Бюджетные кредиты как инструмент поддержки ликвидности бюджетов регионов



В качестве финансовой поддержки Казначейство России уже более 10 лет предоставляет субъектам РФ и муниципальным образованиям бюджетные кредиты. Финансовые органы регионов и муниципалитетов активно используют этот механизм для решения проблем с ликвидностью счета бюджета.

Ольга Николаевна ЛЕВЧЕНКО, начальник отдела кассового обслуживания исполнения бюджетов УФК по Иркутской области

Кредит и кассовые разрывы

С переходом на единый налоговый платеж с 1 января 2023 года в отдельных субъектах РФ периодически можно наблюдать снижение ликвидности единых счетов региональных бюджетов. Доходная часть бюджетов пополняется главным образом к концу месяца, начиная с 28-го числа, когда наступает срок уплаты единого налогового платежа. На этот же период приходятся и сроки исполнения обязательств публично-правовых образований социального характера, в том числе по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, перечисления налогов и иных обязательных платежей. Кроме того, в случаях переплаты налогов, в том числе при ликвидации налогоплательщиков, налоговые органы осуществляют возврат средств из бюджета, что сокращает поступление доходов и создает риски кассовых разрывов.

Для своевременного исполнения обязательств финансовые органы субъектов РФ активно привлекают остатки средств с казначейских счетов, открытых для проведения операций:

- со средствами бюджетных и автономных учреждений;
- со средствами во временном распоряжении казенных учреждений;
- со средствами участников казначейского сопровождения, а также остатков средств со счета территориального фонда медицинского страхования.

Но бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете регионального и местных бюджетов, безусловно, вызывает наибольший запрос. Он позволяет субъектам и муниципальным образованиям не допускать возникновения кассовых разрывов. Также, учитывая льготную процентную ставку (0,1%), реализация данного механизма дает возможность сократить уровень долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты в части замещения дорогостоящих коммерческих кредитов на выгодные бюджетные кредиты Федерального казначейства.

Так, в 2023 году ликвидность счетов региональных бюджетов была обеспечена целевой выдачей кредитов на пополнение остатка средств для обеспечения исполнения распоряжений налоговых органов по возвратам ранее перечисленных налогоплательщиками платежей по единому налоговому платежу. Указанные кредиты были предоставлены 23 субъектам РФ и 45 муниципальным образованиям на общую сумму 144,9 миллиарда рублей. Эта бюджетная акция положительно сказалась на состоянии бюджетов, обеспечив достаточный объем средств и для возвратов, и для текущих выплат.

Интерес заемщиков к получению бюджетного кредита зависит от состояния региональных финансов. Если в 2022 году около четверти субъектов страны обратились в органы Казначейства России для получения кредитов, то в 2023 году этот показатель составил уже 92% (**рисунок 1**).

> Бюджетный кредит на пополнение остатка средств на едином счете регионального и местных бюджетов вызывает наибольший запрос. Он позволяет не допускать возникновения кассовых разрывов. А также, учитывая льготную процентную ставку, дает возможность сократить уровень долговой нагрузки

Рисунок 1. Динамика количества заемщиков, обратившихся за предоставлением бюджетных кредитов в период 2014–2024 гг.



За весь период практики предоставления бюджетных кредитов, начиная с 2014 года, Казначейство России предоставило бюджетам субъектов РФ 2304 кредита на общую сумму 5,19 триллиона рублей (**рисунок 2**).

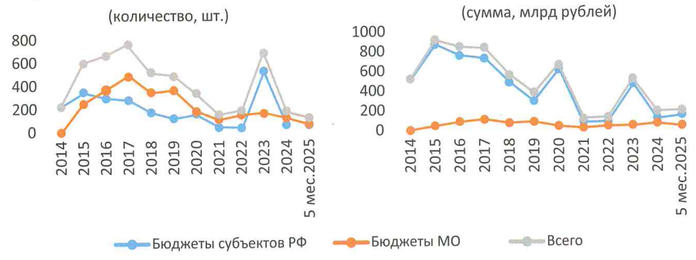
Опыт Иркутской области

Иркутская область регулярно использует эту форму финансовой поддержки для покрытия кассовых разрывов бюджета региона. Всего Управление Федерального казначейства по Иркутской области (далее — Управление) за эти годы предоставило региону 34 кредита на сумму 175,3 миллиарда рублей. С 2015 года бюджетный кредит на пополнение остатка средств могут получить и муниципальные образования. Изначально это были пилотные муниципалитеты, которые определяли по предложению субъекта РФ.

Начиная с 2019 года для предоставления кредитов в отношении муниципальных образований применяют разработанные Федеральным казначейством и согласованные Министерством финансов РФ критерии. В соответствии с ними и определяют заемщиков, которым может быть предоставлен кредит. Так, на получение краткосрочных кредитов могут претендовать только те муниципальные образования, решения о бюджете которых соответствуют положениям статей 92.1, 106 и 107 Бюджетного кодекса в части установления объема дефицита местного бюджета, предельного объема заимствований и верхнего предела муниципального внутреннего долга. Кроме того, заемщики не должны допускать невозврат кредита и неуплату процентов. При этом дотационность муниципалитетов не может превышать пяти процентов, а уровень долговой устойчивости должен соответствовать высокому или среднему уровню. Бюджетный кредит муниципальным образованиям может быть предоставлен по согласованию с правительством региона в пределах лимита, установленного субъекту РФ.

Муниципальные образования Иркутской области активно используют механизм бюджетных кредитов. За весь период в Управление поступило 65 обращений заемщиков по вопросу заключения договора о предостав-

Рисунок 2. Динамика предоставления бюджетных кредитов





Основные параметры предоставления бюджетного кредита (статья 93.6 БК РФ):

1) предоставляется за счет временно свободных средств на едином счете федерального бюджета;
2) предоставляется на основании договора, заключаемого территориальным органом Федерального казначейства с субъектом РФ (муниципальным образованием) в порядке и по форме, установленными Минфином России;
3) возврат — не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года;
4) размер предоставляемого кредита не может превышать 1/12 утвержденного законом (решением) о бюджете объема доходов регионального (местного) бюджета;
5) ставка устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
6) предоставляется без обеспечения.
Правила предоставления бюджетного кредита, порядок заключения договора определены постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 года № 721 «Об утверждении Правил предоставления субъектам РФ (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета» и приказом Минфина России от 6 октября 2020 года № 231н «О порядке заключения и форме договора о предоставлении субъекту РФ (муниципальному образованию) бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета».

Таблица. Экономия бюджетных средств Иркутской области за период с 2014 по 2025 г., млн руб.

Наименование	Всего	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Общая сумма экономии	4943,0	28,4	465,6	441,7	77,6	92,7	26,9	276,7	335,2	17,6	104,7	1420,5	1655,4
Бюджет субъекта РФ	4589,8	28,4	463,4	427,2	71,4	62,1	—	265,6	321,0	—	77,0	1244,7	1629,0
Местные бюджеты	353,2	—	2,2	14,5	6,2	30,6	26,9	11,1	14,2	17,6	27,7	175,8	26,4

лении кредита 14 местным бюджетам Иркутской области. Из общего числа заемщиков местного уровня сформировался топ-3 муниципалитетов, которым на основании ежегодно заключаемых договоров предоставлено 40 кредитов (67% от общего количества кредитов, предоставленных муниципалитетам) на сумму 8,8 миллиарда рублей (97% от общей суммы). Это город Иркутск, Ангарский городской округ и город Братск.

Благодаря применению низкой ставки по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств, установленной бюджетным законодательством, муниципалитеты достигают значительной экономии бюджетных средств по платежам за пользование кредитом по сравнению с заемными средствами кредитных организаций.

По расчетам Управления за весь период предоставления бюджетных кредитов бюджету региона и муниципальным образованиям Иркутской области региону удалось сэкономить значительный объем бюджетных средств. Общая сумма экономии, рассчитанная на основании разницы между ключевой ставкой, устанавливаемой Банком России, и ставкой по бюджетному кредиту, составила 4,9 миллиарда рублей, в том числе средства регионального бюджета — 4,6 миллиарда рублей (**таблица**).

Развитие финансового механизма

В 2023 году был значительно расширен перечень предоставляемых субъектам России кредитов. Наряду с целевой выдачей бюджетных кредитов для обеспечения исполнения распоряжений налоговых органов в целях возврата ранее перечисленных налогоплательщиками средств по единому налоговому платежу Казначейство России во исполнение послания Президента РФ обеспечило предоставление кредита нового вида — на опережающее финансирование. Это кредит, предоставляемый в целях опережающего финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, на софинансирование которых в 2024 году из федерального бюджета были предоставлены межбюджетные трансферты:

- для строительства, реконструкции, капитального ремонта и ремонта объектов государственной собственности и объектов транспортной (дорожной) инфраструктуры субъектов РФ (муниципальной собственности);
- для приобретения объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов РФ (муниципальную собственность) при условии возврата таких кредитов не позднее 30 апреля 2024 года.

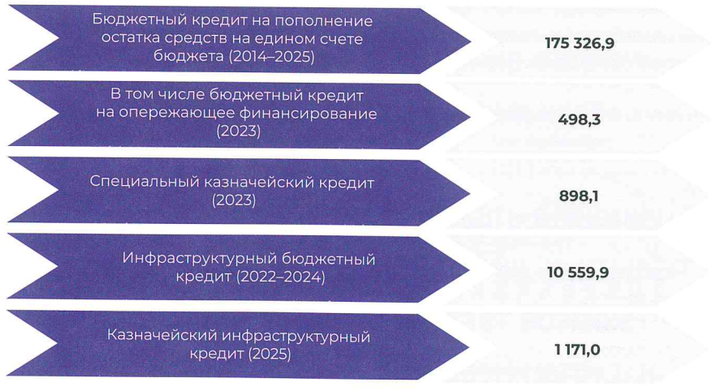
Благодаря указанным кредитам 75 регионам страны удалось опережающим порядком осуществить финансирование строительства, реконструкции и капитального ремонта 532 региональных объектов. В Иркутской области за счет средств данного кредита проведен капитальный ремонт автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения общей протяженностью 6,5 километра на сумму 498,3 миллиона рублей.

Также в 2023 году Федеральным казначейством обеспечено предоставление нового вида кредита на оказание финансовой поддержки бюджетам субъектов РФ — специального казначейского кредита (СКК). Его предоставляют на срок до 15 лет взиманием платы за пользование им по ставке 3% годовых с правом досрочного погашения для финансирования конкретных программ, отобранных президиумом Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ.

Иркутской областью средства СКК в объеме 899,1 миллиона рублей направлены на софинансирование программы «Приобретение подвижного состава (автобусов) в целях обеспечения регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным и межмуниципальным маршрутам на территории Иркутской области». Для нужд муниципальных образований региона было приобретено 109 автобусов, что повысило удобство пассажирских перевозок и улучшило городское и пригородное сообщение.

Важнейшим видом бюджетных кредитов, предоставляемых субъектам РФ, стали бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов (ИБК). Данный вид кредита предоставляют бюджету субъекта на цели финансового обеспечения реализации инфраструктурных проектов, отобранных в соответствии с постановлением правительства от 14 июля 2021 года № 1189 под 3% годовых на срок не менее 15 лет.

Рисунок 3. Бюджетные кредиты, предоставленные Иркутской области за период с 2014 по 2025 г., млн руб.



Объем финансовых ресурсов, полученных Иркутской областью за 2022–2024 годы в виде ИБК, составил 10,6 миллиарда рублей. Эти средства позволяют реализовать инфраструктурные проекты по комплексному развитию трех территорий региона: поселка Малая Еланка Иркутского района, предместья Рабочее города Иркутска и города Усть-Кута. На этом этапе комплекс мероприятий включает в себя:



Для нужд муниципальных образований Иркутской области было приобретено 109 автобусов

- проведение работ по проектированию тепловой магистрали «Город Ангарск — северный промышленный узел города Иркутска»;
- реконструкцию очистных сооружений левого и правого берега Ангары;
- подключение тепловых сетей и постройку центрального теплового пункта для переключения нагрузки потребителей в отдельных районах города Иркутска и другие.

В городе Усть-Куте идет строительство котельной на биотопливе и комплексных очистных сооружений, а в жилом микрорайоне «Миниполис» Тайшетского района — общеобразовательной школы на 1275 мест с бассейном.

Новации 2025 года

С этого года изменились правила предоставления бюджетных кредитов на развитие инфраструктуры регионов. Появился новый вид кредитов — казначейский инфраструктурный кредит (КИК). Его предоставляет Федеральное казначейство также под 3% годовых на срок до 15 лет с дополнительным условием — удвоение ставки в случае, если власти регионов не смогут достичь заявленных ими показателей или не уложатся в сроки реализации проектов. Таким образом, возможность получения дешевых кредитов теперь сопровождается усилением ответственности регионов за эффективность их использования.

Новацией 2025 года является и выделение для регионов по поручению Председателя Правительства РФ отдельного лимита на предоставление бюджетного кредита на пополнение остатка средств на осуществление северного завоза. Для 14 субъектов страны, относящихся к районам Крайнего Севера и приравненных к ним местностям с ограниченным сроком завоза грузов, установлен лимит в общем объеме 10 миллиардов рублей. В Иркутской области к территориям северного завоза относятся четыре муниципальных района, а также отдельные населенные пункты еще шести районов, которым доставляют грузы с продовольствием, нефтепродуктами и другими жизненно важными товарами. Минфином России для реализации северного завоза в Иркутской области лимит на 2025 год установлен в размере 65 миллионов рублей, что не в полной мере удовлетворяет нужды региона. Так, по расчетам Министерства жилищной политики и энергетики Иркутской области потребность в обеспечении оплаты обязательств по предоставлению субсидий ресурсоснабжающим организациям составляет около 1 миллиарда рублей.

Опыт работы по предоставлению кредитов, накопленный Управлением, позволил принять участие в пилотном проекте Федерального казначейства по совершенствованию процесса предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств. Основные задачи пилотного проекта:

- правовое регулирование досрочного частичного возврата, пролонгации кредита;
- обеспечение заключения договора и дополнительных соглашений территориальными органами Федерального казначейства с заемщиками в ГИИС «Электронный бюджет»;
- внесение предложений по доработке прикладного программного обеспечения.

Управление выработало предложения по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты, устанавливающие порядок заключения договора и организации работы органов Федерального казначейства при предоставлении кредита. Работа была проведена при участии Министерства финансов Иркутской области.

Сегодня значительный бумажный документооборот не отвечает современным тенденциям цифровизации сектора государственного управления. Внедрение электронного документооборота и в части выдачи бюджетного кредита повышает прозрачность и эффективность этой процедуры, позволяет заемщикам оперативно получать краткосрочные кредиты, своевременно снимая риски кассовых разрывов, исключает ошибки при оформлении документов и снижает трудозатраты. Поэтому в ноябре 2024 года Управлением было организовано подключение к подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» уполномоченных лиц Управления, Министерства финансов региона, администраций муниципальных образований — Иркутска, Братска, Саянска и Слюдянского муниципального района.

Следует отметить, что апробация заключения договоров в электронном виде осуществлена Федеральным казначейством при выдаче СКК и КИК. Теперь на очереди — другая масштабная работа: заключение в электронном виде договоров на предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств бюджетов.