 2.3 Федерального закона № 367-ФЗ.

В Хабаровском крае в соответствии с условиями реструктуризации за 2020 год не были достигнуты два из трех показателей. На основании пункта 10 Правил № 1531 Хабаровский край освобожден от ответственности за неисполнение принятых обязательств по итогам 2020 года в связи со сменой в 2020 году высшего должностного лица.

В случае применения к Хабаровскому краю ответственности за неисполнение условий соглашений за 2018–2020 годы сумма досрочного возврата бюджетных кредитов в соответствии с пунктом 10 Правил № 1531 (в редакциях, действующих в проверяемом периоде) могла бы в 2019 году составить 2 251,4 млн рублей, в 2020 году – 562,8 млн рублей, в 2021 году – 394,0 млн рублей (расчетно).

В случае применения к Магаданской области ответственности за неисполнение условий соглашений за 2018 год сумма досрочного возврата бюджетных кредитов могла бы составить в 2019 году 1 057,7 млн рублей (расчетно).

Кроме того, в 2019 году Минфином России было указано на несоблюдение Магаданской областью отдельных условий соглашений за 2018 год.

Магаданской областью были приняты меры дисциплинарной ответственности к должностному лицу, допустившему нарушение.

В декабре 2020 года Минфином России³⁵ предоставлены бюджетные кредиты из федерального бюджета для погашения бюджетных кредитов, которые были предоставлены ранее на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации при условии их погашения не позднее 1 июля 2021 года. Суммы бюджетных кредитов Хабаровскому краю составили 5 660,0 млн рублей, Забайкальскому краю – 1105,61 млн рублей, Магаданской области – 2 570,3 млн рублей.

Данные кредиты использовались регионами в полном объеме. Магаданская область досрочно погасила бюджетный кредит 8 февраля 2021 года. Для этого использовались средства привлеченного под 5,5 % коммерческого кредита с фактической выплатой процентов по нему на сумму 4,26 млн рублей.

При привлечении данного кредита правительством Магаданской области не обеспечено соблюдение обязательства, предусмотренного подпунктом «г» пункта 5 дополнительного соглашения от 30 сентября 2020 г. № 5/5/5/5/5/5/5 к соглашениям о предоставлении бюджету Магаданской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Магаданской области³⁶. В соответствии с данным соглашением необходимо обеспечить возможность привлечения в бюджет субъекта Российской Федерации кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Банком России, увеличенный на 1 % годовых.

В период с 27 июля 2020 года по 21 марта 2021 года уровень ключевой ставки, установленный Банком России, составлял 4,25 % годовых³⁷. По результатам электронного аукциона между Минфином Магаданской области и ПАО Сбербанк заключен государственный контракт от 11 января 2021 года № 12/к-2020 по ставке 5,5 % годовых, то есть с превышением установленного условием уровня на 0,25 % годовых.

35. На основании статьи 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

36. Соглашения от 25 ноября 2015 г. № 01-01-06/06-218, от 8 апреля 2016 г. № 01-01-06/06-69, от 8 августа 2016 г. № 01-01-06/06-156, от 2 мая 2017 г. № 01-01-06/06-139, от 28 июля 2017 г. № 01-01-06/06-204, от 9 ноября 2017 г. № 01-01-06/06-269, от 25 декабря 2017 г. № 01-01-06/06-381 о предоставлении бюджету Магаданской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Магаданской области.

37. Ключевая ставка Банка России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cbr.ru/hd_base/KeyRate/

Привлечение бюджетных кредитов на пополнение остатков средств не повлияло на сокращение государственного долга проверенных регионов, поскольку бюджетные кредиты при наступлении срока их погашения замещались банковскими кредитами.

8.5.3. В ходе контрольного мероприятия проведена оценка возможности оптимизации государственного долга регионов.

8.5.3.1. Программой оздоровления государственных финансов Хабаровского края на период до 2024 года³⁸ установлено, что сокращение государственного долга региона является ключевой задачей правительства Хабаровского края.

В 2017–2020 годах в основных направлениях долговой политики Хабаровского края на соответствующие годы, утверждаемых распоряжениями правительства Хабаровского края, отмечено, что их основной целью являлось эффективное управление государственным долгом края. Оно предполагает поддержание умеренной долговой нагрузки на краевой бюджет и последующее снижение темпов роста объема долговых обязательств края, а также расходов на обслуживание государственного долга.

Темп роста объема бюджетных кредитов, занимающих основную долю в объеме государственного долга края, в 2017–2020 годах снизился с 129,8 до 92,7 %. Объем бюджетных кредитов сокращался (за исключением 2020 года). Темпы роста общего объема государственного долга в проверяемом периоде также снижались (кроме 2018 года, когда в обращение был выпущен новый вид долговых обязательств – государственные ценные бумаги). В 2017–2019 годах происходил рост расходов на обслуживание государственного долга, причем нарастающими темпами. По результатам 2020 года эти расходы снизились.

Таким образом, цель основных направлений долговой политики Хабаровского края, которые действовали в проверяемом периоде, достигнута частично.

В основных направлениях долговой политики указано, что в целях минимизации расходов на обслуживание государственного долга края необходимо проводить работу с кредитными организациями по снижению процентных ставок, регулярный мониторинг финансового рынка, работу по замещению привлеченных и планируемых к привлечению кредитов от кредитных организаций бюджетными кредитами из федерального бюджета.

Анализ обоснованности и результативности операций с долговыми обязательствами Хабаровского края и качества управления государственным долгом региона показывает возможность принятия ряда мер, направленных на дальнейшую оптимизацию государственного долга.

1. Надлежащий контроль за выполнением условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета. Невыполнение таких условий приводит к досрочному возврату кредитов федерального бюджета. Из-за этого возникает необходимость привлечения банковских кредитов, которая

38. Утверждена распоряжением правительства Хабаровского края от 29 октября 2018 г. № 706-рп.

сопровождается дополнительными расходами регионального бюджета, связанными с обслуживанием этих кредитов.

По итогам 2017 года Хабаровским краем в связи с невыполнением условий соглашений с Минфином России произведен досрочный возврат в федеральный бюджет бюджетных кредитов на общую сумму 2 251,4 млн рублей, для чего были привлечены кредиты ПАО Сбербанк. Расходы по обслуживанию замещенных кредитов до конца 2020 года составили 397 млн рублей.

В 2018–2020 годах Хабаровским краем также не выполнялись условия соглашений с Минфином России. Досрочный возврат не применялся в связи с освобождением от ответственности. В случае применения к Хабаровскому краю ответственности общая сумма досрочного возврата бюджетных кредитов могла бы составить в 2019–2021 годах 3 208,2 млн рублей (расчетно).

2. Определенные резервы содержит использование государственных ценных бумаг края.

Условия эмиссии и обращения государственных облигаций Хабаровского края 2018 года, выпущенных на сумму 4 073,9 млн рублей по номиналу с купоном 9 % годовых, предусматривают возможность их выкупа до наступления срока погашения. Регион указанными возможностями не пользовался.

Между тем сложившаяся в 2020 году конъюнктура рынка позволяла привлекать кредиты банков на срок до 2 лет под 5,25 % годовых. Замещение облигаций банковскими кредитами позволило бы достичь сокращения расходов на их обслуживание на сумму 305 млн рублей (расчетно) за 2 года.

Использование облигаций с плавающей ставкой купонного дохода позволяет снизить финансовые риски, которые связаны с изменением конъюнктуры на рынке заимствований.

3. Уменьшить объем государственного долга региона позволит исключение практики привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете краевого бюджета.

Выборочная проверка выявила случаи привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете регионального бюджета, что является экономически нецелесообразным, поскольку влечет дополнительные расходы регионального бюджета на обслуживание указанных кредитов. Общая сумма процентных платежей по таким случаям составила 225,9 млн рублей (расчетно).

4. Предоставление из бюджета региона бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, при наличии их экономического обоснования.

Анализ финансовых результатов деятельности юридических лиц, получивших бюджетные инвестиции в 2017–2020 годах на общую сумму 404,5 млн рублей, показал, что они были экономически нецелесообразны.

Таким образом, необходима разработка критериев, применяющихся при выборе организаций – получателей инвестиций, позволяющих оценить возможность достижения экономической эффективности инвестиций.

8.5.3.2. Правительством Забайкальского края в целом обеспечивалось решение ключевых задач долговой политики, в том числе по удержанию объема и структуры государственного долга региона на безопасном для финансовой системы Забайкальского края уровне и минимизации расходов на обслуживание государственного долга.

При этом отмечается снижение доли покрытия расходов краевого бюджета за счет налоговых и неналоговых доходов. Доля указанных доходов в общем объеме доходов краевого бюджета сократилась с 63,1% в 2017 году до 46,4% в 2020 году. Это свидетельствует об ограниченных возможностях оптимизации государственного долга региона и наличии рисков его дальнейшего наращивания.

1. Уменьшить объем государственного долга региона позволит исключение практики привлечения банковских кредитов при наличии остатков на счете краевого бюджета.

Выборочная проверка выявила случаи привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете регионального бюджета, что является экономически нецелесообразным. Общая сумма процентных платежей по таким случаям составила 41,9 млн рублей (расчетно).

2. Обеспечение надлежащего контроля за соблюдением юридическим лицом, получающим бюджетные инвестиции, целей, условий и порядка предоставления инвестиций, а также применение мер ответственности в случае их несоблюдения.

Неиспользование в течение длительного периода времени предоставленных из бюджета региона бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, ведет к увеличению расходов бюджета региона. В условиях дефицита бюджета это приводит и к увеличению государственного долга.

Дополнительные расходы бюджета Забайкальского края в связи с предоставлением бюджетных инвестиций Корпорации, которые не использовались Корпорацией в течение 16 месяцев в предусмотренных условиями договора бюджетных инвестиций целях, составили 1,9 млн рублей (расчетно).

8.5.3.3. В проверяемом периоде в Магаданской области реализовывались основные направления долговой политики региона на соответствующие периоды³⁹, План мероприятий по мобилизации доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Магаданской области на 2016–2019 годы⁴⁰,

39. Долговая политика Магаданской области на соответствующие периоды утверждена постановлениями правительства Магаданской области от 13 ноября 2015 г. № 791-пп, от 14 июля 2017 г. № 651-пп, от 25 октября 2018 г. № 699-пп, от 22 августа 2019 г. № 570-пп (далее - Долговая политика).

40. Утвержден постановлением правительства Магаданской области от 1 июля 2016 г. № 566-пп.

Программа по увеличению поступлений доходов и оптимизации расходов областного бюджета на 2017–2019 годы⁴¹ и План мероприятий по росту доходного потенциала, оптимизации расходов консолидированного бюджета области и сокращению государственного долга Магаданской области на 2019–2024 годы⁴². Указанные документы предусматривали проведение мероприятий по оптимизации расходов на обслуживание государственного долга, в том числе мониторинг и работу по снижению процентных ставок по кредитам кредитных организаций, замещение коммерческих заимствований бюджетными кредитами.

Реализация этих мероприятий позволила в проверяемом периоде сократить объем расходов на обслуживание государственного долга в 1,8 раза при общем росте государственного долга области на 8,1%. Основное влияние на сокращение расходов на обслуживание государственного долга оказало снижение ключевой ставки Банка России, а также замещение коммерческих заимствований бюджетными кредитами.

Оптимизировать объем и структуру государственного долга в значительной степени позволит принятие следующих мер.

1. Использование механизма бюджетных кредитов.

Бюджетный кредит на сумму 2 570,3 млн рублей, который был предоставлен Магаданской области в декабре 2020 года, недостаточно использовался и был погашен значительно раньше даты, установленной соглашением. Это привело к необходимости привлечения банковского кредита и дополнительным расходам бюджета на сумму 4,26 млн рублей (расчетно).

2. Надлежащий контроль за выполнением условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов.

Невыполненные условия соглашений по предоставлению бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета приводят к досрочному возврату кредитов федерального бюджета. Это вызывает необходимость привлечения банковских кредитов и сопровождается дополнительными расходами регионального бюджета, связанными с обслуживанием этих кредитов.

В 2018 году Магаданской областью не выполнялись условия соглашений с Минфином России. Досрочный возврат не применялся в связи с освобождением от ответственности. В случае применения к Магаданской области ответственности сумма досрочного возврата бюджетных кредитов в 2019 году могла бы составить 1 057,7 млн рублей (расчетно), что могло повлечь дополнительные значительные расходы регионального бюджета.

3. Уменьшить объем государственного долга региона и расходов на его обслуживание позволит исключение практики привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете областного бюджета.

41. Утверждена постановлением правительства Магаданской области от 31 марта 2017 г. № 263-пп.

42. Утвержден распоряжением правительства Магаданской области от 28 сентября 2018 г. № 174-рп.

Одним из мероприятий Долговой политики является минимизация стоимости обслуживания государственного долга, в рамках которой предполагается привлечение временно свободных средств государственных бюджетных и автономных учреждений Магаданской области в целях сокращения сроков использования кредитов, полученных от кредитных организаций.

Минфином Магаданской области в проверяемом периоде применялся указанный механизм привлечения в бюджет временно свободных остатков средств, при этом допускались случаи привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете регионального бюджета, что является экономически нецелесообразным. Общая сумма процентных платежей по таким случаям составила 5,5 млн рублей (расчетно по результатам выборочной проверки).

4. Уменьшить расходы бюджета на обслуживание долга и оптимизировать структуру долга позволило бы использование регионом в полной мере механизма привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств бюджета. В проверяемом периоде лимит по бюджетным кредитам использовался областью не в полном объеме. Это привело к замещению бюджетных кредитов коммерческими и, соответственно, к дополнительным расходам областного бюджета. Оценочно сумма таких расходов составила не менее 200 млн рублей.
5. Определенные резервы содержит использование государственных ценных бумаг области.

Условия эмиссии и обращения государственных облигаций Магаданской области 2014 и 2017 годов предусматривают выплату фиксированного купонного дохода по ставкам 15 и 8 % годовых соответственно.

Между тем изменяющаяся в проверяемом периоде конъюнктура рынка позволяла привлекать кредиты банков под меньшую ставку. Использование облигаций с плавающей ставкой купонного дохода снижает финансовые риски, которые связаны с изменением конъюнктуры на рынке заимствований.

Экономия расходов на обслуживание выпуска 2017 года при условии использования рыночных ставок за период с начала 2020 года до даты погашения составила бы порядка 49 млн рублей (расчетно).

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

В материалах, представленных принявшими участие в параллельном контрольном мероприятии контрольно-счетными органами, обращается внимание на следующие нарушения, недостатки и проблемы.

9.1. В материалах Контрольно-счетной палаты (КСП) Хабаровского края⁴³ обращено внимание на невыполнение регионом условий реструктуризации 2017 года. Это повлекло за собой досрочный возврат бюджетных кредитов в федеральный бюджет на общую сумму 2 251,4 млн рублей.

По мнению КСП Хабаровского края, сложившийся объем государственного долга региона в 2017–2019 годах стал следствием использования инструмента государственных заимствований как источника финансирования дефицита бюджета края. Основные из них – кредиты от кредитных организаций и бюджетные кредиты. Это в том числе обусловлено выпадающими доходами краевого бюджета, а также необходимостью выполнения возросших бюджетных обязательств по расходам.

9.2. КСП Забайкальского края в представленных материалах⁴⁴ отмечает, что анализ выполнения Программы государственных внутренних заимствований показал недостаточно высокий уровень качества планирования государственных заимствований в регионе.

Объем доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за последние четыре года увеличился на 27,8 %. Вместе с тем динамика коэффициента собственной сбалансированности краевого бюджета свидетельствует о снижении доли покрытия расходов краевого бюджета за счет налоговых и неналоговых доходов (с 0,65 в 2017 году до 0,50 в 2020 году).

По мнению КСП Забайкальского края, все реальные источники в доходной части консолидированного бюджета края задействованы в полном объеме.

Несмотря на увеличение расходов краевого бюджета в 2017–2020 годах на 73,2 % (с 51 551,9 до 89 267,9 млн рублей), анализ реестра расходных обязательств свидетельствует, что оценка стоимости расходных обязательств (полномочий) Забайкальского края в 2018–2020 годах выше, чем уточненные бюджетные назначения. Дисбаланс финансовых возможностей Забайкальского края между

43. Отчет по результатам параллельного контрольного мероприятия со Счетной палатой Российской Федерации «Проверка формирования государственного долга Хабаровского края в 2017–2019 годах» (рассмотрен Коллегией КСП Хабаровского края (протокол от 10 июля 2020 г. № 12), утвержден приказом КСП Хабаровского края от 10 июля 2020 г. № 62-п).

44. Отчет по результатам проведения контрольного мероприятия «Проверка формирования государственного долга Забайкальского края в 2017–2020 годах» (утвержден на заседании Коллегии КСП Забайкальского края 30 апреля 2021 года).

оценочной стоимостью и утвержденными бюджетными назначениями по исполнению расходных обязательств в 2018 году составил 10 462,0 млн рублей, в 2019 году – 10 277,9 млн рублей, в 2020 году – 21 077,9 млн рублей.

Правительством Забайкальского края в отдельных случаях принимались решения, связанные с принятием «инициативных» расходных обязательств субъекта Российской Федерации. Они не способствовали социально-экономическому развитию региона и эффективному использованию средств бюджета. К примеру, в 2019 году правительством Забайкальского края был инициирован законопроект о льготных тарифах на тепловую энергию на территории края для религиозных организаций (начиная с 1 января 2019 года). В результате этого размер компенсаций выпадающих доходов теплоснабжающим организациям за счет средств регионального бюджета в 2019 году оценивался в 6,4 млн рублей.

Не отрицая существенного влияния на ситуацию по государственному долгу недостаточно эффективных и скоординированных действий органов государственной власти субъекта, КСП Забайкальского края полагает, что в целях более объективного подхода нельзя не учитывать снижающуюся эффективность проводимой со стороны федерального центра политики в области межбюджетных отношений.

Для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (в том числе консолидированного бюджета Забайкальского края) необходима корректировка Методики расчета и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектам Российской Федерации в части учета всех объективных факторов, влияющих на стоимость бюджетных услуг.

В целом проведенный КСП Забайкальского края анализ состояния консолидированного бюджета Забайкальского края, с учетом Бюджетного прогноза на долгосрочный период, показал, что сбалансированность доходов и расходов в период до 2030 года достигнута не будет.

9.3. По результатам проведения контрольного мероприятия КСП Магаданской области направлены представления в минфин Магаданской области. В них отмечены недостатки бюджетного планирования, нарушения порядка составления и ведения кассового плана, факты необоснованного привлечения коммерческих кредитов ранее возникшей потребности, а также факты неиспользования возможности замещения коммерческих кредитов бюджетными.

10. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акты по результатам контрольного мероприятия на объектах правительство Хабаровского края, правительство Забайкальского края и правительство Магаданской области подписаны с замечаниями, на которые подготовлены заключения аудитора Счетной палаты Российской Федерации А.Л. Саватюгина от 30 июня 2021 г.

11. ВЫВОДЫ

11.1. По состоянию на начало 2020 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации уменьшился по сравнению с 2017 годом на 240,2 млрд рублей и составил 2 113,0 млрд рублей. При этом наблюдается снижение долга во всех федеральных округах Российской Федерации за исключением Дальневосточного федерального округа, долг которого вырос на 19,0 млрд рублей (10,2 %). В 2020 году все федеральные округа Российской Федерации продемонстрировали рост государственного долга. Государственный долг субъектов Российской Федерации на начало 2021 года составил 2 496,0 млрд рублей.

11.2. Анализ правоприменительной практики регионов выявил недостатки, причины и условия возникновения которых могут быть устранены путем совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере государственных заимствований.

11.2.1. В соответствии с Бюджетным кодексом в проверяемом периоде в качестве источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъектами Российской Федерации привлекались в бюджет временно свободные остатки средств государственных бюджетных и автономных учреждений.

Во всех проверенных регионах допускались случаи привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счетах региональных бюджетов. Это является экономически нецелесообразным, поскольку влечет дополнительные расходы регионального бюджета на обслуживание таких кредитов.

Общая сумма процентных платежей по кредитам, которые были привлечены при наличии существенных остатков, в проверенных случаях по Хабаровскому краю составила расчетно 225,9 млн рублей, по Забайкальскому краю – 41,9 млн рублей, по Магаданской области – 5,5 млн рублей.

11.2.2. Согласно Бюджетному кодексу в законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) должны предусматриваться бюджетные ассигнования на возможное исполнение выданных государственных гарантий субъекта Российской Федерации. Общий объем таких бюджетных ассигнований указывается в текстовых статьях закона субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Порядок определения общего объема предусматриваемых бюджетных ассигнований на возможное исполнение государственных гарантий Бюджетным кодексом не регламентируется. В связи с этим в регионах применяются различные подходы к определению размера сумм, которые предусмотрены на возможное исполнение

государственных гарантий. Это оказывает влияние на объем источников дефицита регионального бюджета, а также ведет к возникновению риска дополнительных расходов бюджета.

11.3. Бюджетный кодекс предусматривает, что состав информации, порядок и срок ее внесения в государственную долговую книгу субъекта Российской Федерации устанавливаются финансовым органом субъекта Российской Федерации.

Действовавшие в проверяемом периоде в Магаданской области и Хабаровском крае нормативные правовые акты, которые регулировали порядок ведения долговой книги, не обеспечивали полноты включения в государственную долговую книгу субъекта Российской Федерации информации о долговых обязательствах, предусмотренной приказом Минфина России № 194н. Установлены многочисленные случаи отражения в долговой книге недостоверной и неполной информации по операциям по государственному долгу Магаданской области.

Также в Магаданской области установлены факты не отражения в долговой книге информации о долговых обязательствах региона, либо внесения такой информации позднее установленного срока, что является нарушением положений пункта 2 статьи 121 Бюджетного кодекса.

В отдельных случаях минфин Магаданской области и минфин Хабаровского края предоставляли в Минфин России недостоверные сведения о долговых обязательствах региона.

11.4. Законы о региональном бюджете проверенных регионов отвечают требованиям Бюджетного кодекса в части утверждения программ государственных внутренних заимствований, программ государственных гарантий, верхних пределов государственного внутреннего долга, объемов расходов на обслуживание государственного долга в очередном финансовом году и плановом периоде.

Правительством Магаданской области при исполнении бюджета Магаданской области допущено превышение законодательно утвержденного предельного объема государственного долга региона: за 2017 год – на 721,3 млн рублей (5,7%), за 2018 год – на 89,0 млн рублей (0,6%), что не соответствовало положениям пунктов 1 и 4 статьи 107 Бюджетного кодекса⁴⁵, согласно которым предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, установленный законом (решением) о бюджете в рамках ограничений, предусмотренных пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса, не может быть превышен при исполнении соответствующего бюджета.

11.5. В регионах, охваченных контрольным мероприятием, в проверяемом периоде наблюдался рост объемов долговых обязательств. В Магаданской области государственный долг увеличился на 8,1% и на 1 января 2021 года составил 13 059,9 млн рублей, в Забайкальском крае – на 11% и на 1 января 2021 года составил

45. В редакции, действовавшей до внесения изменений Федеральным законом № 278-ФЗ.

29 485,4 млн рублей, в Хабаровском крае – на 51,8 %, на 1 января 2021 года составил 54 786,2 млн рублей.

В структуре государственного долга Хабаровского края преобладают кредиты кредитных организаций (около 65 % объема государственного долга региона), Магаданской области – бюджетные кредиты (56 % объема государственного долга региона). В Забайкальском крае бюджетные и коммерческие кредиты представлены примерно в равных объемах. В Хабаровском и Забайкальском краях в проверяемом периоде наблюдался рост доли банковских кредитов в объеме государственного долга, в Магаданской области – рост доли бюджетных кредитов.

11.6. В период 2017–2020 годов объем расходов на обслуживание государственного долга Магаданской области и Забайкальского края снизился в 1,8 и 1,4 раза соответственно. В Хабаровском крае объем расходов на обслуживание государственного долга увеличился в 1,5 раза. Такая динамика расходов на обслуживание долга обусловлена значительным ростом объемов коммерческих заимствований в Хабаровском крае в проверяемом периоде.

Основной объем расходов на обслуживание государственного долга во всех регионах приходится на рыночные заимствования. Их доля в общем объеме расходов на обслуживание государственного долга составляет не менее 98,4 % в течение проверяемого периода.

11.7. Во всех рассматриваемых регионах в проверяемом периоде отмечено низкое качество бюджетного планирования.

В Магаданской области объемы фактически привлеченных и погашенных кредитов кредитных организаций многократно превышали запланированные первыми редакциями законов о бюджете значения. В 2017 году объемы привлечения и погашения коммерческих кредитов превысили первоначальные плановые показатели более чем в 6 раз, в 2019 году – в 3,8 раза, в 2018 году – в 5,1 и 2,7 раза соответственно.

В Хабаровском крае фактически сложившийся по результатам исполнения дефицит регионального бюджета в проверяемом периоде значительно ниже соответствующего показателя, планируемого в последней редакции закона о краевом бюджете (в 2017 году – в 1,9 раза, в 2018 году – в 1,3 раза, в 2019 году – в 2,5 раза, в 2020 году – в 2,8 раза).

В Забайкальском крае плановый показатель дефицита регионального бюджета в 2017 году превысил первоначально утвержденные бюджетные назначения на 3 252,1 млн рублей (в 10,8 раза) и составил 3 552,0 млн рублей. Фактический дефицит регионального бюджета в 2017 году составил 2 288,9 млн рублей, что меньше уточненных назначений на 1 263,1 млн рублей (64,4 %). В 2018 и 2019 годах бюджет региона исполнен с профицитом в размере 794,5 млн рублей и 2 073,7 млн рублей соответственно, при утвержденном дефиците 495,8 млн рублей и 357,8 млн рублей соответственно.

11.8. В 2017–2020 годах в бюджеты проверенных регионов из федерального бюджета было направлено более 112,5 млрд рублей бюджетных кредитов на частичное покрытие дефицита региональных бюджетов, в том числе в целях погашения долговых обязательств, а также на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации. Предоставление кредитов из федерального бюджета не повлекло сокращение государственного долга регионов.

11.9. Правительствами Хабаровского края и Магаданской области не обеспечивалось соблюдение условий заключенных в 2017 году соглашений о реструктуризации обязательств (задолженности) регионов перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам.

Невыполнение условий соглашений Хабаровским краем повлекло досрочный возврат бюджетных кредитов на сумму 2 251,4 млн рублей, что потребовало привлечения коммерческих кредитов.

В иных случаях нарушений условий соглашений Хабаровский край и Магаданская область освобождались от ответственности за неисполнение принятых обязательств в связи со сменой высших должностных лиц, а также на основании пункта 4 статьи 2.3 Федерального закона № 367-ФЗ. В случае применения ответственности за неисполнение условий соглашений за 2018–2020 годы сумма досрочного возврата бюджетных кредитов могла составить в Хабаровском крае 3 208,2 млн рублей, в Магаданской области – 1 057,7 млн рублей (расчетно).

11.10. Правительством Магаданской области не обеспечено соблюдение обязательства, предусмотренного дополнительным соглашением от 30 сентября 2020 г.

№ 5/5/5/5/5/5 к соглашениям о предоставлении бюджету Магаданской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Магаданской области, заключенным в 2015–2017 годах. В соответствии с данным соглашением необходимо обеспечить возможность привлечения в бюджет субъекта Российской Федерации кредитов от кредитных организаций исключительно по ставкам на уровне не более, чем уровень ключевой ставки, установленный Банком России, увеличенный на 1 % годовых. В январе 2021 года между министерством финансов Магаданской области и ПАО Сбербанк заключен государственный контракт на оказание финансовых услуг по открытию возобновляемой кредитной линии Магаданской области по ставке 5,5 %, что выше действующей ключевой ставки на 1,25 %.

Коммерческий кредит был привлечен для досрочного погашения бюджетного кредита, который был выдан в декабре 2020 года Минфином России Магаданской области на сумму 2 570,3 млн рублей. Дополнительные расходы регионального бюджета составили (расчетно) 4,26 млн рублей.

11.11. В целях компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции Правительством Российской Федерации в 2020 году Хабаровскому краю предоставлено 3 504,7 млн рублей, Забайкальскому краю – 2 086,9 млн рублей.

Проверка показала, что объем предоставленных из федерального бюджета средств на компенсацию выпадающих доходов консолидированного бюджета превысил фактически сложившийся объем выпадающих доходов Хабаровского края на 3 192,9 млн рублей, Забайкальского края – на 1 250,2 млн рублей. Магаданской области дотации на компенсацию выпадающих доходов в связи коронавирусной инфекцией не предоставлялись.

В проверенных регионах бюджетные расходы, направленные в 2020 году на борьбу с коронавирусной инфекцией, составили (в среднем) в Хабаровском крае 5,1 тыс. рублей на человека, в Забайкальском крае – 4,2 тыс. рублей на человека, в Магаданской области – 13,1 тыс. рублей на человека.

Расходы на реализацию мер по борьбе с коронавирусной инфекцией в 2020 году покрывались предоставленными из федерального бюджета средствами в Хабаровском крае на 74 %, в Забайкальском крае – на 64 %, в Магаданской области – на 73 %.

11.12. В регионах в проверяемом периоде проводилась определенная работа по оптимизации структуры государственного долга и минимизации расходов на его обслуживание. Результатами этой работы стало, в частности, сокращение процентных платежей за счет снижения процентных ставок, замещение коммерческих кредитов бюджетными.

Существует ряд направлений, которые содержат возможности по дальнейшей оптимизации государственного долга регионов. В качестве основных можно выделить следующие:

- исключение практики привлечения коммерческих кредитов при наличии существенных остатков на счете регионального бюджета позволит уменьшить объем государственного долга региона (и расходов на его обслуживание);
- надлежащий контроль за выполнением условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета. Невыполнение указанных условий приводит к досрочному возврату кредитов федерального бюджета. Это вызывает необходимость привлечения банковских кредитов и сопровождается дополнительными расходами регионального бюджета, которые связаны с обслуживанием этих кредитов;
- предоставление из бюджета региона бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, при наличии экономического обоснования. Предоставление таких инвестиций без экономического обоснования увеличивает расходы бюджета региона и, соответственно, государственный долг в условиях дефицита бюджета. Необходимо установление критериев, применяющихся при выборе организаций – получателей инвестиций, позволяющих оценить возможность достижения экономической эффективности инвестиций;
- использование регионом в полной мере механизма привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств бюджета позволит уменьшить расходы регионального бюджета на обслуживание долга и оптимизировать структуру долга;

- принятие решения о выпуске региональных ценных бумаг с плавающей ставкой купонного дохода позволит снизить финансовые риски, которые связаны с изменением конъюнктуры на рынке заимствований.

Следует отметить, что в Хабаровском и Забайкальском краях в 2017–2020 годах наблюдается снижение доли покрытия расходов за счет собственных доходов регионального бюджета: в Хабаровском крае – с 77,2 до 61,1 %, в Забайкальском крае – с 63,1 до 46,4 %. В Магаданской области доля покрытия расходов бюджета сохраняется примерно на уровне 60 %.

Такое положение дел в регионах свидетельствует об ограниченных возможностях оптимизации государственного долга и наличии рисков его дальнейшего наращивания.

12. Предложения

12.1. По результатам проведенного параллельного контрольного мероприятия направить в составе информационного письма в Правительство Российской Федерации по итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ состояния государственного долга субъектов Российской Федерации в 2017–2020 годах и перспективы его оптимизации» предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации. В частности, предлагается в срок до 31 декабря 2021 года поручить Минфину России подготовить предложения по нормативному установлению:

- ограничений на осуществление субъектом Российской Федерации коммерческих заимствований при наличии значительных остатков средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации;
- порядка определения общего объема бюджетных ассигнований на возможное исполнение выданных государственных гарантий субъекта Российской Федерации, предусматриваемых в законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

12.2. Направить информационное письмо губернатору Магаданской области – председателю правительства Магаданской области С.К. Носову.

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

