

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 апреля 2014 года № 20К (966) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Смоленской областью, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно с Контрольно-счетной палатой Смоленской области)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо губернатору Смоленской области А.В. Островскому.

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 «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Смоленской областью, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно с Контрольно-счетной палатой Смоленской области)»

Основание для проведения аудита эффективности: пункт 2.11.3.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет аудита эффективности

Нормативно-правовое и методологическое обеспечение региональной долговой политики, а также прогнозирование социально-экономического развития региона; результаты реализации актов субъекта Российской Федерации, принятых в проверяемой сфере, в том числе на основании рекомендаций федеральных органов власти, и их влияние на качество исполнения бюджета и на социально-экономическое развитие региона; параметры государственного долга субъекта Российской Федерации, расходов на его погашение и обслуживание; показатели исполнения бюджетов и уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Объект контрольного мероприятия

Администрация Смоленской области (г. Смоленск).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 16 декабря 2013 года по 5 февраля 2014 года.

Цели аудита эффективности

Цель 1. Проанализировать и оценить эффективность долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации.

Цель 2. Проанализировать и оценить влияние долговой политики субъекта Российской Федерации на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона.

Проверяемый период деятельности: 2010-2012 годы и 9 месяцев 2013 года.

Результаты аудита эффективности

Цель 1. Анализ и оценка эффективности долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации

1.1. Качество нормативно-правовой и методологической базы, регламентирующей формирование, использование, управление и оптимизацию госдолга региона

Органами законодательной и исполнительной власти Смоленской области разработана и утверждена нормативно-правовая база, определяющая основные требования, предъявляемые к государственному долгу Смоленской области, и порядок управления им в рамках бюджетного процесса в Смоленской области с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) и федерального законодательства, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов Минфина России.

Нормативно-правовая база, регламентирующая формирование и использование государственного долга Смоленской области в проверяемом периоде, была представлена:

- законом Смоленской области от 28 мая 2008 года № 65-з «О бюджетном процессе в Смоленской области»;

- законами Смоленской области от 26 ноября 2009 года № 108-з «Об областном бюджете на 2010 год», от 7 декабря 2010 года № 109-з «Об областном бюджете на 2011 год», от 9 декабря 2011 года № 126-з «Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», от 27 ноября 2012 года № 97-з «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (с изм. от 20 июня 2013 года № 55-з);

- постановлением администрации Смоленской области от 28 июня 2005 года № 204 «Об утверждении Методики расчета платежеспособности областного бюджета и Методики расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств».

В целях управления и оптимизации государственного долга Смоленской области было принято постановление администрации Смоленской области от 22 октября 2013 года № 797 «Об утверждении областной государственной программы «Управление государственными финансами Смоленской области» на 2014-2018 годы».

В целях регулирования порядка привлечения заимствований по долговым обязательствам в виде ценных бумаг администрацией Смоленской области принято постановление от 4 апреля 2012 года № 247 «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг Смоленской области».

Распоряжением администрации Смоленской области от 25 января 2013 года № 94-р/адм утвержден план мероприятий по оздоровлению государственных финансов Смоленской области на 2013-2015 годы (далее - План мероприятий по оздоровлению государственных финансов), распоряжением администрации Смоленской области от 25 января 2013 года № 95-р/адм утвержден план мероприятий по сокращению государственного долга Смоленской области на 2013-2015 годы.

План мероприятий по сокращению государственного долга Смоленской области на 2013-2015 годы был принят в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 1325 «О дополнительных условиях и порядке проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» и заключенного администрацией Смоленской области с Министерством финансов Российской Федерации дополнительного соглашения № 3 к Соглашению от 13 декабря 2010 года № 01-01-06/06-514 о предоставлении бюджету Смоленской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Смоленской области.

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ нормативно-правовой и методической базы формирования и управления государственным долгом Смоленской области и использования заемных средств областного бюджета в 2010-2013 годах показал, что в Смоленской области разработаны и утверждены нормативные и правовые документы, обеспечивающие регулирование осуществления государственных заимствований, предоставления государственных гарантий и других вопросов управления государственным долгом с учетом требований Бюджетного кодекса, федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов Министерства финансов Российской Федерации.

Следует отметить, что основные направления долговой политики Смоленской области разрабатываются как раздел «Основные направления бюджетной и налоговой политики Смоленской области», причем излагаются довольно кратко. Между тем в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, указано, что основные направления государственной долговой политики субъекта Рос-

сийской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня. В указанной Программе предложено закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта Российской Федерации на период не менее трехлетнего бюджетного цикла, о представлении этого документа в законодательный орган одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период, а также о его соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

1.2. Реализация положений федерального и регионального законодательства при принятии в Смоленской области решений в проверяемой сфере

Решения о привлечении заемных средств в 2010-2013 годах принимались в соответствии с Бюджетным кодексом, Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Согласно статье 106 Бюджетного кодекса предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Данные о фактических объемах заимствований Смоленской области и объемах средств областного бюджета, направляемых в текущем году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств (статья 106 Бюджетного кодекса), представлены в таблице:

	(млн. руб.)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Объем заимствований области	8762,6	17296,2	22326,6	9970,0
Объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств	8802,3	15740,0	20467,9	13779,7
Отношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, %	99,55	109,89	109,08	72,35

Данные таблицы показывают, что в нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса превышение объема заимствований Смоленской области к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств областного бюджета, наблюдалось в 2011 году на 9,89 %, в 2012 году - на 9,08 % и составило в 2011 году 1556,2 млн. рублей, в 2012 году - 1858,7 млн. рублей.

В соответствии со статьей 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные о фактических объемах дефицита бюджета Смоленской области и объемах доходов без учета объема безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	(млн. руб.)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	13458,7	16713,3	19977,3	14686,9
Дефицит бюджета	2968,9	2776,3	1327,7	3519,6
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений (статья 92.1 Бюджетного кодекса), %	22,1	16,6	6,6	23,96

В 2010-2011 годах и за 9 месяцев 2013 года отношение дефицита областного бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило 22,1 %, 16,6 % и 23,96 %, соответственно, однако согласно Бюджетному кодексу и Методике проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов, утвержденной приказом Минфина России от 26 июля 2013 года № 75н, данное превышение является допустимым, так как с учетом уменьшения остатков средств на счетах по учету средств бюджета, положительной разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами, а также поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале отношение дефицита областного бюджета к годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило в 2010 году 2,99 %, в 2011 году - 13,96 %, в 2012 году - 6,6 % и за 9 месяцев 2013 года - (-)8,21 процента.

Согласно статье 107 Бюджетного кодекса 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.

Данные об объемах государственного долга и объемах доходов бюджета Смоленской области без учета объемов безвозмездных поступлений в 2010-2012 годах приведены в таблице:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доходы без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	13458,6	16713,3	19977,3
Предельный объем государственного долга	7256,5	11749,1	15018,2
Отношение предельного объема государственного долга области к общему годовому объему доходов без учета безвозмездных поступлений, %	53,9	70,3	75,2

Таким образом, несмотря на то, что объем государственного долга не превысил в проверяемом периоде объем доходов Смоленской области без учета безвозмездных поступлений, имеет место тенденция роста указанно-

го показателя (с 53,9 % в 2010 году до 75,2 % в 2012 году) и достижения критического значения.

Кроме того, следует отметить опережающие темпы прироста объема государственного долга Смоленской области над темпами прироста объемов собственных доходов. Так, объем доходов Смоленской области без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений за 2011 год по сравнению с аналогичным показателем 2010 года вырос на 24,2 %, за 2012 год по сравнению с 2011 годом - на 19,5 %. В то же время темпы прироста объемов государственного долга за данный период составили 61,9 % и 27,8 %, соответственно.

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.

Данные о фактических расходах на обслуживание государственного долга Смоленской области и объемах расходов бюджета Смоленской области, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, приведены в таблице:

	(млн. руб.)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Расходы областного бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета	22232,1	28137,5	31558,6	22781,8
Фактические расходы на обслуживание госдолга области	140,5	205,3	496,4	427,8
Отношение расходов на обслуживание госдолга к общему объему расходов без учета субвенций, %	0,63	0,73	1,57	1,88

Данные таблицы свидетельствуют о соблюдении норматива, установленного статьей 111 Бюджетного кодекса, вместе с тем следует отметить рост отношения расходов на обслуживание госдолга Смоленской области к общему объему расходов областного бюджета без учета субвенций в 2,5 раза в 2012 году и почти в 3 раза - за 9 месяцев 2013 года по сравнению с 2010 годом.

1.3. Степень участия соответствующих уполномоченных отраслевых и функциональных органов исполнительной власти Смоленской области в разработке и реализации долговой политики региона

Смоленская областная Дума в соответствии с бюджетным законодательством ежегодно утверждала областным законом об областном бюджете на 2010 и 2011 годы, а с 2012 года законом об областном бюджете на трехлетний период, верхний предел областного государственного внутреннего долга, программу государственных внутренних заимство-

ваний Смоленской области и программу государственных гарантий Смоленской области.

Проведение долговой политики в проверенном периоде осуществлялось в соответствии с основными направлениями бюджетной и налоговой политики области, которые одновременно представлялись администрацией Смоленской области в Смоленскую областную Думу в составе документов к проекту областного закона об областном бюджете.

В соответствии с законом Смоленской области от 27 февраля 2002 года № 22-з «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Смоленской области» администрация Смоленской области осуществляет государственные внутренние заимствования Смоленской области, выступает эмитентом государственных ценных бумаг Смоленской области.

Предоставление государственных гарантий Смоленской области в качестве поддержки инвестиционной деятельности на территории Смоленской области производится путем проведения конкурсов на предоставление государственных гарантий Смоленской области за счет средств областного бюджета в соответствии с постановлением администрации Смоленской области от 31 декабря 2009 года № 836 «Об утверждении Порядка проведения конкурсов на предоставление бюджетных инвестиций за счет средств областного бюджета и конкурсов на предоставление государственных гарантий Смоленской области за счет средств областного бюджета».

1.4. Наличие и эффективность внутреннего мониторинга и контроля управления государственным долгом Смоленской области

Только, начиная с 2013 года, в соответствии с Планом мероприятий по сокращению государственного долга Смоленской области на 2013-2015 годы, утвержденным распоряжением администрации Смоленской области от 25 января 2013 года № 95-р/адм, предусмотрено проведение департаментом бюджета и финансов Смоленской области мониторинга состояния и структуры государственного долга области посредством:

- мониторинга состояния и структуры государственного долга Смоленской области, ежемесячного представления информации о государственном и муниципальном долге в Минфин России;

- мониторинга поступлений доходов, прогнозов расходов по заявкам главных распорядителей бюджетных средств и ежегодного анализа долговой нагрузки на областной бюджет, что позволило рассчитать даты потребности заимствований или осуществить досрочное их погашение в течение года, не допускать наступления «пиковых платежей»;

- финансирования плановых бюджетных мероприятий за счет временно свободных остатков средств бюджета, что позволило отодвинуть сроки за-

имствований в кредитных организациях на более поздние периоды и снизить расходы на обслуживание государственного долга.

Департаментом бюджета и финансов Смоленской области был утвержден приказ от 22 сентября 2011 года № 124 «Об утверждении порядка перечисления остатков средств областных государственных бюджетных и областных государственных автономных учреждений с соответствующего счета департамента финансов, открытого в подразделении расчетной сети Центрального банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами областных государственных бюджетных и областных государственных автономных учреждений, в областной бюджет, а также их возврата на указанный счет»;

- мониторинга конъюнктуры на рынке кредитных заимствований, своевременного проведения аукционных процедур по выбору кредитной организации на установление лимита кредитования с целью перекредитования по более низким процентным ставкам путем объявления новых аукционов;

- проведения работы с кредитными организациями по снижению процентных ставок по уже заключенным государственным контрактам при улучшении ситуации на финансовом рынке;

- замещения краткосрочных банковских кредитов долгосрочными заимствованиями (облигационными займами и долгосрочными банковскими кредитами): в 2013 году областным бюджетом привлекались среднесрочные банковские кредиты на срок до 3 лет, а также зарегистрированы Условия эмиссии и обращения государственных облигаций Смоленской области 2013 года в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга (регистрационный номер SML-001/00600);

- реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным в 2010-2013 годах, с целью равномерного распределения долговой нагрузки.

В целях минимизации расходов на обслуживание государственного долга в 2012 году проводилась реструктуризация обязательств по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета, путем переноса сроков погашения задолженности по бюджетным кредитам для частичного покрытия дефицита областного бюджета на 2013 год и рассрочки погашения суммы основного долга по бюджетному кредиту для частичного покрытия дефицита областного бюджета в целях ликвидации последствий засухи до 2032 года. В результате областным бюджетом не привлекались ранее запланированные банковские кредиты на общую сумму 493,1 млн. рублей, которые являются более дорогостоящими заемными средствами,

что привело в 2012 и 2013 годах к сокращению расходов на обслуживание государственного долга.

Следует иметь в виду, что в 2014 году условия оперативного управления средствами на едином счете областного бюджета существенно изменились. В соответствии с пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ) не использованные в текущем финансовом году межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, полностью подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были предоставлены.

При этом Бюджетным кодексом предусмотрено, что предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации должно осуществляться на срок, не превышающий 30 дней, при условии их возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года (пункт 2 статьи 93.6). Кроме того, статьей 12 (часть 5) Федерального закона от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» установлена плата за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 1/4 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита.

В связи с этим от администрации Смоленской области потребуются использование новых подходов в целях покрытия возможных кассовых разрывов при исполнении областного бюджета.

1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Смоленской областью

Для целей настоящего аудита эффективности применялись «Критерии и показатели оценки эффективности долговой политики, проводимой Смоленской областью, и анализа ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона», являющиеся приложением № 1 к программе контрольного мероприятия, утвержденной Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 6 декабря 2013 года № 50К (941)).

В соответствии с указанным документом эффективность долговой политики, проводившейся Смоленской областью в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, оценена по трем критериям: уровень долговой нагрузки и платежеспособности Смоленской области (критерий 1); качество управления структурой государственного долга Смоленской области (критерий 2); открытость сведений о состоянии государственного долга Смоленской области (критерий 3). Расчеты показателей и критериев оценки эффективности

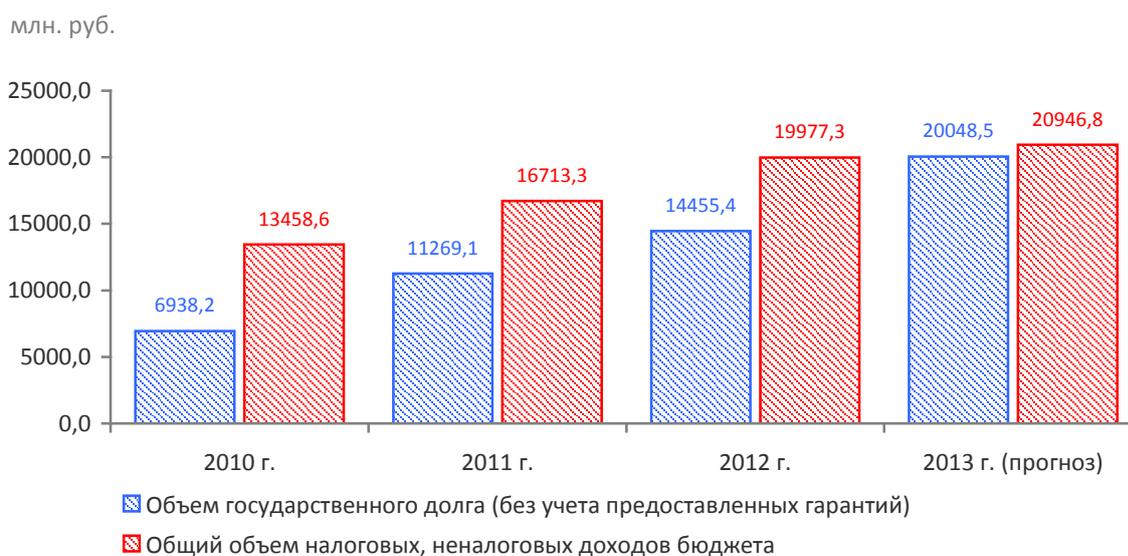
долговой политики Смоленской области содержатся в приложении 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Критерий 1. Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Смоленской области

Как следует из методики оценки по настоящему аудиту эффективности, уровень долговой нагрузки и платежеспособности Смоленской области включает результаты реализуемой долговой политики по 6 показателям.

Показатель 1.1 «Коэффициент долговой нагрузки бюджета Смоленской области (без учета предоставленных гарантий)», оценивающий платежеспособность администрации Смоленской области и характеризующий экономически безопасный уровень долга как удельный вес долга (без учета предоставленных гарантий) в налоговых и неналоговых доходах бюджета, составляет в 2010 году 51,6 %, в 2011 году - 67,4 %, в 2012 году - 72,3 %, в 2013 году (прогноз) - 95,71 процента.

Динамика объемов государственного долга (без учета предоставленных гарантий) и налоговых и неналоговых доходов бюджета Смоленской области за 2010-2013 годы представлена на диаграмме:

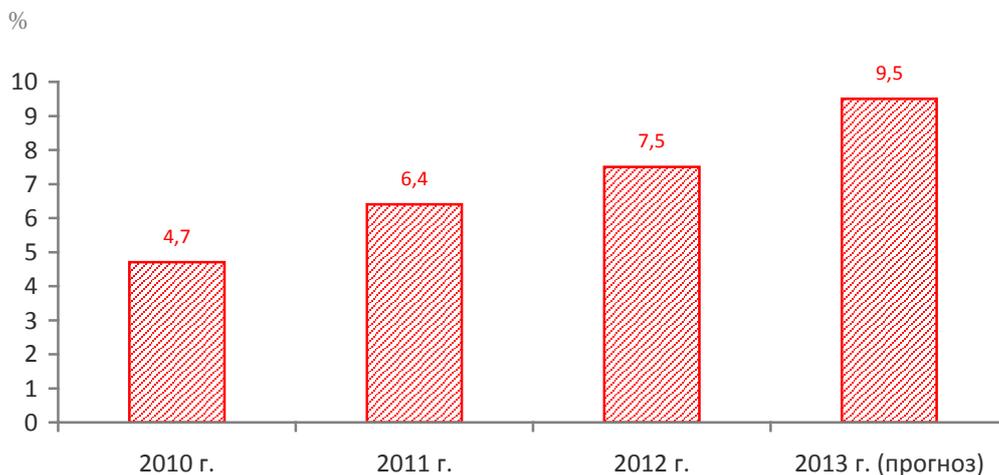


Государственный долг Смоленской области в 2012 году по сравнению с 2010 годом вырос в 2,08 раза, в то время как объем налоговых и неналоговых доходов Смоленской области за аналогичный период вырос на 48,4 процента.

Показатель 1.2 «Коэффициент долговой нагрузки Смоленской области», отражающий величину долговой нагрузки на экономику региона (отношение объема государственного долга к ВРП региона), составляет: в 2010 году - 4,7 %, в 2011 году - 6,4 %, в 2012 году - 7,5 %. Показатель характеризуется в 2010-2012 годах увеличением долговой нагрузки на экономику региона, а также увеличением государственного долга Смоленской области темпами, опережающими экономический рост региона (ВРП).

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Валовый региональный продукт, млн. руб.	154681,1	183201,3	199083,6	215315,2
Темп прироста, %	-	18,4	8,7	8,2
Объем государственного долга, млн. руб.	7256,5	11749,1	15018,2	20379,5
Темп прироста, %	-	61,9	27,8	35,7
Коэффициент долговой нагрузки, %	4,7	6,4	7,5	9,5

Коэффициент долговой нагрузки области представлен на диаграмме:

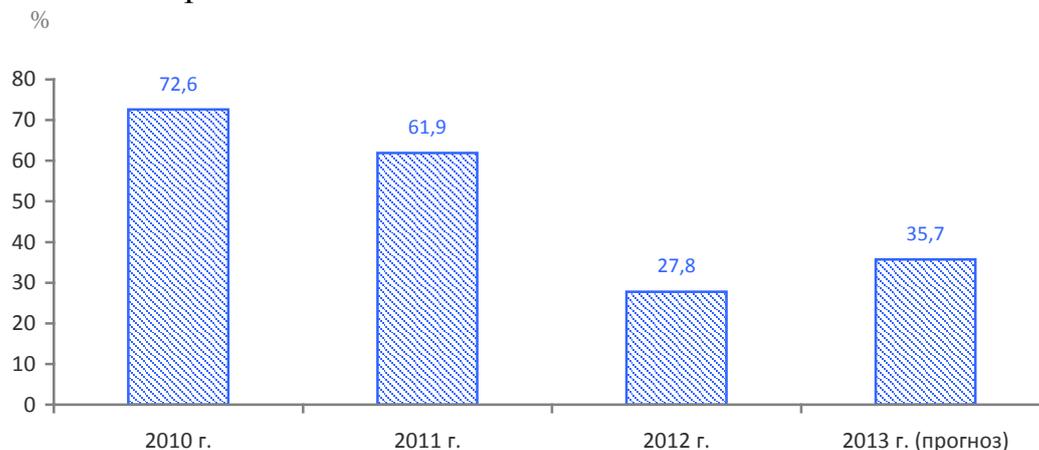


Показатель 1.3 «Коэффициент изменения долговой нагрузки Смоленской области» отражает темпы прироста государственного долга Смоленской области, показывает динамику изменения долговой нагрузки: в 2010 году - 72,6 %, в 2011 году - 61,9 %, в 2012 году - 27,8 процента.

В 2013 году отмечено увеличение темпов прироста государственного долга Смоленской области по сравнению с 2012 годом.

	Объем госдолга, млн. руб.	Темп прироста, %
На 1 января 2010 г.	4205,40	
На 1 января 2011 г.	7256,48	72,6
На 1 января 2012 г.	11749,14	61,9
На 1 января 2013 г.	15018,16	27,8
На 1 января 2014 г.	20379,5	35,7

Коэффициент изменения долговой нагрузки Смоленской области представлен на диаграмме:



Таким образом, в 2010-2012 годах динамика оценивается как тенденция к снижению темпов прироста государственного долга Смоленской области, а в 2013 году - к увеличению.

Показатель 1.4 «Отношение дефицита бюджета Смоленской области к валовому региональному продукту» характеризуется в 2010 году показателем равным 1,92 %, в 2011 году - 1,52 %, в 2012 году - 0,67 %. Вместе с тем в 2011-2012 годах при темпах прироста валового регионального продукта 18,4 % и 8,7 % наблюдалась тенденция снижения дефицита областного бюджета на (-)6,5 % и (-)52,2 %, соответственно.

(млн. руб.)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Дефицит бюджета	2968,91	2776,29	1327,63	6887,1
ВРП	154681,1	183201,3	199083,6	215315,2
Отношение дефицита бюджета к ВРП, %	1,92	1,52	0,67	3,2

Показатель 1.5 «Отношение суммы расходов на обслуживание государственного долга Смоленской области к валовому региональному продукту» составил в 2010 году 0,09 %, в 2011 году - 0,11 %, в 2012 году - 0,25 %, в 2013 году - 0,33 процента.

(млн. руб.)

	Расходы на обслуживание государственного долга	ВРП	Коэффициент, %
2009 г.	150,31	125348,90	0,12
2010 г.	140,55	154681,10	0,09
2011 г.	205,29	183201,30	0,11
2012 г.	496,36	199083,60	0,25
2013 г.	718,22	215315,20	0,33

Рост расходов на обслуживание государственного долга связан с ростом объемов государственного долга в 4,8 раза (с 4205,4 млн. рублей по состоянию на 1 января 2011 года до 20379,55 млн. рублей по состоянию на 1 января 2014 года), ростом процентных ставок по кредитам кредитных организаций с 7,2 % в 2010 году до 8,26 % в 2012 году.

В проверяемом периоде наибольшее значение указанного коэффициента имело место в 2013 году - 0,33 процента.

Показатель 1.6 «Коэффициент общей платежеспособности Смоленской области» отражает способность администрации Смоленской области к самостоятельному (без учета субвенций) выполнению своих первоочередных и социально значимых расходных обязательств за счет бюджетных доходов Смоленской области.

Проверкой установлено, что общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Смоленской области покрывает первоочередные и социально значимые расходы Смоленской области в 2010 году на 72 %, в 2011 году - на 75 %, в 2012 году - на 77 %. Данные представлены в таблице:

(млн. руб.)

	Общий годовой объем доходов	Первоочередные расходы	Социально значимые расходы	Коэффициент, %
2010 г.	13458,6	3463,1	15267,3	72
2011 г.	16713,3	4183,5	18038,6	75
2012 г.	19977,2	3489,5	22572,5	77
2013 г.	20946,8	1723,5	28357,2	70

В рамках настоящего аудита эффективности к первоочередным расходам отнесены расходы по КОСГУ 212, 221, 222, 224, 225, 226, 230, 290, 340, а к социально значимым расходам отнесены расходы по КОСГУ 211, 213, 223, 241, 251, 260.

За период 2010-2012 годов уровень достаточности налоговых и неналоговых доходов Смоленской области для покрытия первоочередных и социально значимых расходов имеет тенденцию к росту, а в 2013 году - снизился до 70 процентов.

По критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Смоленской области» оценка осуществлялась по 12 показателям.

(млн. руб.)

	На 01.01.2010 г.	На 01.01.2011 г.	На 01.01.2012 г.	На 01.01.2013 г.	На 01.10.2013 г.	На 01.01.2014 г.
Государственный долг Смоленской области, всего	4205,4	7256,5	11749,1	15018,2	14560,3	20379,5
в том числе кредиты, полученные Смоленской областью от кредитных организаций (краткосрочные заимствования)	1695,0	2670,0	6560,0	9800,0	6570,0	6299,0
% от общего объема госдолга (показатель 2.1 - коэффициент банковского кредитования)	40,3	36,8	55,8	65,3	45,1	30,91
Объем краткосрочных заимствований	1695,0	2670,0	6560,0	9800,0	4500,0	0,00
% от общего объема госдолга (показатель 2.2 - коэффициент краткосрочных государственных заимствований)	40,3	36,8	55,8	65,3	30,9	0,00
Объем долгосрочных и (или) среднесрочных заимствований	2160,3	4268,2	4709,1	4655,4	9665,4	17048,5
% от общего объема госдолга (показатель 2.3 - коэффициент долгосрочных и (или) среднесрочных заимствований)	51,4	58,8	40,1	31,0	66,4	83,7
Бюджетные кредиты из федерального бюджета в бюджет Смоленской области (долгосрочные заимствования)	2315,0	4268,2	4709,1	4655,4	7595,4	10749,5
% от общего объема госдолга (показатель 2.4 - коэффициент бюджетного кредитования)	55,1	58,8	40,1	31,0	52,2	52,7
Государственные гарантии Смоленской области	195,4	318,2	480,0	562,7	394,9	331,0
% от общего объема госдолга (показатель 2.5 - коэффициент банковского гарантирования)	4,6	4,4	4,1	3,7	2,7	1,62
% государственного гарантирования субъекта (показатель 2.6)	4,6	4,4	4,1	3,8	2,7	1,6
Государственные ценные бумаги Смоленской области	0	0	0	0	0	3000,0
% от общего объема госдолга (показатель 2.7 - коэффициент ценных бумаг)	0	0	0	0	0	14,7
Средняя ставка по долговому портфелю (показатель 2.8), %	8,1	5,41	4,62	5,42	5,69	5,69
Средняя ставка по рыночным долговым обязательствам (показатель 2.9), %		8,55	6,95	8,26	8,28	8,28

	На 01.01.2010 г.	На 01.01.2011 г.	На 01.01.2012 г.	На 01.01.2013 г.	На 01.10.2013 г.	На 01.01.2014 г.
Средняя ставка по бюджетным кредитам, %		1,94-2,75	2,75	4,125	2,72	2,72
Коэффициент экономической приоритетности гарантий Смоленской области (показатель 2.10)	4,6	4,4	4,1	3,8	2,7	1,6
Коэффициент социальных гарантий Смоленской области (показатель 2.11)	4,6	4,4	4,1	3,8	2,7	1,6
Коэффициент инвестиционности заимствований Смоленской области (объем краткосрочных заимствований к объему долгосрочных) (показатель 2.12)		0,63	1,39	2,11	0,46	

Государственный долг Смоленской области вырос по состоянию на 1 января 2013 года по сравнению с 1 января 2010 года в 3,6 раза. По состоянию на 1 января 2014 года по сравнению с 1 января 2013 года объем госдолга увеличился на 35,7 процента.

Структура государственного долга Смоленской области по видам долговых обязательств за период 2010-2013 годы существенно изменилась.

Увеличилось привлечение бюджетных кредитов из федерального бюджета. Так, по состоянию на 1 января 2013 года по сравнению с 1 января 2010 года объем бюджетных кредитов вырос в 2 раза, а за 2013 год (на 1 января 2014 года по сравнению с 1 января 2013 года) - в 2,3 раза.

Увеличилось привлечение кредитов от кредитных организаций: на 1 января 2013 года по сравнению с 1 января 2010 года в 5,78 раза. Однако в 2013 году уменьшение привлечения кредитов от кредитных организаций составило 35,7 процента.

В IV квартале 2013 года администрация Смоленской области впервые осуществила эмиссию ценных бумаг в виде облигаций Смоленской области на предъявителя с фиксированным купонным доходом по первому купону в размере 8,9 % годовых, амортизацией долга и сроком размещения 5 лет. Объем эмиссии составил 3000,0 млн. рублей.

Проведенный анализ государственного долга Смоленской области в разрезе привлеченных и погашенных заимствований показал следующее:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
(млн. руб.)				
Объем привлеченных заимствований				
Бюджетные кредиты, привлеченные в областной бюджет из федерального бюджета	2032,6	1336,2	1286,60	3000,0
Кредиты, полученные от кредитных организаций	6730,0	15960,0	21040,0	6970,0
Итого	8762,6	17296,2	22326,6	9970,0
Объем погашенных заимствований				
Бюджетные кредиты, привлеченные в областной бюджет из федерального бюджета	78,4	893,7	1340,3	60,0
Кредиты, полученные от кредитных организаций	5755,0	12070,0	17800,0	10200,0
Итого	5833,4	12963,7	19140,3	10260,0

Долговые обязательства Смоленской области в виде бюджетных кредитов

Бюджетные кредиты из федерального бюджета привлекались в 2009-2011 годах на строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения); на покрытие дефицита бюджета Смоленской области.

В 2012-2013 годах бюджетные кредиты привлекались на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений Смоленской области и покрытие дефицита бюджета Смоленской области.

Процентная ставка по привлеченным бюджетным кредитам находилась в 2010 году в пределах от 1,94 % до 2,75 %, в 2011 году - 2,75 %, в 2012 году - 4,125 процента.

За проверяемый период нарушений сроков исполнения обязательств по бюджетным кредитам не допускалось.

Долговые обязательства Смоленской области по кредитам, полученным от кредитных организаций

Привлечение кредитов от кредитных организаций осуществлялось на покрытие дефицита бюджета Смоленской области и погашение ранее привлеченных банковских кредитов. Данные об объемах, процентных ставках кредитов, полученных от кредитных организаций, приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
ОАО «Сбербанк России»	2380,0	9600,0	15850,0	6970,0
годовые процентные ставки, %	7,2-12,0	5,95-8,5	5,94-10,6	8,83
ОАО Банк ВТБ	2050,0	6100,0	5190,0	
годовые процентные ставки, %	7,25-9,6	7,24	5,95-9,04	
ОАО «Балтийский Банк»	800,0			
годовые процентные ставки, %	7,2-9,5			
ОАО Банк «Россия»	700,0			
годовые процентные ставки, %	8			
ОАО «Северный морской путь»		260,0		
годовые процентные ставки, %		9,6		
ОАО «Росбанк»	200,0			
годовые процентные ставки, %	7,2			
ОАО «Всероссийский банк развития регионов»	600,0			
годовые процентные ставки, %	7,24-7,28			
Итого	6730,0	15960,0	21040,0	6970,0

В 2010 году объемы привлечения Смоленской областью заемных средств и погашения основной суммы долга по кредитам кредитных организаций составили 6730,3 млн. рублей и 5755,0 млн. рублей, соответственно. В 2010 году с целью замены дорогостоящих кредитов на более дешевые было осуществлено досрочное погашение кредитов, привлеченных в 2010 году на общую сумму 3460,0 млн. рублей в следующих кредитных организациях:

- ОАО «Балтийский Банк» на сумму 400,0 млн. рублей (с процентными ставками 9,5 % и 8 % годовых);

- ОАО Банк «Россия» на сумму 630,00 млн. рублей (с процентной ставкой 8,5 % годовых);
- ОАО «Сбербанк России» на сумму 1580,0 млн. рублей (с процентными ставками 9,2 % и 7,5 % годовых);
- ОАО Банк ВТБ на сумму 850,0 млн. рублей (с процентными ставками 9,6 % и 7,5 % годовых).

Досрочное погашение осуществлялось с целью замены дорогостоящих кредитов, привлеченных в начале 2010 года у ОАО «Сбербанк России» под ставки от 8,5 % до 12 % годовых на более дешевые кредиты (по ставке 7,2-7,5 % годовых), привлеченные во II полугодии 2010 года.

Во II полугодии 2010 года новые кредитные линии были открыты ОАО «Сбербанк России» на сумму 1300,0 млн. рублей сроком на 365 дней с процентной ставкой 7,2-7,5 % годовых; ОАО Банк ВТБ - на сумму 800,0 млн. рублей сроком на 365 дней с процентной ставкой 7,25-7,28 % годовых; ОАО «Балтийский Банк» - на сумму 800,0 млн. рублей сроком на 365 дней с процентной ставкой 7,28 % годовых; ОАО «АБ «Росбанк»» - на сумму 200,0 млн. рублей сроком на 365 дней с процентной ставкой 7,2 %; ОАО «ВБРР» - на сумму 600,0 млн. рублей на срок 365 дней с процентной ставкой 7,24-7,28 % годовых. Общая сумма привлеченных во II полугодии 2010 года средств составила 3700,0 млн. рублей, из них на покрытие кассового разрыва 600,0 млн. рублей под 7,20-7,24 % годовых.

Общий объем привлеченных в 2011 году кредитов банков составлял 15960,0 млн. рублей, погашенных - 12070,0 млн. рублей. Максимальная процентная ставка привлеченных банковских кредитов составила в 2011 году 8,5 % годовых (ОАО «Сбербанк России»), минимальная - 5,9475 % годовых (ОАО «Сбербанк России»).

По состоянию на 31 декабря 2011 года задолженность по кредитам, полученным от кредитных организаций, составляла 6560,0 млн. рублей.

В 2011 году осуществлено досрочное погашение кредитов, полученных в 2010 году в следующих кредитных организациях:

- ОАО «Балтийский Банк» - на сумму 400,0 млн. рублей (с процентной ставкой 7,28 % годовых);
- ОАО «Росбанк» - на сумму 200,0 млн. рублей (с процентной ставкой 7,2 % годовых);
- ОАО «АБ «Россия» - на сумму 450,0 млн. рублей (с процентной ставкой 8,5 % годовых);
- ОАО Банк ВТБ - на сумму 1200,0 млн. рублей (с процентной ставкой 7,25 % годовых);
- ОАО «Сбербанк России» - на сумму 800,0 млн. рублей (с процентной ставкой 7,2-7,28 % годовых).

Досрочное погашение осуществлено в связи с заключенными в феврале 2011 года государственными контрактами на привлечение кредитных ресурсов по более низким ставкам (6,64-7 % годовых).

Общий объем привлеченных в 2012 году кредитов банков составлял 20040,0 млн. рублей, погашенных - 17800,0 млн. рублей.

По состоянию на 31 декабря 2012 года задолженность по банковским кредитам составляла 9800,0 млн. рублей.

Максимальная процентная ставка привлеченных банковских кредитов составила в 2012 году 10,6 % годовых (ОАО «Сбербанк России»), минимальная - 5,94 % годовых (ОАО «Сбербанк России»).

В 2012 году осуществлено досрочное погашение кредитов, полученных в 2012 году в ОАО «Сбербанк России», в сумме 6820,0 млн. рублей (с процентной ставкой 9,9325-10,6 % годовых).

Во II квартале 2012 года были проведены аукционы, по результатам которых были заключены государственные контракты на общую сумму 4490,0 млн. рублей по ставкам 9,36-8,15 % годовых.

По состоянию на 1 октября 2013 года по 24 государственным контрактам было осуществлено привлечение заемных средств на общую сумму 6970,0 млн. рублей, из них 2070,0 млн. рублей - на срок до 3 лет с процентной ставкой 8,83 % годовых.

Долговые обязательства Смоленской области по предоставленным государственным гарантиям

Государственные гарантии Смоленской области предоставлялись с учетом требований Бюджетного кодекса, закона Смоленской области от 29 ноября 2007 года № 124-з «Об отдельных вопросах предоставления государственных гарантий Смоленской области», постановления администрации Смоленской области от 21 марта 2008 года № 180 «Об утверждении перечня документов, представляемых принципалом в администрацию Смоленской области».

Так как государственные гарантии Смоленской области в 2010-2012 годах предоставлялись без права регрессного требования, заключение о финансовом состоянии принципала при решении вопроса о предоставлении государственной гарантии не учитывалось (в соответствии с частью 1 статьи 115.2 Бюджетного кодекса).

Предоставление государственных гарантий в следующих объемах:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Закон об областном бюджете	358,0	300,0	300,0
Закон об исполнении областного бюджета	358,0	300,0	300,0

Объем фактически предоставленных гарантий за 2010-2012 годы соответствует 100 % от объема, определенного программой государственных гарантий Смоленской области на 2010-2012 годы. В 2013 году государственные гарантии не планировались и не предоставлялись.

Государственные гарантии Смоленской области предоставлялись в 2010-2012 годах ежегодно сроком на 3 года по обязательствам ООО «Смоленская

теплоэнергетическая компания «Смоленскрегионтеплоэнерго» в 2010 году на сумму 358,0 млн. рублей, в 2011 году - 300,0 млн. рублей, в 2012 году - 300,0 млн. рублей. Государственные гарантии данной организации представлялись под инвестиционные и социально значимые проекты в соответствии с Программами государственных гарантий Смоленской области. Данная организация является ресурсоснабжающей организацией, уставный капитал которой на 96,02 % принадлежит областному ГУЭПП «Смоленскоблкоммунэнерго».

Объем бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий Смоленской области по возможным гарантийным случаям в 2010-2012 годы не планировался.

Критерий 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга субъекта Российской Федерации» отражает наличие ежегодной публикации информации об объеме, структуре долга, сроках погашения, процентных ставках и стоимости обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации.

Проверка показала, что на официальном сайте департамента бюджета и финансов Смоленской области представлена следующая информация:

- законы о бюджете Смоленской области;
- законы об исполнении бюджета Смоленской области;
- объем и структура государственного долга Смоленской области за 2009-2013 годы.

Следует отметить, что информация о процентных ставках по привлеченным долговым обязательствам (бюджетные кредиты и кредиты, полученные от кредитных организаций) и сроках их погашения за проверяемый период на вышеуказанном сайте не была размещена.

Оценка уровней эффективности долговой политики

Полученные по итогам аудита оценки уровня эффективности долговой политики Смоленской области представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Смоленской области»	высокий	средний	средний	низкий
Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Смоленской области»	средний	средний	низкий	средний
Критерий 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга Смоленской области»	средний	средний	средний	средний

Оценка «средний уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Смоленской области» за 2011-2012 годы явилась результатом увеличения в указанных годах по сравнению с предыдущим годом значений коэффициента долговой нагрузки бюджета Смоленской области (отношения объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов) с 67,4 % до 72,3 % и коэффициента долговой на-

грузки Смоленской области (отношение государственного долга к ВРП региона) - с 6,4 % до 7,5 процента.

Оценка «низкий уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Смоленской области» в 2013 году явилась результатом значительного увеличения коэффициента долговой нагрузки бюджета Смоленской области (отношения объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов) с 72,3 % в 2012 году до 95,71 % в 2013 году, коэффициента изменения долговой нагрузки Смоленской области (темпов прироста государственного долга) с 27,8 % в 2012 году до 35,7 % в 2013 году, а также значения коэффициента долговой нагрузки Смоленской области (отношение объема госдолга к ВРП региона) с 7,54 % в 2012 году до 9,46 % в 2013 году.

Оценка «низкий уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга субъекта Российской Федерации» явилась следствием имевших место в 2012 году по сравнению с предыдущим годом увеличения значений коэффициентов банковского кредитования и краткосрочных государственных заимствований с 55,8 % до 65,3 %, роста средней ставки по рыночным долговым обязательствам с 6,95 % до 8,26 процента.

Оценка «средний уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Смоленской области» в 2013 году явилась следствием пересмотра Смоленской областью структуры заимствований. Размер привлечения банковских кредитов сократился в пользу долгосрочных бюджетных кредитов, о чем свидетельствуют снижение размера коэффициента банковского кредитования с 65,3 % в 2012 году до 30,91 % в 2013 году и увеличение значений коэффициентов долгосрочных государственных заимствований с 31 % в 2012 году до 83,7 % в 2013 году и коэффициента бюджетного кредитования с 31 % в 2012 году до 52,7 % в 2013 году.

1.6. Кредитные рейтинги Смоленской области

В 2010 году Консорциум «Эксперт РА - АК&М» присвоил Смоленской области рейтинг кредитоспособности по национальной шкале «А» со стабильными перспективами, что означает, что Смоленская область в 2010 году относилась к категории заемщиков, имеющих высокий уровень надежности с низким риском несвоевременного выполнения обязательств.

В 2012 году Международным рейтинговым агентством Fitch Ratings были присвоены долгосрочные рейтинги в иностранной и национальной валюте «В+», а также краткосрочный рейтинг в иностранной валюте «В» и долгосрочный рейтинг по национальной шкале «А-(rus)». Прогноз по долгосрочным рейтингам - «стабильный».

Цель 2. Анализ и оценка влияния долговой политики субъекта Российской Федерации на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона

2.1. Оценка влияния региональной долговой политики на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития Смоленской области

Исполнение бюджета Смоленской области за 2010-2012 годы и 9 месяцев 2013 года в части доходов, расходов и дефицита бюджета отражено в таблице:

(млн. руб.)

	Уточненные назначения законов о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточненным назначениям законов о бюджете
2010 г.			
Доходы областного бюджета	21448,2	21657,3	100,9
в том числе:			
налоговые и неналоговые доходы	13277,2	13458,6	101,4
безвозмездные поступления	8171,0	8198,7	100,3
Расходы областного бюджета	25697,7	24626,2	95,8
Дефицит областного бюджета	4249,5	2968,9	69,7
2011 г.			
Доходы областного бюджета	28386,7	27526,3	96,9
в том числе:			
налоговые и неналоговые доходы	17567,3	16713,3	95,14
безвозмездные поступления	10819,4	10813,0	99,9
Расходы областного бюджета	32093,9	30302,6	94,4
Дефицит областного бюджета	3707,2	2776,3	74,9
2012 г.			
Доходы областного бюджета	32578,5	32092,8	98,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые доходы	20480,0	19977,3	97,5
безвозмездные поступления	12098,5	12115,5	100,1
Расходы областного бюджета	36958,9	33420,4	90,4
Дефицит областного бюджета	4380,4	1327,6	30,3
9 мес. 2013 г.			
Доходы областного бюджета	30830,8	20565,1	66,7
в том числе:			
налоговые и неналоговые доходы	23863,4	14686,9	61,5
безвозмездные поступления	6967,4	5878,2	84,4
Расходы областного бюджета	37871,6	24084,8	63,6
Дефицит областного бюджета	7040,8	3519,7	49,9

Доходы областного бюджета выросли с 21657,3 млн. рублей в 2010 году до 32092,8 млн. рублей в 2012 году, или на 48,2 %, в том числе налоговые и неналоговые доходы - с 13458,1 млн. рублей в 2010 году до 19977,3 млн. рублей в 2012 году, или на 48,4 %. Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов в проверяемом периоде составила около 40 %: в 2010 году - 37,9 %, в 2011 году - 39,3 %, в 2012 году - 37,8 %, и за 9 месяцев 2013 года - 28,6 процента.

Вместе с тем следует отметить, что в 2013 году имело место снижение поступлений налога на прибыль организаций.

Снижение поступления налога на прибыль организаций обусловлено, в том числе, снижением поступлений от консолидированных групп нало-

гоплательщиков (далее - КГН) в связи с введением института консолидированного налогоплательщика с 1 января 2012 года.

За январь-сентябрь 2013 года объем поступлений в региональный бюджет налога на прибыль от КГН сократился по сравнению с соответствующим периодом 2012 года в 3,7 раза (на 1400,6 млн. рублей) по следующим налогоплательщикам: ОАО «АК «Транснефть», ОАО «Газпром», ОАО «Российский концерн по производству электрической и тепловой энергии на атомных станциях».

Расходы областного бюджета выросли с 24626,2 млн. рублей в 2010 году до 33420,4 млн. рублей в 2012 году, или на 35,7 процента.

Дефицит бюджета Смоленской области снизился с 2986,9 млн. рублей в 2010 году до 1327,6 млн. рублей в 2012 году, или на 55,3 %. Снижение обусловлено следующими факторами: бюджетные назначения по доходам бюджета Смоленской области в 2012 году исполнены на 98,5 %, в то время как расходы бюджета Смоленской области исполнены на 90,4 процента.

Одновременно следует отметить, что за 9 месяцев 2013 года дефицит бюджета составил уже 3519,7 млн. рублей, при этом план по доходам за 9 месяцев 2013 года исполнен на 66,7 % от годовых плановых показателей, исполнение бюджета по расходам составило лишь 63,6 % от годового плана.

Анализ реализации областных целевых и ведомственных целевых программ Смоленской области за 2010, 2011, 2012 годы и 9 месяцев 2013 года показал следующее.

По состоянию на 1 января 2010 года количество долгосрочных целевых программ (включая ФЦП, РЦП, ВЦП) составляло 50 долгосрочных целевых программ, из которых 46 - распределены по приоритетным направлениям социально-экономического развития Смоленской области.

По состоянию на 1 января 2011 года количество долгосрочных областных целевых программ Смоленской области (включая ФЦП, РЦП, ВЦП) составило 65 программ, из которых 62 - распределены по приоритетным направлениям социально-экономического развития Смоленской области.

Более 70 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Смоленской области на реализацию областных целевых программ в 2010 году, приходилось на реализацию 5 целевых программ: ДОЦП «Развитие системы образования в Смоленской области» на 2009-2013 годы (26,5 %), ДОЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Смоленской области» на 2009-2012 годы (12,6 %), ВЦП «Развитие начального и среднего профессионального образования в Смоленской области» на 2010 год (6,3 %), ВЦП «Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и лиц без определенного места жительства» на 2010 год (11,8 %), ВЦП «Социальная защита отдельных категорий граждан из числа ветеранов труда, ветеранов

военной службы, ветеранов государственной службы и тружеников тыла» на 2010 год (13,2 процента).

За 2010 год кассовое исполнение мероприятий программ за счет средств областного бюджета составило 8385,3 млн. рублей, или 98,8 % от предусмотренного финансирования на 2010 год в размере 8483,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2012 года количество долгосрочных областных целевых программ Смоленской области (включая ФЦП, РЦП, ВЦП) составило 83 программы, из которых 78 - распределены по приоритетным направлениям социально-экономического развития Смоленской области.

Более 50 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Смоленской области на реализацию областных целевых программ в 2011 году, приходилось на реализацию 4 целевых программ: ДОЦП «Развитие системы образования в Смоленской области» на 2009-2013 годы (24 %), ДОЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Смоленской области» на 2009-2012 годы (10,8 %), ВЦП «Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и лиц без определенного места жительства» на 2011 год (10,2 %), ВЦП «Социальная защита отдельных категорий граждан из числа ветеранов труда, ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы и тружеников тыла» на 2011 год (11 процентов).

За 2011 год кассовое исполнение мероприятий программ за счет средств областного бюджета составило 11129,0 млн. рублей, или 99,2 % от предусмотренного финансирования на 2011 год в размере 11223,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2013 года количество долгосрочных областных целевых программ Смоленской области (включая ФЦП, РЦП, ВЦП) составило 112 программ, из которых 104 распределены по приоритетным направлениям социально-экономического развития Смоленской области.

Более 50 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Смоленской области на реализацию областных целевых программ в 2012 году, приходилось на реализацию 5 целевых программ: ДОЦП «Развитие системы образования в Смоленской области» на 2009-2013 годы (20,3 %), ВЦП «Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и лиц без определенного места жительства» на 2011 год (7,4 %), ВЦП «Социальная защита отдельных категорий граждан из числа ветеранов труда, ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы и тружеников тыла» на 2011 год (7,3 %), ВЦП «Развитие начального и среднего профессионального образования в Смоленской области на 2012-2014 годы» (6 %), ВЦП «Строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Смоленской области на 2012-2014 годы» (15,6 процента).

За 2012 год кассовое исполнение мероприятий программ за счет средств областного бюджета составило 15854,3 млн. рублей, или 96,4 % от предусмотренного финансирования на 2012 год в размере 16446,9 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2014 года количество долгосрочных областных целевых программ Смоленской области (включая ФЦП, РЦП, ВЦП) составило 119 программ, из которых 107 распределены по приоритетным направлениям социально-экономического развития Смоленской области.

Необходимо отметить, что администрацией Смоленской области в целях совершенствования программно-целевого принципа организации бюджетного процесса постановлением от 19 сентября 2013 года № 703 утвержден Порядок принятия решения о разработке областных государственных программ, их формирования и реализации, который определяет правила принятия решения о разработке областных государственных программ, последовательность действий на каждом этапе процесса их формирования и реализации.

Оценка влияния региональной долговой политики на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития Смоленской области осуществлялась по 4 критериям, каждый из которых включает в себя тематические показатели.

Оценка по критерию «Эффективность внедрения программно-целевого метода формирования и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации» осуществлялась с учетом наличия и результативности реализации региональной программы повышения эффективности бюджетных расходов (плана перехода на программно-целевое бюджетирование в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), наличия порядка разработки и реализации долгосрочных целевых программ субъекта Российской Федерации и методики оценки эффективности их реализации, наличия методики распределения бюджетных ассигнований по целевым программам субъекта Российской Федерации, а также доли средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности.

В целях реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» и постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» постановлением администрации Смоленской области от 5 августа 2011 года № 463 утверждена Региональная программа по повышению эффективности бюджетных расходов Смоленской области на период до 2013 года.

Постановлением администрации Смоленской области от 21 апреля 2008 года № 248 утверждены Порядок принятия решения о разработке долгосрочных областных целевых программ, их формирования и реализации и порядок проведения оценки эффективности реализации долгосрочных областных целевых программ.

Оценка результативности реализации Региональной программы по повышению эффективности бюджетных расходов Смоленской области на период до 2013 года произведена исходя из выполнения показателей ее реализации (всего 70 показателей). Расчет произведен на основании данных департамента бюджета и финансов Смоленской области. Степень реализации Региональной программы составляет: за 2010 год - 82,86 % (выполнено 58 показателей), за 2011 год - 74,28 % (выполнено 52 показателя), за 2012 год - 84,28 % (выполнено 59 показателей).

Показатель «Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности», который характеризует качество бюджетного планирования Смоленской области, остался на невысоком уровне и составил: в 2010 году - 37,72 %, 2011 году - 39,55 %, в 2012 году - 50,24 % и за 9 месяцев 2013 года - 50,98 процента.

Результаты оценки показателей по критерию «Качество управления и исполнения бюджета Смоленской области в условиях проводимой долговой политики» приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г.
Показатель 2.1 «Коэффициент качества (точности) планирования и прогнозирования государственного долга Смоленской области»	1,08	1,00	1,00		0,99
Показатель 2.2 «Коэффициент покрытия долговых обязательств Смоленской области», %	1,50	1,33	1,17	0,97	
Показатель 2.3 «Отношение дефицита бюджета Смоленской области к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений», %	2,99	13,96	6,65	- 8,21	
Показатель 2.4 «Отношение расходов на обслуживание государственного долга Смоленской области к расходам его бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», %	0,63	0,73	1,57	1,88	2,08
Показатель 2.5 «Коэффициент изменения расходов на обслуживание государственного долга», %	- 6,48	46,06	141,79		44,70
Показатель 2.6 «Коэффициент просроченной задолженности по долговым обязательствам Смоленской области»	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Показатель 2.7 «Коэффициент стоимости долговых обязательств Смоленской области», %	2,76	1,38	3,96	6,50	
Показатель 2.8 «Коэффициент кредиторской задолженности Смоленской области», %	29,96	39,22	45,74		
Показатель 2.9 «Уровень заимствований Смоленской области»	0,995	1,09	1,09	0,72	
Показатель 2.10 «Доля расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета Смоленской области», %	4,11	4,78	5,38	5,01	

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г.
Показатель 2.11 «Коэффициент капитальных вложений бюджета Смоленской области в основные фонды Смоленской области», %	8,45	10,50	10,76	6,49	
Показатель 2.12 «Коэффициент финансирования социально значимых и первоочередных расходов», %	84,25	78,98	82,58	88,12	86,92
Показатель 2.13 «Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых Смоленской области из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета Смоленской области», %	17,45	26,83	27,03	18,40	
Показатель 2.14 «Качество (точность) прогнозирования доходов бюджета Смоленской области»	1,01	0,95	0,98		0,98

Оценка долговой политики Смоленской области по критерию «Качество управления и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации в условиях проводимой долговой политики» характеризуется:

- снижением коэффициента покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации (отношения суммы привлеченных в течение финансового года долговых обязательств к сумме погашенных в течение года долговых обязательств) с 1,50 в 2010 году до 1,33 в 2011 году и 1,17 в 2012 году;

- ростом в 2011 году и снижением в 2012 году отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с 2,99 % в 2010 году до 13,96 % в 2011 году и 6,65 % в 2012 году;

- увеличением отношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета (за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) с 0,63 % в 2010 году до 0,73 % в 2011 году, 1,57 % в 2012 году и 1,88 % за 9 месяцев 2013 года;

- значительным увеличением коэффициента изменения расходов на обслуживание государственного долга в 2012 году - 141,79 % по сравнению с 2010 годом - (-)6,48 %;

- увеличением коэффициента стоимости долговых обязательств (отношение разницы между расходами на обслуживание государственного долга и расходами на обслуживание бюджетных кредитов к сумме рыночного долга) с 1,38 % в 2011 году до 3,96 % в 2012 году и 6,50 % за 9 месяцев 2013 года;

- превышением допустимого уровня заимствований областного бюджета (отношение объема заимствований к сумме дефицита и объема средств, направленных на погашение долговых обязательств) в 2011 году - в 1,1 раза, в 2012 году - в 1,09 раза;

- увеличением коэффициента кредиторской задолженности по долговым обязательствам Смоленской области с 29,96 % в 2010 году до 45,74 % в 2012 году;

- незначительным увеличением доли расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации с 4,11 % в 2010 году до 5,38 % в 2012 году;

- увеличением коэффициента капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации с 8,45 % в 2010 году до 10,76 % в 2012 году;

- увеличением доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации с 17,45 % в 2010 году до 26,83 % в 2011 году и 27,03 % в 2012 году за счет увеличения в 2011-2012 годах межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в связи с празднованием 1150-летия основания г. Смоленска (25-27 сентября 2013 года).

Оценка показателей по критерию «Результативность использования средств бюджета субъектов Российской Федерации (в том числе заемных средств), направленных на реализацию приоритетных направлений социально-экономического развития региона» показала следующее.

Доля расходов бюджета Смоленской области на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета составила: 1,88 % - в 2010 году, 2,23 % - в 2011 году, 1,55 % - в 2012 году, 1,05 % - за 9 месяцев 2013 года, т.е. в 2012 году ниже, чем в 2011 году и наблюдается снижение за 9 месяцев 2013 года.

Доля расходов бюджета Смоленской области на реализацию региональных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета составила: 35,84 % - в 2010 году, 37,33 % - в 2011 году, 48,68 % - в 2012 году, 49,93 % - за 9 месяцев 2013 года, т.е. имела тенденцию к увеличению.

2.2. Сводные показатели оценки результатов и рейтинги субъекта Российской Федерации, присвоенные согласно приказам Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552, от 29 июня 2011 года № 73н, от 26 июля 2013 года № 75н

Минфином России осуществляется ежегодный мониторинг с целью оценки качества управления региональными финансами в разрезе субъектов Российской Федерации. Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами утвержден приказом Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552.

Оценка качества осуществляется по следующим шести направлениям управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации: качество бюджетного планирования (по 7 показателям); качество исполнения бюджета (по 7 показателям); качество управления долговыми обязательствами (по 6 показателям); финансовые взаимоотношения с му-

ниципальными образованиями (по 8 показателям); качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг (по 10 показателям); степень прозрачности бюджетного процесса (по 8 показателям). Кроме того, осуществляется оценка соблюдения субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса (по 11 показателям).

По результатам мониторинга и оценки качества управления региональными финансами Смоленской области Минфином России в 2010 и 2011 годах присвоена II степень качества управления региональными финансами (субъект с надлежащим качеством управления) и в 2012 году - I степень качества управления региональными финансами (субъект с высоким качеством управления).

2.3-2.4. Состояние и тенденции социально-экономического развития Смоленской области в условиях проводимой региональной долговой политики. Анализ факторов, послуживших причиной воздействия на полученный результат по ключевым показателям и приоритетным направлениям социально-экономического развития Смоленской области

Состояние и тенденции социально-экономического развития Смоленской области за 2010-2012 годы характеризуются следующими данными:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Численность населения (на конец года), тыс. чел.	982,9	980,5	975,2
Численность занятых в экономике (среднегодовая), тыс. чел.	495,8	495,8	490,8
Валовой региональный продукт, млн. руб.	154681,1	183201,3	199100,0*
Индекс физического объема ВРП, %	107,4	104,7	108,7
Индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	108,3	101,7	103,0
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.	14365,7	18621,0	18477,0
Индекс производства продукции сельского хозяйства, %	92,3	116,6	100,6
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», млн. руб.	19341,4	25566,2	26524,3
Индекс производства объема выполненных работ «Строительство», %	107,2	101,1	86,1
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций, млн. руб.	48833,2	56872,3	56370,1
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	129,0	100,1	86,8
Иностранные инвестиции, млн. долл. США	292,6	359,3	334,3
Оборот розничной торговли, млн. руб.	98023,0	109596,0	120556,0
Оборот общественного питания, млн. руб.	3641,7	4427,7	5041,9
Объем платных услуг населению, млн. руб.	19828,4	22551,0	24019,7
Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря, тыс. чел.	8,9	7,4	5,9
в % к экономически активному населению	1,79	1,49	1,2
Среднедушевые денежные доходы населения в месяц:			
номинальные, тыс. руб.	14,5	15,9	17,7
реальные, %	105,2	99,5	108,7
Начисленная средняя заработная плата 1 работника:			
номинальная, тыс. руб.	13,9	15,6	18,5
реальная, %	102,5	101,8	105,8
Средний размер назначенных месячных пенсий на конец года, тыс. руб.	7,2	7,8	8,7
Величина прожиточного минимума населения (в среднем на душу населения в месяц), тыс. руб.	5,6	6,7	6,9
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	28446,6	33941,3	38924,7
в % к ВРП	18,39	18,52	19,55
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	31843,0	38527,5	41571,2
в % к ВРП	20,58	21,03	20,87

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Профицит (+)/ дефицит (-) консолидированного бюджета, млн. руб.	- 3396,4	- 4586,2	- 2646,5
Внешнеторговый оборот, млн. долл. США	2065,6	3067,8	3160,2
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	110,9	106,4	106,5

* По предварительным данным.

Валовой региональный продукт

В Смоленской области ВРП на душу населения составил: в 2010 году - 156,6 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 186,6 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 203,2 тыс. рублей на человека. В среднем по Российской Федерации этот показатель составлял: в 2010 году - 263,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 316,6 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 436,8 тыс. рублей на человека. Значительное различие в сравнении со среднероссийскими показателями обусловлено тем, что Смоленская область относится к регионам аграрно-промышленного типа.

Промышленное производство

В 2010 году по Смоленской области индекс промышленного производства составил 108,3 % относительно 2009 года, в 2011 году - 101,7 % к предыдущему году, в 2012 году - 103 % к предыдущему году. Индекс промышленного производства за 9 месяцев 2013 года составил 102,8 % относительно соответствующего периода 2012 года.

На снижение индекса промышленного производства повлияло снижение объемов производства в ювелирной промышленности в 2010-2012 годах, которое произошло за счет падения спроса на мировых рынках на продукцию отрасли. Определяющим предприятием данной отрасли является ОАО «ПО «Кристалл» - один из крупнейших производителей ювелирных изделий в России.

Сельское хозяйство

В валовом региональном продукте доля сельского хозяйства составляет 7,3 %. Объем продукции сельского хозяйства за 2010 год составил 92,3 % к предыдущему году, за 2011 год - 116,6 %, за 2012 год - 100,6 %, за 9 месяцев 2013 года - 98,8 % по отношению к аналогичному периоду прошлого года. Значительное снижение объемов в 2010 году обусловлено неблагоприятными погодными условиями.

Строительство

Индекс производства объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», составил: за 2010 год - 107,2 %, за 2011 год - 101,1 %, за 2012 год - 86,1 %. За 9 месяцев 2013 года произошло снижение данного показателя до 89,1 процента.

За 2010 год введено в действие жилых домов общей площадью 348 тыс. кв. м, в 2011 году - 370,7 тыс. кв. м, в 2012 году - 261,2 тыс. кв. м, или на 29,5 % меньше, чем в 2011 году. Снижение темпов ввода жилья в 2012 году

объясняется тем, что часть жилых домов, ввод которых был запланирован на I и II кварталы 2012 года, были введены в эксплуатацию в декабре 2011 года.

Инвестиции. Основные фонды

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 2010 году составил 129 % к уровню 2009 года, в 2011 году - 100,1 % к уровню 2010 года, в 2012 году - 86,8 % к уровню 2011 года. По оценке в 2013 году индекс физического объема составит 96,3 процента.

В 2010 году общий объем инвестиций в основной капитал (48833,20 млн. рублей) превысил плановый показатель (42826,61 млн. рублей) на 6006,6 млн. рублей. Значительный объем инвестиций освоен в рамках строительства ОАО МН «Дружба» участка Балтийской трубопроводной системы (БТС-II), наиболее протяженный участок которой (284 км) проходит по территории Смоленской области.

Объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику Смоленской области, составил: в 2010 году - 292,6 млн. долл. США, что на 15,1 % превышает показатель 2009 года; в 2011 году - 359,3 млн. долл. США, что в 1,2 раза превышает показатель 2010 года; в 2012 году - 334,4 млн. долл. США, или 93,1 % к уровню 2011 года.

Объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику Смоленской области, в январе-сентябре 2013 года составил 285,5 млн. долл. США, или 103,2 % к уровню января-сентября 2012 года.

В 2010-2012 годах перечень основных стран-инвесторов по наибольшему объему иностранных инвестиций был представлен такими странами, как Германия, Украина, Швейцария, Китай, Литва. В 2012 году в этот перечень вошла Австрия.

В Смоленской области создана система мер государственной поддержки, направленная на стимулирование предпринимательской и инвестиционной активности предприятий, расположенных на территории региона.

В соответствии с областным законодательством предусмотрены такие формы государственной поддержки, как:

- налоговые льготы (освобождение от уплаты налога на имущество организаций, снижение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций на 4,5 процентного пункта в отношении налога, зачисляемого в областной бюджет);

- сопровождение инвестиционных проектов, предусматривающее оказание содействия инвестору в выборе инвестиционной площадки для размещения производства;

- предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, инвесторам;

- методическая, информационная, организационная поддержка субъектов инвестиционной деятельности и другие.

Внешнеэкономическая деятельность

Внешнеторговый оборот Смоленской области в 2010 году составил 2065,6 млн. долл. США, доля экспорта - 44,5 %, в 2011 году - 3067,8 млн. долл. США, доля экспорта - 47,6 %. За 2010-2012 годы внешнеторговый оборот увеличился в 1,5 раза и составил в 2012 году 3160,2 млн. долл. США, в том числе экспорт - 42,1 процента.

Приведенные данные свидетельствуют о наметившейся тенденции снижения доли экспорта во внешнеторговом обороте Смоленской области.

За 9 месяцев 2013 года внешнеторговый оборот Смоленской области составил 702,2 млн. долл. США, в том числе: экспорт - 295 млн. долл. США, импорт - 407,2 млн. долл. США. Доля экспорта во внешнеторговом обороте составила 42 %, доля импорта - 58 процентов.

В 2013 году в товарной структуре экспорта основную долю составляют: минеральные удобрения, черные, цветные металлы и изделия из них, машины и оборудование. В товарной структуре импорта ведущее место занимают: машины и оборудование, средства транспорта, продукция химического и нефтехимического комплекса, продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье.

Крупнейшими торговыми партнерами Смоленской области являются Республика Беларусь и Украина.

Потребительский рынок

Оборот розничной торговли Смоленской области в 2010 году составил 98,0 млрд. рублей, или 107,8 % к предыдущему году, в 2011 году - 109,6 млрд. рублей, или 111,8 % к 2010 году.

За 2012 год оборот розничной торговли сложился в сумме 120,6 млрд. рублей, что на 110 % больше, чем в 2011 году. За январь-сентябрь 2013 года оборот розничной торговли составил 95,6 млрд. рублей, что в товарной массе составляет 104,2 % к соответствующему периоду 2012 года.

В январе-сентябре 2013 года в структуре оборота розничной торговли торгующие организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность вне рынка, формировали 90,2 % оборота розничной торговли, розничные рынки и ярмарки - 9,8 %. В структуре оборота всей розничной торговли в январе-сентябре 2013 года удельный вес пищевых продуктов (включая напитки) и табачных изделий составил 50,8 %, непродовольственных товаров - 49,2 процента.

Оборот общественного питания в Смоленской области за 2010 год составил 3,6 млрд. рублей, за 2011 год - 4,4 млрд. рублей, или 102,2 % к 2010 году), за 2012 год - 5,0 млрд. рублей, или на 4,8 % больше, чем в 2011 году. В январе-сентябре 2013 года оборот общественного питания составил 4,1 млрд. рублей, или 102,7 % к соответствующему периоду 2012 года.

Индекс потребительских цен с начала года (сентябрь 2013 года к декабрю 2012 года) составил 104,7 процента.

Объем платных услуг населению в 2010 году составил 19,8 млрд. рублей, в 2011 году - 22,6 млрд. рублей, или 102,6 % к 2010 году, в 2012 году - 24,0 млрд. рублей, или 101,5 % к 2011 году, за январь-сентябрь 2013 года - 18,7 млрд. рублей, что на 0,3 % больше по сравнению с январем-сентябрем 2012 года.

Финансы

В проверяемом периоде имело место увеличение доходов консолидированного бюджета Смоленской области.

Доходы консолидированного бюджета Смоленской области в 2010 году составили 28,4 млрд. рублей, или 18,4 % от ВРП области, в 2011 году - 33,9 млрд. рублей, или 18,5 % от ВРП. Доходы консолидированного бюджета Смоленской области в 2012 году составили 38,9 млрд. рублей, или 19,6 % от ВРП. По предварительным данным доходы бюджета за 9 месяцев 2013 года составили 25,8 млрд. рублей, расходы - 29,3 млрд. рублей.

Уровень жизни населения. Труд и занятость

В анализируемом периоде наблюдается умеренный рост показателей уровня жизни населения Смоленской области.

В 2010 году среднедушевые денежные доходы населения составили 14,5 тыс. рублей в месяц, в реальном исчислении увеличились на 5,2 %, в 2011 году - 15,9 тыс. рублей, в реальном исчислении снизились на 0,5 %, в 2012 году - 17,7 тыс. рублей, в реальном исчислении увеличились на 8,7 %. За 9 месяцев 2013 года номинальные среднедушевые доходы населения составили 18,4 тыс. рублей и выросли на 3,9 % в реальном исчислении по отношению к показателю за 2012 год.

Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря 2010 года составляла 1,79 % от общей численности экономически активного населения, на конец 2011 года - 1,49 % от экономически активного населения, в 2012 году - 1,2 % к экономически активному населению, на конец сентября 2013 года - 0,96 % от экономически активного населения.

Демография

В Смоленской области с 2010 года сохраняется отрицательная динамика демографических показателей.

Численность постоянного населения Смоленской области на конец 2010 года составляла 982,9 тыс. человек, 2011 года - 980,5 тыс. человек, 2012 года - 975,2 тыс. человек, на 1 октября 2013 года численность составила 969,3 тыс. человек и с начала года уменьшилась на 5,9 тыс. человек, или на 0,6 %. Уменьшение численности населения с 2010 года до 1 октября 2013 года составило 13,6 тыс. человек.

Изменилась миграционная ситуация. В январе-сентябре 2013 года общее число мигрантов увеличилось на 3021 человека, или на 6,7 % по сравнению с январем-сентябром 2012 года. В результате демографических и миграционных процессов, происходящих в регионе, среднегодовая численность постоянного населения Смоленской области по оценке составит 971,42 тыс. человек и за 2013 год уменьшится на 6,38 тыс. человек.

2.5. Результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825

Оценка Министерством регионального развития Российской Федерации эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2010 и 2011 годы осуществлялась в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825) и постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее - постановление от 15 апреля 2009 года № 322) в следующих областях: экономическое развитие, здравоохранение и здоровье населения, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности граждан и организация государственного управления, энергосбережение и повышение энергетической эффективности, охрана окружающей среды.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 утверждена форма доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

В соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 доклады губернатора Смоленской области о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Смоленской области направлялись в Правительство Российской Федерации.

В соответствии с оценкой достигнутого уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федера-

ции по итогам работы за 2010 год Смоленская область занимает 76 место, за 2011 год - 58 место, за 2012 год - 61 место.

По динамике достигнутого уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам работы за 2008-2011 годы Смоленская область занимает 20 место.

С 1 января 2013 года оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регламентируется Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Доклад губернатора Смоленской области о фактических значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Смоленской области за 2012 год направлен в Правительство Российской Федерации 29 марта 2013 года.

Рекомендации Минрегиона России по повышению качества управления по результатам оценки органам исполнительной власти Смоленской области на момент проведения контрольного мероприятия не поступали.

Администрацией Смоленской области в 2010-2011 годах по запросу Минрегионразвития России направлялась информация о принятых мерах по снижению неэффективных расходов консолидированного бюджета Смоленской области в сферах здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, государственного и муниципального управления.

Замечания

Акт контрольного мероприятия подписан с замечаниями. Поступили замечания от заместителя губернатора администрации Смоленской области И.В. Скобелева по отдельным показателям и критериям аудита эффективности (письмо вх. № А-543 от 17 февраля 2014 года). Таблица рассмотрения замечаний в приложении № 2 к отчету.

Выводы

1. Государственный долг Смоленской области за 2010-2012 годы вырос в 3,6 раза с 4205,4 млн. рублей на 1 января 2010 года до 15018,2 млн. рублей на 1 января 2013 года, коэффициент долговой нагрузки Смоленской области увеличился с 4,7 % до 7,5 процента.

Привлечение бюджетных кредитов из федерального бюджета на 1 января 2013 года по сравнению с 1 января 2010 года увеличилось в 2 раза, привлечение кредитов от кредитных организаций - в 5,78 раза.

2. Объем доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений вырос с 13458,7 млн. рублей в 2010 году до 19977,3 млн. рублей в 2012 году, или на 48,4 %. Таким образом, на 1 января 2013 года отношение государственного долга Смоленской области к объему собственных доходов достигло 75,2 процента.

Расходы областного бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, выросли с 22232,1 млн. рублей в 2010 году до 31558,6 млн. рублей в 2012 году, или на 41,9 процента.

Если в 2010 году годовой объем налоговых и неналоговых доходов бюджета области покрывал первоочередные и социально значимые расходы Смоленской области на 72 %, то в 2011 году - на 75 %, в 2012 году - на 77 процентов.

Дефицит бюджета Смоленской области снизился с 2986,9 млн. рублей в 2010 году до 1327,6 млн. рублей в 2012 году, или на 55,3 %. Одновременно следует отметить, что за 9 месяцев 2013 года дефицит бюджета составил уже 3519,7 млн. рублей.

Бюджетные ассигнования на погашение основной суммы долга по долговым обязательствам Смоленской области составили: в 2010 году - 5833,4 млн. рублей, в 2011 году - 12963,7 млн. рублей, в 2012 году - 19140,3 млн. рублей. Таким образом, бюджетные ассигнования на погашение основной суммы государственного долга возросли в 2012 году по сравнению с предыдущим годом на 47,6 % и превысили уровень 2010 года в 3,3 раза.

3. В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации фактические объемы заимствований Смоленской области превысили объем средств областного бюджета, направляемый на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств областного бюджета, в 2011 году - на 9,89 % и 2012 году - на 9,08 процента.

4. Расходы на обслуживание государственного долга Смоленской области выросли с 140,55 млн. рублей в 2010 году до 496,36 млн. рублей в 2012 году. Значительный рост указанных расходов имел место в 2011 году - на 46,1 %, в 2012 году - в 2,4 раза, в 2013 году - на 44,7 % по сравнению с предыдущими годами.

5. План мероприятий по сокращению государственного долга Смоленской области на 2013-2015 годы, утвержденный распоряжением администрации Смоленской области от 25 января 2013 года № 95-р/адм был принят в целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 1325 «О дополнительных условиях и порядке проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» и заключенного администрацией Смоленской области с Министерством финансов Российской Федерации дополнительного соглашения № 3

к Соглашению от 13 декабря 2010 года № 01-01-06/06-514 о предоставлении бюджету Смоленской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Смоленской области.

Следует отметить, что основные направления долговой политики разрабатываются в составе Основных направлений бюджетной и налоговой политики и изложены кратко.

Между тем в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, указано, что основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня. В указанной Программе предложено закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта Российской Федерации на период не менее трехлетнего бюджетного цикла, о представлении этого документа в законодательный орган одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период, а также о его соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

6. Администрацией Смоленской области в проверяемом периоде использовался механизм управления свободными остатками денежных средств на едином счете областного бюджета в целях снижения долговой нагрузки областного бюджета.

Департаментом бюджета и финансов Смоленской области был утвержден приказ от 22 сентября 2011 года № 124 «Об утверждении порядка перечисления остатков средств областных государственных бюджетных и областных государственных автономных учреждений с соответствующего счета департамента финансов, открытого в подразделении расчетной сети Центрального банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами областных государственных бюджетных и областных государственных автономных учреждений, в областной бюджет, а также их возврата на указанный счет».

Вместе с тем в соответствии с пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса не использованные в текущем финансовом году межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были предоставлены.

Бюджетным кодексом также предусмотрено, что предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъек-

ектов Российской Федерации должно осуществляться на срок, не превышающий 30 дней, при условии их возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года (статья 93.6, часть 2). Кроме того, статьей 12 (часть 5) Федерального закона от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» установлена плата за пользование бюджетными кредитами на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 1/4 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита.

Вступление в силу в 2014 году новых законодательных норм в указанной области требует использования субъектами Российской Федерации новых подходов в целях устранения кассовых разрывов.

7. Механизм предоставления государственных гарантий Смоленской области в качестве формы государственной поддержки приоритетных и социально значимых секторов экономики используется недостаточно активно.

В 2010-2012 годах государственные гарантии Смоленской области предоставлялись в размере, соответственно, 358 млн. рублей, 300 млн. рублей, 300 млн. рублей ООО «Смоленская теплоэнергетическая компания «Смоленскрегионтеплоэнерго», которая является ресурсоснабжающей организацией, уставный капитал которой на 96,02 % принадлежит ГУЭПП «Смоленскоблкоммунэнерго».

Доля государственного долга по государственным гарантиям Смоленской области снижается с 4,6 % в 2010 году до 3,7 % в 2012 году.

8. В проверяемом периоде установлено, что количество долгосрочных целевых программ (включая ФЦП, РЦП, ВЦП) значительно выросло: с 50 долгосрочных целевых программ на 1 января 2010 года до 119 долгосрочных целевых программ на 1 января 2014 года.

Доля расходов бюджета Смоленской области на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета составила: 1,88 % - в 2010 году, 2,23 % - в 2011 году, 1,55 % - в 2012 году, 1,05 % - за 9 месяцев 2013 года, т.е. в 2012 году ниже, чем в 2011 году и наблюдается снижение за 9 месяцев 2013 года.

Доля расходов бюджета Смоленской области на реализацию региональных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета составила: 35,84 % - в 2010 году, 37,33 % - в 2011 году, 48,68 % - в 2012 году, 49,93 % - за 9 месяцев 2013 года, т.е. имела тенденцию к увеличению.

Необходимо отметить, что администрацией Смоленской области принято постановление от 19 сентября 2013 года № 703 «Об утверждении порядка принятия решения о разработке областных государственных программ, их формирования и реализации».

Также принято постановление администрации Смоленской области от 22 октября 2013 года № 797 «Об утверждении областной государственной программы «Управление государственными финансами Смоленской области» на 2014-2018 годы».

9. Анализ социально-экономического развития Смоленской области в 2010-2012 годах показал следующие особенности и тенденции.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал снизился с 129 % в 2010 году до 86,8 % в 2012 году.

В то же время объем иностранных инвестиций значительно увеличился в 2010 и 2011 годах по сравнению с предыдущим годом на 15,1 % и в 1,2 раза, соответственно.

Объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику Смоленской области, в январе-сентябре 2013 года составил 285,5 млн. долл. США, или 103,2 % к соответствующему периоду 2012 года.

За 2010-2012 годы внешнеторговый оборот увеличился в 1,5 раза, в том числе доля экспорта составила: в 2010 году - 44,5 %, в 2011 году - 47,6 %, в 2012 году - 42,1 процента.

В 2011 и 2012 годах вырос оборот розничной торговли Смоленской области по сравнению с предыдущими годами (на 3 % и на 5,1 %), оборот общественного питания (на 2,2 % и на 4,8 %), объем платных услуг населению (на 2,6 % и на 1,5 %, соответственно).

Вместе с тем в 2010-2012 годах отмечается и отрицательная динамика в экономике Смоленской области:

- сокращение индекса промышленного производства: в 2010 году - 108,3 %, в 2011 году - 101,7 %, в 2012 году - 103 %;

- значительные изменения индекса производства продукции сельского хозяйства: в 2010 году - 92,3 %, в 2011 году - 116 % и в 2012 году - 100,6 процента.

Реальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц составили к предыдущему году: 105,2 % - в 2010 году, 99,5 % - в 2011 году; 108,7 % - 2012 году. За указанные годы реальная начисленная средняя заработная плата одного работника составила к предыдущему году 102,5 %, 101,8 %, 105,8 %, соответственно.

При этом номинальная начисленная средняя заработная плата 1 работника составила: в 2010 году - 14,5 тыс. рублей, в 2011 году - 15,9 тыс. рублей, в 2012 году - 17,7 тыс. рублей.

Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря сократилась с 8,9 тыс. человек в 2010 году до 5,9 тыс. человек в 2012 году, или на 33,7 процента.

10. В ходе проверки были проанализированы рейтинги, присвоенные Смоленской области Министерством финансов Российской Федерации и Министерством регионального развития Российской Федерации.

По итогам 2010 и 2011 годов Минфином России Смоленской области была присвоена II степень качества управления региональным финансами (надлежащее качество управления) и в 2012 году - I степень качества (высокое качество управления).

В соответствии с оценкой значений показателей достигнутого уровня эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимой Министерством регионального развития Российской Федерации, по итогам работы за 2010 год Смоленская область занимает 76 место, за 2011 год - 58 место и за 2012 год - 61 место.

Предложения

Рассмотреть вопрос о разработке мер по реструктуризации имеющихся долговых обязательств субъектов Российской Федерации (замещение кредитов коммерческих банков долгосрочным бюджетным кредитованием и перевод ряда обязательств в разряд дотаций и субсидий из федерального бюджета) для возможного включения в постановления по формированию концепций федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и по проблемам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Рекомендации

1. В целях повышения эффективности долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации, рекомендовать администрации Смоленской области:

- разработать основные направления долговой политики Смоленской области с учетом требований, изложенных в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными финансами) на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р;

- разработать комплекс мер, направленный на снижение темпов роста государственного долга субъекта Российской Федерации;

- принять меры по соблюдению положений статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств;

- в целях оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов обеспечить переход на программный принцип составления и исполнения областного бюджета;

- рассмотреть вопрос о целесообразности использования в целях финансирования возникающих кассовых разрывов при исполнении бюджета Смоленской области установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации

Федерации инструмент предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета Смоленской области.

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

3. Направить информационное письмо губернатору Смоленской области А.В. Островскому.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА

**Председатель
Контрольно-счетной палаты
Смоленской области**

А.В. ЦИГАНКОВ