

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 декабря 2015 года № 56К (1067) «О результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка соблюдения условий и порядка формирования государственного долга субъектами Российской Федерации (совместно с Контрольно-счетной палатой Астраханской области и Контрольно-счетной палатой Брянской области)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка соблюдения условий и порядка формирования государственного долга субъектами Российской Федерации (совместно с Контрольно-счетной палатой Астраханской области и Контрольно-счетной палатой Брянской области)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.12.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год.

Предмет контрольного мероприятия

Средства бюджетных кредитов, предоставленные бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее - бюджетные кредиты), и средства кредитов кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (далее - коммерческие кредиты), привлеченные и используемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по привлечению и использованию бюджетных и коммерческих кредитов, а также деятельность федеральных органов исполнительной власти по предоставлению, мониторингу и контролю за соблюдением условий и порядка предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов.

Объекты контрольного мероприятия

Правительство Астраханской области (г. Астрахань);
министерство финансов Астраханской области (г. Астрахань);

правительство Брянской области (г. Брянск);
департамент финансов Брянской области (г. Брянск);
управление государственных закупок Брянской области (г. Брянск);
Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).

Срок проведения контрольного мероприятия: с июня по декабрь 2015 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проверить соблюдение нормативных правовых актов, условий предоставления из федерального бюджета (использования, возврата) бюджетных кредитов, оценить необходимость, обоснованность и соблюдение условий и порядка привлечения субъектом Российской Федерации бюджетных и коммерческих кредитов, привлеченных для покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

2. Определить причины и основания образования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и провести анализ его погашения путем привлечения бюджетных и коммерческих кредитов.

Проверяемый период деятельности: 2014 год и истекший период 2015 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. К нормативным правовым актам, устанавливающим порядок определения (распределения) предельных объемов (лимитов) бюджетных кредитов в 2014-2015 годах, предоставляемых субъектам Российской Федерации, относятся: Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее - Федеральный закон № 349-ФЗ), Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее - Федеральный закон № 384-ФЗ), постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2010 года № 1062 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2014 год» (далее - Правила на 2014 год) и постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1567 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год» (далее - Правила на 2015 год, постановление № 1567).

Правила устанавливают порядок предоставления (использования, возврата) бюджетных кредитов на 2014 и 2015 годы из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (далее - бюджетные кредиты).

Цели предоставления и размеры платы за пользование бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Решение о предоставлении бюджетного кредита с указанием сроков его возврата и размера принимает Министр финансов Российской Федерации.

По данным Минфина России, в 2014-2015 годах бюджетные кредиты были предоставлены 82 субъектам Российской Федерации, из них: в 2014 году - на общую сумму 247811903,7 тыс. рублей и в 2015 году (по состоянию на 12 октября 2015 года) - на общую сумму 210478684,8 тыс. рублей.

В 2014 году объем бюджетных кредитов на частичное замещение рыночных долговых обязательств составил 149070282,0 тыс. рублей. Предоставление бюджетных кредитов осуществлялось в 2014 году в основном в IV квартале (порядка 80 % соглашений).

2. Порядок и принципы, а также предварительное распределение лимитов бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях частичного замещения долговых обязательств субъектов Российской Федерации, осуществлялись после одобрения Трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений (далее - Трехсторонняя комиссия).

Бюджетным кодексом (пункт 9 статьи 130), регламентом Трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений от 26 сентября 2013 года (пункт 1.3 главы I) на заседаниях Трехсторонней комиссии предусмотрено рассмотрение проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между бюджетами субъектов Российской Федерации не утверждено федеральным законом о федеральном бюджете, с соответствующим распределением межбюджетных трансфертов.

При этом полномочия Трехсторонней комиссии по распределению бюджетных кредитов указанными документами не установлены.

3. В ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации (далее - Счетная палата) в 2015 году, установлено, что Астраханской и Брянской областями были нарушены условия соглашений о предоставлении бюджетного кредита для частичного покрытия де-

фицита бюджета субъекта Российской Федерации в целях погашения долговых обязательств субъекта в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта и кредитам, полученным субъектом от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (далее - соглашения о предоставлении бюджетных кредитов), заключенных в 2014 году (далее - соглашения о предоставлении бюджетного кредита 2014 года).

Счетной палатой 5 июня 2015 года Минфину России были направлены два уведомления о применении бюджетных мер принуждения в отношении Астраханской и Брянской областей.

Брянской областью досрочный возврат бюджетных кредитов был осуществлен 30 июня и 1 июля 2015 года в полном объеме - 1125846 тыс. рублей.

В отношении Астраханской области 26 июня 2015 года Минфином России принято решение о приостановлении до исполнения Астраханской областью обязательств по возврату бюджетных кредитов предоставления межбюджетных трансфертов бюджету Астраханской области из федерального бюджета в виде дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом № 384-ФЗ.

По состоянию на 2 ноября 2015 года Астраханской областью обязательства по возврату бюджетных кредитов исполнены в полном объеме в сумме 6720976,0 тыс. рублей.

Впоследствии Счетной палатой было установлено, что еще 24 субъекта Российской Федерации нарушили условия соглашений о предоставлении бюджетного кредита 2014 года.

Указанными субъектами Российской Федерации были нарушены условия соглашений о предоставлении бюджетных кредитов (установлены подпунктами «г», «д» пункта 3 (1) Правил на 2014 год) в части сохранения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне, утвержденном на 2014 год по состоянию на 1 июля 2014 года, а также поэтапного сокращения доли общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Информация о субъектах, нарушивших условия соглашений о предоставлении бюджетных кредитов, а также о досрочном погашении бюджетных кредитов по ним приведена в приложении 3 (приложения в Бюллетене не публикуются).

После выявления Счетной палатой субъектов, нарушивших условия соглашений о предоставлении бюджетного кредита 2014 года, Минфин России письмами проинформировал 26 субъектов Российской Федерации о наличии нарушений и необходимости возврата средств, предоставленных из федерального бюджета в виде бюджетных кредитов.

Всего субъектами Российской Федерации были досрочно возвращены в федеральный бюджет бюджетные кредиты на общую сумму 63362812,0 тыс. рублей, в том числе добровольно - 56641836,0 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что соглашениями о предоставлении бюджетных кредитов предусмотрено право Минфина России осуществлять контроль за соблюдением заемщиком условий, касающихся как своевременности возврата кредита, так и иных условий, указанных в Правилах на 2014 год и являющихся условиями предоставления бюджетных кредитов. Вместе с тем в ходе проверки установлено, что контроль за соблюдением условий соглашений, являющихся условиями предоставления бюджетного кредита, Минфином России не осуществлялся.

Кроме того, действующими нормативными правовыми актами обязанность по осуществлению контроля за соблюдением заемщиком условий предоставления бюджетных кредитов на Минфин России не возлагается.

Контрольные мероприятия за расходами бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являлись бюджетные кредиты, предоставленные в соответствии с Правилами на 2014 год и Правилами на 2015 год, Планом контрольных мероприятий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в финансово-бюджетной сфере на 2015 год не предусмотрены и не проводились¹.

Следует отметить, что условия предоставления бюджетных кредитов, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации и включенные в соглашения о предоставлении бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в целях погашения долговых обязательств субъекта в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта и кредитам, полученным субъектом от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, изначально не были в полной мере обоснованы с точки зрения их реализуемости и не учитывали возможность наступления объективных рисков их невыполнения в сложившихся экономических условиях.

¹ Письмо Росфиннадзора от 13 июля 2015 года № АС-05-18/4327.

Это подтверждается внесением изменений в Правила на 2015 год, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 года № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», установившим более реалистичные условия предоставления бюджетных кредитов.

4. Согласно Методике распределения лимитов бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях частичного замещения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, подлежащих погашению в 2015 году (далее - Методика), утвержденной протоколом от 10 марта 2015 года № 11 Трехсторонней комиссии (пункт 6), бюджетный кредит не предоставляется бюджету субъекта Российской Федерации в случае неисполнения обязательств, принятых субъектом Российской Федерации по полученным в 2014 году из федерального бюджета бюджетным кредитам для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций.

Вместе с тем пунктом 2.2 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 14 июля 2015 года № ДК-П13-123пр установлено, что «проект распределения бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 120 млрд. рублей на условиях, изложенных в пункте 2.1 настоящего протокола, пропорционально объемам подлежащих погашению в 2015 году рыночных обязательств и обязательств по погашению кредитов, предоставленных из федерального бюджета (за вычетом распределенных в 2015 году по состоянию на 20 августа текущего года кредитов на рефинансирование бюджетных кредитов и рыночных заимствований), а также с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, имея в виду также, что субъекты Российской Федерации, допустившие нарушения обязательства по соглашениям о предоставлении бюджетных кредитов в 2014 году, имеют право на получение

бюджетных кредитов в 2015 году исключительно на общих условиях и в объемах, определенных в соответствии с настоящим протоколом».

В 2015 году Минфином России были предоставлены кредиты семнадцати субъектам Российской Федерации из числа нарушивших ранее условия соглашений о предоставлении бюджетного кредита 2014 года в части сохранения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне, утвержденном на 2014 год по состоянию на 1 июля 2014 года, а также поэтапного сокращения доли общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации (подпункты «г», «д» пункта 3 (1) Правил на 2014 год) на общую сумму 56154800,0 тыс. рублей.

Информация о бюджетных кредитах, предоставленных субъектам Российской Федерации, нарушившим ранее условия соглашений о предоставлении бюджетного кредита 2014 года, приведена в приложении 4.

5. В 2014 году субъектам Российской Федерации предоставлялись бюджетные кредиты для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Общий объем предоставленных бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта в 2014 году составил 98741621,7 тыс. рублей.

Выборочной проверкой соглашений о предоставлении бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации установлено, что за заемщиками закреплены обязательства по возврату бюджетного кредита, погашению процентов в случае досрочного возврата бюджетного кредита и извещению кредитора об изменениях юридического адреса или платежных реквизитов.

Для установления дополнительных условий предоставления бюджетных кредитов Минфином России заключались соглашения об условиях предоставления бюджету субъекта Российской Федерации дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (далее - соглашения об условиях) на суммы, аналогичные объемам бюджетных кредитов, указанных в соглашениях о предоставлении бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Соглашения об условиях являются самостоятельными и не взаимосвязанными с соглашениями о предоставлении бюджетного кредита.

Более того, заключение отдельных соглашений об условиях не предусмотрено Бюджетным кодексом и иными нормативными правовыми

актами, регулирующими бюджетные правоотношения. Кроме того, согласно статье 93² Бюджетного кодекса условия о предоставлении бюджетного кредита устанавливаются только Бюджетным кодексом и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, а не соглашениями.

Бюджетные ассигнования на оказание финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в Федеральном законе № 349-ФЗ и Федеральном законе № 384-ФЗ не предусмотрены.

В Бюджетном кодексе отсутствует понятие «дополнительная финансовая помощь».

Кроме того, как было установлено в ходе контрольного мероприятия, в Минфине России не утвержден порядок ведения реестра соглашений об условиях, отсутствуют нормативные документы, определяющие порядок проведения контроля за соблюдением условий, закрепленных соглашениями.

Также следует отметить, что Правилами на 2014 год и на 2015 год утверждены обязательства, принятие которых субъектом Российской Федерации является обязательным условием предоставления бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации в виде обязательств по бюджетным кредитам, государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций.

Обязательства (условия) предоставления бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации Правилами на 2014 год и на 2015 год и иными нормативными правовыми актами не предусмотрены.

6. В соответствии с пунктом 1 статьи 93² Бюджетного кодекса бюджетный кредит может быть предоставлен только субъектам Российской Федерации, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности).

Под денежными обязательствами в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса понимается обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответ-

ствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Вместе с тем абзац четвертый пункта 1 статьи 93³ Бюджетного кодекса устанавливает, что предоставление, использование и возврат субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета, осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В 2015 году требования и условия предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов установлены постановлением № 1567.

В частности, согласно пункту 9 Правил на 2015 год, утвержденных постановлением № 1567, бюджетный кредит не предоставляется бюджету субъекта Российской Федерации, имеющему в текущем году просроченную задолженность по бюджетным кредитам, полученным ранее из федерального бюджета.

Фактически постановление № 1567 сужает круг денежных обязательств до возврата бюджетных кредитов, в результате чего создается правовая коллизия со статьей 93² Бюджетного кодекса.

7. На основании пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение первых 15 рабочих дней текущего финансового года.

Взыскание неиспользованных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета, осуществляется в порядке, установленном Минфином России.

Порядок взыскания неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставленных из федерального бюджета, утвержден приказом Минфина России от 11 июня 2009 года № 51н, который устанавливает, что в случае, если неиспользованные остатки целевых средств не перечислены в доход федерального бюджета в течение установленного законодательством срока, Минфин России не позднее 30 рабочих дней после истечения указанного срока направляет в Федеральное казначейство приказ о взыскании неиспользованных остатков целевых средств.

В нарушение указанных норм указы о взыскании из бюджетов Приморского края и Республики Хакасия в доход федерального бюджета неиспользованных остатков целевых средств были изданы только 29 июля 2015 года.

8. В ходе проведения контрольного мероприятия рассмотрен вопрос о порядке осуществления Минфином России контроля за соблюдением субъектами Российской Федерации обязательств, изложенных в соглашениях о предоставлении в 2014 году бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта, и установлено следующее.

Нормативными правовыми документами методологическое руководство в области распределения, предоставления, определения объемов и условий предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации за Департаментом межбюджетных отношений не закреплено. Контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий соглашений о предоставлении бюджетного кредита за Департаментом межбюджетных отношений не закреплен.

Порядок подготовки предложений о предоставлении субъектам Российской Федерации средств на возвратной основе утвержден приказом Минфина России от 8 февраля 2012 года № 19 и изменениями к нему от 29 января 2013 года № 23, от 30 января 2014 года № 22 и от 23 января 2015 года № 18.

Контроль за исполнением указанного приказа возлагается на Департамент межбюджетных отношений.

При этом в соответствии с информацией Минфина России (письмо Минфина России от 12 октября 2015 года № 01-02-01/06-58427) контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации обязательств, изложенных в соглашениях о предоставлении в 2014 году бюджетам субъекта Российской Федерации бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта, осуществляется сотрудниками Департамента межбюджетных отношений, курирующими соответствующий субъект Российской Федерации.

9. Согласно подпункту «е» пункта 3.1 Правил на 2014 год бюджетный кредит предоставляется при условии принятия субъектом Российской Федерации обязательства по согласованию с Минфином России (до внесения в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) предполагаемых изменений в закон о бюджете субъекта Рос-

сийской Федерации в случае, если указанные изменения приводят к изменению дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Аналогичное условие предоставления бюджетных кредитов закреплено подпунктом «к» пункта 3.2 соглашений № 01-01-06/06-410 от 17 ноября 2014 года и № 01-01-06/06-410 от 19 декабря 2014 года о предоставлении бюджету Астраханской области из федерального бюджета бюджетного кредита Астраханской области.

Со стороны правительства Астраханской области указанное условие предоставления бюджетного кредита было выполнено. Проект закона Астраханской области «О внесении изменений в закон Астраханской области «О бюджете Астраханской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», предусматривающий изменение дефицита бюджета Астраханской области, был направлен² на согласование в Минфин России. Проект поступил в Минфин России 17 ноября 2014 года. Однако ответ Минфина России на указанное письмо получен не был.

В соответствии с приказами Минфина России от 15 июня 2012 года № 82н «Об утверждении регламента Министерства финансов Российской Федерации» и от 15 мая 2008 года № 258 «Об утверждении инструкции по делопроизводству в Министерстве финансов Российской Федерации» о результатах рассмотрения поступивших обращений заявители информируются заместителями Министра финансов Российской Федерации или директорами департаментов в срок не более одного месяца со дня поступления (регистрации) документа в Министерство.

Законопроект, поступивший в Минфин России, был принят думой Астраханской области 9 декабря 2014 года, то есть раньше срока, предусмотренного для рассмотрения в Минфине России.

Указанная ситуация сложилась в связи с отсутствием в Минфине России закрепленного в правовых актах порядка согласования с Минфином России предполагаемых изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации в соответствии с соглашением о предоставлении бюджетного кредита.

10. По результатам контрольных мероприятий, проведенных в Астраханской и Брянской областях, установлено следующее.

Согласно пункту 1 протокола совещания у Министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова от 14 мая 2014 года по вопросу «О механизме снижения процентных ставок по кредитам, получаемым субъектами Российской Федерации от кредитных организаций» группе ВТБ, ОАО «Рос-

² Письмо от 12 ноября 2014 года № 03-01-3844.

сельхозбанк», ОАО «Сбербанк России», ОАО «Газпромбанк» при предоставлении кредитов субъектам Российской Федерации для финансирования бюджетного дефицита рекомендовано устанавливать ставку на уровне не выше ключевой ставки Банка России, увеличенной на 1,25 % годовых.

В августе 2014 года (на момент поступления предложений от группы ВТБ и ОАО «Сбербанк России» Брянской области) ключевая ставка Банка России составляла 8 % годовых (с 28 июля 2014 года - информация Банка России).

Таким образом, с учетом протокола совещания у Министра финансов Российской Федерации ставка при предоставлении кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации для финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации рекомендована в объеме 9,25 % годовых.

Однако группой ВТБ и ОАО «Сбербанк России» направлены предложения для участия в аукционе по привлечению кредитных ресурсов с целью финансирования дефицита бюджета Брянской области с превышением рекомендованной Минфином России процентной ставки за пользование коммерческими кредитами, соответственно, на 2,75 % и 2,25 % годовых.

В результате невыполнения кредитными организациями рекомендаций по установлению в 2014 году ставки на уровне не выше ключевой ставки Банка России, увеличенной на 1,25 % годовых, расходы областного бюджета Брянской области на обслуживание государственного долга по коммерческим кредитам, привлеченным из ОАО «Сбербанк России» в общей сумме 2087363,1 тыс. рублей, возросли на 46965,6 тыс. рублей.

Расходы на обслуживание муниципального долга местных бюджетов Брянской области увеличились в 2014 году на 29401,3 тыс. рублей и по состоянию на 1 июня 2015 года - на 15013,8 тыс. рублей.

В соответствии с Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567, начальная (максимальная) цена государственных и муниципальных контрактов определялась не по наименьшей ставке поступивших предложений кредитных организаций, а исходя из средневзвешенной процентной ставки.

На практике складывается ситуация, при которой в аукционе побеждает участник, предложивший ставку, соответствующую начальной (максимальной) цене контракта, несмотря на то, что в коммерческом предложении для участия в аукционе им была указана более низкая процентная ставка.

В случае заключения государственных и муниципальных контрактов по наименьшей ставке поступивших предложений кредитных организаций

экономия бюджета Брянской области могла составить 9954,9 тыс. рублей и местных бюджетов - в сумме 15400,3 тыс. рублей.

Указанные факты свидетельствуют о том, что нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не учитывают особенности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на финансовых и фондовых рынках. Указанная сфера деятельности требует отдельного законодательного регулирования.

11. В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса в 2014 году предельный объем заимствований Брянской области превысил сумму, направленную на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Совокупный объем заимствований Брянской области в 2014 году коммерческих и бюджетных кредитов составил 9853209,1 тыс. рублей, при этом объем средств, направленных на погашение государственного внутреннего долга Брянской области, составил 8047931,7 тыс. рублей.

Превышение заимствований над погашением составило 1805277,4 тыс. рублей при сложившемся дефиците областного бюджета в сумме 578467,4 тыс. рублей.

12. По состоянию на 1 ноября 2015 года общие долговые обязательства субъектов Российской Федерации составили 2211957665,3 тыс. рублей, из них: долговые обязательства субъектов Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте, - 29168199,6 тыс. рублей, долговые обязательства субъектов Российской Федерации, выраженные в валюте Российской Федерации (далее - внутренний долг), - 2182789465,7 тыс. рублей.

В сравнении с аналогичным периодом 2014 года внутренний долг увеличился на 21,5 %. На 1 января 2015 года внутренний долг составил 2061222396,5 тыс. рублей, таким образом, с начала 2015 года объем внутреннего долга вырос на 6 %. На 1 января 2014 года внутренний долг составлял 1719159752,1 тыс. рублей, за 2014 год объем внутреннего долга увеличился на 19,9 процента.

Структура внутреннего долга по состоянию на 1 ноября 2015 года представлена в следующей таблице:

	(руб.)	
	Сумма	%
Государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации	445459703000,0	20,4
Кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций и международных финансовых организаций	770773765044,6	35,3

	Сумма	%
Государственные гарантии субъекта Российской Федерации	109580901280,1	5
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	856895229289,7	39,3
Иные долговые обязательства субъекта Российской Федерации	79867048,1	0,004
Итого	2182789465662,4	100

В проверяемом периоде основную долю внутреннего долга Астраханской и Брянской областей составляли кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций и международных финансовых организаций, а также бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Так, по состоянию на 1 октября 2015 года доля кредитов, полученных от кредитных организаций, в общем объеме внутреннего долга Астраханской области составила 75,8 %, Брянской области - 57,1 %. Доля бюджетных кредитов составила по Астраханской области 24,2 %, Брянской области - 41,5 процента.

Информация о структуре внутреннего долга Астраханской и Брянской областей по состоянию на 1 октября 2015 года представлена в следующей таблице:

	Астраханская область		Брянская область		Все субъекты Российской Федерации	
	тыс. руб.	% к общей сумме	тыс. руб.	% к общей сумме	тыс. руб.	% к общей сумме
Государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации	-	-	-	-	439620541,0	20,5
Кредиты, полученные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций и международных финансовых организаций	19470000,0	75,8	6492785,2	57,1	786056471,5	36,7
Государственные гарантии субъекта Российской Федерации	-	-	158504,1	1,4	106854514,4	5
Бюджетные ссуды, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	-	-	-	-	-	-

	Астраханская область		Брянская область		Все субъекты Российской Федерации	
	тыс. руб.	% к общей сумме	тыс. руб.	% к общей сумме	тыс. руб.	% к общей сумме
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	6204048,0	24,2	4718480,8	41,5	809539251,2	37,8
Иные долговые обязательства субъекта Российской Федерации	-	-	-	-	79867,0	-
Итого	25674048,0	100	11369770,1	100	2142150645,1	100

В соответствии с основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы в названный период планировалось существенно сократить объем кредитования региональных бюджетов из федерального бюджета с перспективой получения субъектами бюджетных кредитов только в связи с чрезвычайными ситуациями. С 2012 года не планировалось предоставление бюджетных кредитов на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования.

Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы планировалось снизить темпы сокращения объемов бюджетных кредитов регионам. При этом отмечалось, что потребности субъектов Российской Федерации в заемных ресурсах будут возрастать.

Таким образом, значительный объем доли кредитов кредитных организаций в общем объеме долговых обязательств субъектов Российской Федерации по сравнению с объемом бюджетных кредитов соответствует долговой политике, проводимой Минфином России в проверяемом периоде.

Как показали контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой в 2015 году, привлечение кредитов кредитных организаций субъектами Российской Федерации при формировании ими соответствующих программ государственных внутренних заимствований обосновывалось необходимостью погашения долговых обязательств и финансирования дефицита регионального бюджета.

Бюджетные кредиты привлекались субъектами Российской Федерации также в целях частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе в целях погашения долговых обязательств

субъекта в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта и кредитам, полученным субъектом от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций.

На начало 2014 года государственный внутренний долг Астраханской области составил 24573933,2 тыс. рублей и за проверяемый период увеличился на 1100114,8 тыс. рублей, на 1 октября 2015 года составил 25674048,0 тыс. рублей, что составило 78 % объема всех утвержденных доходов. По итогам 2014 года дефицит бюджета Астраханской области составил 5406935,5 тыс. рублей, на 2015 год дефицит утвержден в размере 5382211,1 тыс. рублей.

На начало 2014 года государственный внутренний долг Брянской области составил 11500898,2 тыс. рублей и за проверяемый период снизился на 131128,1 тыс. рублей, на 1 октября 2015 года составил 11369770,1 тыс. рублей, что составило 24,3 % объема всех утвержденных доходов. По итогам 2014 года дефицит бюджета Брянской области составил 578467,4 тыс. рублей, на 2015 год дефицит утвержден в размере 2162129,4 тыс. рублей.

Динамика объемов дефицита бюджетов Астраханской и Брянской областей в 2013-2015 годах приведена в следующей таблице:

(тыс. руб.)					
Субъект Российской Федерации	2013 г.	2014 г.	%	2015 г.	%
Астраханская область	5262378,7	7182357,0	136,5	5382211,1	74,9
Брянская область	3769314,7	868705,0	23	2162129,4	248,9

Как правило, субъектами Российской Федерации в качестве основных источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта планируются кредиты кредитных организаций. Объем бюджетных кредитов корректируется в законе об областном бюджете в ходе его исполнения после принятия Минфином России решения о его предоставлении.

При этом в течение года объемы указанных источников меняются, причем значительный объем изменений приходится на бюджетные кредиты.

Пример изменений прогнозов источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта по сравнению с первоначальной редакцией законов о бюджете Брянской области приведен в следующей таблице:

	2014 г.			2015 г.	
	первоначальная редакция	действующая редакция	исполнение	первоначальная редакция	действующая редакция
Кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации	679431,5	679431,5	679431,4	1723920,7	-836242,8

	2014 г.			2015 г.	
	первоначальная редакция	действующая редакция	исполнение	первоначальная редакция	действующая редакция
Получение	7087363,2	7087363,2	7087363,1	4192239,9	2897922,4
Погашение	6407931,7	6407931,7	6407931,7	2468319,2	3734165,2
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	-316600,0	1125846,0	1125846,0	-586600,0	1705534,0
Получение	2193602,0	3562420,0	2765846,0	2396830,4	5583822,7
Погашение	2510202,0	2436574,0	1640000,0	2983430,4	3878288,7
Иные источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов	237168,5	237168,5	21998,0	3480,5	-48074,7
Исполнение государственных и муниципальных гарантий	108113,7	-35508,4	0,0	46733,2	-19513,7
Бюджетные кредиты, предоставленные внутри страны в валюте Российской Федерации	345282,2	201660,1	18936,1	50213,7	-28561,0
Итого источников внутреннего финансирования дефицита	600000,0	868705,0	578467,4	1140801,2	2162129,4

Значительное изменение объемов бюджетных кредитов по сравнению с первоначальной редакцией законов о бюджете обусловлено отсутствием у субъектов в начале года точной информации о бюджетных кредитах, планируемых к предоставлению.

В проверяемом периоде в законы об областных бюджетах Астраханской и Брянской областей вносились изменения, в том числе в части прогнозируемого дефицита областного бюджета. Информация об изменении прогнозов дефицита бюджетов по сравнению с первоначальной редакцией законов о бюджете Астраханской и Брянской областей приведена в следующей таблице:

(тыс. руб.)

Субъект Российской Федерации	2013 г.			2014 г.			2015 г.		
	первоначальная редакция	действующая редакция	%	первоначальная редакция	действующая редакция	%	первоначальная редакция	действующая редакция	%
Астраханская область	3306228,5	5262378,7	159,2	4006374,4	7182357,0	179,3	2764639,6	5382211,1	194,7
Брянская область	-176600,0	3769314,7	-	600000,0	868705,0	144,8	1140801,2	2162129,4	189,5

Информация об изменении прогнозов параметров бюджетов по сравнению с первоначальной редакцией законов о бюджете Астраханской и Брянской областей за 2015 год приведена в следующей таблице:

(тыс. руб.)

	Астраханская область			Брянская область		
	первоначальная редакция	действующая редакция	%	первоначальная редакция	действующая редакция	%
Всего доходов	35472316,9	32909848,1	92,8	40961770,2	46878416,2	114,4
Всего расходов	38236956,5	38292059,2	100,1	42102571,4	49040545,6	116,5
Дефицит	2764639,6	5382211,1	194,7	1140801,2	2162129,4	189,5

В 2014 году бюджетам Астраханской и Брянской областей были предоставлены субсидии из федерального бюджета в объеме 1591941,6 тыс. рублей и 8475499,2 тыс. рублей, соответственно. По данным субъектов Российской Федерации, объем ответного финансирования (объем бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование расходных обязательств) составил в 2014 году по Астраханской области 1194829,9 тыс. рублей, Брянской области - 1724472,1 тыс. рублей.

По состоянию на 1 ноября 2015 года бюджетам Астраханской и Брянской областей предоставлены субсидии из федерального бюджета в объеме 995255,13 тыс. рублей и 7325343,3 тыс. рублей, соответственно. По данным субъектов Российской Федерации, объем ответного финансирования составил на 1 октября 2015 года по Астраханской области 1159395,3 тыс. рублей, Брянской области - 1004536,3 тыс. рублей.

В 2014 году утвержденный плановый объем бюджетных инвестиций государственной и муниципальной собственности Брянской области составил 1372,0 млн. рублей, кассовое исполнение расходов составило 75,4 процента.

Расходы областного бюджета на финансирование бюджетных инвестиций для государственных нужд области и муниципальных нужд за счет средств бюджета Астраханской области исполнены в сумме 1583365 тыс. рублей, или 97,4 % плановых назначений.

Программы государственных внутренних заимствований утверждались законами о бюджете Астраханской и Брянской областей на 2014 год и на 2015 год. В течение года в указанные программы также вносились изменения: Брянской областью в 2014 году - 4 изменения, в 2015 году - 1 изменение, Астраханской областью в 2014 году - 4 изменения, в 2015 году - 2 изменения.

Внесение изменений в законы о бюджете, а также программы государственных внутренних заимствований обусловлено тем, что при формировании бюджета субъекта за основу при определении объема заимствований принимаются объемы заемных средств, подлежащих погашению

в году, на который формируются бюджет субъекта и размер дефицита бюджета. Объемы погашения заемных средств складываются из обязательств по кредитным договорам и соглашениям, заключенным с кредитными организациями и федеральным бюджетом.

Размер дефицита определяется исходя из прогнозируемых доходов и расходов, сформированных на основе заявок ГРБС, и в соответствии с нормами, установленными Бюджетным кодексом. Сумма объемов, необходимых для погашения долговых обязательств и покрытия дефицита бюджета, составляет объем заимствований на определенный год.

Изменения объемов заимствований производятся в случае изменений основных параметров бюджета субъекта соответственно размеру дефицита или объемам погашения долговых обязательств, то есть при увеличении размера дефицита увеличивается объем заимствований и наоборот. При уменьшении сумм погашения долговых обязательств (ввиду проведения реструктуризации, изменения графика платежей и т.д.) объем заимствований также уменьшается и наоборот.

Изменения объемов заимствований отражаются в приложениях к закону о бюджете по источникам финансирования дефицита бюджета и программе государственных внутренних заимствований.

13. Основным фактором, влияющим на образование и величину дефицита бюджетов проверяемых субъектов Российской Федерации в 2014-2015 годах, являлось недополучение собственных доходов в ходе исполнения областного бюджета, которое связано с уменьшением поступлений по налогу на прибыль организаций и сокращением темпов роста поступлений по акцизам на нефтепродукты.

Так, в Брянской области, согласно отчетным данным, основной причиной невыполнения плана по налогу на прибыль организаций (-170747,7 тыс. рублей) явилось снижение налоговой базы по налогу на прибыль организаций крупных налогоплательщиков, зарегистрированных на территории области: ОАО «ПО «Бежицкая сталь», ГУП «Брянсккоммунэнерго», ЗАО «Мальцовский портландцемент», ЗАО «УК «БМЗ», ОАО «РЖД», организаций банковского сектора.

Невыполнение планового задания по доходам от уплаты акцизов на нефтепродукты (-196122,6 тыс. рублей) сложилось в связи с ростом доли производства и реализации нефтепродуктов класса 5 с более низкой налоговой ставкой: выпадающие доходы в связи с предоставлением реги-

ональных налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций и транспортному налогу.

Так, в 2013-2014 годах на территории Брянской области установлены региональные налоговые льготы по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций и транспортному налогу.

Величина выпадающих доходов областного бюджета в связи с предоставлением региональных налоговых льгот за 2013 год составила 485749,0 тыс. рублей. Отсрочек, рассрочек по уплате налогов и сборов в 2013 году не предоставлялось.

За 2014 год сумма выпадающих доходов составила 451946,0 тыс. рублей. Отсрочка по уплате налога на прибыль организаций предоставлена одному предприятию на сумму 509,5 тыс. рублей.

В 2013-2014 годах на территории Астраханской области установлены региональные налоговые льготы по налогу на прибыль организаций, по налогу на имущество организаций, транспортному налогу.

Величина выпадающих доходов областного бюджета в связи с предоставлением региональных налоговых льгот за 2013 год составила 1559946,0 тыс. рублей. Отсрочек, рассрочек по уплате налогов и сборов в 2013 году не предоставлялось.

За 2014 год сумма выпадающих доходов составила 1830407,0 тыс. рублей. Отсрочек, рассрочек по уплате налогов и сборов в 2014 году не предоставлялось.

Следует отметить, что государственными программами Российской Федерации «Управление государственными финансами Брянской области» и «Управление государственными финансами Астраханской области» предусмотрено проведение анализа эффективности предоставления налоговых льгот, на основании которого подготавливаются предложения по изменению налогового законодательства. Кроме того, правительством Брянской области утвержден Порядок оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению налоговых льгот: выпадающие доходы в связи с предъявлением к возврату средств налогоплательщиками налога на прибыль организаций и в результате создания консолидированных групп налогоплательщиков (далее - КГН).

Так, на территории Брянской области действует восемь КГН, в числе которых: ОАО «Лукойл», ОАО «Роснефть», ОАО «Транснефть», ОАО «Газпром», ОАО «Северсталь», ОАО «Мечел-Энерго», ЗАО «Мегафон-

Интернэшнл», ЗАО ТД «Перекресток». В состав участников консолидированных групп входят 26 предприятий Брянской области.

Объем недопоступления налога на прибыль организаций в связи с созданием КГН в бюджет области по сравнению с 2011 годом составил: в 2013 году - 0,8 млрд. рублей, в 2014 году - 1,2 млрд. рублей, в 2015 году оценивается в 0,9 млрд. рублей. Также в 2015 году предъявлены в возврату средства в сумме 315,0 млн. рублей ОАО «Сбербанк России».

В результате создания КГН снижение поступлений налога на прибыль организаций в бюджет Брянской области столь значительно, что не может быть компенсировано другими источниками налоговых и неналоговых доходов.

Наибольшее снижение сумм налога на прибыль организаций произошло за счет крупнейшего налогоплательщика, формирующего основной объем поступлений областного бюджета на территории Брянской области (ОАО «Магистральные нефтепроводы «Дружба»), входящего в КГН ОАО «АК «Транснефть».

В основном снижение поступлений налога на прибыль организаций обусловлено влиянием курсовых разниц при заимствовании в иностранной валюте, изменением распределения прибыли по регионам в связи с вводом новых объектов и амортизационных премий.

В результате изменений законодательства о налогах и сборах, внесенных Федеральным законом от 30 сентября 2013 года № 268-ФЗ, доходы бюджета Астраханской области, начиная с 2014 года, сокращались на сумму около 1 млрд. рублей ежегодно в результате предоставления налоговой льготы по налогу на имущество организаций недропользователям морских месторождений углеводородного сырья (пункт 24 статьи 381 Налогового кодекса Российской Федерации). В дальнейшем сумма выпадающих доходов по налогу на имущество организаций будет увеличиваться в связи с освоением остальных месторождений на шельфе Каспийского моря.

Дополнительные расходы на реализацию полномочий, финансирование которых ранее осуществлялось полностью за счет средств федерального бюджета, так и на вновь закрепляемые законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочия, которые не подкреплены доходными источниками, необходимыми для их финансирования, в том числе на реализацию:

- «майских» указов Президента Российской Федерации;
- Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

- программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Указанный перечень не является исчерпывающим.

Как показали контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой в 2015 году, в настоящее время установлены 105 полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (полномочия по предметам совместного ведения).

Следует отметить, что неурегулированность федерального законодательства в части определения отдельных полномочий приводит к серьезным проблемам и дисбалансам при принятии и исполнении расходных обязательств, а также при их отражении в реестрах расходных обязательств.

Недостаточно конкретизированное составление перечня совместных полномочий, установленного пунктом 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», привело к проблемам определения бюджетных расходов по конкретным полномочиям, к несопоставимости с ними кодов бюджетной классификации расходов бюджетов Российской Федерации при составлении реестра расходных обязательств.

В результате отсутствия единых подходов и установленных нормативов к расчету большинства полномочий, заявляемых главными распорядителями, объемы средств бюджета не обусловлены правовыми нормами, то есть при составлении реестра расходных обязательств используется практика, когда расходы бюджета, уровни и пропорции обеспечения расходных обязательств распределяются между расходными обязательствами исходя из возможностей бюджета по доходам на соответствующий период. Реальная оценка объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения расходных обязательств, включенных в реестр, не проводится. При этом приоритеты и уровни исполнения совместных полномочий определяются субъектом Российской Федерации самостоятельно.

Выводы

По состоянию на 1 ноября 2015 года общие долговые обязательства субъектов Российской Федерации составили 2211957665,3 тыс. рублей, из них: долговые обязательства субъектов Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте, - 29168199,6 тыс. рублей, долговые обяза-

тельства субъектов Российской Федерации, выраженные в валюте Российской Федерации, - 2182789465,7 тыс. рублей. На 1 января 2014 года внутренний долг составлял 1719159752,1 тыс. рублей, за 2014 год объем внутреннего долга увеличился на 19,9 %. На 1 января 2015 года внутренний долг составил 2061222396,5 тыс. рублей, с начала 2015 года его объем вырос на 6 процентов.

Основной объем внутреннего долга субъектов Российской Федерации приходится на бюджетные кредиты - 39,3 %, коммерческие кредиты - 35,3 % и государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации - 20,4 процента.

Коммерческие кредиты привлекались субъектами Российской Федерации в течение финансового года по мере необходимости. При этом предоставление бюджетных кредитов осуществлялось в 2014 году в основном в IV квартале.

В ходе проведения контрольного мероприятия нарушений условий формирования государственного долга не выявлено.

Фактором, оказывающим влияние на сбалансированность региональных бюджетов, является необходимость обеспечивать расходные обязательства субъекта Российской Федерации, софинансирование которых осуществляется из федерального бюджета. Указанные расходные обязательства в полной мере не оцениваются на этапах формирования и исполнения региональных бюджетов.

В ходе проведения контрольного мероприятия выявлено недостаточное нормативно-правовое регулирование в сфере распределения, предоставления, контроля за соблюдением соглашений о предоставлении бюджетных кредитов, в том числе:

1. Бюджетным кодексом, регламентом Трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений полномочия Трехсторонней комиссии в части вопросов распределения бюджетных кредитов не регламентированы.

2. В соответствии с действующими нормативными правовыми актами на Минфин России не возложена обязанность по контролю за соблюдением условий, установленных соглашением о предоставлении бюджетных кредитов.

3. Заключение отдельных соглашений об условиях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации

не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими предоставление бюджетных кредитов. Кроме того, согласно статье 93² Бюджетного кодекса условия о предоставлении бюджетного кредита устанавливаются только Бюджетным кодексом и нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

Соглашения об условиях являются самостоятельными соглашениями, не взаимоувязанными с соглашениями о предоставлении бюджетного кредита.

Бюджетные ассигнования на оказание финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации Федеральным законом № 349-ФЗ и Федеральным законом № 384-ФЗ не предусмотрены.

В Бюджетном кодексе отсутствует понятие «дополнительная финансовая помощь».

4. Статьей 93² Бюджетного кодекса определено, что бюджетный кредит может быть предоставлен только субъектам Российской Федерации, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом, за исключением случаев реструктуризации обязательств (зadolженности).

При этом пункт 9 Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год, утвержденных постановлением № 1567, предусматривает запрет на предоставление бюджетного кредита бюджету субъекта Российской Федерации, имеющего в текущем году просроченную задолженность только по бюджетным кредитам, полученным ранее из федерального бюджета, то есть устанавливает более узкие пределы применения указанной нормы Бюджетного кодекса.

5. Нормативными правовыми документами методологическое руководство в области распределения, предоставления, определения объемов и условий предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации за структурными подразделениями Минфина России не закреплено.

Функция по контролю за соблюдением субъектами Российской Федерации условий соглашений о предоставлении бюджетного кредита за структурными подразделениями Минфина России не закреплена.

Анализ условий и порядка привлечения субъектами Российской Федерации коммерческих кредитов выявил следующее:

1. Согласно протоколу совещания у Министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова от 14 мая 2014 года по вопросу «О механизме снижения процентных ставок по кредитам, получаемым субъектами Российской Федерации от кредитных организаций» группе ВТБ, ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Сбербанк России», ОАО «Газпромбанк» при предоставлении кредитов субъектам Российской Федерации для финансирования бюджетного дефицита рекомендовано устанавливать ставку на уровне не выше ключевой ставки Банка России, увеличенной на 1,25 % годовых.

Однако группой ВТБ и ОАО «Сбербанк России» направлены предложения для участия в аукционе по привлечению кредитных ресурсов в целях финансирования дефицита бюджета Брянской области с превышением рекомендованной Минфином России процентной ставки за пользование коммерческими кредитами, соответственно, на 2,75 % и 2,25 % годовых.

2. В соответствии с Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567, начальная (максимальная) цена государственных и муниципальных контрактов определялась не по наименьшей ставке поступивших предложений кредитных организаций, а исходя из средневзвешенной процентной ставки.

На практике складывается ситуация, при которой в аукционе побеждает участник, предложивший ставку, соответствующую начальной (максимальной) цене контракта, несмотря на то, что в коммерческом предложении для участия в аукционе им была указана более низкая процентная ставка.

В случае заключения государственных и муниципальных контрактов по наименьшей ставке поступивших предложений кредитных организаций экономия бюджета Брянской области могла составить 9954,9 тыс. рублей и местных бюджетов - в сумме 15400,3 тыс. рублей.

Указанные факты свидетельствуют о том, что нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не учитывают особенности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на финансовых и фондовых рынках.

В ходе контрольного мероприятия установлены следующие нарушения и недостатки:

1. На основании пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение первых 15 рабочих дней текущего финансового года.

Взыскание неиспользованных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета, осуществляется в порядке, установленном Минфином России, который устанавливает, что в случае, если неиспользованные остатки целевых средств не перечислены в доход федерального бюджета в течение установленного законодательством срока, Минфин России не позднее 30 рабочих дней после истечения указанного срока направляет в Федеральное казначейство приказ о взыскании неиспользованных остатков целевых средств.

В нарушение указанных норм приказы о взыскании из бюджетов Приморского края и Республики Хакасия в доход федерального бюджета неиспользованных остатков целевых средств были изданы только 29 июля 2015 года.

2. В нарушение требований статьи 106 Бюджетного кодекса в 2014 году предельный объем заимствований Брянской области превысил сумму, направленную на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

3. В нарушение Методики Трехсторонней комиссии, утвержденной протоколом от 10 марта 2015 года № 11, Минфином России были предоставлены кредиты семнадцати субъектам Российской Федерации из числа тех, которые нарушили в 2014 году условия соглашений о предоставлении бюджетного кредита.

В соответствии с пунктом 2.2 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 14 июля 2015 года № ДК-П13-123пр установлено, что «проект распределения бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 120 млрд. рублей на условиях, изложенных в пункте 2.1 настоящего протокола, пропорционально объемам подлежащих погашению в 2015 году рыночных обязательств и обязательств по погашению кредитов, предоставленных из федерального бюджета (за вычетом распределенных в 2015 году по состоянию на 20 августа текущего года кредитов на рефинансирование бюджетных кредитов и рыночных заим-

ствований), а также с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, имея в виду также, что субъекты Российской Федерации, допустившие нарушения обязательств по соглашениям о предоставлении бюджетных кредитов в 2014 году, имеют право на получение бюджетных кредитов в 2015 году исключительно на общих условиях и в объемах, определенных в соответствии с настоящим протоколом».

Исходя из изложенного к общим условиям получения бюджетного кредита относится, в том числе, условие, закрепленное Методикой, о непредоставлении бюджетного кредита бюджету субъекта Российской Федерации в случае неисполнения им обязательств, принятых субъектом Российской Федерации по полученным в 2014 году из федерального бюджета бюджетным кредитам.

Таким образом, неоднозначность формулировки, приведенной в протоколе совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 14 июля 2015 года, создает правовую коллизию с Методикой.

Проведенный анализ образования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации показал, что основными факторами, влияющими на образование и величину дефицита бюджетов проверяемых субъектов Российской Федерации в 2014-2015 годах, являлись:

- недопоступление собственных доходов в ходе исполнения регионального бюджета, которое связано с уменьшением поступлений по налогу на прибыль организаций и сокращением темпов роста поступлений по акцизам на нефтепродукты;

- выпадающие доходы в связи с предоставлением региональных налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, по налогу на имущество организаций и транспортному налогу;

- выпадающие доходы в связи с возвратом средств налогоплательщиками налога на прибыль организаций и в результате создания КГН;

- расходы на реализацию переданных полномочий как ранее исполняемых федеральным центром, так и вновь закрепляемых законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые не подкреплены доходными источниками, необходимыми для их финансирования, в том числе реализация:

 - «майских» указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

 - Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Кроме того, при планировании и утверждении бюджета субъекта на очередной финансовый год субъекты Российской Федерации в большинстве случаев не располагают информацией об объемах средств, необходимых для обеспечения финансирования расходов, по которым предусмотрено софинансирование за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субсидий субъектам Российской Федерации.

Таким образом, сбалансировав бюджет на очередной финансовый год в первоначальной редакции закона, субъекты Российской Федерации вынуждены вносить дополнительные изменения в течение года в целях выделения бюджетных ассигнований на ответное финансирование межбюджетных трансфертов путем секвестирования расходов или привлечения коммерческих кредитов.

По результатам совместного контрольного мероприятия, проведенного в Минфине России, инспекторами Счетной палаты Российской Федерации был составлен акт от 16 ноября 2015 года № км-762/13-01, по результатам ознакомления с которым Минфином России было направлено Счетной палате письмо, содержащее замечания и предложения, рассмотренные в установленном порядке. Заключение на замечания (пояснения) Минфина России от 18 ноября 2015 года № 13-1996/13-01вн прилагается к настоящему отчету.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением рассмотреть следующие вопросы:

- о внесении изменений в Бюджетный кодекс и регламент Трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений в части наделения комиссии полномочиями по распределению бюджетных кредитов;

- о закреплении в Правилах предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год исчерпывающего перечня условий предоставления бюджетного кредита бюджету субъекта Российской Федерации для исключения практики заключения соглашения об условиях предоставления бюджету субъекта Российской Федерации дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации;

- о закреплении в Правилах предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год обязанности Минфина России по разработке типовой формы соглашения, учитывающей исчерпывающий перечень условий предоставления бюджетного кредита, формы отчетности о выполнении заемщиком условий соглашения, обязанности Минфина России по контролю за соблюдением указанных условий, меры ответственности за неисполнение условий соглашения, а также обязанности Минфина России по применению указанных мер ответственности в отношении субъектов Российской Федерации, нарушивших условия соглашения;

- о поручении Минфину России разработки и актуализации на постоянной основе методических документов в области определения объемов, распределения, предоставления, возврата и условий предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации;

- о поручении Минэкономразвития России разработки отдельного законодательного акта, регулирующего особенности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на финансовых и фондовых рынках для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2. Направить представление Счетной палаты Минфину России, в котором предложить:

- включать условия предоставления бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в соглашения о предоставлении бюджетных кредитов, исключив практику заключения соглашения об условиях предоставления бюджету субъекта Российской Федерации дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации;

- закрепить ведомственными нормативными актами методологическое руководство в области распределения, предоставления, определения объемов и условий предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации за структурными подразделениями Минфина России;

- привлечь к дисциплинарной ответственности должностных лиц Минфина России, допустивших нарушение норм Бюджетного кодекса и приказа Минфина России от 11 июня 2009 года № 51н, выразившееся в нарушении сроков взыскания из бюджетов Приморского края и Респуб-

лики Хакасия в доход федерального бюджета неиспользованных остатков целевых средств;

- рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в статью 93² Бюджетного кодекса или правила предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на очередной финансовый год в целях устранения возникшей правовой коллизии. В случае необходимости направить соответствующие предложения в Правительство Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК

**Временно исполняющая
обязанности Председателя
Контрольно-счетной палаты
Астраханской области**

С.В. АРТЕМОВА

**Председатель
Контрольно-счетной палаты
Брянской области**

В.А. ШИНКАРЕВ