

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 ноября 2015 года № 50К (1061) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка кредитования коммерческими банками субъектов Российской Федерации в 2013-2014 годах и истекшем периоде 2015 года»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору Нижегородской области.*

*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 контрольного мероприятия «Проверка кредитования коммерческими банками субъектов Российской Федерации в 2013-2014 годах и истекшем периоде 2015 года»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.4.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

1. Деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и кредитных организаций, связанная с предоставлением субъектам Российской Федерации (входящим в их состав муниципальным образованиям) кредитов от кредитных организаций.

2. Привлечение и использование финансовых средств кредитных организаций, предоставленных в виде кредитов субъектам Российской Федерации (входящим в их состав муниципальным образованиям).

3. Использование средств бюджетов, предусмотренных в целях погашения и обслуживания кредитов, полученных субъектами Российской Федерации (входящими в их состав муниципальными образованиями) от кредитных организаций.

#### **Объекты контрольного мероприятия<sup>1</sup>**

Банк ВТБ (открытое акционерное общество) (г. Москва);  
открытое акционерное общество «Сбербанк России» (г. Москва);

---

<sup>1</sup> Наименования объектов контрольного мероприятия, в том числе «Банк ВТБ (открытое акционерное общество)» и «открытое акционерное общество «Сбербанк России», приведены в соответствии с программой контрольного мероприятия. Далее по тексту наименования этих и других кредитных организаций приводятся в соответствии с действующими на момент составления отчета сокращенными наименованиями указанных организаций.

правительство Архангельской области (г. Архангельск);  
правительство Кировской области (г. Киров);  
администрация Краснодарского края (г. Краснодар);  
правительство Нижегородской области (г. Нижний Новгород).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с мая по ноябрь 2015 года.

### **Цели контрольного мероприятия**

1. Оценить обоснованность привлечения субъектами Российской Федерации кредитов от кредитных организаций.
2. Проверить законность и результативность отбора кредитных организаций, предоставляющих кредиты субъектам Российской Федерации.
3. Оценить эффективность и соответствие нормативным правовым актам порядка учета и использования субъектами Российской Федерации кредитов от кредитных организаций.
4. Оценить эффективность управления процессами погашения и обслуживания кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации кредитными организациями.
5. Оценить влияние на финансовую устойчивость кредитных организаций оказываемых ими услуг по предоставлению кредитов субъектам Российской Федерации (входящим в их состав муниципальным образованиям).

### **Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки**

Долговые проблемы регионов Российской Федерации и муниципальных образований, существенно усугубившиеся в последние годы, оказывали негативное влияние на устойчивое развитие экономики и социальную стабильность государства.

При этом в совокупном долге субъектов Российской Федерации и муниципальных образований доля долговых обязательств по кредитам кредитных организаций была наиболее значительной и, по данным Минфина России, составляла на 1 января 2014 года 845683,2 млн. рублей (41,7 %), на 1 января 2015 года - 1071457,9 млн. рублей (44,6 %), на 1 июля 2015 года - 972681,7 млн. рублей (40 %). Рост соответствующей задолженности в период с 1 января 2013 года по 1 июля 2015 года составил 1,73 раза.

В указанной доле государственный долг субъектов Российской Федерации составлял более 80 процентов.

На 1 января 2013 года 64 субъекта Российской Федерации имели задолженность по кредитам, полученным от российских кредитных организаций, в сумме 419610,0 млн. рублей<sup>2</sup>. По состоянию на 1 января 2014 года задолженность субъектов Российской Федерации увеличилась в 1,59 раза и составила 669594,2 млн. рублей. При этом количество заемщиков - субъектов Российской Федерации увеличилось с 64 до 71 субъекта. К числу заемщиков присоединились Иркутская область, Красноярский край, Оренбургская область, Приморский край, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра. На 1 января 2015 года количество субъектов Российской Федерации, имевших задолженность по предоставленным российскими кредитными организациями кредитам, сократилось до 69. При этом объем обязательств субъектов Российской Федерации перед кредитными организациями увеличился в 1,31 раза по сравнению с 1 января 2014 года и составил 857763,1 млн. рублей.

По состоянию на 1 июля 2015 года 68 субъектов Российской Федерации имеют задолженность по кредитам, предоставленным кредитными организациями, объем которой сократился с начала года на 85601,4 млн. рублей и составил 772161,7 млн. рублей. Распределение объемов долговых обязательств по предоставленным кредитам неравномерно - 389173,5 млн. рублей, или 50,4 % общего объема, приходится на 14 субъектов Российской Федерации, а именно:

(тыс. руб.)

	Объем долговых обязательств по кредитам кредитных организаций			
	01.01.2013 г.	01.01.2014 г.	01.01.2015 г.	01.07.2015 г.
Московская область	42000000,0	37800000,0	64103734,0	64103734,0
Краснодарский край	19350000,0	42577957,9	52557291,9	52557291,9
Кемеровская область	14511122,8	25824606,7	29107545,7	30707545,7
Свердловская область	3600000,0	18700000,0	38304000,0	29154000,0
Ростовская область	5900000,0	11233377,4	23218006,4	26518006,4
Саратовская область	21380729,6	23038392,3	24267894,3	24267894,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	8500000,0	22110742,0	31691965,0	22691965,0
Нижегородская область	18700000,0	21000000,0	29030000,0	22670000,0
Амурская область	9334929,8	13361760,0	17527827,3	20627467,0
Удмуртская Республика	5000000,0	15400000,0	20000000,0	20000000,0

<sup>2</sup> Здесь и далее в разделе - задолженность по кредитам, предоставленным субъектам Российской Федерации (без учета муниципальных образований) российскими кредитными организациями в российских рублях (по основному долгу, без учета задолженности по выплате процентов).

	Объем долговых обязательств по кредитам кредитных организаций			
	01.01.2013 г.	01.01.2014 г.	01.01.2015 г.	01.07.2015 г.
Челябинская область	3314089,1	9964089,1	15213078,4	19834010,3
Красноярский край	0,0	8820000,0	13622428,6	19797428,6
Омская область	20830000,0	22630000,0	23097578,0	18354178,0
Астраханская область	14465000,0	18075000,0	16784024,0	17890000,0

Структура задолженности субъектов Российской Федерации<sup>3</sup> по привлеченным кредитам в разрезе кредитных организаций представлена в следующей таблице:

(тыс. руб.)

	Объем задолженности субъектов Российской Федерации по кредитам кредитных организаций			
	01.01.2013 г.	01.01.2014 г.	01.01.2015 г.	01.07.2015 г.
ПАО «Сбербанк России»	294837581,7	539319055,5	669090863,9	593861627,5
Банк ВТБ (ПАО)	74660280,5	95340062,9	122669715,8	118946491,5
АО «СМП Банк»	18713000,0	13908930,7	28501980,4	20622966,3
ГК Внешэкономбанк	7461122,8	7271606,7	6954888,7	6954888,7
Банк «ВБРР» (АО)	3480000,0	1485000,0	7050000,0	6950000,0
ПАО «Совкомбанк»				5750000,0
ОАО «Банк Москвы»	9490000,0		5000000,0	5000000,0
ПАО АКБ «СВЯЗЬ-БАНК»			9000000,0	4300000,0
АО «Россельхозбанк»	4500000,0	2000000,0	3328501,1	2850000,0
ПАО «Запсибкомбанк»		631500,0	690000,0	1190000,0
ПАО «Промсвязьбанк»		340000,0	1140000,0	1140000,0
ПАО РОСБАНК	560000,0	1805652,2	1627142,9	1085714,3
АО «МБ Банк»	250000,0		400000,0	700000,0
ПАО «Саровбизнесбанк»	400000,0	750000,0	500000,0	600000,0
ПАО «Балтийский банк»	1500000,0	1400000,0	450000,0	450000,0
Банк «Возрождение» (ПАО)				450000,0
ОАО ВКАБАНК	200000,0	200000,0	400000,0	400000,0
«Азиатско-Тихоокеанский Банк» (ПАО)				300000,0
Банк «Уссури» (АО)				300000,0
Банк «ЛЕВОБЕРЕЖНЫЙ» (ПАО)			260000,0	260000,0
ПАО Банк «Онега»	50000,0	50000,0		50000,0
АКБ «НООСФЕРА» (АО)			300000,0	

<sup>3</sup> Здесь и далее в разделе - задолженность по кредитам, предоставленным субъектам Российской Федерации (без учета муниципальных образований) российскими кредитными организациями в российских рублях (по основному долгу, без учета задолженности по выплате процентов).

	Объем задолженности субъектов Российской Федерации по кредитам кредитных организаций			
	01.01.2013 г.	01.01.2014 г.	01.01.2015 г.	01.07.2015 г.
ПАО Банк ЗЕНИТ			400000,0	
АКБ «АКТИВ БАНК» (ПАО)	200000,0	350000,0		
Банк ГПБ (АО)	675000,0			
КБ «Долинск» (ЗАО)	300000,0			
КБ «МАК-БАНК» (ООО)	75000,0			
ПАО «Банк СГБ»	300000,0	242373,2		
ПАО «Курскпромбанк»		500000,0		
ОАО КБ «Хлынов»	500000,0			
ПАО «Ханты-Мансийский банк Открытие»	1408000,0	4000000,0		
ПАО «Спиритбанк»	50000,0			
Итого	419609985,0	669594181,2	857763092,7	772161688,2

Основными кредиторами субъектов Российской Федерации выступали ПАО «Сбербанк России» и Банк ВТБ (ПАО). По состоянию на 1 июля 2015 года на долю указанных кредитных организаций приходилось более 92 % всей задолженности субъектов Российской Федерации перед кредитными организациями, из которых доля ПАО «Сбербанк России» составляла 76,9 %, или 593861,6 млн. рублей, Банка ВТБ (ПАО) - 15,4 %, или 118946,5 млн. рублей. Причем доля ПАО «Сбербанк России» за период с 1 января 2013 года увеличилась с 70,3 % до 76,9 %, а доля Банка ВТБ (ПАО) сократилась с 17,8 % до 15,4 процента.

При этом в абсолютном выражении в указанном периоде объемы задолженности регионов выросли: перед ПАО «Сбербанк России» - на 299024,0 млн. рублей, или в 2,01 раза, перед Банком ВТБ (ПАО) - на 44286,2 млн. рублей, или в 1,59 раза.

Сложившаяся ситуация с ростом задолженности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед кредитными организациями в определенной степени была обусловлена долговой политикой, проводимой Минфином России.

Как следует из Основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации на 2012-2014 годы<sup>4</sup>, за период с 2010 по 2011 год имело место существенное изменение структуры государственного долга субъектов Российской Федерации в сторону увеличения доли обязательств по привлеченным бюджетным кредитам от других

<sup>4</sup> Опубликованы на официальном сайте Минфина России в разделе «Государственный долг».

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и уменьшения доли рыночного долга. Данные изменения явились следствием государственной антикризисной политики в сфере межбюджетных отношений в условиях сокращения доходов субъектов и ограниченного доступа к рыночным ресурсам.

В соответствии с указанным документом в период с 2012 по 2014 год планировалось существенно сократить объем кредитования региональных бюджетов из федерального бюджета с перспективой получения субъектами бюджетных кредитов только в связи с чрезвычайными ситуациями. В частности, планировалось сократить объемы бюджетных кредитов регионам более чем в 6 раз: с 128,6 млрд. рублей в 2011 году до 20,0 млрд. рублей в 2014 году. С 2012 года не планировалось предоставление бюджетных кредитов на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования.

В качестве результата данной политики рассматривался рост потребности субъектов Российской Федерации в рыночных заемных ресурсах, создающий условия для конкуренции на внутреннем долговом рынке за заемные ресурсы.

В соответствии с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 годы подходы к сокращению объемов бюджетных кредитов были скорректированы. Планировалось несколько снизить темпы сокращения объемов бюджетных кредитов регионам: со 125,0 млрд. рублей в 2012 году до 70,0 млрд. рублей в 2015 году. Замедление темпов сокращения предоставления бюджетных кредитов было связано с необходимостью реализации субъектами первоочередных мероприятий в области социальной политики, здравоохранения, образования и науки, жилищного строительства и других.

При этом в указанном документе констатировалось, что потребности субъектов Российской Федерации в заемных ресурсах будут возрастать.

Таким образом, опережающие темпы роста доли кредитов кредитных организаций в общем объеме долговых обязательств субъектов Российской Федерации по сравнению с бюджетными кредитами на фоне увеличения потребности в заемных ресурсах соответствовали долговой политике, проводимой Минфином России в проверяемом периоде.

В дальнейшем в условиях существенного роста объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга подходы к предоставлению регионам из федерального бюджета бюджетных кредитов были изменены.

Как следует из Основных направлений бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, сокращению уровня долговой нагрузки региональных и местных бюджетов, в частности, должно способствовать замещение коммерческих кредитов субъектов Российской Федерации бюджетными кредитами из федерального бюджета с одновременным снижением платы за пользование бюджетными кредитами. При этом в качестве условий предоставления кредитов должны использоваться дополнительные требования к ограничению наращивания прочих заимствований (за исключением займов на реструктуризацию накопленной задолженности) и другие.

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **Цель 1. Оценить обоснованность привлечения субъектами Российской Федерации кредитов от кредитных организаций**

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, что соответствует целям, определенным Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

При этом анализ изданных на федеральном уровне нормативных правовых актов, устанавливающих принципы и порядок осуществления государственных (муниципальных) заимствований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга, показал, что указанные документы не содержат ограничений по объемам привлекаемых кредитов кредитных организаций.

В частности, Бюджетным кодексом установлены ограничения по объему государственного (муниципального) долга и предельному объему заимствований субъектов Российской Федерации (муниципальных заимствований), а также по объему расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) в целом, без разделения по видам заимствований.

Так, в соответствии со статьей 106 Бюджетного кодекса предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации в текущем финансовом году с учетом положений статей 104 и 104<sup>1</sup> Бюджетного кодекса не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

При этом непосредственно в отношении кредитов кредитных организаций, как вида заимствований, соответствующие ограничения Бюджетным кодексом не предусмотрены.

Статья 107 Бюджетного кодекса устанавливает, что предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Соответствующих ограничений в части привлечения субъектами Российской Федерации кредитов кредитных организаций не установлено.

В соответствии со статьей 111 Бюджетного кодекса объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год, не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Отдельные ограничения по объему расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в части кредитов кредитных организаций Бюджетным кодексом также не предусмотрены.

Предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации регламентировано нормативными правовыми актами, предоставление кредитов кредитных организаций субъектам Российской Федерации регулируется исключительно условиями заключенных государственных контрактов.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации норм, определяющих порядок осуществления заимствований субъектами Российской Федерации в виде кредитов кредитных организаций, в том числе в части планирования объемов их привлечения, приводило к тому, что программы государственных внутренних заимствований, утверждаемые законами о бюджетах субъектов, включали завышенные показатели привлечения данных кредитов.

Выборочная проверка, проведенная в субъектах Российской Федерации, показала, что при расчете суммы погашения кредитов кредитных организаций, включаемой в программу государственных внутренних заимствований Нижегородской области, к объемам погашения долговых обязательств по кредитам кредитных организаций, обусловленным реаль-

ной необходимостью, применялся коэффициент 10, использование которого не подтверждалось какими-либо расчетами, что, в свою очередь, приводило к завышенным показателям объемов погашения и привлечения кредитов.

В этой связи в проверяемом периоде показатели объема получения кредитов кредитных организаций, утвержденные законом о бюджете Нижегородской области, превышали плановые показатели расходов бюджета практически в 2 раза:

(тыс. руб.)

	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	окончательная редакция закона об областном бюджете	фактическое исполнение	окончательная редакция закона об областном бюджете	фактическое исполнение	редакция от 31.03.2015 г. закона об областном бюджете	фактическое исполнение на 1 апреля 2015 г.
Доходы	105734799,8	105872676,6	117157528,3	118841297,1	117735983,5	26056809,4
Расходы	120073551,2	114850049,4	133679285,5	128343420,2	134206364,6	29644133,6
Дефицит бюджета	14338751,4	8977372,8	16521757,2	9502123,1	16470381,1	3587324,2
Источники финансирования, всего в том числе:	14338751,4	8977372,8	16521757,2	9502123,1	16470381,1	3587324,2
кредиты кредитных организаций	4120609,3	2300000,0	8840738,7	8030000,0	10683894,20	-8000000,0
Получение	209470522,3	43400000,0	233538131,7	97940000,0	228574261,2	7000000,0
Погашение	-205349913,0	-41100000,0	-224697393,0	-89 910000,0	-217890367,0	-15000000,0

Следствием отсутствия норм, регламентирующих порядок расчета объемов привлечения и погашения субъектами Российской Федерации кредитов кредитных организаций, является низкое качество планирования государственных заимствований, приводящее, в свою очередь, к невозможности осуществления эффективного внешнего государственного финансового контроля за операциями, связанными с привлечением и погашением указанных кредитов.

В проверяемом периоде имели место случаи необоснованного привлечения субъектами Российской Федерации кредитов кредитных организаций.

Так, при наличии по состоянию на 23 декабря 2014 года на лицевом счете регионального бюджета остатков в сумме 5087,5 млн. рублей минфином Нижегородской области в этот день был привлечен кредит Банка «Возрождение» (ПАО) в сумме 450,0 млн. рублей, который был погашен на следующий день после привлечения.

Кроме того, в процессе проверки были выявлены случаи необоснованных операций, связанных с замещением одних кредитов кредитных организаций другими с более высокой процентной ставкой.

Так, в сентябре 2014 года вместо кредитов АО «СМП Банк», ставка по которым составляла 9,44 % и 9,95 % годовых, минфином Нижегородской области были привлечены кредиты Банка «ВБРР» (АО) по ставке 10,44 % годовых.

**Цель 2. Проверить законность и результативность отбора кредитных организаций, предоставляющих кредиты субъектам Российской Федерации**

Размещение заказов на оказание финансовых услуг по предоставлению кредитов в проверенных регионах осуществлялось путем проведения аукциона в электронной форме в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

Начальная (максимальная) цена государственного контракта на предоставление кредитов кредитными организациями определялась уполномоченными региональными органами исполнительной власти в соответствии с ценовыми предложениями данных организаций и сложившимися условиями на рынке банковского кредитования.

По государственным контрактам, заключенным Краснодарским краем в 2013 году, средневзвешенная<sup>5</sup> процентная ставка составляла 8,172 % годовых (с ПАО «Сбербанк России») и 8,48 % годовых (с Банком ВТБ (ПАО)), по заключенным в 2014 году государственным контрактам - 11,471 % и 8,45 % годовых, соответственно.

В I квартале 2015 года аукционы в электронной форме на право заключения контракта на оказание финансовых услуг по предоставлению кредитов Краснодарскому краю не проводились.

По государственным контрактам, заключенным Нижегородской областью в 2013 году, средневзвешенная процентная ставка составляла 8,15 % годовых, в том числе: по контрактам с ПАО «Сбербанк России» - 8,17 %, Банком ВТБ (ПАО) - 8,09 %, АО «СМП Банк» - 7,995 %, ПАО «Запсибкомбанк» - 8,1 %, ПАО «Промсвязьбанк» - 7,965 % годовых. По заключенным в 2014 году Нижегородской областью с кредитными организациями государственным контрактам средневзвешенная процентная ставка составляла 11,21 % годовых, в том числе: по контрактам с ПАО «Сбербанк России» - 11,54 %, Банк ВТБ (ПАО) - 10,68 %, АО «СМП Банк» - 9,77 %, Банк «Возрож-

---

<sup>5</sup> Здесь и далее по тексту - по сумме предоставленных кредитов.

дение» (ПАО) - 11,32 %, Банк «ВБРР» (АО) - 10,56 %, АО «Россельхозбанк» - 11,36 % годовых. В I квартале 2015 года государственные контракты на оказание финансовых услуг по предоставлению кредитов Нижегородской области не заключались.

В Архангельской области средневзвешенная процентная ставка по заключенным государственным контрактам составляла 8,84 % годовых в 2013 году и 11,57 % годовых в 2014 году. В I квартале 2015 года были объявлены 7 аукционов на привлечение кредитов кредитных организаций для финансирования дефицита бюджета и (или) погашения долговых обязательств Архангельской области, которые не состоялись по причине отсутствия заявок на участие.

В Кировской области в 2013 году средневзвешенная процентная ставка по заключенным государственным контрактам составляла 8,38 % годовых, в 2014 году - 8,7 % годовых, в I квартале 2015 года - 23,88 % годовых.

Проводимые в регионах аукционы в целом обеспечивали снижение величины процентной ставки по заключаемым государственным контрактам по сравнению с соответствующей величиной, содержащейся в аукционной документации.

Так, общая сумма заключенных Краснодарским краем в 2013-2014 годах и истекшем периоде 2015 года государственных контрактов составила 20601,9 млн. рублей. При этом общая сумма начальных (максимальных) цен указанных контрактов составляла 22128,7 млн. рублей. Таким образом, были сэкономлены 1526,8 млн. рублей бюджетных средств.

В то же время при проведении соответствующих аукционов в Архангельской области процентные ставки по заключенным в 2014 году государственным контрактам остались на уровне процентных ставок, исходя из которых определялась начальная (максимальная) цена контрактов (11,57 % годовых).

В связи с существенным повышением стоимости кредитных ресурсов в конце 2014 года в 2015 году регионами предпринимались попытки достичь договоренности с кредитными организациями о снижении процентных ставок по ранее заключенным государственным контрактам, которые в отдельных случаях удовлетворялись кредитными организациями.

Так, минфином Кировской области в 2015 году были направлены письма банкам-победителям (единственным участникам) аукциона с предложением понизить процентную ставку по заключенным государственным контрактам до 17,5 % годовых. В результате с ПАО «Сбербанк России» бы-

ли заключены дополнительные соглашения к государственным контрактам на снижение процентной ставки до указанного уровня.

В дальнейшем, в связи с понижением Банком России ключевой ставки, минфином Кировской области дважды (16 апреля 2015 года и 14 мая 2015 года) были направлены письменные запросы в ПАО «Сбербанк России» с предложением о понижении процентной ставки по ранее заключенным государственным контрактам до 16,5 % и 15 % годовых, соответственно, на которые банк ответил письменным отказом.

### **Цель 3. Оценить эффективность и соответствие нормативным правовым актам порядка учета и использования субъектами Российской Федерации кредитов от кредитных организаций**

Статьей 103 Бюджетного кодекса определены следующие цели государственных внутренних заимствований субъектов Российской Федерации: финансирование дефицитов соответствующих бюджетов и (или) погашение долговых обязательств.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок осуществления государственных заимствований, в основном дублируют данную норму.

Вместе с тем в концептуальных документах отдельных регионов, используемых в качестве методик при составлении проектов региональных бюджетов и управлении государственным долгом, содержатся противоречивые положения относительно целей привлечения кредитов кредитных организаций.

Как следует из Концепции управления государственным долгом Нижегородской области на период до 2020 года, «в условиях мирового финансового кризиса 2008 и 2009 годов одним из основных направлений долговой политики области было привлечение банковских кредитов, которое проводилось в целях финансирования кассовых разрывов областного бюджета».

При этом продолжение и совершенствование практики заключения договоров на открытие кредитных линий как наиболее оптимального инструмента финансирования кассовых разрывов областного бюджета определено одним из направлений данной политики и в перспективе до 2020 года.

В то же время данным документом устанавливается принцип, исходя из которого заемные средства не могут использоваться для финансирования текущих расходов.

Вместе с тем в ходе проверки было установлено, что на финансирование временных кассовых разрывов минфином Нижегородской области в 2013 году были направлены 34250,0 млн. рублей, или 78,9 % средств, полученных в виде кредитов кредитных организаций, в 2014 году - 30140,0 млн. рублей (30,8 %), в I квартале 2015 года - 4639,8 млн. рублей (66,3 %). В 2014 году средства, полученные в виде кредитов кредитных организаций, направлялись преимущественно на погашение бюджетных кредитов, в том числе предоставленных на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (50 % объема указанных средств).

Частью 2 статьи 103 Бюджетного кодекса установлено, что государственные и муниципальные внутренние заимствования осуществляются в целях финансирования дефицитов соответствующих бюджетов, а также для погашения долговых обязательств. Аналогичная норма содержится в статье 6 Закона Нижегородской области от 7 сентября 2006 года № 83-З «О государственном долге Нижегородской области», в соответствии с которой государственные внутренние заимствования Нижегородской области осуществляются в целях финансирования дефицита областного бюджета, а также для погашения долговых обязательств Нижегородской области.

Кроме того, государственные контракты на оказание финансовых услуг по предоставлению кредитов Нижегородской областью заключались также на цели финансирования дефицита областного бюджета и (или) погашения государственных долговых обязательств.

Таким образом, направление средств, полученных субъектом Российской Федерации - Нижегородской областью - в виде кредитов кредитных организаций, на финансирование временных кассовых разрывов противоречит нормам бюджетного, регионального законодательства, а также положениям заключенных государственных контрактов о предоставлении кредитов.

Следует отметить, что действующие нормы Бюджетного кодекса, в том числе установленной статьей 35 Бюджетного кодекса принцип общего (совокупного) покрытия расходов, в соответствии с которым расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, ограничивают возможность осуществления внешнего финансового государственного контроля на предмет соответствия фактических целей расходования средств, полученных в виде кредитов кредитных организаций, целям их предоставления, установленным статьей 103 Бюджетного кодекса.

То же относится и к бюджетным кредитам, предоставленным бюджетам субъектов Российской Федерации для частичного покрытия их дефицита в целях погашения долговых обязательств региона в виде кредитов кредитных организаций.

Учет и регистрация долговых обязательств по кредитам кредитных организаций в проверенных субъектах Российской Федерации осуществлялись в государственных долговых книгах указанных субъектов в соответствии с нормами статей 120 и 121 Бюджетного кодекса.

Нарушений порядка внесения в государственную долговую книгу субъекта Российской Федерации информации о долговых обязательствах в части кредитов кредитных организаций, установленного нормами Бюджетного кодекса, а также региональных нормативных правовых актов, не выявлено.

Вместе с тем при ведении государственной долговой книги Нижегородской области имели место случаи некорректного отражения соответствующих показателей.

Так, в долговой книге по состоянию на 1 января 2014 года в графе «Объем обязательства» по государственному контракту, заключенному с ПАО «Сбербанк России» от 13 июня 2012 года, были отражены поступления от 25 февраля 2012 года, в долговой книге по состоянию на 1 января 2015 года в графе «Сведения о фактически совершенных операциях» по государственным контрактам, заключенным с ПАО «Сбербанк России» от 17 августа 2013 года, были неверно указаны суммы погашений, произведенных в апреле 2014 года.

#### **Цель 4. Оценить эффективность управления процессами погашения и обслуживания кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации кредитными организациями**

Анализ результатов проводимой регионами долговой политики показал, что в проверяемом периоде имела место тенденция увеличения долговой нагрузки<sup>6</sup> на региональные бюджеты.

Так, в период с 1 января 2013 года по 1 января 2015 года в Краснодарском крае значение соответствующего параметра увеличилось с 58,5 % до 92,7 %, в Нижегородской области - с 58 % до 70,8 %, в Архангельской области - с 54,7 % до 71,7 %, в Кировской области - с 61,2 % до 85,1 процента.

---

<sup>6</sup> Отношение объема государственного долга региона к общему годовому объему доходов регионального бюджета (без учета объемов безвозмездных поступлений).

При этом изменение в указанный период доли кредитов кредитных организаций в общем объеме долговых обязательств региона имело разнонаправленный характер. Так, в Краснодарском крае указанная доля увеличилась с 26,2 % на 1 января 2013 года до 38,5 % на 1 января 2015 года, а в Кировской области сократилась с 79,6 % на 1 января 2013 года до 64,2 % на 1 января 2015 года, при этом увеличилась доля бюджетных кредитов.

Вместе с тем по состоянию на 1 января 2015 года в структуре долговых обязательств проверенных регионов кредиты кредитных организаций составляли значительную часть (от 38,5 % до 66 процентов).

В 2013 и 2014 годах задолженность<sup>7</sup> регионов по кредитам кредитных организаций также имела тенденцию к увеличению.

Так, в период с 1 января 2013 года по 1 января 2015 года в Краснодарском крае она увеличилась на 33207,3 млн. рублей, или в 2,7 раза; в Нижегородской области - на 10330,0 млн. рублей, или в 1,5 раза; в Архангельской области - на 7008,4 млн. рублей, или 1,5 раза; в Кировской области - на 3226,1 млн. рублей, или в 1,3 раза.

(тыс. руб.)

	2013 г.			2014 г.			2015 г.		
	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов	Погашено	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов	Погашено	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов на 1 апреля	Погашено на 1 апреля
Краснодарский край									
Всего в том числе:	19350000,0	31427957,9	8200000,0	42577957,9	17576624,0	7597290,0	52557291,9	0,0	0,0
Сбербанк России	14250000,0	26797957,9	5200000,0	35847957,9	12576624,0	7597290,0	40827291,9	0,0	0,0
Банк ВТБ	5100000,0	4630000,0	3000000,0	6730000,0	5000000,0	0,00	11730000,0	0,0	0,0
Нижегородская область									
Всего в том числе:	18700000,0	43400000,0	41100000,0	21000000,0	97940000,0	89910000,0	29030000,0	7000000,0	15000000,0
Сбербанк России	17100000,0	36440000,0	35700000,0	17840000,0	49900000,0	49920000,0	17820000,0	1800000,0	9800000,0
Банк ВТБ	300000,0	4100000,0	3000000,0	1400000,0	12650000,0	11000000,0	3050000,0	0,0	0,0

<sup>7</sup> Здесь и далее по тексту - задолженность по основному долгу (без учета задолженности по выплате процентов).

	2013 г.			2014 г.			2015 г.		
	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов	Погашено	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов	Погашено	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов на 1 апреля	Погашено на 1 апреля
СМП Банк	1300000,0	2700000,0	2400000,0	1600000,0	18970000,0	16520000,0	4050000,0	0,0	0,0
Запсибкомбанк	0,0	160000,0	0,0	160000,0	640000,0	640000,0	160000,0		
Промсвязьбанк	0,0	0,0	0,0	0,0	1500000,0	1500000,0	0,0	0,0	0,0
ВБРР	0,0	0,0	0,0	0,0	13830000,0	9880000,0	3950000,0	0,0	0,0
Возрождение	0,0	0,0	0,0	0,0	450000,0	450000,0	0,0	900000,0	900000,0
Россельхозбанк	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4300000,0	4300000,0
Архангельская область									
Всего в том числе:	14600000,0	25249903,4	19320000,0	20529903,4	50074895,1	48996394,0	21608404,5	0,0	2600000,0
Сбербанк России	9700000,0	22699903,4	14420000,0	17979903,4	33388487,0	36438487,0	14929903,4	0,0	2600000,0
Банк ВТБ	4000000,0	2550000,0	4000000,0	2550000,0	14257907,0	12557907,0	4250000,0	0,0	0,0
ВБРР	500000,0	0,0	500000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
СМП Банк	400000,0	0,0	400000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Россельхозбанк	0,0	0,0	0,0	0,0	2428501,1	0,0	2428501,1	0,0	0,0
Кировская область									
Всего в том числе:	10550000,0	13864000,0	10550000,0	13864000,0	17426075,5	17514000,0	13776076,2	0,0	2100000,0
Сбербанк России	10050000,0	13864000,0	10050000,0	13864000,0	13946075,5	0,0	11396076,2	0,0	1000000,0
КБ «Хлынов»	500000,0	0,0	500000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Банк ВТБ	0,0	0,0	0,0	0,0	2380000,0	16414000,0	2380000,00	0,0	1100000,0
СМП Банк	0,0	0,0	0,0	0,0	1100000,0	1100000,0	0,0	0,0	0,0

В I квартале 2015 года имело место сокращение указанной задолженности, связанное с уменьшением объемов привлечения кредитов кредитных организаций, что, в свою очередь, было обусловлено существенным увеличением стоимости заемных средств.

Основными кредиторами данных субъектов Российской Федерации являлись ПАО «Сбербанк России» и Банк ВТБ (ПАО).

Наличие просроченной задолженности по долговым обязательствам проверенных регионов в части кредитов кредитных организаций не установлено.

Вместе с тем в ходе контрольного мероприятия были установлены факты превышения предельного объема заимствований субъекта Российской Федерации, определенного статьей 106 Бюджетного кодекса.

Так, при исполнении областного бюджета за 2013 год превышение объема заимствований Архангельской области (с учетом положений статей 104 и 104<sup>1</sup> Бюджетного кодекса) над суммой, направленной в соответствующем финансовом году на финансирование дефицита областного бюджета и погашение долговых обязательств региона, составило 1078,4 млн. рублей (4,1 процента).

При исполнении областного бюджета за 2014 год соответствующее превышение объема заимствований Кировской области составило 399,8 млн. рублей (1,2 процента).

Анализ распределения по годам нагрузки на региональные бюджеты по погашению долговых обязательств (в части кредитов кредитных организаций) показал, что в ряде случаев имела место тенденция снижения выплат по погашению основного долга по кредитам кредитных организаций в проверяемом периоде при увеличении плановых показателей соответствующих выплат, начиная с 2016 года. Так, в Краснодарском крае в 2019 году указанные выплаты должны увеличиться по сравнению с 2015 годом в 3,3 раза:

(тыс. руб.)

	Объемы погашения основного долга Краснодарского края по кредитам кредитных организаций, предусмотренные государственными контрактами						
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Сбербанк России	5200000,0	5800000,0	3250000,0	6500000,0	9170000,0	11127957,9	12576624,0
Банк ВТБ	3000000,0	-	2100000,0	1800000,0	1830000,0	1000000,0	5000000,0
Всего	8200000,0	5800000,0	5350000,0	8300000,0	11000000,0	12127957,9	17576624,0

Проверяемый период характеризовался увеличением расходов региональных бюджетов на обслуживание кредитов кредитных организаций.

Так, за период с 2012 по 2014 год указанные расходы увеличились в Краснодарском крае с 625,0 млн. рублей до 4347,9 млн. рублей (в 6,9 раза), в Нижегородской области - с 422,0 млн. рублей до 1407,6 млн. рублей (в 3,3 раза).

Аналогичные тенденции, связанные с увеличением задолженности по кредитам кредитных организаций и расходов на их обслуживание, наблюдались в муниципальных образованиях, входящих в состав проверенных субъектов Российской Федерации.

В целях повышения эффективности долговой и бюджетной политики субъектов Российской Федерации и сокращения их государственного долга в утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2010 года № 1062 Правила предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2014 год (далее - Правила) постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2014 года № 836 внесены изменения, предусматривающие возможность предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита регионального бюджета в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций (далее - рыночные долговые обязательства).

Пунктом 3<sup>1</sup> Правил установлено, что указанные бюджетные кредиты предоставляются при условии принятия субъектом Российской Федерации ряда обязательств, предусматривающих, в том числе, поэтапное снижение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, сокращение доли общего объема рыночных долговых обязательств региона и другие обязательства.

Соответствующие обязательства включались в условия соглашения о предоставлении бюджетного кредита, заключаемого уполномоченными органами субъектов Российской Федерации с Минфином России.

Проверка показала, что в ряде случаев уполномоченные органы субъектов не смогли выполнить принятые обязательства, установленные в соглашениях.

Так, в соответствии с подпунктом «з» пункта 3.2 соглашений, заключенных Минфином России и минфином Краснодарского края, от 13 октября 2014 года № 01-01-06/06-360, от 8 декабря 2014 года № 01-01-06/06-463

о предоставлении бюджету Краснодарского края из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета Краснодарского края (всего на сумму 7020,6 млн. рублей) минфин Краснодарского края принял на себя обязательство по сохранению дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне, утвержденном на 2014 год по состоянию на 1 июля 2014 года.

Данное обязательство выполнено не было, поскольку утвержденный Законом Краснодарского края от 18 декабря 2013 года № 2850-КЗ «О краевом бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (в редакции, действовавшей на 1 июля 2014 года) (далее - закон о бюджете Краснодарского края) дефицит краевого бюджета в сумме 18429,5 млн. рублей был превышен на 2216,6 млн. рублей, или на 1,9 %, и составил 20646,1 млн. рублей.

Таким образом, нарушение минфином Краснодарского края условий предоставления из федерального бюджета бюджетных кредитов в сумме 7020,6 млн. рублей согласно статье 306<sup>7</sup> Бюджетного кодекса является бюджетным нарушением.

Следует отметить, что в течение 2014 финансового года в закон о бюджете Краснодарского края семь раз вносились изменения, в соответствии с которыми имела место тенденция опережающего роста расходов краевого бюджета по сравнению с доходами (за исключением периода с ноября по декабрь, т.е. после заключения соглашений о предоставлении краю из федерального бюджета бюджетных кредитов). Данное обстоятельство, в свою очередь, обусловило увеличение дефицита краевого бюджета в 2,3 раза по сравнению с параметрами, предусмотренными первоначальной редакцией указанного закона.

В период проведения контрольного мероприятия минфином Краснодарского края был осуществлен досрочный возврат полученных в 2014 году бюджетных кредитов на указанную сумму, а также уплачены проценты за пользование данными кредитами в сумме 3,4 млн. рублей.

Правительством Нижегородской области было заключено соглашение с Минфином России от 5 декабря 2014 года № 01-01-06/06-460/326-П о предоставлении бюджету Нижегородской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Нижегородской области в сумме 1797,2 млн. рублей, одним из условий которого (подпункт «и» пункта 3.2) было обязательство о поэтапном сокращении доли общего объема долговых обязательств по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъекта Российской Феде-

рации к 1 января 2015 года до уровня 56 % от суммы доходов бюджета региона без учета безвозмездных поступлений за 2014 год.

В соответствии с заключенным соглашением прогнозируемые доходы бюджета Нижегородской области без учета безвозмездных поступлений за 2014 год должны были составить 94832,5 млн. рублей, прогнозируемый объем долговых обязательств Нижегородской области по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам Нижегородской области должен был составить 52979,0 млн. рублей.

Вместе с тем объем долговых обязательств Нижегородской области по кредитам кредитных организаций и ценным бумагам по итогам 2014 года составил 52530,0 млн. рублей, исполнение по налоговым и неналоговым доходам областного бюджета за 2014 год составило 93425,16 млн. рублей.

Следовательно, доля общего объема долговых обязательств Нижегородской области по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам к 1 января 2015 года составила 56,2 % от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2014 год ( $52530,0 / 93425,16 = 0,562 * 100 \% = 56,2$  процента).

Таким образом, установлено превышение предусмотренного соглашением значения показателя «доля общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъекта Российской Федерации от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2014 год» на 0,2 процентного пункта.

Нарушение правительством Нижегородской области условия предоставления из федерального бюджета бюджетного кредита в сумме 1797,2 млн. рублей согласно статье 306<sup>7</sup> Бюджетного кодекса является бюджетным нарушением.

Платежным поручением от 23 сентября 2015 года был осуществлен досрочный возврат бюджетного кредита на указанную сумму.

Следует отметить, что на выполнение условий соглашения о сокращении объема рыночных долговых обязательств негативное влияние оказывало осуществление регионом нерациональных заимствований.

Так, с учетом сложившихся по итогам 2014 года доходов Нижегородской области, в целях выполнения принятых обязательств по предоставленному бюджетному кредиту объем рыночных долговых обязательств не должен был превысить 52318,1 млн. рублей, что на 211,9 млн. рублей меньше фактических значений по итогам 2014 года.

В то же время регионом 22 декабря 2014 года были привлечены кредиты ПАО «Сбербанк России» в сумме 3650,0 млн. рублей, которые были погашены 14 января 2015 года в сумме 3500,0 млн. рублей (спустя 23 дня после привлечения, из которых 12 - нерабочие праздничные дни, в том числе один кредит, привлеченный в объеме 1000,0 млн. рублей, был погашен частично на сумму 850,0 млн. рублей, задолженность по кредиту - 150,0 млн. рублей).

При этом согласно предоставленным УФК по Нижегородской области выпискам остатки на лицевом счете регионального бюджета в период с 23 декабря 2014 года по 14 января 2015 года составляли не менее 4100,0 млн. рублей.

Также следует отметить, что долговые обязательства Нижегородской области по кредитам кредитных организаций (погашение которых осуществлялось за счет предоставленных из федерального бюджета бюджетных кредитов) в ряде случаев возникали накануне поступления соответствующих средств из федерального бюджета. В этой связи проведенные операции по привлечению бюджетных кредитов не обеспечивали сокращения задолженности по кредитам кредитных организаций.

Так, в соответствии с соглашением № 01-01-06/06-395 от 5 ноября 2014 года Нижегородской областью из средств федерального бюджета был получен бюджетный кредит в сумме 6020,8 млн. рублей для частичного погашения дефицита областного бюджета в целях погашения долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным Нижегородской областью от кредитных организаций.

Из средств указанного бюджетного кредита, поступившего на счет бюджета Нижегородской области 7 ноября 2014 года, 5900,0 млн. рублей были направлены на погашение задолженности по кредитам кредитных организаций, привлеченным 6 ноября 2014 года.

**Цель 5. Оценить влияние на финансовую устойчивость  
кредитных организаций оказываемых ими услуг  
по предоставлению кредитов субъектам Российской Федерации  
(входящим в их состав муниципальным образованиям)**

Кредитование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ПАО «Сбербанк России» и Банком ВТБ (ПАО) осуществлялось в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, а также внутренними документами указанных банков, определяющими их политику по предоставлению кредитов и процедуру кредитования.

В соответствии с внутренними документами данных банков субъекты Российской Федерации и муниципальные образования классифицировались как корпоративные клиенты.

В связи с этим проводимая политика и принимаемые решения в отношении кредитования указанных публично-правовых образований основывались на соблюдении базовых подходов, принципов и критериев оценки, используемых при кредитовании корпоративных клиентов.

При этом учитывались некоторые особенности, дополнительные требования и ограничения, направленные на снижение кредитных рисков, связанных с возможным несоблюдением заемщиками норм бюджетного законодательства.

В частности, для них устанавливались цели кредитования: финансирование дефицита бюджета и (или) погашение государственных (муниципальных) долговых обязательств.

В рамках решений уполномоченных руководящих органов ПАО «Сбербанк России» и Банка ВТБ (ПАО) по предоставлению кредитов устанавливалось минимальное значение процентной ставки, до уровня которой территориальные подразделения банков имели право участвовать в торгах.

Основными факторами, влияющими на установление минимального значения процентной ставки, являлись:

- стоимость фондирования ресурсов;
- уровень кредитного риска заемщика;
- минимальный уровень доходности, установленный в соответствии с внутренними нормативными документами банков.

Итоговая процентная ставка, по которой заключался государственный (муниципальный) контракт, определялась в ходе электронного аукциона.

В течение 2013 и 2014 годов средневзвешенные процентные ставки по кредитам, предоставленным ПАО «Сбербанк России» и Банком ВТБ (ПАО) субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, существенно не менялись и находились в диапазоне 8,32-10,6 % годовых. Значительный рост указанных ставок произошел в 2015 году, достигнув в I квартале 16,02 % годовых (ПАО «Сбербанк России») и 18,54 % годовых (Банк ВТБ (ПАО)), после чего наметился некоторый спад, и за I полугодие 2015 года средневзвешенные процентные ставки составили 14,21 % годовых (ПАО «Сбербанк России») и 15,61 % годовых (Банк ВТБ (ПАО)).

Общий объем кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям за период 2013-2014 годов и I полугодие 2015 года, составил для ПАО «Сбербанк России» 1762895,3 млн. рублей, для Банка ВТБ (ПАО) - 239123,7 млн. рублей.

Объем погашения соответствующей задолженности (по основному долгу) за указанный период составил для ПАО «Сбербанк России» 1412811,3 млн. рублей, для Банка ВТБ (ПАО) - 198318,7 млн. рублей.

(тыс. руб.)

	2013 г.			2014 г.			2015 г.		
	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов	Погашено	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов	Погашено	Задолженность на 1 января	Предоставлено кредитов на 1 июля	Погашено на 1 июля
Сбербанк России	354861993,0	673513816,1	397204882,5	631170926,9	848727360,5	691146452,4	788751835,0	240654100,7	324459965,6
Банк ВТБ	93288589,8	111423388,2	84288855,7	120423122,2	104282191,3	84174040,1	140531273,5	23418125,7	29855806,5
Всего	448090582,8	784937204,3	481493738,1	751594049,1	953009551,8	775320492,5	929283108,5	264072226,4	354315772,0

На долю ПАО «Сбербанк России» и Банка ВТБ (ПАО) по состоянию на 1 января 2014 года приходилось 88,9 % консолидированной задолженности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед кредитными организациями, по состоянию на 1 января 2015 года - 86,7 %, по состоянию на 1 июля 2015 года - 86,3 процента.

При этом консолидированная задолженность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по кредитам, предоставленным указанными банками, в проверяемом периоде увеличивалась.

Так, с 1 января 2013 года указанная задолженность перед ПАО «Сбербанк России» возросла на 350084,0 млн. рублей, или 98,7 %, и по состоянию на 1 июля 2015 года составила 704946,0 млн. рублей. Аналогичная задолженность перед Банком ВТБ (ПАО) возросла на 40805,0 млн. рублей, или 43,7 %, и по состоянию на 1 июля 2015 года составила 134093,6 млн. рублей.

Между тем доля кредитов, выданных ПАО «Сбербанк России» и Банком ВТБ (ПАО) субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, в общей структуре кредитов, предоставленных данными банками нефинансовым организациям (юридическим лицам без учета межбанковского кредитования), была незначительной. Для ПАО «Сбербанк России» в проверяемом периоде она составляла в среднем 6,5 %, для Банка ВТБ (ПАО) - 5 процентов.

Также незначительной была и доля просроченной задолженности данной категории заемщиков. Для Банка ВТБ (ПАО) указанная просроченная задолженность (включая задолженность по выплате основного долга и процентов) в общей сумме задолженности перед банком за проверяемый период составляла от 0,0005 % до 0,03 % и по состоянию на 1 июля 2015 года отсутствовала. По состоянию на 1 июля 2015 года остаток просроченной задолженности перед ПАО «Сбербанк России» имелся у одного муниципального образования на сумму 0,1 млн. рублей.

Таким образом, услуги по предоставлению кредитов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям не оказывали существенного влияния на качество кредитного портфеля ПАО «Сбербанк России» и Банка ВТБ (ПАО).

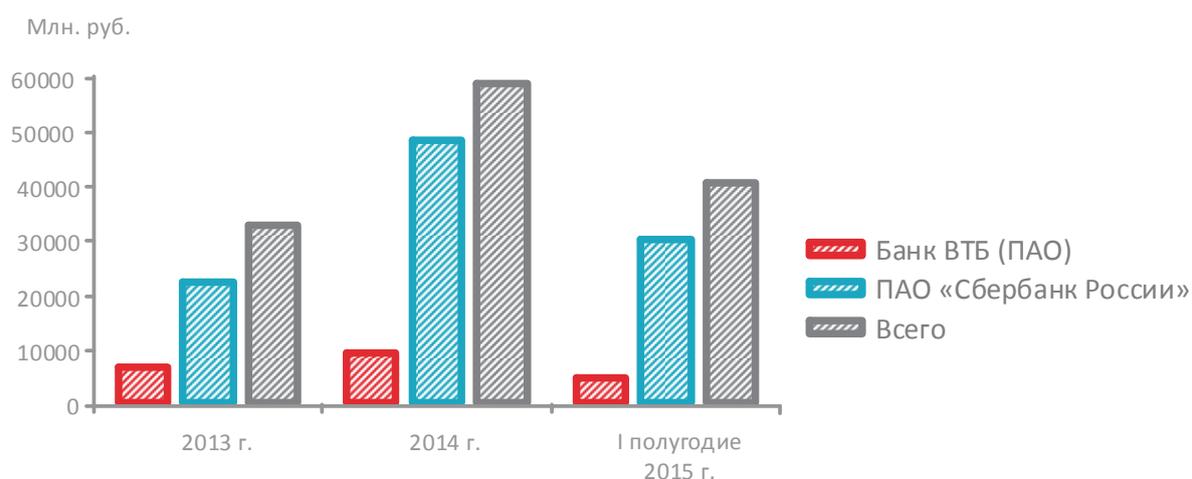
Вместе с тем темпы наращивания задолженности указанных публично-правовых образований перед кредитными организациями создают риски для платежеспособности регионов и муниципальных образований.

Кроме того, в связи с ростом объемов заимствований и стоимости заемных средств увеличивается нагрузка на региональные и муниципальные бюджеты, связанная с обслуживанием долга по кредитам кредитных организаций.

Так, в 2013 году субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями была погашена задолженность по процентам перед ПАО «Сбербанк России» и Банком ВТБ (ПАО) в сумме 37125,7 млн. рублей, в 2014 году - 61251,6 млн. рублей, в I полугодии 2015 года - 41342,3 млн. рублей.

В 2014 году рост соответствующих выплат по сравнению с 2013 годом составил 75,5 % по ПАО «Сбербанк России» и 27 % - по Банку ВТБ (ПАО).

**Выплата субъектами Российской Федерации  
и муниципальными образованиями задолженности  
по процентам перед ПАО «Сбербанк России» и Банком ВТБ (ПАО)**



Объем расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по выплате процентов перед ПАО «Сбербанк России» за I полугодие 2015 года на 22,6 % превысил соответствующий объем выплат за весь 2013 год.

В итоге сумма уплаченных регионами и муниципальными образованиями в 2013-2014 годах и I полугодии 2015 года ПАО «Сбербанк России» процентов за пользование кредитными средствами составила 115728,7 млн. рублей, Банку ВТБ (ПАО) - 23990,9 млн. рублей. Всего кредитным организациям, кредитовавшим субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, за указанный период в виде процентов было выплачено около 160000 млн. рублей.

Таким образом, привлечение субъектами Российской Федерации банковских кредитов увеличивало совокупные расходы регионов на суммы процентных платежей, что с учетом использования данных заимствований преимущественно на финансирование текущих расходов приводило к увеличению дефицитов бюджетов.

В этой связи возникала необходимость привлечения очередных кредитов, которые, в свою очередь, требовали дополнительных расходов, связанных с их обслуживанием.

Значительный рост задолженности регионов перед кредитными организациями (включая выплату основного долга и процентов), произошедший в последние годы, обусловил необходимость принятия срочных мер по восстановлению кредитоспособности субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с планом первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 года № 98-р, предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации на 160,0 млрд. рублей в целях обеспечения сбалансированности и сокращения стоимости долга для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

### **Выводы**

**1.** Существенный рост объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований, наметившийся в последние годы, оказывает негативное влияние на устойчивое развитие экономики и социальную стабильность государства.

**2.** Долговая политика, проводимая Минфином России на фоне увеличения потребности субъектов Российской Федерации в заемных ресурсах, обусловила опережающие темпы роста доли кредитов кредитных организаций по сравнению с бюджетными кредитами в общем объеме долговых обязательств регионов.

**3.** В совокупном долге субъектов Российской Федерации и муниципальных образований доля долговых обязательств по кредитам кредитных

организаций являлась наиболее значительной и составляла на 1 января 2014 года 845683,2 млн. рублей (41,7 %), на 1 января 2015 года - 1071457,9 млн. рублей (44,6 %), на 1 июля 2015 года - 972681,7 млн. рублей (40 процентов).

4. Основной объем задолженности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед кредитными организациями приходился на долю ПАО «Сбербанк России» и Банка ВТБ (ПАО). По состоянию на 1 января 2014 года указанная задолженность составляла 751594,0 млн. рублей (88,9 %), по состоянию на 1 января 2015 года - 929283,1 млн. рублей (86,7 %), по состоянию на 1 июля 2015 года - 839039,6 млн. рублей (86,3 процента).

5. Процентные ставки, исходя из которых устанавливалась цена государственного контракта на предоставление кредитов кредитной организацией, определялись по результатам проведенных электронных аукционов. В 2013-2014 годах соответствующие средневзвешенные процентные ставки по ПАО «Сбербанк России» и Банку ВТБ (ПАО) находились в диапазоне 8,32-10,6 % годовых, в начале 2015 года произошел значительный рост указанных ставок, достигнув в I квартале уровня 16,02 % годовых (ПАО «Сбербанк России») и 18,54 % годовых (Банк ВТБ (ПАО)).

6. Услуги по предоставлению кредитов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям не оказывали существенного влияния на устойчивость банков. Вместе с тем наращивание задолженности указанных публично-правовых образований перед кредитными организациями создавало риски для платежеспособности регионов и муниципальных образований.

7. В проверяемом периоде в связи с ростом объемов заимствований и стоимости заемных средств увеличивалась нагрузка на региональные и муниципальные бюджеты, связанная с обслуживанием долга по кредитам кредитных организаций. Сумма уплаченных регионами и муниципальными образованиями в 2013-2014 годах и I полугодии 2015 года ПАО «Сбербанк России» процентов за пользование кредитными средствами составила 115728,7 млн. рублей, Банку ВТБ (ПАО) - 23990,9 млн. рублей. Всего кредитным организациям, кредитовавшим субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, за указанный период в виде процентов было выплачено около 160 млрд. рублей.

8. Возросший уровень долговой нагрузки региональных и местных бюджетов в части кредитов кредитных организаций обусловил необходи-

мость принятия Правительством Российской Федерации в конце 2014 года мер по замещению коммерческих кредитов субъектов Российской Федерации бюджетными кредитами из федерального бюджета. При этом в качестве условий предоставления кредитов использовались дополнительные требования по ограничению дефицита регионального бюджета и ненаращиванию прочих заимствований (за исключением займов на реструктуризацию накопленной задолженности).

**9.** Отсутствие в законодательстве Российской Федерации норм, определяющих порядок осуществления заимствований субъектами Российской Федерации в виде кредитов кредитных организаций, в том числе в части планирования объемов их привлечения, приводило к тому, что программы государственных внутренних заимствований, утверждаемые законами о бюджетах субъектов, включали завышенные показатели привлечения данных кредитов.

**10.** В ходе контрольного мероприятия установлены случаи несоблюдения субъектами Российской Федерации условий предоставления из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита регионального бюджета в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, что в соответствии со статьей 306<sup>7</sup> Бюджетного кодекса является бюджетным нарушением.

**10.1.** Минфином Краснодарского края не были выполнены условия предоставления бюджетных кредитов на указанные цели в сумме 7020,6 млн. рублей. В период проведения контрольного мероприятия осуществлен досрочный возврат полученных бюджетных кредитов на указанную сумму, а также уплачены проценты за пользование данными кредитами в сумме 3,4 млн. рублей.

**10.2.** Правительством Нижегородской области не были выполнены условия соглашения о предоставлении бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита областного бюджета в целях погашения долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным Нижегородской областью от кредитных организаций, в сумме 1797,2 млн. рублей. Доля общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам субъекта Российской Федерации от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2014 год составила 56,2 %, то есть превысила установленный соглашением целевой показатель на 0,2 процентного пункта, или на 211,9 млн. рублей,

с учетом сложившихся по итогам 2014 года доходов бюджета Нижегородской области. Платежным поручением от 23 сентября 2015 года был осуществлен досрочный возврат бюджетного кредита на указанную сумму.

**11.** Нижегородской областью полученные в виде кредитов кредитных организаций средства направлялись на финансирование временных кассовых разрывов, что не соответствует положениям статьи 103 Бюджетного кодекса, статьи 6 Закона Нижегородской области от 7 сентября 2006 года № 83-З «О государственном долге Нижегородской области», а также заключенным государственным контрактам о предоставлении кредитов.

**12.** В ходе контрольного мероприятия были установлены факты превышения Архангельской областью и Кировской областью предельного объема заимствований субъекта Российской Федерации, определенного статьей 106 Бюджетного кодекса.

**13.** В проверяемом периоде имели место случаи необоснованного привлечения субъектами Российской Федерации кредитов кредитных организаций, причем в ряде случаев задолженность по кредитам кредитных организаций создавалась искусственно накануне получения средств федерального бюджета в виде бюджетных кредитов, предназначенных для погашения рыночных долговых обязательств.

**14.** В процессе проверки выявлены случаи необоснованных операций, связанных с замещением одних кредитов кредитных организаций другими с более высокой процентной ставкой.

Так, в сентябре 2014 года вместо кредитов АО «СМП Банк», ставка по которым составляла 9,44 % и 9,95 % годовых, минфином Нижегородской области были привлечены кредиты Банка «ВБРР» (АО) по ставке 10,44 % годовых.

**15.** Действующая нормативная правовая база Российской Федерации не обеспечивает эффективное управление государственным долгом субъектов Российской Федерации в части привлечения и использования кредитов кредитных организаций, а также ограничивает возможности осуществления внешнего государственного финансового контроля указанных заимствований.

### **Предложения**

**1.** Направить отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**2.** Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, содержащее рекомендации поручить Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- о внесении дополнений в нормативные правовые акты, регламентирующие порядок представления субъектами Российской Федерации отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, положений, предусматривающих представление отчетности об использовании кредитов кредитных организаций с указанием целей расходования привлеченных средств;

- о разработке методических указаний (рекомендаций) по планированию субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) источников финансирования дефицита бюджета, в том числе объемов привлечения кредитов кредитных организаций.

**3.** Направить представление Счетной палаты Российской Федерации губернатору Нижегородской области, председателю правительства В.П. Шанцеву.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ПЕРЧАН**