

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

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо временно исполняющему обязанности губернатора Ставропольского края В.В. Владимирову.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно с Контрольно-счетной палатой Ставропольского края)»

Основание для проведения аудита эффективности: пункт 2.6.4.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год, пункт 2.11.3.1.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет аудита эффективности

Нормативно-правовое и методологическое обеспечение региональной долговой политики, а также прогнозирования 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

Правительство Ставропольского края (г. Ставрополь).

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 Ставропольским краем

1.1. Качество нормативной правовой и методологической базы, регламентирующей формирование, использование, управление и оптимизацию государственного долга региона

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

Нормативная правовая база, регламентирующая формирование и управление государственным долгом Ставропольского края в проверяемом периоде, представлена законом Ставропольского края от 19 ноября 2007 года № 59-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае», законами Ставропольского края от 9 декабря 2009 года № 87-кз «О бюджете Ставропольского края на 2010 год», от 7 декабря 2010 года № 103-кз «О бюджете Ставропольского края на 2011 год», от 27 декабря 2011 года № 95-кз «О бюджете Ставропольского края на 2012 год», от 14 декабря 2012 года № 114-кз «О бюджете Ставропольского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Основные направления долговой политики Ставропольского края на 2010, 2011, 2012 и 2013 годы утверждены в составе «Основных направлений бюджетной и налоговой политики Ставропольского края» распоряжениями правительства Ставропольского края от 15 июля 2009 года № 220-рп, от 21 июля 2010 года № 291-рп, от 20 июля 2011 года № 274-рп, от 20 июля 2012 года № 289-рп.

Постановлением правительства Ставропольского края от 29 декабря 2012 года № 556-п была утверждена программа министерства финансов Ставропольского края «Управление финансами Ставропольского края» на

2013-2015 годы, включающая мероприятия, направленные на эффективное управление государственным долгом. Постановлением правительства Ставропольского края от 28 октября 2013 года № 395-п программа была переименована в государственную программу Ставропольского края «Управление финансами» на 2014-2016 годы. Приказом министерства финансов Ставропольского края от 13 декабря 2013 года № 191 утвержден детальный план-график реализации указанной государственной программы.

В целях регулирования порядка привлечения заемных средств путем выпуска и размещения государственных ценных бумаг Ставропольского края принято постановление правительства Ставропольского края от 21 мая 2008 года № 76-п «Об утверждении Генеральных условий эмиссии и обращения государственных облигаций Ставропольского края».

Предоставление государственных гарантий Ставропольского края регулируется Законом Ставропольского края от 30 июля 2008 года № 54-кз «О порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края» и постановлением правительства Ставропольского края от 15 апреля 2009 года № 106-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «О порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края».

Распоряжением правительства Ставропольского края от 16 декабря 2013 года № 397-п утвержден План мероприятий, направленных на увеличение роста доходов и оптимизацию расходов консолидированного бюджета Ставропольского края, совершенствование долговой политики Ставропольского края на период 2013-2016 годов, в том числе на снижение рисков при перекредитовании и эффективное использование средств, предусмотренных на обслуживание государственного долга Ставропольского края, снижение и равномерное распределение долговой нагрузки, снижение рисков невозврата средств краевого бюджета при исполнении обязательств по предоставленным государственным гарантиям Ставропольского края.

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

Следует отметить, однако, что основные направления долговой политики Ставропольского края разрабатываются как раздел «Основные на-

правления бюджетной и налоговой политики Ставропольского края», 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 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.

1.2. Реализация положений федерального и регионального законодательства при принятии в Ставропольском крае 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» и 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 Ставропольского края и объемах средств краевого бюджета, направленных на финансирование дефицита бюджета и/или погашение долговых обязательств в 2010-2013 годах, представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем заимствований	7681,9	9271,6	12046,3	5700,0	14211,7
Объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и/или погашение долговых обязательств	7962,5	7011,0	11867,6	8955,5	16428,1

(млн. руб.)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Отношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и/или погашение долговых обязательств, % (статья 106 БК)	96,48	132,24	101,51	63,65	86,51

Значение показателя, ограничивающего объем заимствований по отношению к объему средств, направляемых на финансирование дефицита краевого бюджета и/или погашение долговых обязательств краевого бюджета, по итогам исполнения бюджета Ставропольского края за 2011 и 2012 годы сложилось в размере более 100 % и составило 132,24 % и 101,51 %, соответственно, что связано с наличием на конец года предоставленных из федерального бюджета (Минрегионом России, Федеральным агентством воздушного транспорта, Минэкономразвития России и др.), но не использованных субсидий целевого назначения в размере 4640,5 млн. рублей и 4383,8 млн. рублей и соответствующим увеличением остатков средств на счетах по учету средств краевого бюджета.

По состоянию на конец 2011 года значительную часть не использованных Ставропольским краем межбюджетных трансфертов целевого назначения составили средства в размере 2756,3 млн. рублей, полученные в виде субсидий на формирование инвестиционного фонда Ставропольского края, перечисленные Минрегионом России на счет краевого бюджета платежными поручениями от 20 декабря и 29 декабря 2011 года. Кроме того, средства с таким же назначением на сумму 492,0 млн. рублей были перечислены 20 октября 2011 года.

Значение рассматриваемого показателя, рассчитанного с учетом наличия остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств бюджета на конец года, составило в 2011 году - 79,57 %, в 2012 году - 74,12 процента.

Согласно статье 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 Ставропольского края и объемах доходов краевого бюджета без учета объемов безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	(млн. руб.) 2013 г. (оперативные данные)
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	32722,9	34543,6	41253,7	31603,7	44380,4
Дефицит бюджета	1505,6*	1500,3	6112,0	1911,0	8001,2
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, % (статья 92.1 БК)	-	4,34	14,82	-	18,03

* Профицит.

В 2012 году отношение дефицита краевого бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило 14,82 %, то есть практически достигло предельного значения. В 2013 году указанное отношение достигло 18,03 %, 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 Министерства финансов Российской Федерации от 26 июля 2013 года № 75-н, 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 краевого бюджета к годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило в 2013 году 10,8 процента.

Пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса установлено, что предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем его доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные о фактических предельных объемах государственного долга Ставропольского края и объемах доходов краевого бюджета без учета объемов безвозмездных поступлений в 2010-2013 годах приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	32722,9	34543,6	41253,7	31603,7	44380,4
Предельный объем государственного долга	5439,3	8661,1	15151,6	15151,6	20936,5
Отношение предельного объема государственного долга к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, % (статья 107 БК)	16,62	25,07	36,73	-	47,18

В 2010-2013 годах фактическое отношение предельного объема государственного долга Ставропольского края к годовому объему доходов краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений непрерывно росло и достигло в 2013 году 47,18 % против 16,62 % в 2010 году, то есть увеличилось в 2,8 раза.

Согласно статье 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 объемах расходов на обслуживание государственного долга Ставропольского края в 2010-2013 годах и объемах расходов краевого бюджета, за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвенций, приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Расходы краевого бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета	51770,3	63229,3	72834,4	52276,7	79515,6
Расходы на обслуживание государственного долга	367,7	179,2	494,4	677,9	994,7
Отношение расходов на обслуживание государственного долга к общему объему расходов без учета субвенций, % (статья 111 БК)	0,71	0,28	0,68	1,30	1,25

В 2010-2013 годах норма, установленная статьей 111 Бюджетного кодекса, была Ставропольским краем соблюдена. Вместе с тем следует отметить, что в 2013 году отношение расходов на обслуживание государственного долга Ставропольского края к общему объему расходов краевого бюджета без учета субвенций увеличилось по сравнению с 2010 годом в 1,8 раза, с 2011 годом - в 4,5 раза, с 2012 годом - в 1,8 раза.

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

Согласно закону Ставропольского края «О бюджетном процессе в Ставропольском крае» (пункт 17 статьи 7) управление государственным долгом Ставропольского края относится к бюджетным полномочиям министерства финансов Ставропольского края.

Постановлением правительства Ставропольского края от 29 декабря 2012 года № 556-п была утверждена программа министерства финансов Ставропольского края «Управление финансами Ставропольского края» на 2013-2015 годы, включающая в себя подпрограмму «Повышение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Ставропольского края», мероприятия которой направлены, в частности, на эффективное управление государственным долгом Ставропольского края.

Анализ реализации указанной программы в 2013 году, проведенный в ходе контрольного мероприятия, показал, что в 2013 году в программу не вносились изменения, соответствующие изменениям, внесенным в закон Ставропольского края «О бюджете Ставропольского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

По этой причине имело место несоответствие между показателями и индикаторами программы в части вопросов, касающихся государственного долга, и показателями закона о краевом бюджете. Кроме того, фактическое исполнение по такому показателю, как отношение государственно-

го долга Ставропольского края к общему годовому объему доходов краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений составило в 2013 году 47,18 %, что выше предельного показателя, установленного программой (40,27 процента).

Программой не было также предусмотрено на 2013 год значение такого показателя, как отношение размера дефицита краевого бюджета к общему годовому объему доходов краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений, хотя в 2013 году краевой бюджет был исполнен с дефицитом.

В организационную структуру системы управления государственным долгом Ставропольского края входит также межведомственная конкурсная комиссия по конкурсному отбору претендентов на получение государственных гарантий Ставропольского края, положение о которой утверждено постановлением правительства Ставропольского края от 15 апреля 2009 года № 106-п «О мерах по реализации закона Ставропольского края «О порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края».

Анализ социально-экономической значимости и эффективности инвестиционных проектов, участвующих в конкурсном отборе претендентов на получение государственных гарантий Ставропольского края, осуществляет министерство экономического развития Ставропольского края.

1.4. Наличие и эффективность внутреннего мониторинга и контроля управления государственным долгом Ставропольского края

Управление государственным долгом осуществляется министерством финансов Ставропольского края в соответствии с Положением об управлении государственным долгом Ставропольского края, утвержденным приказом министерства финансов Ставропольского края от 30 декабря 2011 года № 329 «Об управлении государственным долгом Ставропольского края». В соответствии с указанным положением управление государственным долгом Ставропольского края в 2012-2013 годах осуществлялось, в частности, по следующим направлениям:

- мониторинг процентных ставок в целях осуществления рыночных заимствований в форме кредитов кредитных организаций и эмиссии государственных облигаций Ставропольского края;

- мониторинг поступления доходов и осуществления расходов в целях повышения точности прогнозирования потребности в заимствованиях для финансирования дефицита краевого бюджета и/или рефинансирования долговых обязательств;

- оперативное управление средствами на едином счете бюджета Ставропольского края в целях перенесения сроков заимствований на более поздние даты и сокращения расходов на обслуживание государственного долга.

Мониторинг процентных ставок и других условий рыночных займов позволил министерству финансов Ставропольского края произвести в проверяемом периоде досрочные погашения кредитов, полученных от кредитных организаций, с последующим привлечением заемных средств по более низким процентным ставкам, получив, таким образом, экономию на расходах по обслуживанию государственного долга.

В проверяемом периоде министерством финансов Ставропольского края осуществлялось использование временно свободных средств краевого бюджета, а также средств, поступивших в краевой бюджет в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, для устранения временных кассовых разрывов при исполнении краевого бюджета. Использование временно свободных средств на едином счете бюджета позволило министерству финансов Ставропольского края не прибегать в проверяемом периоде к займам с целью устранения временных кассовых разрывов.

Следует иметь в виду, что в 2014 году условия оперативного управления средствами на едином счете краевого бюджета существенно изменились. В соответствии с пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» с 2014 года 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.

Мониторинг и контроль за состоянием государственного долга Ставропольского края, внутренний контроль за управлением государственным долгом осуществляется в министерстве финансов Ставропольского края в соответствии с административными регламентами, предусматривающи-

ми порядок и формы внутреннего контроля за осуществлением государственных функций, относящихся к управлению государственным долгом.

1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем

Для целей настоящего аудита эффективности применялись критерии и показатели оценки эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем, и анализа ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона, содержащиеся в приложении № 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 Ставропольским краем в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, оценена по трем критериям: «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Ставропольского края» (критерий 1); «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края» (критерий 2); «Открытость сведений о состоянии государственного долга Ставропольского края» (критерий 3). Расчеты показателей и критериев оценки эффективности долговой политики Ставропольского края содержатся в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

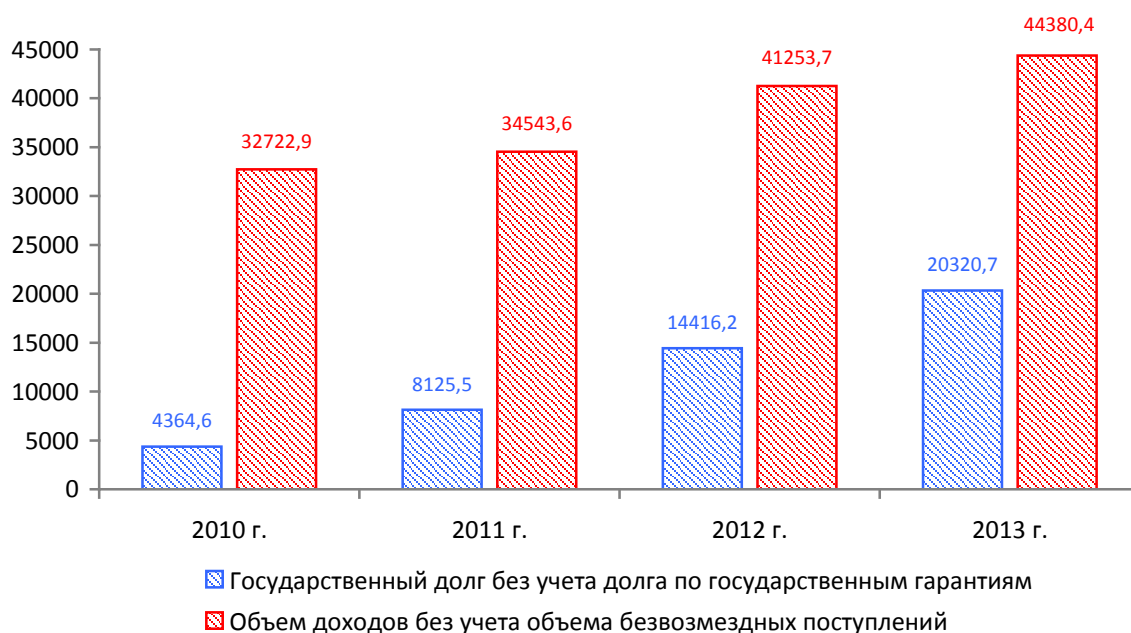
Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Ставропольского края»

В соответствии с критериями и показателями оценки эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем, и анализа ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона, применявшимися при проведении настоящего аудита эффективности, уровень долговой нагрузки и платежеспособности Ставропольского края оценивался по 6 показателям.

Показатель 1.1 «Коэффициент долговой нагрузки бюджета Ставропольского края (без учета предоставленных гарантий)» позволяет оценивать способность субъекта Российской Федерации осуществлять платежи по своим долговым обязательствам и тем самым контролировать возможные объемы заимствований, характеризует экономически безопасный уровень долга в зависимости от отношения величины долга к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета.

Данные о величине государственного долга Ставропольского края (без учета долга по предоставленным гарантиям) и объеме доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений в 2010-2013 годах представлены на графике:

млн. руб.



В 2011, 2012 и 2013 годах темпы прироста государственного долга Ставропольского края без учета долга по гарантиям (86,17 %, 77,42 % и 40,96 %, соответственно) значительно опережали темпы прироста налоговых и неналоговых поступлений (5,56 %, 19,43 % и 7,58 %, соответственно). В результате коэффициент долговой нагрузки бюджета Ставропольского края (без учета долга по предоставленным гарантиям) увеличился с 13,34 % в 2010 году до 45,79 % в 2013 году, то есть в 3,4 раза.

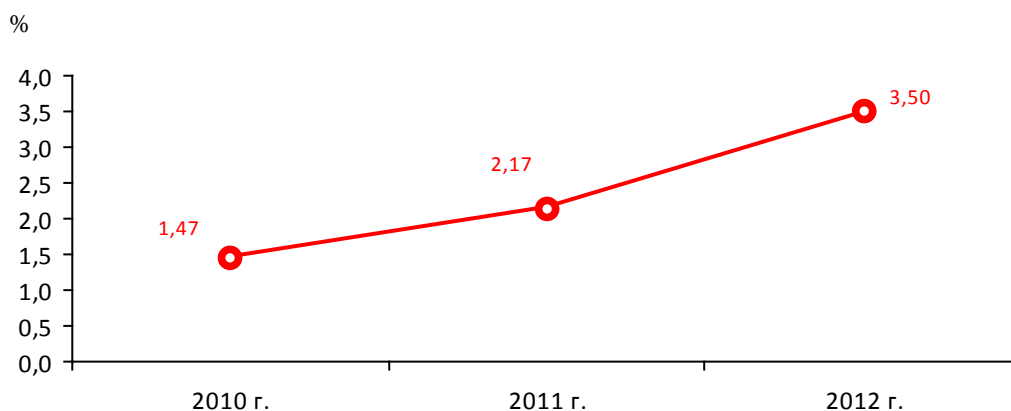
Показатель 1.2 «Коэффициент долговой нагрузки Ставропольского края» отражает величину долговой нагрузки на экономику региона (отношение объема государственного долга к ВРП региона). Данные о величине ВРП и государственного долга Ставропольского края в проверяемом периоде приведены в таблице:

	(млн. руб.)				
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Валовой региональный продукт	330790,8	399947,4	433030,0
Темп прироста ВРП, %	19,31	20,91	8,27	-	-
Объем государственного долга	4857,9	8661,1	15151,6	13807,1	20936,5
Темп прироста государственного долга, %	4,58	78,29	74,94	47,35*	38,18
Коэффициент долговой нагрузки края	1,47	2,17	3,50	-	-

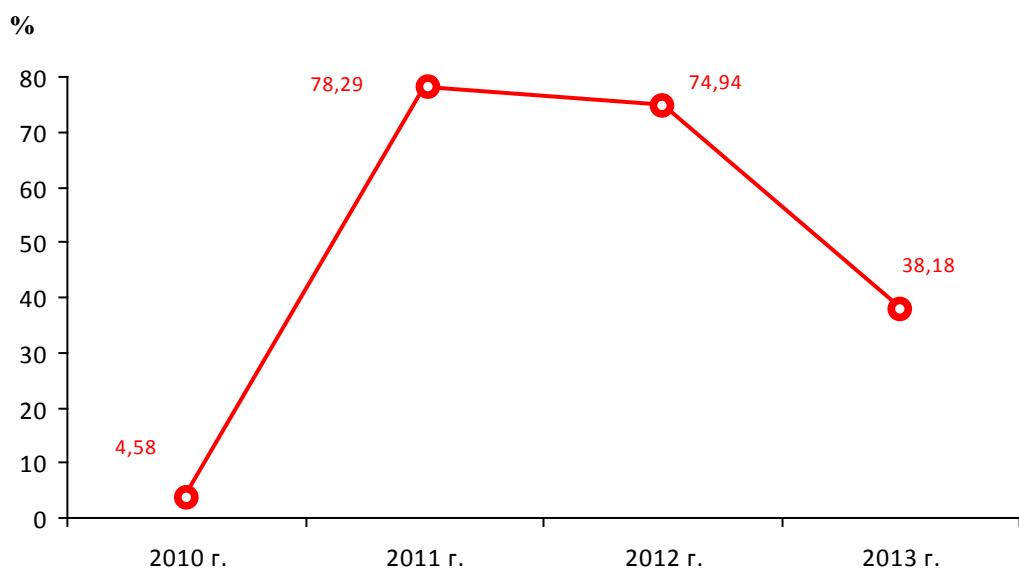
*По сравнению с 9 месяцами 2012 года.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга Ставропольского края в 2011 и 2012 годах значительно опережали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению в указанном периоде коэффициента долговой нагрузки Ставропольского края:

в 2012 году он вырос по сравнению с 2010 годом в 2,4 раза, что отражено на графике:



Показатель 1.3 «Коэффициент изменения долговой нагрузки Ставропольского края» отражает темпы прироста государственного долга Ставропольского края. Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга Ставропольского края в 2011 и 2012 годах превысили 78 % и 74 %, соответственно. В 2013 году они значительно снизились, однако составили более 38 %, что отражено на графике:



Показатель 1.4 «Отношение дефицита бюджета Ставропольского края к валовому региональному продукту» отражен в таблице:

	Дефицит бюджета	ВРП	Отношение дефицита бюджета к ВРП, %
2010 г.	профицит	330790,8	-
2011 г.	1500,3	399947,4	0,38
2012 г.	6112,0	433030,0	1,41
9 мес. 2013 г.	1911,0	...	-
2013 г. (оперативные данные)	8001,2	...	-

(млн. руб.)

В 2010 году бюджет Ставропольского края был исполнен с профицитом. В 2012 и 2013 годах темпы прироста дефицита бюджета Ставропольского края составили 307,39 % и 30,91 %, соответственно, тогда как темпы прироста ВРП - 20,91 % и 8,27 %, соответственно. Отношение дефицита бюджета Ставропольского края к ВРП в 2012 году возросло по сравнению с предыдущим годом в 3,7 раза.

Показатель 1.5 «Отношение суммы расходов на обслуживание государственного долга Ставропольского края к валовому региональному продукту» приведен в таблице:

(млн. руб.)

	Расходы на обслуживание государственного долга	ВРП	Отношение расходов к ВРП, %
2009 г.	39,6	277251,0	0,01
2010 г.	367,7	330790,8	0,11
2011 г.	179,2	399947,4	0,04
2012 г.	494,4	433030,0	0,11

Рост расходов на обслуживание государственного долга Ставропольского края связан с ростом объема государственного долга в 3,3 раза (с 4645,1 млн. рублей по состоянию на 1 января 2010 года до 15151,6 млн. рублей на 1 января 2013 года) и увеличением процентных ставок по кредитам кредитных организаций. В рассматриваемом периоде наибольшее значение указанного коэффициента имело место в 2010 и 2012 годах (0,11 процента).

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

Проверкой установлено, что общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Ставропольского края покрывал первоочередные и социально значимые расходы края в 2010 году на 73 %, в 2011 году - на 65 %, в 2012 году - на 67 %, в 2013 году - на 67 процентов.

(млн. руб.)

	Общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов	Первоочередные расходы*	Социально значимые расходы**	Коэффициент общей платежеспособности, %***
2010 г.	32722,9	6574,6	38462,8	73
2011 г.	34543,6	8179,7	45342,5	65
2012 г.	41253,7	7258,5	54483,8	67
9 мес. 2013 г.	31603,7	4452,6	41595,4	-
2013 г. (оперативные данные)	44380,4	6828,0	59512,1	67

* В рамках настоящего аудита эффективности к первоочередным расходам отнесены расходы по КОСГУ 212, 221, 222, 224, 225, 226, 230, 290, 340.

** В рамках настоящего аудита эффективности за социально значимые приняты расходы по КОСГУ 211, 213, 223, 241, 251, 260.

*** Отношение общего годового объема доходов к сумме первоочередных и социально значимых расходов.

Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края»

По критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края» оценка осуществлялась по 11 показателям, приведенным в таблице, содержащей данные о структуре государственного долга Ставропольского края и показателях ее изменения в 2010-2013 годах:

	На 1 января 2010 г.	На 1 января 2011 г.	На 1 января 2012 г.	На 1 января 2013 г.	На 1 октября 2013 г.	На 1 января 2014 г. (оперативные данные)
Государственный долг, всего	4645,1	4857,9	8661,1	15151,6	13807,1	20936,5
в том числе:						
кредиты, полученные от кредитных организаций	3969,7	2647,6	5074,0	6700,0	5700,0	6500,0
% от общего объема долга (показатель 2.1 - коэффициент банковского кредитования)	85,5	54,5	58,6	44,2	41,3	31,0
бюджетные кредиты из федерального бюджета	675,4	1717,0	3051,5	2716,2	2469,0	3820,7
% от общего объема долга (показатель 2.4 - коэффициент бюджетного кредитования)	14,5	35,3	35,2	17,9	17,9	18,3
государственные ценные бумаги	0,0	0,0	0,0	5000,0	5000,0	10000,0
% от общего объема долга (показатель 2.6 - коэффициент ценных бумаг)	0,0	0,0	0,0	33,0	36,2	47,8
государственные гарантии субъекта	0,0	493,3	535,6	735,4	638,1	615,8
% от общего объема долга (показатель 2.5 - коэффициент государственного гарантирования)	0,0	10,2	6,2	4,9	4,6	2,9
Долг по краткосрочным заимствованиям	3969,7	2647,6	5074,0	6700,0	5700,0	5700,0
% от общего объема долга (показатель 2.2 - коэффициент краткосрочных государственных заимствований)	85,5	54,5	58,6	44,2	41,3	27,2
Долг по долгосрочным и/или среднесрочным заимствованиям	675,4	1717,0	3051,5	7716,2	7469,0	14620,7
% от общего объема долга (показатель 2.3 - коэффициент долгосрочных и/или среднесрочных государственных заимствований)	14,5	35,3	35,2	50,9	54,1	69,8
Средняя ставка по долговому портфелю, % (показатель 2.7)	8,71	3,34	7,83	6,788	6,426	6,57
Средняя ставка по рыночным долговым обязательствам, % (показатель 2.8)	13,53	5,07	8,41	8,96	8,20	8,01
Средняя ставка по бюджетным кредитам, %	1,00	1,86	2,52	2,69	2,89	2,97
Коэффициент экономической приоритетности гарантий субъекта Российской Федерации, % (показатель 2.9)	0,00	10,15	6,18	4,85	4,62	2,94
Коэффициент социальных гарантий субъекта Российской Федерации, % (показатель 2.10)	0,00	3,98	2,72	1,55	1,00	0,55
Коэффициент инвестиционности заимствований (показатель 2.11)	5,9	1,5	1,7	0,9	0,8	0,4

(млн. руб.)

Общий объем государственного долга Ставропольского края увеличился: с 4645,1 млн. рублей по состоянию на 1 января 2010 года до 20936,5 млн. рублей на 1 января 2014 года, то есть в 4,5 раза.

Структура государственного долга Ставропольского края по видам долговых обязательств претерпела в 2010-2013 годах существенные изменения. По состоянию на 1 января 2010 года 85,5 % долга приходилось на долг по банковским кредитам и 14,5 % - на долг по бюджетным кредитам. В 2010 году появился долг по государственным гарантиям, в 2012 году - долг по государственным ценным бумагам. По состоянию на 1 января 2014 года доля долга по государственным ценным бумагам достигла 47,8 %, тогда как доля долга по банковским кредитам снизилась до 31 %, доля долга по бюджетным кредитам составила 18,3 %, по государственным гарантиям - 2,9 процента.

Структура государственного долга Ставропольского края по срокам погашения долговых обязательств на начало проверяемого периода характеризовалась высокой долей краткосрочных обязательств, составлявшей 85,5 % от общего объема долга (14,5 % долга приходилось на среднесрочные обязательства). В результате размещения в 2012 и 2013 годах государственных ценных бумаг Ставропольского края удельный вес долга по долгосрочным и среднесрочным обязательствам, возникшим в результате государственных заимствований, в общем объеме государственного долга Ставропольского края увеличился до 69,8 % на 1 января 2014 года.

Объемы привлечения заемных средств в бюджет Ставропольского края и объемы ассигнований на погашение долговых обязательств Ставропольского края, возникших в результате государственных заимствований, по видам долговых обязательств в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года приведены в таблице:

(млн. руб.)				
Виды заимствований	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Привлечение заемных средств				
Бюджетные кредиты, привлеченные в краевой бюджет из федерального бюджета	1064,6	1550,0	346,3	0,0
Кредиты, полученные от кредитных организаций	6617,3	7721,6	6700,0	5700,0
Государственные ценные бумаги	0,0	0,0	5000,0	0,0
Итого:	7681,9	9271,6	12046,3	5700,0
Погашение основного долга по долговым обязательствам, возникшим в результате заимствований				
Бюджетные кредиты, привлеченные в краевой бюджет из федерального бюджета	23,1	215,5	681,6	247,2
Кредиты, полученные от кредитных организаций	7939,4	5295,2	5074,0	6700,0
Государственные ценные бумаги	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого:	7962,5	5510,7	5755,6	6947,2

Долговые обязательства Ставропольского края по бюджетным кредитам

В 2010 году Ставропольским краем были получены бюджетные кредиты из федерального бюджета на сумму 1064,6 млн. рублей для частичного покрытия дефицита бюджета Ставропольского края. Процентные ставки

по привлеченным в указанном году кредитам составляли от 1,94 % до 2,06 % годовых.

В 2011 году Ставропольским краем были получены кредиты из федерального бюджета на общую сумму 1550,0 млн. рублей, в том числе: для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в сумме 950,0 млн. рублей; для частичного покрытия дефицита бюджета Ставропольского края в сумме 600,0 млн. рублей. Процентная ставка по привлеченным кредитам находилась в пределах от 2,67 % до 4,13 % годовых.

В 2012 году Ставропольским краем из федерального бюджета был привлечен 1 бюджетный кредит на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений края в сумме 346,3 млн. рублей с процентной ставкой 4 % годовых.

В IV квартале 2013 года между правительством Ставропольского края и Министерством финансов Российской Федерации были заключены 2 соглашения на общую сумму 1711,7 млн. рублей, в том числе: соглашение от 11 декабря 2013 года № 01-01-06/06-538 о предоставлении бюджету Ставропольского края из федерального бюджета бюджетного кредита на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений Ставропольского края в сумме 211,7 млн. рублей сроком на 3 года под 2,75 % годовых; соглашение от 16 декабря 2013 года № 01-01-06/06-558 о предоставлении бюджету Ставропольского края из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Ставропольского края в сумме 1500,0 млн. рублей сроком на 3 года под 2,75 % годовых.

Долговые обязательства Ставропольского края по кредитам, полученным от кредитных организаций

Объемы привлечения в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года заемных средств по кредитам, предоставленным Ставропольскому краю кредитными организациями, приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	(млн. руб.) 9 мес. 2013 г.
Привлечение заемных средств по кредитам, полученным от кредитных организаций				
ОАО «Балтийский Банк»	6567,3			
годовые процентные ставки, %	5,01-6,95			
ОАО АКБ «РОСБАНК»	50,0			
годовые процентные ставки, %	5,87-6,85			
Северо-Кавказский банк Сбербанка России		7721,6		
годовые процентные ставки, %		4,66-8,45		
Ставропольское отделение № 5230 Сбербанка России			6200,0	5700,0
годовые процентные ставки, %			8,835-9,0	7,9285-8,01149
ОАО «СМП Банк»			500,0	
годовые процентные ставки, %			8,80	
Итого:	6617,3	7721,6	6700,0	5700,0

В 2010 году объемы привлечения Ставропольским краем заемных средств и погашения основной суммы долга по кредитам кредитных организаций составили 6617,3 млн. рублей и 7939,4 млн. рублей, соответственно. Было произведено досрочное погашение кредитов, привлеченных в 2009 году на общую сумму 3969,7 млн. рублей в Ставропольских филиалах Банка «Возрождение», ЗАО «Райффайзенбанк» и ОАО «Банк ВТБ», а также в Северо-Кавказском банке Сбербанка России (по ставкам от 13 % до 14 % годовых).

По итогам проведенных аукционов в июне-июле 2010 года были заключены 5 краткосрочных государственных контрактов с коммерческим банком ОАО «Балтийский Банк» на оказание услуг по предоставлению денежных средств в форме открытия кредитной линии для рефинансирования кредитов, полученных бюджетом Ставропольского края в 2009 году, на общую сумму 3969,7 млн. рублей (со сроками погашения в ноябре-декабре 2010 года и годовыми процентными ставками от 5,87 % до 6,95 %). Указанные государственные контракты были исполнены в 2010 году в полном объеме.

В декабре 2010 года были заключены 6 краткосрочных государственных контрактов на общую сумму 2647,6 млн. рублей с коммерческим банком ОАО «Балтийский Банк» и ОАО АКБ «РОСБАНК» на оказание услуг по предоставлению денежных средств в форме открытия кредитной линии для финансирования дефицита бюджета Ставропольского края и погашения долговых обязательств Ставропольского края (со сроками погашения в мае 2011 года и ставками от 5,01 % до 5,11 % годовых).

В 2011-2013 годах привлечение в краевой бюджет банковских кредитов также осуществлялось путем заключения государственных контрактов на оказание услуг по предоставлению денежных средств в форме открытия кредитной линии для финансирования дефицита бюджета Ставропольского края и погашения долговых обязательств Ставропольского края.

В 2011 году привлечение Ставропольским краем заемных средств по банковским кредитам составило 7721,6 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 5295,2 млн. рублей, том числе досрочное - 2647,6 млн. рублей. Государственные контракты были заключены с Северо-Кавказским банком Сбербанка России, в том числе в июне - 3 краткосрочных контракта на общую сумму 2647,6 млн. рублей (со сроками погашения в ноябре 2011 года и ставками от 4,66 % до 4,706 % годовых). В ноябре-декабре 2011 года с указанным банком были заключены 142 контракта со сроками погашения в ноябре-декабре 2012 года и ставками 7,50 % и 8,45 % годовых. Привлечение средств по банковским кредитам в ноябре-декабре 2011 года составило 5074,0 млн. рублей.

В 2012 году общий объем привлечения средств по банковским кредитам составил 6700,0 млн. рублей, объем погашения - 5074,0 млн. рублей.

Указанная сумма была привлечена в ноябре-декабре 2012 года по 15 государственным контрактам со Ставропольским отделением № 5230 Сбербанка России и 1 контракту с ОАО «СМП Банк» (со сроками погашения в октябре 2013 года и процентными ставками от 8,80 % до 9 % годовых). Досрочное погашение кредитов, полученных Ставропольским краем от кредитных организаций, в 2012 году не осуществлялось.

За 9 месяцев 2013 года привлечение средств по банковским кредитам составило 5700,0 млн. рублей, погашение - 6700,0 млн. рублей (в том числе досрочное - 3000,0 млн. рублей). В июле были привлечены средства на сумму 1000,0 млн. рублей по кредитным линиям, открытым в 2012 году. Кроме того, по результатам проведенного в сентябре 2013 года аукциона министерством финансов Ставропольского края были заключены 13 государственных контрактов со Ставропольским отделением № 5230 Сбербанка России (со сроками погашения в сентябре 2014 года и ставками от 7,9285 % до 8,01149 % годовых). По состоянию на 1 октября 2013 года по 11 контрактам было осуществлено привлечение средств на общую сумму 4700,0 млн. рублей.

В ноябре 2013 года в целях привлечения банковских кредитов были заключены среднесрочные государственные контракты. По итогам аукциона, в котором приняли участие ОАО «Банк ВТБ», ОАО «Газпромбанк» и ОАО «Сбербанк России», победителем было признано Ставропольское отделение № 5230 Сбербанка России, с которым 26 ноября 2013 года заключены 16 государственных контрактов на общую сумму 2868,1 млн. рублей на срок до 3 лет. Процентные ставки по кредитным линиям, по которым привлечение средств было осуществлено в 2013 году, составили 7,783 % и 7,826 % годовых.

При подготовке проектов государственных контрактов для аукционной документации министерство финансов Ставропольского края предусматривает: право выборки заемных средств по мере необходимости, а также право неполной выборки средств; выплату процентов за фактическое время пользования предоставленными денежными средствами в фактическом объеме. Комиссии за открытие кредитных линий и резервирование денежных средств в контрактах не предусматриваются.

Долговые обязательства Ставропольского края по государственным ценным бумагам

На основании Решения об эмиссии государственных облигаций Ставропольского края (в форме документарных ценных бумаг на предъявителя) с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга (государственный регистрационный номер выпуска RU34001STV0), утвержденного приказом министерства финансов Ставропольского края от 7 декабря 2012 года № 210, 18 декабря 2012 года состоялось размещение государственных об-

лигаций Ставропольского края по номинальной стоимости в размере 5000,0 млн. рублей. Денежные средства от размещения облигаций в указанном объеме поступили на счет бюджета Ставропольского края 19 декабря 2012 года. Дата окончательного погашения облигаций - 12 декабря 2017 года. Выплата купонного дохода по облигациям осуществляется 4 раза в год на непогашенную часть долга (средневзвешенная ставка купонного дохода - 9,8 % годовых).

Выпуск государственных облигаций 2012 года был дебютным не только для Ставропольского края, но и для всего Северо-Кавказского региона и способствовал повышению кредитного рейтинга Ставропольского края по отношению к установленному в 2011 году на уровне В+ сразу на 2 пункта - до ВВ. Указанные облигации в феврале 2013 года включены в Ломбардный список Центрального банка Российской Федерации.

В течение проверяемого периода 2013 года размещение государственных облигаций Ставропольского края не осуществлялось. Облигации были выпущены и размещены в ноябре 2013 года на общую сумму по номинальной стоимости в размере 5000,0 млн. рублей. Денежные средства от размещения облигаций в объеме номинальной стоимости облигаций поступили на счет бюджета Ставропольского края 7 ноября 2013 года.

Условия эмиссии и обращения государственных облигаций Ставропольского края 2013 года (в форме документарных ценных бумаг на предъявителя) с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга, утвержденные приказом министерства финансов Ставропольского края от 23 мая 2013 года № 98, зарегистрированы в Министерстве финансов Российской Федерации (государственный регистрационный номер выпуска RU34002STV0). Дата окончательного погашения облигаций - 4 ноября 2020 года. Выплата купонного дохода по облигациям 2013 года будет осуществляться 4 раза в год на непогашенную часть долга (средневзвешенная ставка купонного дохода - 8,09 % годовых).

В целях выпуска и размещения государственных облигаций Ставропольского края в соответствии с требованиями статьи 119 Бюджетного кодекса Российской Федерации министерством финансов Ставропольского края были заключены соглашения с агентами по размещению займов и организациями, осуществляющими депозитарные услуги и услуги по организации торгов ценными бумагами. В целях выбора указанных агентов и организаций были проведены соответствующие конкурсные процедуры.

Долговые обязательства Ставропольского края по предоставленным государственным гарантиям

В соответствии со статьей 3 закона Ставропольского края от 30 июля 2008 года № 54-кз «О порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края» государственные гарантии предоставлялись юриди-

ческим лицам Ставропольского края с правом регрессного требования Ставропольского края (гаранта) к принципалу и предусматривали субсидиарную ответственность гаранта по обеспеченному им обязательству принципала. Согласно части 3 статьи 5 указанного закона все юридические лица, за исключением государственных унитарных предприятий Ставропольского края и муниципальных образований Ставропольского края, при получении государственных гарантий обязаны предоставлять обеспечение исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования гаранта.

Рассмотрение заявок на получение государственных гарантий осуществлялось межведомственной конкурсной комиссией по конкурсному отбору претендентов на получение государственных гарантий Ставропольского края на основании заключений министерства финансов Ставропольского края о финансовом состоянии принципала и министерства экономического развития Ставропольского края о социально-экономической значимости инвестиционного проекта и эффективности инвестиционного проекта, заявленного на получение государственной гарантии.

По состоянию на 1 января 2010 года долговые обязательства по государственным гарантиям Ставропольского края отсутствовали. Законами о краевом бюджете на соответствующие финансовые годы было предусмотрено предоставление государственных гарантий в следующих объемах: в 2010 году - 1620,0 млн. рублей, в 2011 году - 3000,0 млн. рублей, в 2012 году - 1248,2 млн. рублей, в 2013 году - 697,7 млн. рублей. Суммы фактически предоставленных гарантий составили: в 2010 году - 493,3 млн. рублей (30,5 % от запланированного объема), в 2011 году - 42,3 млн. рублей (1,4 %) и в 2012 году - 499,8 млн. рублей (40 %). В 2013 году государственные гарантии Ставропольского края не предоставлялись.

В проверяемом периоде имели место отказы в предоставлении государственных гарантий Ставропольского края по итогам проведения проверок финансового состояния претендентов на получение гарантии.

Ввиду самостоятельного исполнения принципалами своих обязательств средства краевого бюджета на исполнение обязательств по предоставленным государственным гарантиям Ставропольского края не направлялись.

Критерий 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга субъекта Российской Федерации»

Данный критерий отражает наличие опубликованной информации об объеме и структуре долга, сроках и объемах погашения долговых обязательств, процентных ставках и стоимости обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации. Проверка показала, что в Ставропольском крае указанная информация размещается на сайте министерства финансов Ставропольского края в сети Интернет в достаточном объеме,

что соответствует высокому уровню открытости сведений о состоянии государственного долга Ставропольского края.

Оценка уровней эффективности долговой политики

Полученные по итогам аудита оценки уровня эффективности долговой политики Ставропольского края представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособность Ставропольского края»	высокий	средний	средний	-
Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края»	высокий	низкий	средний	высокий
Критерий 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга Ставропольского края»	высокий	высокий	высокий	высокий

Оценка «средний уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Ставропольского края» за 2011 год явилась результатом увеличения в указанном году по сравнению с предыдущим годом значений коэффициента долговой нагрузки субъекта Российской Федерации (отношения объема государственного долга к ВРП) с 1,47 % до 2,17 % и коэффициента изменения долговой нагрузки субъекта (темпов прироста государственного долга) с 4,58 % до 78,29 %, а также снижения значения коэффициента общей платежеспособности субъекта (отношения общего годового объема налоговых и неналоговых доходов к сумме первоочередных и социально значимых расходов без учета объема безвозмездных поступлений) с 73 % до 65 процентов.

Относительно оценки «низкий уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края» в 2011 году необходимо отметить следующее.

Оценка «низкий уровень» явилась следствием имевшего место в 2011 году по сравнению с предыдущим годом увеличения значений коэффициентов банковского кредитования и краткосрочных государственных заимствований (с 54,50 % до 58,58 %), отсутствия долга по государственным ценным бумагам, отрицательно повлиявшего на значение коэффициента ценных бумаг, уменьшения коэффициента государственного гарантирования (с 10,15 % до 6,18 %), увеличения коэффициента инвестиционности заимствований (отношения долга по краткосрочным государственным заимствованиям к долгу по долгосрочным и/или среднесрочным государственным заимствованиям) с 1,54 % до 1,66 процента.

Следует отметить, что в целях повышения доли среднесрочных заимствований в общем объеме долговых обязательств Ставропольского края на 2011 год в Ставропольском крае был запланирован выпуск облигационного займа в объеме 5 млрд. рублей. Министерством финансов Ставропольского края в Минфине России были зарегистрированы Условия эмиссии и обращения государственных облигаций Ставропольского края с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга (приказ министерства

финансов Ставропольского края от 11 апреля 2011 года № 69), проведены конкурсные процедуры в целях выбора агента по размещению займа, выбора организаций, осуществляющих депозитарные услуги и услуги по организации торгов ценными бумагами.

Однако в связи с изменением во II полугодии 2011 года конъюнктуры на финансовом рынке и повышением предполагаемых ставок купонного дохода по облигациям с 7,5 % до 11 % годовых размещение ценных бумаг произведено не было. В ноябре-декабре 2011 года Ставропольским краем были привлечены банковские кредиты со ставками 7,50 % и 8,45 % годовых.

Необходимо иметь в виду, что средневзвешенная процентная ставка по долговому портфелю Ставропольского края в 2011 году (6,11 % годовых) была ниже средневзвешенных процентных ставок в 2012 и 2013 годах (8,14 % и 7,54 %, соответственно). Средневзвешенная процентная ставка по рыночным долговым обязательствам Ставропольского края в 2011 году (8,08 % годовых) была также ниже средневзвешенных процентных ставок в 2012 и 2013 годах (9,30 % и 8,56 %, соответственно).

Следует также отметить, что в 2011 году министерством финансов Ставропольского края проводились мероприятия, направленные на рефинансирование имевшихся банковских кредитов в целях сокращения расходов на их обслуживание. В частности, были досрочно погашены кредиты ОАО «Балтийский Банк» и ОАО АКБ «РОСБАНК» на общую сумму 2647,6 млн. рублей (с процентной ставкой от 5,01 % до 5,08 % годовых) и привлечены кредиты Северо-Кавказского банка Сбербанка России на указанную сумму (с процентной ставкой от 4,66 % до 4,706 % годовых).

Оценка «средний уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Ставропольского края» за 2012 год явилась результатом увеличения в указанном году по сравнению с предыдущим годом значений коэффициента долговой нагрузки субъекта Российской Федерации (отношения объема государственного долга к ВРП) с 2,17 % до 3,50 % и увеличения отношения суммы расходов на обслуживание государственного долга к ВРП (с 0,04 % до 0,11 процента).

Оценка «средний уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края» в 2012 году явилась следствием уменьшения в указанном году по сравнению с предыдущим годом отношения долга по государственным гарантиям к общему объему государственного долга и коэффициента экономической приоритетности гарантий (отношения суммы долга по государственным гарантиям, предоставленным по приоритетным направлениям развития экономики, к общему объему государственного долга) с 6,18 % до 4,85 %, снижения коэффициента социальных гарантий (отношения суммы долга по государственным гарантиям, предоставленным по социально значимым проектам, к общему объему государственного долга) с 2,72 % до 1,55 %,

а также увеличения средней процентной ставки по рыночным долговым обязательствам (с 8,41 % до 8,958 % годовых).

1.6. Наличие кредитных рейтингов субъекта Российской Федерации

В 2010 году агентство Standard & Poor's установило и в 2011 году подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг Ставропольского края В+/стабильный и рейтинг по национальной шкале ruA+.

В 2012 году агентство Fitch Ratings присвоило долгосрочный рейтинг в иностранной валюте на уровне ВВ/стабильный, краткосрочный рейтинг в иностранной валюте - В/стабильный и национальный долгосрочный рейтинг - АА-(ru)/очень высокая кредитоспособность. Прогноз по долгосрочным рейтингам - стабильный. По состоянию на 12 декабря 2013 года агентство Fitch Ratings подтвердило указанный кредитный рейтинг Ставропольского края.

Цель 2. Анализ и оценка влияния долговой политики Ставропольского края на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона

2.1. Оценка влияния региональной долговой политики на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

Исполнение краевого бюджета за 2010, 2011 и 2012 годы, а также за 9 месяцев 2013 года в части доходов и расходов отражено в таблице:

	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточненным назначениям
(млн. руб.)			
2010 г.			
Доходы	55319,7	58146,8	105,1
в том числе:			
налоговые и неналоговые	31272,5	32722,9	104,6
безвозмездные поступления	24047,2	25423,9	105,7
Расходы	57711,5	56641,2	98,1
Дефицит (-)/профицит (+)	-2391,8	1505,6	-
2011 г.			
Доходы	62800,3	65657,0	104,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые	35767,9	34543,6	96,6
безвозмездные поступления	27032,4	31113,4	115,1
Расходы	71152,2*	67157,3	94,4**
Дефицит (-)/профицит (+)	-8351,9	-1500,3	-
2012 г.			
Доходы	67984,0	70297,5	103,4
в том числе:			
налоговые и неналоговые	40369,7	41253,7	102,2
безвозмездные поступления	27614,3	29043,8	105,2
Расходы	80924,9***	76409,5	94,4****
Дефицит (-)/профицит (+)	-12940,9	-6112,0	-
9 месяцев 2013 г.			
Доходы	73482,0	53448,1	72,7
в том числе:			
налоговые и неналоговые	47298,7	31603,7	66,8

	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточненным назначениям
безвозмездные поступления	26183,3	21844,4	83,4
Расходы	77576,1	55359,1	71,4
Дефицит (-)/профицит (+)	-4094,1	-1911,0	-

* Сумма расходов согласно показателям сводной бюджетной росписи на 31 декабря 2011 года составляет 75375054,8 тыс. рублей.

** Процент отклонения показателя с учетом данных сводной бюджетной росписи составляет 89,1 процента.

*** Сумма расходов согласно показателям сводной бюджетной росписи на 31 декабря 2012 года составляет 82298888,6 тыс. рублей.

**** Процент отклонения показателя с учетом данных сводной бюджетной росписи составляет 92,8 процента.

Доходы краевого бюджета увеличились с 58146,8 млн. рублей в 2010 году до 70297,5 млн. рублей в 2012 году (на 20,9 %), в том числе: налоговые и неналоговые доходы - с 32722,9 млн. рублей до 41253,7 млн. рублей (на 26,1 %), безвозмездные поступления - с 25423,9 млн. рублей до 29043,8 млн. рублей (на 14,2 %). Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов в проверяемом периоде превышала 40 %: в 2010 году 43,7 %, в 2011 году - 47,4 %, в 2012 году - 41,3 %, за 9 месяцев 2013 года - 40,9 процента.

Расходы краевого бюджета увеличились с 56641,2 млн. рублей в 2010 году до 76409,5 млн. рублей в 2012 году (на 34,9 %). В 2011 году темпы прироста доходов и расходов составили 12,9 % и 18,6 %, в 2012 году - 7,1 % и 13,8 %, соответственно. Таким образом, кассовое исполнение по расходам росло более быстрыми темпами по сравнению с поступлениями доходов.

По результатам исполнения бюджета за 2010 год сложился профицит в сумме 1505,6 млн. рублей. В 2011 и 2012 годах бюджет Ставропольского края был исполнен с дефицитом в суммах 1500,3 млн. рублей и 6112,0 млн. рублей, соответственно. В 2012 году по сравнению с 2011 годом дефицит краевого бюджета увеличился в 4,1 раза. По оперативным данным министерства финансов Ставропольского края дефицит краевого бюджета в 2013 году составил 8001,2 млн. рублей.

Следует отметить, что в 2013 году имело место снижение поступлений налога на прибыль организаций от участников консолидированных групп налогоплательщиков: от данной категории налогоплательщиков в бюджет Ставропольского края поступило 3412,0 млн. рублей, что на 609,7 млн. рублей, или на 15,2 %, меньше по сравнению с предыдущим годом. Помимо этого, переплата по налогу на прибыль по этим организациям по состоянию на 1 января 2014 года составила 309,9 млн. рублей.

План мероприятий, направленных на увеличение роста доходов и оптимизацию расходов консолидированного бюджета Ставропольского края, совершенствование долговой политики Ставропольского края на период 2013-2016 годов (далее - План), утвержден распоряжением правительства Ставропольского края от 16 декабря 2013 года № 397-рп.

Среди мероприятий Плана, направленных на рост консолидированного бюджета Ставропольского края, указаны следующие:

- оценка эффективности льгот, предоставленных в соответствии с законодательством Ставропольского края по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций;

- мониторинг поступления налога на прибыль организаций, зачисляемого в краевой бюджет от крупнейших налогоплательщиков Ставропольского края, которые имеют значительный удельный вес в структуре доходов консолидированного бюджета Ставропольского края;

- анализ поступления арендной платы за имущество, находящееся в государственной собственности Ставропольского края, с целью выявления договоров аренды, по которым имеется задолженность, и рассмотрения возможности ее погашения в досудебном порядке;

- анализ эффективности использования и реализации недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Ставропольского края;

- анализ финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий Ставропольского края, подведомственных органам исполнительной власти края, для определения целесообразности их функционирования в организационно-правовой форме унитарного предприятия;

- мониторинг результатов эффективности реализации инвестиционных проектов, по которым законодательством Ставропольского края предусмотрено предоставление инвесторам мер государственной поддержки;

- работы по развитию региональных индустриальных, туристско-рекреационных и технологических парков на территории Ставропольского края.

Кроме того, Планом предусмотрено:

- обеспечение снижения недоимки по налогам и сборам, зачисляемым в консолидированный бюджет Ставропольского края, на 10 процентов;

- обеспечение взыскания доначисленных сумм налогов и других обязательных платежей по результатам проведенных налоговых проверок не ниже 50 процентов;

- подготовка нормативных правовых актов об отнесении земельных участков к категории земель и/или установлении вида разрешенного использования земельных участков;

- удержание и перечисление в консолидированный бюджет Ставропольского края налога на доходы физических лиц с арендаторов земельных участков из сумм арендной платы за использование земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности;

- проведение оценки потенциала прибыльности государственных унитарных предприятий Ставропольского края с целью увеличения размера части прибыли государственных унитарных предприятий Ставропольского края, подлежащей перечислению в краевой бюджет, с 15 % до 25 процентов;

- проведение работы с лизинговыми компаниями и сельскохозяйственными товаропроизводителями Ставропольского края (лизингополучателями) по перечислению в краевой бюджет возвратных лизинговых платежей за ранее поставленную по договорам лизинга машиностроительную продукцию с принятием мер по взысканию с лизингополучателей просроченной задолженности в судебном порядке и др.

В целях оптимизации расходов краевого бюджета Планом предусмотрены следующие мероприятия:

- оптимизация расходов на содержание органов государственной власти края, в том числе за счет исключения дублирования выполняемых ими функций;

- инвентаризация социальных выплат, льгот, мер социальной поддержки, предоставляемых отдельным категориям граждан, установленных нормативными правовыми актами Ставропольского края;

- утверждение нормативных правовых актов Ставропольского края, необходимых для внедрения механизма нормативно подушевого финансового обеспечения оказания государственных услуг в социальной сфере и использования указанного механизма при формировании проекта краевого бюджета на очередной финансовый год и плановый период, и других.

Анализ реализации краевых целевых и ведомственных целевых программ Ставропольского края за 2010, 2011, 2012 годы и 9 месяцев 2013 года

В 2010 году в Ставропольском крае реализовывались 24 целевые программы (далее - программы), в том числе 20 краевых целевых программ (далее - КЦП) и 4 ведомственные целевые программы (далее - ВЦП). На финансирование мероприятий программ в 2010 году за счет всех источников финансирования были предусмотрены средства в объеме 7440,6 млн. рублей, из них за счет средств бюджета Ставропольского края (далее - краевой бюджет) - 2912,2 млн. рублей (39,1 процента).

Более 69 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Ставропольского края на реализацию КЦП и ВЦП в 2010 году, приходилось на финансирование 4 целевых программ: КЦП «Развитие образования в Ставропольском крае на 2010-2012 годы» (31,8 %); КЦП «Модернизация жилищно-коммунального комплекса Ставропольского края на 2010-2012 годы» (13,7 %); КЦП «Жилище» в Ставропольском крае на 2010-2012 годы» (13 %); КЦП «Приоритетные направления развития здравоохранения в Ставропольском крае на 2010-2012 годы» (10,7 процента).

За 2010 год кассовое исполнение мероприятий программ за счет всех источников финансирования составило 7019,5 млн. рублей, или 94,3 % от предусмотренного финансирования на 2010 год, в том числе исполнено за

счет средств краевого бюджета - 2813,2 млн. рублей (96,6 % от предусмотренного объема финансирования за счет средств краевого бюджета).

В соответствии с Порядком проведения оценки эффективности реализации краевых целевых и ведомственных целевых программ, утвержденным распоряжением правительства Ставропольского края от 1 июня 2009 года № 149-п, и на основании отчетных данных, предоставленных государственными заказчиками программ, министерством экономического развития Ставропольского края, была проведена оценка эффективности реализации в 2010 году краевых целевых и ведомственных целевых программ, по результатам которой из 24 программ эффективными были признаны 15 программ, недостаточно эффективными - 8 программ (на реализацию 1 программы средства не предусматривались).

В 2011 году в Ставропольском крае реализовывалось 30 региональных программ, в том числе 23 КЦП и 7 ВЦП. На финансирование мероприятий программ в 2011 году за счет всех источников финансирования были предусмотрены средства в объеме 12927,5 млн. рублей, из них за счет средств краевого бюджета - 7280,7 млн. рублей (56,3 процента).

Более 60 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Ставропольского края на реализацию КЦП и ВЦП в 2011 году, приходилось на финансирование 3 целевых программ: КЦП «Развитие транспортной системы Ставропольского края на 2011-2015 годы» (35,6 %); КЦП «Модернизация жилищно-коммунального комплекса Ставропольского края на 2010-2012 годы» (17,9 %); КЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в Ставропольском крае на 2011-2013 годы» (7,4 процента).

За 2011 год кассовое исполнение мероприятий программ за счет всех источников финансирования составило 10853,9 млн. рублей (84 % от предусмотренного финансирования на 2011 год), в том числе исполнено за счет средств краевого бюджета - 6022,6 млн. рублей (82,7 процента).

В результате проведенной министерством экономического развития Ставропольского края оценки эффективности реализации программ в 2011 году из 30 программ эффективными были признаны 15 программ, недостаточно эффективными - 15 программ.

В 2012 году в Ставропольском крае действовали 39 программ, в том числе 32 КЦП и 7 ВЦП. На финансирование в 2012 году мероприятий программ за счет всех источников финансирования предусмотрены средства в объеме 19123,7 млн. рублей, из них за счет средств краевого бюджета - 7406,0 млн. рублей (38,7 процента).

Более 62 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Ставропольского края на реализацию КЦП и ВЦП в 2012 году, приходилось на финансирование 3 целевых программ: КЦП «Развитие транспортной системы Ставропольского края на 2011-2015 годы» (39,3 %); КЦП

«Развитие образования в Ставропольском крае на 2010-2013 годы» (12,3 %); КЦП «Модернизация жилищно-коммунального комплекса Ставропольского края на 2010-2012 годы» (10,7 процента).

За 2012 год кассовое исполнение мероприятий программ за счет всех источников финансирования составило 16684,5 млн. рублей (87,2 % от предусмотренного финансирования на 2012 год), в том числе исполнено за счет средств краевого бюджета - 6954,3 млн. рублей (93,9 процента).

В результате проведенной министерством экономического развития Ставропольского края оценки эффективности реализации программ в 2012 году из 39 программ эффективными были признаны 19 программ, недостаточно эффективными - 20 программ.

С января по сентябрь 2013 года в Ставропольском крае действовали 28 программ, в том числе 20 КЦП и 8 ВЦП. На финансирование в 2013 году мероприятий КЦП и ВЦП за счет всех источников финансирования предусмотрены средства в объеме 18845,8 млн. рублей, из них за счет средств краевого бюджета - 7069,1 млн. рублей (37,5 процента).

За 9 месяцев 2013 года кассовый расход по мероприятиям программ за счет всех источников финансирования составил 6149,7 млн. рублей (32,6 % от предусмотренного финансирования на 2013 год), в том числе исполнено за счет средств краевого бюджета - 4095,9 млн. рублей (57,9 % от годового плана).

По результатам оценки эффективности реализации программ в 2010-2012 годах министерством экономического развития Ставропольского края среди причин недостаточно эффективной реализации программ были отмечены следующие: отсутствие средств внебюджетных источников, привлеченных на реализацию программ, в общем объеме финансирования мероприятий программ; низкий уровень освоения средств бюджета Ставропольского края за отчетный период реализации программы; финансирование мероприятий программы только за счет средств бюджета Ставропольского края; низкая доля средств краевого бюджета, направленных на развитие инновационной деятельности в Ставропольском крае, в объеме средств краевого бюджета, направленных на реализацию программы.

Следует отметить, что на территории Ставропольского края действует утвержденная приказом министерства экономического развития Ставропольского края от 29 июня 2009 года № 220/од Стратегия развития инновационной сферы в Ставропольском крае до 2020 года.

Между тем на развитие инновационной деятельности в рамках программ за счет средств краевого бюджета было направлено: в 2011 году - 929,8 млн. рублей (12,8 % от предусмотренного на год объема финансирования программ за счет средств краевого бюджета), в 2012 году - 1200,5 млн. рублей (16,2 %), за 9 месяцев 2013 года - 210,4 млн. рублей (3 % от предусмот-

ренного объема финансирования программ за счет средств краевого бюджета на 2013 год).

Оценка влияния региональной долговой политики на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития Ставропольского края осуществлялась по нескольким 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.

Реализация Программы повышения эффективности бюджетных расходов в Ставропольском крае на период до 2013 года, утвержденной распоряжением правительства Ставропольского края от 17 ноября 2010 года № 481-рп (далее - Программа), началась в 2011 году. В связи с истечением срока действия данной программы распоряжением правительства Ставропольского края от 16 декабря 2013 года № 397-рп был утвержден План мероприятий, направленных на увеличение роста доходов и оптимизацию расходов консолидированного бюджета Ставропольского края, совершенствование долговой политики Ставропольского края на период 2013-2016 годов (далее - План мероприятий на 2013-2016 годы).

Следует отметить, что результативность реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов в Ставропольском крае на период до 2013 года, утвержденной распоряжением правительства Ставропольского края от 17 ноября 2010 года № 481-рп, в 2012 году (86 %) была ниже, чем в 2011 году (95,5 %). Результативность реализации Плана мероприятий на 2013-2016 годы не оценивалась ввиду того, что он был утвержден в конце 2013 года.

Показатель результативности реализации Программы оценивался на основе данных отчетов министерства финансов Ставропольского края об осуществлении расходов краевого бюджета, источником финансового обеспечения которых в соответствии с соглашением от 16 декабря 2011 года № 01-01-06/06-489 (далее - Соглашение) между Министерством

финансов Российской Федерации и правительством Ставропольского края является субсидия из федерального бюджета на реализацию Программы.

Субсидия предоставлялась при соблюдении субъектом Российской Федерации условий, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 года № 1203 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 года № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Кроме того, субъект Российской Федерации (получатель субсидии) был обязан обеспечить выполнение значений показателя результативности не менее чем по 90 % показателей, устанавливаемых Программой.

В соответствии с Соглашением бюджет Ставропольского края получил субсидию в размере 61,6 млн. рублей (на условиях софинансирования в размере 15,0 млн. рублей). Фактические расходы консолидированного бюджета Ставропольского края при реализации Программы составили 81,0 млн. рублей.

Согласно данным отчета к Соглашению за 2011 год из 22 предусмотренных Программой показателей Ставропольским краем было обеспечено выполнение 21 показателя, или 95,5 %, что соответствовало требованиям Соглашения. Невыполненным остался показатель по обеспечению отношения государственного долга Ставропольского края (за вычетом долга по предоставленным гарантиям) к доходам краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений на уровне не более 20 % (фактически в 2011 году данный показатель составил 23,50 процента).

По данным отчета к Соглашению, за 2012 год из 28 предусмотренных Программой показателей Ставропольским краем обеспечено выполнение 24 показателей (85,7 %). Среди невыполненных были следующие показатели:

- отношение дефицита бюджета Ставропольского края на 2012 год к доходам бюджета края (без учета объема безвозмездных поступлений в размере, не превышающем 10 % (фактическое значение составило 14,82 процента);

- отношение государственного долга Ставропольского края (за вычетом выданных гарантий) к доходам краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений в размере, не превышающем 15 % (по факту 34,94 процента).

Показатель «Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности» за 2010-2012 годы оставался в Ставропольском крае на низком уровне: 5,65 % - в 2010 году, 10,40 % - в 2011 году и 10,63 % -

в 2012 году. Оценка данного показателя за 2010-2012 годы производилась на основании данных министерства финансов Ставропольского края об объеме расходов по целевым программам, включая федеральные и региональные целевые программы (краевые и ведомственные целевые программы) и общем объеме расходов бюджета Ставропольского края.

Начиная с бюджета на 2013 год, бюджет Ставропольского края формируется в соответствии со статьей 169 Бюджетного кодекса сроком на 3 года (очередной финансовый год и плановый период) по программно-целевому принципу бюджетного планирования.

В связи с этим оценка показателя «Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности» за 9 месяцев 2013 года и 2013 год в целом осуществлена с учетом объема расходов, распределенных между бюджетными программами Ставропольского края. Доля средств бюджета Ставропольского края, распределенных между бюджетными программами, составила: за 9 месяцев 2013 года - 97,57 %, за 2013 год в целом - 97,66 процента.

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

	(%)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Показатель 2.1 «Коэффициент качества (точности) планирования и прогнозирования государственного долга субъекта Российской Федерации»	1,44	1,53	1,16	1,60
Показатель 2.2 «Коэффициент покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	0,96	1,68	2,09	0,81
Показатель 2.3 «Отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений»	профицит	0,45	14,81	-
Показатель 2.4 «Отношение 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»	0,71	0,28	0,68	1,30
Показатель 2.5 «Коэффициент изменения расходов на обслуживание государственного долга (темпы прироста в %)»	+ 828,58	- 51,28	+ 175,93	+ 37,11
Показатель 2.6 «Коэффициент просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации»	0,00	0,00	0,00	0,00
Показатель 2.7 «Коэффициент стоимости долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	13,03	2,55	3,51	6,31
Показатель 2.8 «Коэффициент кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации (отношение кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета)»	0,24	0,64	0,24	-
Показатель 2.9 «Уровень заимствований субъекта Российской Федерации»	0,96	1,32	1,02	0,64
Показатель 2.10 «Доля расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации»	4,28	8,04	6,14	7,43
Показатель 2.11 «Коэффициент капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации»	11,92	15,90	14,54	14,26
Показатель 2.12 «Коэффициент финансирования социально значимых и первоочередных расходов»	86,99	84,65	84,77	88,08

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Показатель 2.13 «Доля 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»	25,86	24,60	26,20	28,45
Показатель 2.14 «Качество (точность) прогнозирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации»	1,046	0,97	1,02	0,73

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

- увеличением 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 0,96 % в 2010 году до 1,68 % в 2011 году и 2,09 % - в 2012 году;

- ростом отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с 0 % в 2010 году до 0,45 % в 2011 году и 14,81 % 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 0,28 % в 2011 году до 0,68 % в 2012 году и 1,30 % за 9 месяцев 2013 года;

- увеличением коэффициента изменения расходов на обслуживание государственного долга с (-)51,28 %; в 2011 году до (+)175,93 % в 2012 году;

- увеличением коэффициента стоимости долговых обязательств (отношения разницы между расходами на обслуживание государственного долга и расходами на обслуживание бюджетных кредитов к сумме рыночного долга) с 2,55 % в 2011 году до 3,51 % в 2012 году и 6,31 % за 9 месяцев 2013 года;

- превышением допустимого уровня заимствований субъекта Российской Федерации (отношения объема заимствований к сумме дефицита и объема средств, направленных на погашение долговых обязательств) в 2011 году (в 1,32 раза) и 2012 году (в 1,02 раза);

- снижением доли расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации в 2012 году (6,14 %) и за 9 месяцев 2013 года (7,43 %) по сравнению с показателем 2010 года (8,04 процента);

- снижением коэффициента капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации с 15,90 % в 2011 году до 14,54 % в 2012 году и 14,26 % за 9 месяцев 2013 года;

- 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 24,60 % в 2010 году до 26,20 % в 2012 году и 28,45 % за 9 месяцев 2013 года.

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

- доля расходов бюджета Ставропольского края на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме расходов краевого бюджета составила 0,67 % в 2010 году, 1 % - в 2011 году, 1,52 % - в 2012 году, 0,99 % - за 9 месяцев 2013 года, 1,23 % - за 2013 год в целом, то есть в 2013 году она была ниже, чем в 2012 году;

- доля расходов бюджета Ставропольского края на реализацию региональных целевых программ в общем объеме расходов краевого бюджета снизилась с 9,49 % в 2011 году до 9,11 % в 2012 году и 7,39 % за 9 месяцев 2013 года (за 2013 год в целом она составила 7,55 процента).

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

В целях формирования стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации Департаментом межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации ежегодно проводится оценка качества управления региональными финансами в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» (далее - оценка качества).

Оценка качества осуществляется по следующим 6 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 муниципальными 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 Федера-

ции бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса (по 11 показателям).

Оценка качества осуществляется в баллах и проводится по единым для всех субъектов методологическим принципам на основании данных Федеральной службы государственной статистики, показателей, утвержденных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, данных отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, а также материалов и сведений, полученных от финансовых органов субъектов Российской Федерации.

Согласно результатам оценки качества, размещенным на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации, в 2010 и 2011 годах Ставропольскому краю была присвоена II степень качества управления региональными финансами - «надлежащее качество управления». Кроме Ставропольского края, в данную группу субъектов входили 43 региона в 2010 году и 47 регионов в 2011 году.

По результатам оценки качества управления региональными финансами за 2012 год Ставропольский край вошел в группу из 23 субъектов с «высоким качеством управления» региональными финансами (присвоена I степень качества).

2.3. Рейтинги социально-экономического положения субъекта Российской Федерации, присвоенные Министерством регионального развития Российской Федерации

Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 806-р «Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации» ежемесячно формируется доклад о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации, который базируется на индексах, характеризующих такие сферы экономики регионов, как «Реальный сектор экономики», «Инвестиционная привлекательность», «Бюджетная система», «Доходы и занятость населения», и содержит сводный индекс, интегрирующий указанные 4 сферы экономики регионов Российской Федерации.

По значению сводного индекса социально-экономического положения региона Ставропольский край в 2010-2012 годах находился среди регионов, имевших положение хуже среднероссийского, число которых в группе составляло от 50 до 56 регионов.

По индексу «Реальный сектор экономики» в 2010 году Ставропольский край находился в группе регионов, имевших положение лучше среднероссийского уровня (число регионов в указанной группе - 38). В 2011-2012 годах Ставропольский край переместился в группу регионов с положением

хуже среднероссийского уровня (число регионов в этой группе в 2011 году - 38, в 2012 году - 41).

По индексу «Инвестиционная привлекательность» в 2010-2012 годах положение Ставропольского края установлено хуже среднероссийского уровня (общее число регионов в этой группе в 2010 году - 60, в 2011 году - 58, в 2012 году - 60).

По индексу «Бюджетная система» по итогам 2010 года Ставропольский край имел положение лучше среднероссийского уровня (число регионов в этой группе - 40), в 2011-2012 годах Ставропольский край имел положение хуже среднероссийского уровня (число регионов в этой группе в 2011 году - 57, в 2012 году - 66).

По индексу «Доходы и занятость населения» Ставропольский край в 2010 году имел положение лучше среднероссийского уровня (число регионов в этой группе - 27), в 2011 году - хуже среднероссийского (число регионов в этой группе - 42), и в 2012 году положение края соответствовало среднероссийскому (число регионов в этой группе - 9).

2.4. Состояние и тенденции социально-экономического развития Ставропольского края в условиях проводимой региональной долговой политики. Анализ факторов, послуживших причиной воздействия на полученный результат по ключевым показателям и приоритетным направлениям социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

Данные, характеризующие уровень социально-экономического развития Ставропольского края в 2010-2012 годах, представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Численность населения на конец года, тыс. человек	2785,5	2787,0	2790,8
Численность занятых в экономике (среднегодовая), тыс. человек	1236,5	1245,3	1238,0
Валовой региональный продукт, млн. руб.	330790,8	399947,4	433030,0
Индекс физического объема ВРП, %	104,5	106,7	100,7
Индекс промышленного производства, %	109,7	105,1	103,4
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.	84262,6	103470,1	101214,1
Индекс производства продукции сельского хозяйства, %	103,4	116,3	80,4
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», млн. руб.	29457,2	37565,7	44663,7
Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», %	107,4	110,7	110,6
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций, млн. руб.	88635,0	98264,7	115423,2
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	108,6	101,2	110,5
Иностранные инвестиции, млн. долл. США	72,4	553,8	464,3
Оборот розничной торговли, млн. руб.	274360,0	332365,1	396595,8
Оборот общественного питания, млн. руб.	16403,5	19554,8	25309,1
Объем платных услуг населению, млн. руб.	73988,1	85284,7	96849,3
Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря, тыс. человек	27,0	25,2	18,5
в % к экономически активному населению	2,0	1,8	1,3
Среднедушевые денежные доходы населения в месяц:			
номинальные, тыс. руб.	13,0	14,4	16,9
реальные, %	108,1	102,9	112,7
Начисленная средняя заработная плата одного работника:			
номинальная, тыс. руб.	13,9	15,6	18,5

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
реальная, %	102,6	103,4	114,0
Средний размер назначенных месячных пенсий на конец года, тыс. руб.	6,9	7,5	8,2
Величина прожиточного минимум населения (в среднем на душу населения в месяц), тыс. руб.	5,3	5,9	6,0
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	74299,3	83133,1	84901,7
в % к ВРП	22,5	20,8	19,6
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	72443,9	83991,1	91580,0
в % к ВРП	21,9	21,0	21,1
Профицит (+)/ дефицит (-) консолидированного бюджета, млн. руб.	1855,4	- 858,0	- 6678,3
Внешнеторговый оборот, млн. долл. США	1620,9	2034,3	1894,2
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	110,1	104,0	106,0

Валовой региональный продукт

ВРП на душу населения составил в Ставропольском крае: в 2010 году - 118,9 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 143,5 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 155,3 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. Столь значительное различие обусловлено тем, что Ставропольский край относится к регионам аграрно-промышленного типа.

Промышленное производство

Индекс промышленного производства по Ставропольскому краю составил: в 2010 году - 109,7 %, в 2011 году - 105,1 %, в 2012 году - 103,4 %. Индекс промышленного производства за 9 месяцев 2013 года составил 102,8 % относительно соответствующего периода 2012 года.

Приостановка производства на ООО «Ставролен», одном из крупнейших химических предприятий края, из-за аварии, произошедшей 15 декабря 2011 года, явилась главной причиной снижения индекса промышленного производства как в химическом производстве, так и в обрабатывающих производствах в целом.

Сельское хозяйство

Индекс производства продукции сельского хозяйства за 2010 год составил 103,4 % к предыдущему году, за 2011 год - 116,3 %, за 2012 год - 80,4 %, за 9 месяцев 2013 года - 110,3 % по отношению к аналогичному периоду прошлого года. Снижение объемов в 2012 году обусловлено неблагоприятными погодными условиями.

Строительство

Индекс производства объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», составил: за 2010 год - 107,4 %, за 2011 год - 110,7 %, за 2012 год - 110,6 %. За январь-сентябрь 2013 года произошло снижение данного показателя до 101,6 процента.

Введены в действие жилые дома общей площадью: за 2010 год - 1100,9 тыс. кв. м, за 2011 год - 1267,0 тыс. кв. м, за 2012 год - 1332,7 тыс. кв. м, за январь-сентябрь 2013 года - 826,6 тыс. кв. м, что на 9,6 % больше, чем за соответствующий период прошлого года.

Инвестиции. Основные фонды

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций составил: за 2010 год - 108,6 %, за 2011 год - 101,2 %, за 2012 год - 110,5 %. За 9 месяцев 2013 года инвестиции составили 71081,5 млн. рублей, что на 3,9 % больше, чем за аналогичный период прошлого года.

Объем иностранных инвестиций в экономику Ставропольского края увеличился с 72,4 млн. долл. США в 2010 году до 464,3 млн. долл. США в 2012 году, то есть в 6,4 раза. За 9 месяцев 2013 года объем иностранных инвестиций составил 60,9 млн. долл. США. Ведущими странами-инвесторами по объему накопленных иностранных инвестиций в 2013 году являлись Германия, Узбекистан, Великобритания, Азербайджан.

Росту инвестиций в регионе способствует созданная законодательная база Ставропольского края, предусматривающая предоставление налоговых преимуществ по освобождению от уплаты налога на имущество организаций и снижению на 3,5-4,5 % ставки налога на прибыль организаций, комплекс мер поддержки резидентов региональных парков, а также предоставление государственных гарантий Ставропольского края и Российской Федерации.

В целях создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику Ставропольского края министерством экономического развития Ставропольского края разработаны:

- Программа развития конкуренции в Ставропольском крае на 2010-2012 годы (распоряжение правительства Ставропольского края от 19 мая 2010 года № 211-рп);

- Программа создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику Ставропольского края на 2011-2015 годы (распоряжение правительства Ставропольского края от 22 ноября 2011 года № 495-рп);

- Комплексный план модернизации экономики Ставропольского края на 2011-2015 годы (распоряжение правительства Ставропольского края от 15 июня 2011 года № 233-рп).

Одной из форм государственной поддержки инвестиционной деятельности в Ставропольском крае является предоставление государственных гарантий Ставропольского края. В 2010 году были предоставлены 3 государственные гарантии Ставропольского края по обязательствам перед кредитными учреждениями юридических лиц, реализующих на территории Ставропольского края инвестиционные проекты, а именно: ОАО НПК

«ЭСКОМ» (1 гарантия на сумму 300,0 млн. рублей) и ГУП Ставропольского края «Ставропольский краевой теплоэнергетический комплекс» (2 гарантии на общую сумму 193,3 млн. рублей). В 2011 году была предоставлена 1 государственная гарантия Ставропольского края (на сумму 42,3 млн. рублей) по обязательствам ГУП Ставропольского края «Ставрополькрайводоканал», также реализующего инвестиционный проект. В связи с досрочным исполнением в 2012 году ОАО НПК «ЭСКОМ» обязательств перед АКБ «Московский индустриальный банк» (ОАО), обеспеченных государственной гарантией, последняя прекратила свое действие и возвращена правительству Ставропольского края. Срок действия остальных предоставленных гарантий истекает в 2014 году (по обязательствам ГУП Ставропольского края «Ставрополькрайводоканал») и в 2015 году (по обязательствам ГУП Ставропольского края «Крайтеплоэнерго»).

В 2012 году в целях реализации инвестиционных проектов на территории Ставропольского края предоставлялись государственные гарантии Ставропольского края в пользу Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации (во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 4 мая 2011 года № 338 «О предоставлении в 2011-2013 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории Северо-Кавказского федерального округа, на реализацию инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа»).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 года № 299-р было предписано предоставить в 2012 году государственные гарантии Российской Федерации следующим юридическим лицам, зарегистрированным и осуществляющим свою основную уставную деятельность на территории Ставропольского края: ОАО «Гидрометаллургический завод» в сумме 1180,9 млн. рублей; ООО «СтавСталь» в сумме 2317,9 млн. рублей; ОАО НПК «ЭСКОМ» в сумме 2959,0 млн. рублей; ООО «Гелиос» в сумме 2279,7 млн. рублей. Суммы государственных гарантий Российской Федерации соответствовали 70 % от предельных сумм кредитов, привлекаемых для реализации инвестиционных проектов. Государственные гарантии Российской Федерации по обеспечению обязательств ООО «Гелиос» и ОАО НПК «ЭСКОМ» востребованы не были, так как указанными юридическими лицами не были заключены кредитные договоры с кредитными организациями, а также не были представлены в Минфин России документы, необходимые для проведения соответствующей экспертизы.

На основании распоряжения правительства Ставропольского края от 20 марта 2012 года № 111-рп «О предоставлении в 2012 году государственных гарантий Ставропольского края в пользу Российской Федерации» га-

рантии были предоставлены (после проведения анализа финансового состояния претендентов на получение гарантий) на общую сумму 499,8 млн. рублей в обеспечение исполнения обязательств ООО «СтавСталь» (в сумме 331,1 млн. рублей на срок до 21 февраля 2021 года) и ОАО «Гидрометаллургический завод» (в сумме 168,7 млн. рублей на срок до 29 января 2023 года). Суммы государственных гарантий Ставропольского края соответствовали 10 % от предельных сумм кредитов, привлекаемых для реализации инвестиционных проектов. Государственные гарантии Ставропольского края предоставлены ОАО «Гидрометаллургический завод» и ООО «СтавСталь» на условиях предоставления обеспечения регрессных требований правительства Ставропольского края (гаранта). Имущество, переданное принципалами в залог гаранту, застраховано в пользу последнего.

Внешнеэкономическая деятельность

Доля экспорта во внешнеторговом обороте составила: в 2010 году - 53,7 %, в 2011 году - 58,2 %, в 2012 году - 57,1 %. За январь-июнь 2013 года внешнеторговый оборот Ставропольского края составил 841,5 млн. долл. США, в том числе: экспорт товаров - 463,8 млн. долл. США, импорт товаров - 377,7 млн. долл. США. Положительное сальдо внешней торговли за 6 месяцев 2013 года составило 86,1 млн. долл. США.

Основными группами экспортных товаров Ставропольского края являются продукция химической промышленности, а также продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье. В структуре внешней торговли края продолжают доминировать страны дальнего зарубежья (Китай, США, Турция, Германия, Мексика), среди стран СНГ торговыми партнерами Ставропольского края являются Беларусь, Украина, Азербайджан.

Потребительский рынок

За 9 месяцев 2013 года оборот розничной торговли составил 305082,2 млн. рублей, что в товарной массе составляет 103,5 % к соответствующему периоду 2012 года, оборот общественного питания - 19296,5 млн. рублей, или 105,6 % к соответствующему периоду 2012 года.

В январе-сентябре 2013 года 87,9 % оборота розничной торговли формировали торгующие организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность вне рынка, 12,1 % - розничные рынки и ярмарки. Удельный вес пищевых продуктов (включая напитки) и табачных изделий составил 47,7 %, непродовольственных товаров - 52,3 процента.

Индекс потребительских цен с начала года (сентябрь 2013 года к декабрю 2012 года) составил 104,6 процента.

Объем платных услуг населению Ставропольского края за январь-сентябрь 2013 года составил 80788,4 млн. рублей, или на 6 % больше по сравнению с январем-сентябрем 2012 года. В структуре платных услуг на-

селению наибольшая доля (66,2 %) приходится на услуги связи, бытовые, транспортные и жилищно-коммунальные услуги.

Финансы

В проверяемом периоде имело место увеличение доходов консолидированного бюджета Ставропольского края. Однако их доля в ВРП снизилась с 22,5 % в 2010 году до 19,6 % в 2012 году. Доля в ВРП расходов консолидированного бюджета снизилась менее значительно: с 21,9 % в 2010 году до 21,1 % в 2012 году. За 9 месяцев 2013 года доходы консолидированного бюджета составили 64765,9 млн. рублей, расходы - 64283,8 млн. рублей.

Уровень жизни населения. Труд и занятость

В анализируемом периоде наблюдается умеренный рост показателей уровня жизни населения Ставропольского края.

Среднедушевые денежные доходы населения в реальном исчислении увеличились на 8,1 % в 2010 году, на 2,9 % - в 2011 году, на 12,7 % - в 2012 году. За 9 месяцев 2013 года номинальные среднедушевые доходы населения составили 17,8 тыс. рублей и выросли на 9,2 % в реальном исчислении по отношению к аналогичному периоду прошлого года.

Численность официально зарегистрированных безработных в проверяемом периоде снизилась до наименьших значений за последние 10 лет, и резерв снижения безработицы в основном исчерпан. Темпы снижения безработицы замедлились.

Демография

В Ставропольском крае с 2010 года сохраняется положительная динамика демографических показателей. Так, численность населения края на конец 2010 года составляла 2785,5 тыс. человек, 2011 года - 2787,0 тыс. человек, 2012 года - 2790,8 тыс. человек, на конец сентября 2013 года - 2794,0 тыс. человек.

Реализация приоритетного национального проекта «Здравоохранение» и Плана мероприятий по улучшению социально-демографической ситуации в Ставропольском крае на 2011-2015 годы позволили сократить в 2012 году смертность до 12,0 человека на 1000 населения, увеличить рождаемость до 12,6 человека на 1000 населения. Это позволило в 2012 году впервые за последние годы добиться естественного прироста населения 0,6 человека на 1000 населения.

Ставропольский край является миграционно привлекательной территорией. Миграционный прирост в 2012 году составил 8,1 человека на 10000 человек населения.

По итогам каждого финансового года министерство экономического развития Ставропольского края в соответствии с Методикой оценки эффективности реализации Программы социально-экономического разви-

тия Ставропольского края на 2010-2015 годы, являющейся приложением к Программе социально-экономического развития Ставропольского края на 2010-2015 годы, проводило оценку фактически достигнутых и плановых значений целевых индикаторов и показателей Программы социально-экономического развития края, оценивало влияние результатов реализации мероприятий данной программы на уровень экономического и социального развития Ставропольского края. Итоговые оценки эффективности реализации Программы социально-экономического развития Ставропольского края за 2010-2012 годы соответствуют высокому уровню эффективности.

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

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 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 Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322) в следующих областях: экономическое развитие, здравоохранение, физическая культура и спорт, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и жилищное строительство, 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 3-летний период.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2010 и 2012 годы проводилась Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением

Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, на основании информации федеральных органов исполнительной власти (Росстат, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минприроды России, ФСО России, МВД России, Минфина России, Федерального казначейства и др.) и докладов руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов.

Доклады губернатора Ставропольского края о значениях достигнутых и планируемых показателей за 2010, 2011 и 2012 годы направлялись в Правительство Российской Федерации ежегодно в установленные сроки.

Согласно докладом Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 и 2011 года по итогам комплексной оценки эффективности и достигнутому общему уровню эффективности Ставропольский край в 2010 и 2011 годах занимал 19 место в рейтинге регионов России (из 83 субъектов Российской Федерации).

Начиная с 2012 года оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регламентируется Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 и 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» (далее - постановление от 3 ноября 2012 года № 1142).

Согласно докладу Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2012 года по результатам комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2012 год Ставропольский край занял 15 место.

Согласно пункту 5 Правил предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и/или поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности, утвержденных постановлением от 3 ноября 2012 года № 1142, гранты выделяются 20 субъектам Российской Федерации, которым с учетом оценки показателей эффективности присвоены категории с 1 по 20. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2013 года № 2459-р из федерального бюджета бюджету Ставропольского края был выделен грант в сумме 249,4 млн. рублей.

Выводы

1. Государственный долг Ставропольского края увеличился с 4645,1 млн. рублей по состоянию на 1 января 2010 года до 20936,5 млн. рублей по со-

стоянию на 1 января 2014 года, то есть в 4,5 раза. Коэффициент долговой нагрузки края увеличился с 1,47 % в 2010 году до 3,50 % в 2012 году.

2. Объем доходов краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений вырос с 32722,9 млн. рублей в 2010 году до 44380,4 млн. рублей в 2013 году, то есть в 1,4 раза. Таким образом, на 1 января 2014 года отношение государственного долга Ставропольского края к объему собственных доходов достигло 47,2 процента.

Расходы краевого бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, увеличились с 51770,3 млн. рублей в 2010 году до 79515,6 млн. рублей в 2013 году, то есть в 1,5 раза. Если в 2010 году отношение объема доходов Ставропольского края без учета объема безвозмездных поступлений к расходам краевого бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, составляло 63,2 %, то в 2013 году это отношение снизилось до 55,8 процента.

В 2010 году годовой объем налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета покрывал первоочередные и социально значимые расходы Ставропольского края на 73 %, в 2013 году - на 67 процентов.

3. В 2010 году бюджет Ставропольского края был исполнен с профицитом в размере 1505,6 млн. рублей, в 2011-2013 годах - с дефицитом, который составил в 2011 году 1500,3 млн. рублей, в 2012 году - 6112,0 млн. рублей, в 2013 году - 8001,2 млн. рублей. Ассигнования на погашение основной суммы долга по долговым обязательствам Ставропольского края составили 7962,5 млн. рублей в 2010 году, 5510,7 млн. рублей - в 2011 году, 5755,6 млн. рублей - в 2012 году, 8307,2 млн. рублей - в 2013 году (по предварительным данным). Таким образом, в 2013 году ассигнования на погашение основной суммы долга возросли по сравнению с предыдущим годом на 44,3 % и превысили уровень 2010 года.

4. Контрольным мероприятием установлено, что по итогам исполнения бюджета Ставропольского края за 2011 и 2012 годы отношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита краевого бюджета и/или погашение долговых обязательств, составило 132,24 % и 101,51 %, соответственно, что явилось следствием наличия на конец года предоставленных из федерального бюджета, но не использованных субсидий целевого назначения в размере 4640,5 млн. рублей и 4383,8 млн. рублей и соответствующим увеличением остатков средств на счетах по учету средств краевого бюджета.

По состоянию на конец 2011 года значительную часть не использованных Ставропольским краем межбюджетных трансфертов целевого назначения составили средства в размере 2756,3 млн. рублей, полученные в виде субсидий на формирование Инвестиционного фонда Ставропольского края, перечисленные Минрегионом России на счет краевого бюджета

в конце декабря 2011 года. Кроме того, средства с таким же назначением на сумму 492,0 млн. рублей были перечислены 20 октября 2011 года.

5. Расходы на обслуживание государственного долга Ставропольского края в проверяемом периоде составили: 367,7 млн. рублей - в 2010 году, 179,2 млн. рублей - в 2011 году, 494,4 млн. рублей - в 2012 году и 994,7 млн. рублей - в 2013 году (по оперативным данным). Таким образом, в 2012 и 2013 годах имел место значительный рост указанных расходов: на 175,9 % и 101,2 %, соответственно.

6. По состоянию на 1 января 2014 года был сформирован график предстоящих платежей по погашению и обслуживанию долговых обязательств Ставропольского края на период по 2020 год, согласно которому ассигнования на погашение и обслуживание государственного долга по обязательствам, действовавшим на указанную дату, составят: в 2014 году - 10804,7 млн. рублей (в том числе на погашение долга - 9248,5 млн. рублей, на обслуживание долга - 1556,2 млн. рублей) против 9301,9 млн. рублей - в 2013 году, в 2015 году - 8277,1 млн. рублей (7393,2 млн. рублей и 883,9 млн. рублей), в 2016 году - 6003,9 млн. рублей (5415,1 млн. рублей и 588,8 млн. рублей). Таким образом, «пик» платежей по указанным обязательствам будет иметь место в 2014 году.

7. В основных направлениях долговой политики Ставропольского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов указано, что дальнейшее существенное увеличение объема долговых обязательств Ставропольского края с учетом уже достигнутого уровня представляется чрезмерно высоким и угрожающим стабильности исполнения действующих расходных обязательств Ставропольского края (распоряжение правительства Ставропольского края от 17 июля 2013 года № 242-рп).

В связи с этим в Ставропольском крае был разработан План мероприятий, направленных на увеличение роста доходов и оптимизацию расходов консолидированного бюджета Ставропольского края, совершенствование долговой политики Ставропольского края на период 2013-2016 годов. Поскольку указанный план был утвержден в конце 2013 года (распоряжение правительства Ставропольского края от 16 декабря 2013 года № 397-рп), первые итоги его реализации будут подведены по истечении I квартала 2014 года.

Указанный план содержит достаточно детально проработанный перечень мероприятий по увеличению доходов и оптимизации расходов. Следует отметить, однако, что план мероприятий в области долговой политики носит излишне общий характер.

8. Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей управление государственным долгом Ставропольского края, позволяет сделать вывод о том, что в целом в Ставропольском крае уделяется достаточное внимание

проработке законодательных и иных нормативных документов в указанной области. Следует отметить, однако, что основные направления долговой политики Ставропольского края разрабатываются как раздел «Основные направления бюджетной и налоговой политики Ставропольского края», 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 Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня.

9. Анализ реализации в 2013 году программы министерства финансов Ставропольского края «Управление финансами Ставропольского края» на 2013-2015 годы показал, что в 2013 году в программу не вносились изменения, соответствующие изменениям, внесенным в закон Ставропольского края от 14 декабря 2012 года № 114-кз «О бюджете Ставропольского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». По этой причине возникло несоответствие между показателями и индикаторами программы в части вопросов, касающихся государственного долга, и показателями закона о краевом бюджете. В результате такие индикаторы программы, как отношение государственного долга Ставропольского края к общему годовому объему доходов краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и отношение размера дефицита краевого бюджета к общему годовому объему доходов краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений утратили свое экономическое содержание.

10. В проверяемом периоде министерством финансов Ставропольского края осуществлялось использование временно свободных средств краевого бюджета, а также средств, поступивших в краевой бюджет в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (то есть временно свободные средства на едином счете бюджета), для устранения временных кассовых разрывов при исполнении краевого бюджета. Использование временно свободных средств позволяло не прибегать к заимствованиям для устранения кассовых разрывов, таким образом, экономя средства, предназначенные для обслуживания государственного долга.

Следует иметь в виду, что в 2014 году условия оперативного управления средствами на едином счете краевого бюджета существенно изменились. Применение в 2014 году новых законодательных норм в указанной области, в частности, предусмотренных пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ о полном возврате в доход бюджета не использованных в текущем финансовом году межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назна-

чение, требует использования субъектами Российской Федерации новых подходов в целях устранения кассовых разрывов.

11. Проверкой установлено недостаточно активное использование в проверяемом периоде механизма предоставления государственных гарантий Ставропольского края в целях стимулирования развития экономики края. Доля государственного долга по государственным гарантиям Ставропольского края в общем объеме долга снизилась с 10,2 % на 1 января 2011 года до 2,9 % на 1 января 2014 года. Кроме того, правительством Ставропольского края не уделялось достаточного внимания анализу результатов, полученных от реализации указанной формы государственной поддержки.

12. Результаты проверки указывают на недостаточно эффективную реализацию в проверяемом периоде краевых целевых и ведомственных целевых программ.

По итогам оценки эффективности реализации краевых целевых и ведомственных целевых программ в соответствии с порядком, утвержденным распоряжением правительства Ставропольского края от 1 июня 2009 года № 149-п, недостаточно эффективной была признана реализация 8 из 24 программ в 2010 году, 15 из 30 программ - в 2011 году, 20 из 39 программ - в 2012 году.

Кроме того, результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о недостаточном внимании к развитию инновационной деятельности при разработке и реализации краевых целевых и ведомственных целевых программ Ставропольского края. На развитие инновационной деятельности в рамках программ за счет средств краевого бюджета были направлены: в 2011 году - 12,8 % от предусмотренного на год объема финансирования программ за счет средств краевого бюджета, в 2012 году - 16,2 %, за 9 месяцев 2013 года - 3 процента.

13. Анализ социально-экономического развития Ставропольского края в 2010-2013 годах указывает на наличие следующих особенностей и тенденций.

В 2012 году вырос индекс физического объема инвестиций в основной капитал и составил 110,5 % против 101,2 % в 2011 году и 108,6 % в 2010 году. Кроме того, в 2011 и 2012 годах значительно увеличился по сравнению с 2010 годом объем иностранных инвестиций: на 664,9 % и 541,3 %, соответственно. Внешнеторговый оборот в 2011 и 2012 годах также вырос по сравнению с 2010 годом: на 25,5 % и 16,9 %, соответственно.

В 2011 и 2012 годах имел место рост по сравнению с предыдущими годами оборота розничной торговли (на 21,1 % и 19,3 %, соответственно), оборота общественного питания (на 19,2 % и 29,4 %, соответственно), объема платных услуг населению (на 15,3 % и 13,6 %, соответственно).

Однако в экономике Ставропольского края имели место и негативные тенденции:

- сокращение в течение проверяемого периода индекса промышленного производства: со 109,7 % в 2010 году до 105,1 % в 2011 году и 103,4 % в 2012 году;

- значительное сокращение в 2012 году индекса производства продукции сельского хозяйства, составившего 80,4 %, не только по сравнению с 2011 годом, когда он составил 116,3 %, но и показателем 2010 года (103,4 процента).

Что касается социальной сферы, то следует отметить, что реальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц составили к предыдущему году: 108,1 % - в 2010 году, 102,9 % - в 2011 году и 112,7 % - в 2012 году. За указанные годы реальная начисленная заработная плата одного работника составила к предыдущему году 102,6 %, 103,4 % и 114 процентов.

Номинальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц составили 13,0 тыс. рублей в 2010 году, 14,4 тыс. рублей - в 2011 году и 16,9 тыс. рублей - в 2012 году.

Численность официально зарегистрированных безработных сократилась с 27,0 тыс. человек в 2010 году до 18,5 тыс. человек в 2012 году, то есть на 31,5 процента.

14. В ходе аудита были проанализированы рейтинги, присвоенные Ставропольскому краю Министерством финансов Российской Федерации и Министерством регионального развития Российской Федерации.

По итогам 2010 и 2011 годов Минфином России Ставропольскому краю была присвоена II степень качества управления региональными финансами («надлежащее качество управления»), по итогам 2012 года - I степень качества («высокое качество управления»).

Согласно докладом Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Ставропольский край по итогам комплексной оценки эффективности и достигнутому общему уровню эффективности занимал в рейтинге регионов России в 2010 и 2011 годах 19 место, в 2012 году - 15 место.

При этом по итогам мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации Министерством регионального развития Российской Федерации Ставропольскому краю были присвоены следующие рейтинги:

- по значениям сводного индекса социально-экономического положения и индекса «Инвестиционная привлекательность» Ставропольский край в 2010-2012 годах находился среди регионов, имевших положение хуже среднероссийского уровня;

- по индексам «Реальный сектор экономики» и «Бюджетная система» в 2010 году Ставропольский край находился в группе регионов, имевших положение лучше среднероссийского уровня, но в 2011-2012 годах

переместился в группу регионов с положением хуже среднероссийского уровня;

- по индексу «Доходы и занятость населения» Ставропольский край в 2010 году имел положение лучше среднероссийского уровня, в 2011 году - хуже среднероссийского и в 2012 году положение края соответствовало среднероссийскому уровню.

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. Рекомендовать правительству Ставропольского края разрабатывать основные направления долговой политики Ставропольского края 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, а также разрабатывать комплекс мер, направленный на снижение темпов роста государственного долга субъекта Российской Федерации.

2. Рекомендовать правительству Ставропольского края обеспечить своевременное принятие нормативных документов и реализацию Плана мероприятий, направленных на увеличение роста доходов и оптимизацию расходов консолидированного бюджета Ставропольского края, совершенствование долговой политики Ставропольского края на период 2013-2016 годов, утвержденного распоряжением правительства Ставропольского края от 16 декабря 2013 года № 397-рп.

3. Рекомендовать министерству финансов Ставропольского края учесть в ходе реализации государственной программы Ставропольского края «Управление финансами» на 2014-2016 годы недостатки, выявленные по итогам реализации в 2013 году программы министерства финансов Ставропольского края «Управление финансами Ставропольского края», и не допускать наличия несоответствий между показателями и индикаторами государственной программы и показателями законов о краевом бюджете на соответствующие годы.

4. Рекомендовать министерству финансов Ставропольского края рассмотреть вопрос о целесообразности использования в целях финансирования возникающих кассовых разрывов при исполнении бюджета Ставропольского края внедряемого с 2014 года инструмента предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета.

5. Рекомендовать правительству Ставропольского края обеспечить осуществление мониторинга результатов эффективности инвестиционных проектов, для реализации которых законодательством Ставропольского края предусмотрено предоставление мер государственной поддержки, в том числе предоставление государственных гарантий Ставропольского края.

6. Рекомендовать министерству экономического развития Ставропольского края разработать меры по стимулированию осуществления инновационной деятельности в процессе реализации ведомственных целевых программ Ставропольского края.

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

8. Направить информационное письмо по результатам контрольного мероприятия губернатору Ставропольского края.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА

**Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ставропольского края**

А.А. КОЛЕСНИКОВ