



# КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ (КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@ksppk.ru  
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертно-аналитического мероприятия  
«Состояние внутреннего долга консолидированного бюджета Пермского края  
и пути уменьшения его объёма».

26.06.2017

№ 27

- 1. Основание проведения мероприятия:** план работы КСП ПК на 2017 г.
  - 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия:** организация процесса формирования и управления государственным и муниципальным внутренним долгом консолидированного бюджета Пермского края.
  - 3. Цели экспертно-аналитического мероприятия:**
    - 3.1. Анализ состояния и структуры государственного и муниципального внутреннего долга консолидированного бюджета Пермского края.
    - 3.2. Оценка государственной и муниципальной политики Пермского края в области управления государственным и муниципальным долгом, включая выявление путей уменьшения объёма консолидированного долга Пермского края.
  - 4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:**
    - 4.1. Министерство финансов Пермского края (далее - Минфин ПК);
    - 4.2. Финансовые органы муниципальных образований Пермского края, бюджеты которых имеют в наличии муниципальный долг.
  - 5. Исследуемый период:** 2013-2016 гг.
  - 6. Срок проведения мероприятия:** июль 2016 г., май-июнь 2017 г.
  - 7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия.**
    - 7.1. Общие сведения об анализируемой сфере деятельности.**
      - 7.1.1. В условиях спада российской экономики одной из основных проблем является увеличивающаяся в последние годы дестабилизация бюджетов субъектов РФ и непрерывное нарастание их долговой нагрузки, которая в настоящее время уже превышает два триллиона рублей, что представляет угрозу для экономической безопасности государства в целом. Данная проблема в последнее время все чаще поднимается на федеральном уровне<sup>1</sup>.
- В сложных экономических условиях основой сохранения финансовой устойчивости, стабильности функционирования и стратегического развития регионов становится формирование и реализация эффективного механизма управления государственным (муниципальным) долгом, - однако, во многих регионах до сих

<sup>1</sup> Например: в сентябре 2016 г. при участии Счетной палаты РФ данная проблема поднималась в Совете Федерации РФ на заседании Межрегионального банковского совета на тему «Долговая нагрузка бюджетов субъектов Российской Федерации и их сбалансированность как важный фактор устойчивости финансовой системы».



пор не выстроена своя долговая политика, как долгосрочная, так и краткосрочная (согласно информационным сообщениям Счетной палаты РФ, IX.2016).

Состояние и динамика долга является сферой постоянного внимания органов финансового контроля как регионального, так и федерального уровня.

7.1.2. Бюджетным кодексом РФ (далее - БК РФ) определены основные понятия (ст. 6) и требования к объёму и структуре государственного или муниципального долга субъектов РФ или муниципальных образований (ст. 107).

Государственный или муниципальный долг - обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, установленными БК РФ, принятые на себя субъектом РФ или муниципальным образованием.

Внутренний долг - обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Предельный объём государственного (муниципального) долга - означает объём долга, который не может быть превышен при исполнении соответствующего бюджета. Ограничения по предельному объёму долга субъектов РФ и муниципальных образований установлены ст. 107 БК РФ: предельный объём долга не должен превышать утверждённый годовой объём доходов без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в местные бюджеты. Законодательный орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган муниципального образования в целях управления соответствующим долгом *вправе утвердить дополнительные ограничения по предельному объёму долга.*

Верхний предел долга - представляет собой расчётный показатель по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, с указанием в том числе, верхнего предела долга по государственным (муниципальным) гарантиям.

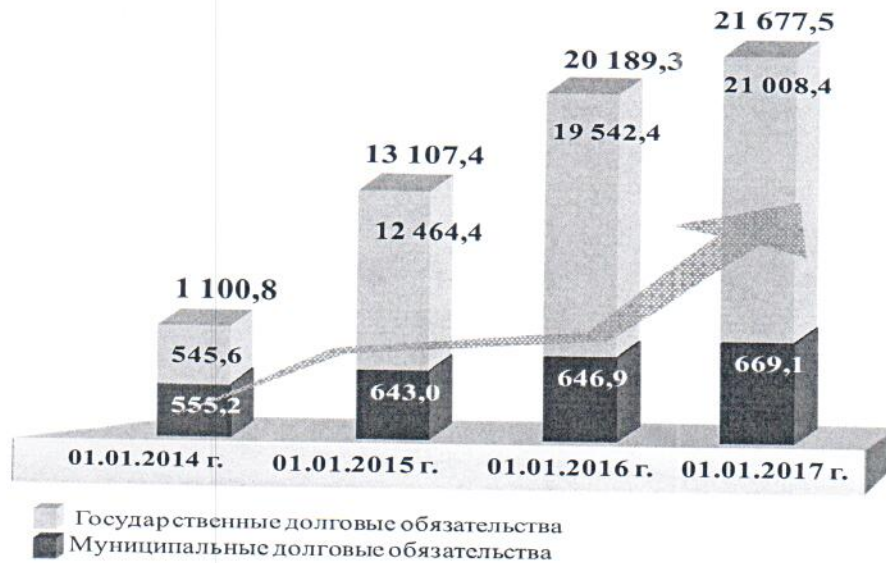
До 01.01.2018 г. статьёй 107 БК РФ установлены особенности<sup>2</sup> исчисления предельного объёма долга и верхнего предела долга (в ред. от 30.11.2011).

**7.2. Анализ состояния и структуры государственного и муниципального внутреннего долга консолидированного бюджета Пермского края.**

**7.2.1.** Объём внутреннего долга консолидированного бюджета Пермского края за период 2013-2016 гг. **возрос в 19,7 раз с 1 100,8 млн. рублей до 21 677,5 млн. рублей** (см. Рис. 1) - за счёт *нарастания*: государственного долга бюджета Пермского края - в 38,5 раз (с 545,6 до 21 008,4 млн. рублей), муниципального долга местных бюджетов - на 20,5% (с 555,2 до 669,1 млн. рублей).

<sup>2</sup> До 01.01.2018 г. предельный объём и верхний предел государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) может превысить ограничения, установленные пунктами 2 и 3 статьи 107, в пределах объёма государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) по бюджетным кредитам по состоянию на 1 января текущего года и (или) в случае утверждения законом субъекта РФ (нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования) о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета) бюджетных кредитов, привлекаемых в текущем финансовом году в бюджет субъекта РФ (местный бюджет) от других бюджетов бюджетной системы РФ, в пределах указанных кредитов.





**Рис. 1** Консолидированный долг Пермского края, млн. рублей

В структуре консолидированного долга Пермского края (см. Таблицу 1) доминируют (72,5%-98,7%) долговые обязательства по кредитным ресурсам, привлечённым в основном в целях пополнения остатков средств на счетах бюджетов, покрытия дефицита соответствующего бюджета и (или) погашения долговых обязательств, - в целом, с ростом в 26,8 раз (с 798,6 до 21 394,8 млн. рублей), в т.ч.: по кредитам от кредитных организаций - с ростом в 102,6 раза (со 114,3 млн. рублей до 11 727,7 млн. рублей), по бюджетным кредитам - с ростом в 14,1 раза (с 684,3 млн. рублей до 9 667,1 млн. рублей).

Сложившийся уровень долговой нагрузки консолидированного бюджета Пермского края в 2013-2016 гг. составил в пределах от 1,4% до 23,2% к консолидированному годовому объёму доходов краевого бюджета и местных бюджетов (имеющих долговые обязательства) без учёта объёма безвозмездных поступлений, и, в целом, не превысил ограничений, установленных ст. 107 БК РФ (не выше годового объёма доходов без учёта объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в местные бюджеты).

Несмотря на наращивание заимствований, сохраняется долговая устойчивость бюджетной системы Пермского края. Указанный выше уровень долговой нагрузки на консолидированный бюджет Пермского края можно отнести к умеренному, экономически безопасному уровню (0,1%-1,9% к ВРП), который позволял (и позволяет) в анализируемом периоде осуществлять заимствования без риска ухудшения кредитного качества консолидированного бюджета Пермского края, своевременно и в полном объёме выполнять обязательства Пермского края.

За 2013-2016 гг. объём долговой нагрузки консолидированного бюджета Пермского края на душу населения, проживающего в Пермском крае, - возрос с 417,60 рублей (в 2013 г.) до 8 235,80 рублей (в 2016 г.) на человека.



Таблица 1.

## Объём и структура консолидированного долга Пермского края

(млн. рублей)

№ п/п	Наименование вида долгового обязательства	Объём долговых обязательств консолидированного бюджета Пермского края							
		на 01.01.2014 г.		на 01.01.2015 г.		на 01.01.2016 г.		на 01.01.2017 г.	
		сумма	уд. вес (%)	сумма	уд. вес (%)	сумма	уд. вес (%)	сумма	уд. вес (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>1.</b>	<b>Объём долга консолидированного бюджета Пермского края</b>	<b>1 100,8</b>	<b>x</b>	<b>13 107,5</b>	<b>x</b>	<b>20 189,3</b>	<b>x</b>	<b>21 677,5</b>	<b>x</b>
	%% к ВРП*	0,12%	x	1,35%	x	1,93%	x	*	x
	(руб./чел.) на душу населения Пермского края	417,6	x	4 970,6	x	7 663,7	x	8 235,8	x
	%% к общему годовому объёму доходов** без учёта безвозмездных поступлений	1,4%	x	16,9%	x	24,0%	x	23,1%	x
	В том числе:								
<b>1.1.</b>	<b>Государственные долговые обязательства бюджета Пермского края<sup>3</sup></b>	<b>545,6</b>	<b>100,0</b>	<b>12 464,4</b>	<b>100,0</b>	<b>19 542,4</b>	<b>100,0</b>	<b>21 008,4</b>	<b>100,0</b>
	%% к ВРП*	0,06%	x	1,28%	x	1,86%	x	*	x
	%% к общему годовому объёму доходов без учёта безвозмездных поступлений	0,7%	x	16,7%	x	24,2%	x	23,5%	x
	В том числе:								
1.1.1.	Государственные ценные бумаги Пермского края	0,0	x	0,0	x	0,0	x	0,0	x
1.1.2.	Бюджетные кредиты, привлечённые в бюджет Пермского края из федерального бюджета	495,4	90,8	1 995,4	16,0	9 475,3	48,5	9 471,2	45,1
1.1.3.	Кредиты, полученные Пермским краем от кредитных организаций	0,0	x	10 400,0	83,4	10 000,0	51,2	11 500,0	54,7
1.1.4.	Государственные гарантии Пермского края	50,2 (\$ 1,535 млн.)	9,2 x	69,1 (\$ 1,228 млн.)	0,6 x	67,1 (\$ 0,921 млн.)	0,3 x	37,2 (\$ 0,614 млн.)	0,2
<b>1.2.</b>	<b>Муниципальные долговые обязательства местных бюджетов<sup>4</sup></b>	<b>555,2</b>	<b>100,0</b>	<b>643,0</b>	<b>100,0</b>	<b>646,9</b>	<b>100,0</b>	<b>669,1</b>	<b>100,0</b>
	%% к ВРП*	0,06%	x	0,07%	x	0,06%	x	*	x
	%% к общему годовому объёму доходов** без учёта безвозмездных поступлений	21,2%	x	23,2%	x	18,9%	x	16,1%	x
	В том числе:								
1.2.1.	Муниципальные ценные бумаги	0,0	x	0,0	x	0,0	x	0,0	x
1.2.2.	Бюджетные кредиты, привлечённые из бюджета Пермского края и бюджетов муниципальных районов	188,9	34,0	190,4	29,6	189,5	29,3	195,9	29,3
1.2.3.	Кредиты, полученные муниципальными образованиями от кредитных организаций	114,3	20,6	158,7	24,7	181,3	28,0	227,7	34,0
1.2.4.	Муниципальные гарантии	252,0	45,4	293,9	45,7	276,2	42,7	245,6	36,7

\* Согласно данным Федеральной службы государственной статистики (краткий статистический сборник «Пермский край в цифрах»):

1) ВРП: за 2013 г. - 880,3 млрд. рублей, за 2014 г. - 974,2 млрд. рублей, за 2015 г. - 1 048,0 млрд. рублей, за 2016 г. - данные отсутствуют (официальное значение показателя ВРП, характеризующего социально-экономическое положение Пермского края утверждается и публикуется в конце года следующего за отчетным (т.е. в 2017 г.);

2) Численность населения Пермского края: за 2013 г. - 2 636,2 тыс. чел., за 2014 г. - 2 637,0 тыс. чел., за 2015 г. - 2 634,4 тыс. чел., за 2016 г. - 2 632,1 тыс. чел.

\*\* В расчёте применён консолидированный годовой объём доходов краевого бюджета и местных бюджетов, имеющих долговые обязательства в 2013-2016 гг., без учёта объёма безвозмездных поступлений.

<sup>3</sup> Объём государственных долговых обязательств отражён на основании отчётных данных «Отчёт о состоянии государственного долга Пермского края» за 2013 г. (ф. № Г-19), за 2014 г., 2015 г. и 2016 г. (ф. № Г-17).

<sup>4</sup> Информация об объёмах муниципальных долговых обязательств представлена в КСП ПК Минфином ПК (письма: от 08.06.2016 № СЭД-39-01-08-36, от 21.03.2017 № СЭД-39-01-08-16) на основании информации финансовых органов муниципальных районов, городских округов Пермского края, направленной в Минфин ПК в соответствии с «Порядком передачи Министерству финансов Пермского края информации о долговых обязательствах, отраженных в муниципальных долговых книгах муниципальных образований Пермского края», утвержденным приказом Минфина ПК от 24.12.2013 № СЭД-39-01-22-260.



### 7.2.1.1. Государственные внутренние долговые обязательства бюджета Пермского края.

В структуре долговых обязательств бюджета Пермского края за 2013-2016 гг. (возросших с 545,6 до 21 008,4 млн. рублей) - наибольший удельный вес занимали: в 2013 г. - бюджетные кредиты (90,8%), а начиная с 2014 и по 2016 гг. - кредиты кредитных организаций (83,4%, 51,2%, 54,7%) и лишь затем - бюджетные кредиты (16,0%, 48,5%, 45,1%) и незначительная доля государственных гарантий Пермского края (0,6%, 0,3%, 0,2%), (см. Рис. 2).

До 2014 года, когда исполнение краевого бюджета позволяло обеспечивать расходы бюджета доходными источниками без привлечения коммерческих кредитов, - долговая бюджетная политика Пермского края строилась на привлечении заимствований только в виде целевых кредитов из федерального бюджета (а именно: на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) и на реализацию мероприятий по поддержке монопрофильных муниципальных образований). В связи с чем, объём государственного долга Пермского края до 2014 г. составлял минимальный размер (545,6 млн. рублей по состоянию на 01.01.2014 г. или 0,7% к годовому объёму доходов краевого бюджета без учёта безвозмездных поступлений).

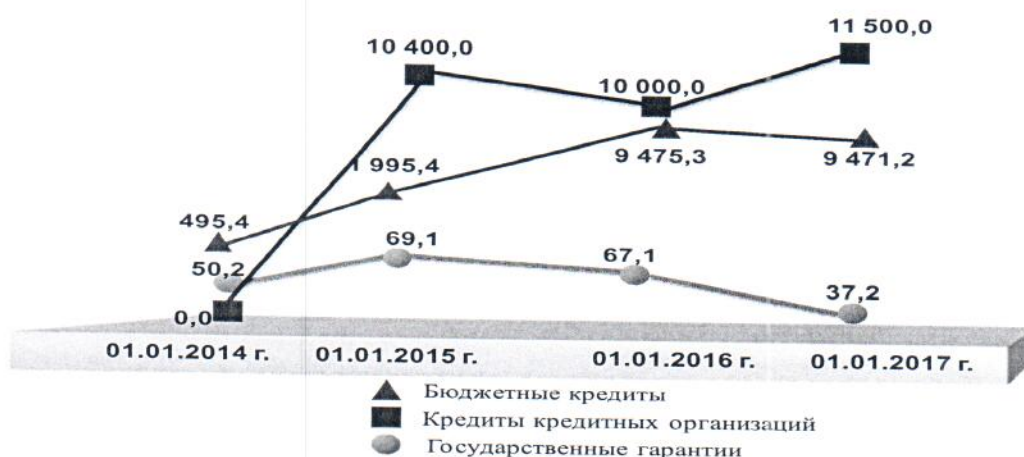


Рис. 2 Государственные долговые обязательства Пермского края, млн. рублей

В условиях сложившейся экономической напряженности в стране и в Пермском крае, - с 2014 г. возникла необходимость в привлечении государственных заимствований в виде, как бюджетных кредитов, так и кредитов кредитных организаций. В результате, - объём государственного долга Пермского края возрос: за 2014 г. - с **0,7%** (0,5 млрд. рублей) до **16,7%** (12,5 млрд. рублей), за 2015 г. - до **24,2%** (19,5 млрд. рублей), за 2016 г. - до **23,5%** (21,0 млрд. рублей) к объёму доходов краевого бюджета без учёта безвозмездных поступлений. Указанное нарастание долговых обязательств Пермского края осуществлялось в целях пополнения остатков средств на счетах краевого бюджета, покрытия дефицита бюджета края и (или) погашения долговых обязательств, - или, образно говоря, на покрытие текущих расходов краевого бюджета (в 2013-2016 гг. целевые кредитные ресурсы



на инвестиции краем не привлекались; кроме того, исполнение инвестиционной программы Пермского края в 2014-2016 гг. составляло лишь 17,4%-59,6%-44,2% (в суммах 0,3-1,0-1,1 млрд. рублей), соответственно).

По состоянию на 01.01.2017 г. в структуре государственных долговых обязательств Пермского края в общей сумме 21 008,4 млн. рублей (с ростом в 38,5 раз или на 20 462,8 млн. рублей к 2013 г.) учтены:

(54,7%) - кредиты кредитных организаций в сумме 11 500,0 млн. рублей (в целях финансирования дефицита бюджета края и (или) погашения долговых обязательств), - при отсутствии долговых обязательств в 2013 г.

Законами о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и на плановый период<sup>5</sup> Правительству Пермского края предоставлялось право привлекать кредиты кредитных организаций для покрытия дефицита бюджета Пермского края и (или) погашения долговых обязательств края. Привлечение кредитов от кредитных организаций в краевой бюджет ежегодно осуществлялось по результатам проведённых конкурсных процедур по отбору банков-кредиторов в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ<sup>6</sup>. По итогам аукционов в электронной форме<sup>7</sup> Минфином ПК (заказчик) с банками-кредиторами<sup>8</sup> в 2014-2016 гг. заключено 27 государственных контрактов, ежегодно по 9 контрактов.

В анализируемом периоде заимствования от коммерческих организаций были осуществлены в рамках открытых возобновляемых и невозобновляемых линий: в 2014 г. - в сумме 19 400,0 млн. рублей (погашено - 9 000,0 млн. рублей, остаток к погашению - 10 400,0 млн. рублей), в 2015 г. - 39 000,0 млн. рублей (погашено - 39 400,0 млн. рублей, остаток - 10 000,0 млн. рублей), в 2016 г. - 42 200,0 млн. рублей (погашено - 40 700,0 млн. рублей, остаток - 11 500,0 млн. рублей), (см. Таблицу 10), под годовые процентные ставки в пределах: 8,14%-12,88% (2014 г.), 11,95%-26,66% (2015 г.) и 10,43%-12,13% (2016 г.);

(45,1%) - бюджетные кредиты из федерального бюджета в сумме 9 471,2 млн. рублей (в т.ч.: 8 978,6 млн. рублей - на частичное покрытие дефицита бюджета; 492,6 млн. рублей - на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) и на реализацию мероприятий по поддержке монопрофильных муниципальных образований), - с ростом в 19,1 раз по сравнению с 2013 г.

При формировании и исполнении бюджета Пермского края, приоритетом для бюджета являлось получение бюджетных кредитов из федерального бюджета (под 0,1% годовых) на пополнение остатков средств на счёте бюджета и на по-

<sup>5</sup> Законы Пермского края: от 24.12.2013 № 277-ПК «О бюджете Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (ст. 14); от 22.12.2014 № 414-ПК «О бюджете Пермского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (ст. 14); от 21.12.2015 № 580-ПК «О бюджете Пермского края на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» (ст.12).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

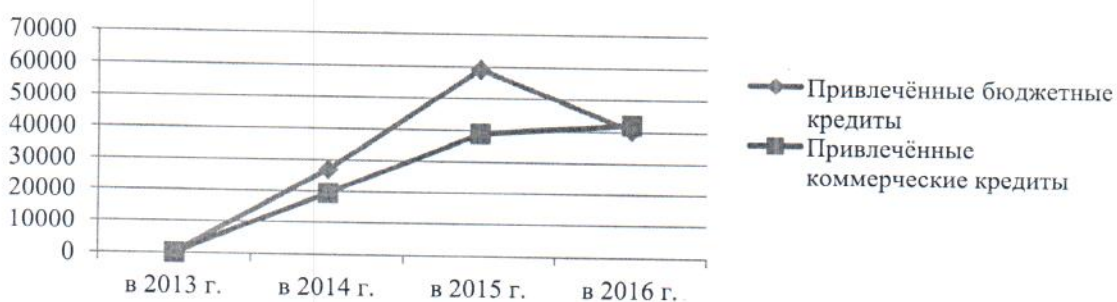
<sup>7</sup> Организатором электронных закупок являлось Министерство по регулированию контрактной системы в сфере закупок Пермского края (уполномоченный орган по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков).

<sup>8</sup> Банки: ОАО «Северный морской путь Банк», ОАО «АКБ «Связь-Банк», ПАО (ОАО) «Сбербанк России», Банк «ВТБ ПАО», АО «АБ «РОССИЯ», ПАО «Совкомбанк».



крытие дефицита краевого бюджета (см. Рис. 3). Данный механизм с 2014 г. активно использовался краем: если в 2013 г. бюджетные кредиты не привлекались и не гасились (задолженность на 01.01.2014 г. - 495,4 млн. рублей), то: в 2014 г. - привлечено средств в сумме 27 000,0 млн. рублей (погашено 25 500,0 млн. рублей, задолженность на 01.01.2015 г. - 1 995,4 млн. рублей), в 2015 г. - привлечено 59 178,6 млн. рублей (погашено 51 700,0 млн. рублей, задолженность на 01.01.2016 г. - 9 475,3\* млн. рублей), в 2016 г. - привлечено 40 500,0 млн. рублей (погашено 40 504,1 млн. рублей, задолженность на 01.01.2017 г. - 9 471,2 млн. рублей), (см. Таблицу 10).

\* (см. сноску к Таблице 10 настоящего Заключение).



**Рис. 3** Динамика соотношения привлеченных в 2013-2016 гг. бюджетных и коммерческих кредитов, млн. рублей

(0,2%) - государственные гарантии Пермского края в сумме 37,2 млн. рублей (\$ 0,614 млн.) по кредиту МБРР на реализацию проекта «Городское водоснабжение и канализация»<sup>9</sup>, - с сокращением на 25,9% по сравнению с 2013 г.

В анализируемом периоде государственные гарантии Пермского края не предоставлялись (в связи с отсутствием заявок)<sup>10</sup>.

7.2.1.2. Муниципальные долговые обязательства местных бюджетов муниципальных образований Пермского края (далее - МО).

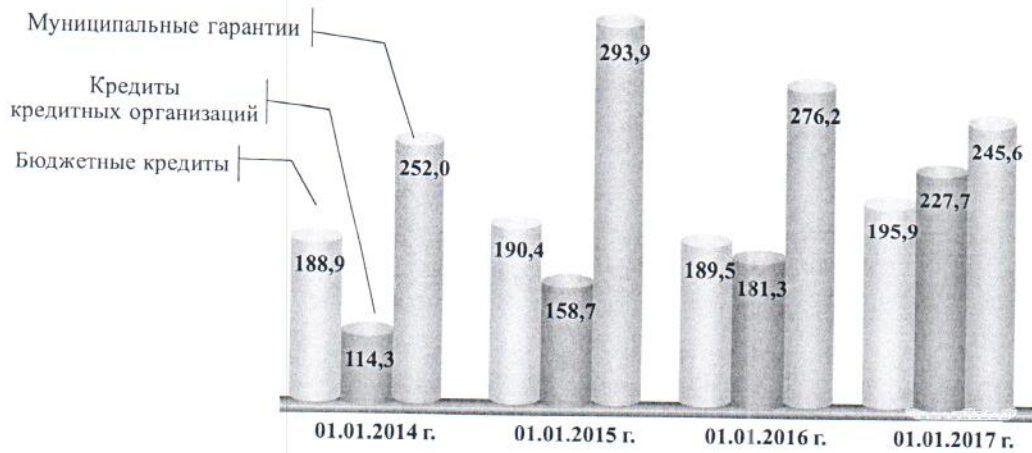
В период за 2013-2016 гг. муниципальные долговые обязательства, возросшие с 555,2 до 669,1 млн. рублей, числились в 21 МО<sup>11</sup> (в т.ч.: в 7 МР, в 2 ГО, в 8 ГП, в 4 СП). В структуре муниципальных долговых обязательств: преимущественную долю занимали муниципальные гарантии (45,4%-36,7%), тенденцию роста имели кредиты кредитных организаций (20,6%-34,0%), тенденцию снижения доли (при несущественном увеличении абсолютных значений) имели бюджетные кредиты (34,0%-29,3%), (см. Рис. 4).

<sup>9</sup> Государственные гарантии Пермского края были предоставлены в 2003 г. по кредиту МБРР на реализацию проекта «Городское водоснабжение и канализация» (на сумму \$ 5 000,0 тыс.), - в т.ч.: МУП «Водоканал» г. Кунгур (\$ 3 000,0 тыс.) и УМП «Водопроводно-канализационное хозяйство» г. Чернушка (\$ 2 000,0 тыс.) в целях реконструкции системы водоснабжения в указанных городах, со сроком погашения до 2018 г.

<sup>10</sup> Предоставление государственных гарантий Пермского края носит заявительный характер в соответствии с п. 6 ст. 4 Закона от 28.02.2008 № 201-ПК «О предоставлении государственных гарантий Пермского края».

<sup>11</sup> Александровский МР, Яйвинское ГП, Добрянский МР, Краснокамский МР, Краснокамское ГП, Оверятское ГП, Майское СП, г. Кунгур, Чусовской МР, Чусовское ГП, Чернушинский МР, Чернушинское ГП, Осинское ГП, г. Губаха, Чайковское ГП, Горнозаводский МР, Ныробское СП, Зюкайское СП, Медянский МР, Двуреченское СП.





**Рис. 4** Муниципальные долговые обязательства Пермского края, млн. рублей

По состоянию на 01.01.2017 г. в структуре муниципальных долговых обязательств в сумме 669,1 млн. рублей (с ростом на 20,5% к 2013 г.) учтены:

(36,7%) *муниципальные гарантии* в сумме 245,6 млн. рублей, - со снижением на 2,6% или на 6,5 млн. рублей по сравнению с 2013 г.

В составе муниципальных гарантий (см. Таблицу 2) основную долю занимают гарантии, предоставленные: в 2003 г. - Чернушинским МР и г. Кунгур (одновременно с гарантиями Пермского края) в рамках кредита МБРР на реализацию проекта «Городское водоснабжение и канализация»; в 2011 г. - Чусовским МР для реализации мероприятий комплексного инвестиционного плана модернизации г. Чусовой (в рамках бюджетного кредита из федерального бюджета, предоставленного краю на реализацию мероприятий по поддержке монопрофильных МО).

**Таблица 2.**

Муниципальные долговые обязательства по муниципальным гарантиям

(млн. рублей)

№ п/п	Наименование МО, предоставившее муницип. гарантию	Объём долговых обязательств по муниципальным гарантиям				Принципал / цель получения гарантии
		на 01.01.2014 г.	на 01.01.2015 г.	на 01.01.2016 г.	на 01.01.2017 г.	
1.	г. Кунгур	49,1 (\$ 1,5 млн.)	67,5 (\$ 1,2 млн.)	65,6 (\$ 0,9 млн.)	36,4 (\$ 0,6 млн.)	МУП «Водоканал» г. Кунгур / для реконструкции системы водоснабжения
2.	Чусовской МР	201,8	200,8	190,6	190,4	Администрация Чусовского ГП / для реализации мероприятий комплексного инвестиционного плана модернизации г. Чусовой
3.	Чернушинский МР, всего, в т.ч.:	1,1	25,6	20,0	9,8	УМП «ВКХ» г. Чернушка / для реконструкции водозабора. МП «Тепловые сети» / для гарантирования оплаты тек. платежей по привлеченным кредитным ресурсам кредитных организаций
3.1.	Чернушинский МР	1,1 (\$ 0,035 млн.)	1,6 (\$ 0,028 млн.)	1,5 (\$ 0,021 млн.)	0,8 (\$ 0,014 млн.)	
3.2.	Чернушинское ГП	x	24,0	18,5	9,0	
4.	Горнозаводский МР				8,9	МУП «Теплогорский Тепло-Энергетический комплекс» / обязательства по договору поставки
	<b>ИТОГО</b>	<b>252,0</b>	<b>293,9</b>	<b>276,2</b>	<b>245,5</b>	



В анализируемом периоде муниципальная поддержка в форме предоставления муниципальных гарантий была осуществлена: Чернушинским ГП (на сумму 30,4 млн. рублей) и Горнозаводским МР (на сумму 8,9 млн. рублей) для МП «Тепловые сети» и МУП «Теплогорский Тепло-Энергетический комплекс».

(34,0%) кредиты кредитных организаций<sup>12</sup> в сумме 227,7 млн. рублей, - с ростом в 2 раза или на 113,4 млн. рублей по сравнению с 2013 г.

В 2013-2016 гг. кредиты от кредитных организаций (см. Таблицу 3) привлекались в целях покрытия дефицита местных бюджетов: в 2013 г. - в общей сумме 130,6 млн. рублей, в 2014 г. - в сумме 100,9 млн. рублей (погашено - 56,6 млн. рублей), в 2015 г. - 133,0 млн. рублей (погашено - 110,5 млн. рублей), в 2016 г. - 166,6 млн. рублей (погашено - 119,6 млн. рублей), - под процентные годовые ставки в пределах: 9,15%-12,0% (в 2013 г.), 10,0%-13,4% (в 2014 г.), 13,47%-21,0% (в 2015 г.), 11,3%-18,04% (в 2016 г.). Следует отметить, что указанная стоимость заимствований местных бюджетов МО, в основном, выше стоимости заимствований бюджета Пермского края (8,14%-12,88% в 2014 г., 11,95%-26,66% в 2015 г., 10,43%-12,13% в 2016 г.).

**Таблица 3.**

Муниципальные долговые обязательства по кредитам от коммерческих банков  
(млн. рублей)

№ п/п	Наименование МО, получившего кредит	Цель получения кредита	Объём муниципальных долговых обязательств по кредитам, привлеченным от кредитных организаций			
			на 01.01.2014.	на 01.01.2015.	на 01.01.2016.	на 01.01.2017.
1.	Александровский МР, всего, в т.ч.:	«на финансирование дефицита бюджета, рефинансирование / погашение муниципальных долговых обязательств»	5,0	8,0	21,0	21,0
1.1.	Александровский МР		х	х	10,0	10,0
1.2.	Яйвинское ГП		5,0	8,0	11,0	11,0
2.	Добрянский МР	цель не указана (в ИАС), 2016 г. – кредитная линия	4,2	24,1	24,1	22,9
3.	Краснокамский МР, всего, в т.ч.:	«для покрытия дефицита бюджета»	69,6	49,3	54,3	86,0
3.1.	Краснокамский МР		52,6	21,6	13,6	27,0
3.2.	Краснокамское ГП		17,0	27,7	40,7	54,0
3.3.	Оверьятское ГП		х	х	х	5,0
4.	г. Кунгур	2014, 2016 гг. - цель не указана, 2015 г. - «на покрытие дефицита бюджета и погашения долговых обязательств»	18,9	37,8	26,9	19,0
5.	Чусовское ГП	«для покрытия дефицита бюджета»	6,5	6,0	х	х
6.	Чернушинское ГП	«для финансирования дефицита»	10,0	12,0	20,0	25,0
7.	Осинское ГП	«для покрытия дефицита бюджета»	х	3,4	х	3,8
8.	Пермский МР	«для покрытия дефицита бюджета»	х	18,0	12,0	6,0
9.	г. Губаха	«для покрытия дефицита бюджета»	х	х	12,9	10,75
10.	Чайковское ГП	«погашение дефицита бюджета»	х	х	10,0	33,15
	<b>ИТОГО</b>		<b>114,3</b>	<b>158,7</b>	<b>181,3</b>	<b>227,7</b>

(29,3%) бюджетные кредиты, предоставленные из краевого бюджета и местных бюджетов муниципальных районов, в сумме 195,9 млн. рублей, - с ростом на 3,7% или на 7,0 млн. рублей к 2013 г.

В составе долговых обязательств по бюджетным кредитам (см. Таблицу 4) основную долю (99,7%-93,9%) занимает бюджетный кредит, предоставленный в

<sup>12</sup> ОАО «Сбербанк России», ПАО «Совкомбанк», ОАО Банк «Северный морской путь», ПАО «Совкомбанк», ПАО «Норвик Банк» и др.



2011 г. Чусовскому ГП из бюджета Пермского края на реализацию комплексного инвестиционного плана модернизации г. Чусового в рамках привлечённого краем бюджетного кредита из федерального бюджета на реализацию мероприятий по поддержке монопрофильных МО (задолженность по кредиту реструктуризирована до 2032 г., аналогично бюджетному кредиту из федерального бюджета).

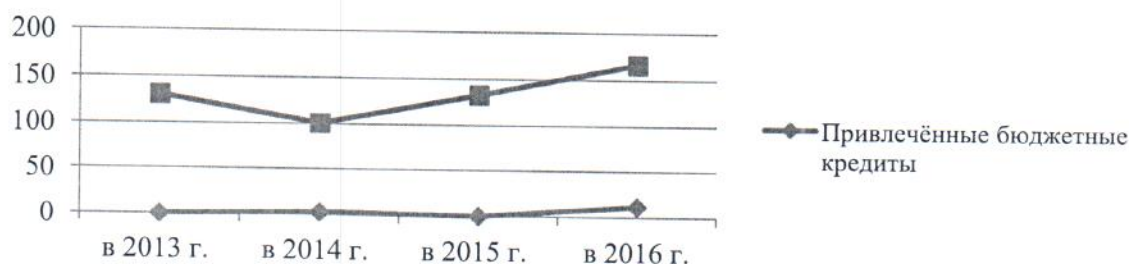
**Таблица 4.**

Муниципальные долговые обязательства по бюджетным кредитам

(млн. рублей)

№ п/п	Источник представления бюджетного кредита	Объём муниципальных долговых обязательств по бюджетным кредитам				Цель получения бюджетного кредита / (дата погашения)	Наименование получателя (МО) бюджетного кредита
		на 01.01. 2014 г.	на 01.01. 2015 г.	на 01.01. 2016 г.	на 01.01. 2017 г.		
1.	Бюджет Пермского края	188,2	188,2	188,2	184,1	На реализацию мероприятий комплексного инвестиционного плана модернизации города Чусовой / (до 01.12.2032, в связи с реструктуризацией долга в 2015)	Чусовское ГП
2.	Бюджет Краснокамского МР	0,4	0,2	x	x	Для покрытия дефицита бюджета и покрытия временного кассового разрыва / (до 15.08.2015)	Майское СП
3.	Бюджет Чердынского МР	0,3	x	x	x	На реконструкцию котельной «Новая» / (срок погашения не указан)	Ныробское ГП
4.	Бюджет Верещагинского МР	x	2,0	1,2	x	На реализацию мероприятий ДЦП «Предупреждение негативного воздействия вод и обеспечения безопасности гидротехнических сооружений Пермского края на 2013-2020 годы» / (до 31.12.2016)	Зюкайское СП
5.	Бюджет Ординского МР	x	x	x	3,0	На оплату текущих расходов / (27.03.2019)	Медянское СП
6.	Бюджет Пермского МР	x	x	x	8,8	Для покрытия временного кассового разрыва / (12.2017)	Двуреченское СП
	<b>ИТОГО</b>	<b>188,9</b>	<b>190,4</b>	<b>189,5</b>	<b>195,9</b>		

В 2013-2016 гг. МО практически не использовался приоритетный механизм по привлечению бюджетных кредитов (в основном, превалировали кредиты коммерческих банков, см. Рис. 5), в т.ч. не привлекались бюджетные кредиты из краевого бюджета, - при том, что ежегодно в бюджете Пермского края утверждаются бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных кредитов бюджетам МО для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов, и осуществления МО мероприятий, связанных с предупреждением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, в общем объёме 250,0 млн. рублей.



**Рис. 5** Бюджетные и коммерческие кредиты, привлечённые МО в 2013-2016 гг., млн. рублей



7.2.2. Согласно размещённой на сайте Минфина РФ (<http://minfin.ru/ru>) информации об объёмах и структуре долговых обязательств бюджетов субъектов РФ и МО, входящих в состав субъекта РФ, - объём их долга за 2013-2016 гг. увеличился в 1,4 раза (с 1 737,5 до 2 353,2 млрд. рублей) и в 1,3 раза (с 288,9 до 364,3 млрд. рублей), соответственно; объём долга субъектов РФ и МО, входящих в состав Приволжского федерального округа (далее - ПФО), увеличился на 39,9% (с 393,5 до 550,8 млрд. рублей) и на 35,6% (с 83,1 до 112,6 млрд. рублей), соответственно. (см. Таблицы 5, 6).

Пермский край, по объёму государственного и муниципального долга, имел в 2013 г. - *минимальный*, а в 2014-2016 гг. - *средний* объём долга среди субъектов РФ, и - *минимальный* уровень долга среди субъектов РФ, входящих в состав ПФО, и занимал в 2013-2016 гг.:

- а) по объёму государственного долга бюджета Пермского края:  
 - 1, 31, 38 и 39 место, соответственно по годам, среди субъектов РФ;  
 - 1, 3, 3 и 3 место, соответственно, среди субъектов РФ, входящих в ПФО;
- б) по объёму муниципального долга МО:  
 - 6, 6, 7, и 7 место, соответственно по годам, среди субъектов РФ;  
 - 1, 2, 2 и 2 место, соответственно, среди субъектов РФ, входящих в ПФО.

**Таблица 5.**

Информация о максимальном и минимальном объёме долга субъектов РФ и МО, входящих в состав субъекта РФ, за 2013-2016 гг.

(млн. рублей)

Период	Объём государственного долга субъектов РФ				Объём долга муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ			
	Максимальное значение		Минимальное значение		Максимальное значение		Минимальное значение	
	Субъект РФ	Сумма	Субъект РФ	Сумма	Субъект РФ	Сумма	Субъект РФ	Сумма
01.01.2014	г. Москва	179 185,7	<b>Пермский край</b>	<b>545,6</b>	Республика Татарстан	30 845,5	Курганская область	0,7
01.01.2015	г. Москва	161 738,8	Тюменская область	319,5	Республика Татарстан	30 498,5	Республика Ингушетия	77,1
01.01.2016	Краснодарский край	145 264,4	Республика Крым	405,2	Республика Татарстан	30 229,2	Ненецкий АО	30,0
01.01.2017	Краснодарский край	150 003,6	Республика Алтай	1 596,4	Республика Татарстан	29 870,6	Кабардино-Балкарская Республика	1,7

**Таблица 6.**

Информация о максимальном и минимальном объёме долга субъектов РФ и МО, входящих в состав ПФО, за 2013-2016 гг.

(млн. рублей)

Период	Объём государственного долга субъектов РФ, входящих в состав ПФО				Объём долга муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ ПФО			
	Максимальное значение		Минимальное значение		Максимальное значение		Минимальное значение	
	Субъект РФ	Сумма	Субъект РФ	Сумма	Субъект РФ	Сумма	Субъект РФ	Сумма
01.01.2014	Республика Татарстан	85 300,4	<b>Пермский край</b>	<b>545,6</b>	Республика Татарстан	30 845,5	<b>Пермский край</b>	<b>135,5</b>
01.01.2015	Республика Татарстан	93 177,7	Республика Марий Эл	10 773,5	Республика Татарстан	30 498,5	Республика Марий Эл	180,1
01.01.2016	Республика Татарстан	91 335,3	Республика Марий Эл	13 131,3	Республика Татарстан	30 229,2	Республика Марий Эл	171,3
01.01.2017	Республика Татарстан	93 420,0	Республика Марий Эл	13 513,8	Республика Татарстан	29 871,6	Республика Марий Эл	232,2



КСП ПК отмечает, что по результатам анализа данных информации, размещённой на сайте Минфина РФ, и данных Минфина ПК<sup>13</sup> в части информации о муниципальных долговых обязательствах, отражённых в муниципальных долговых книгах МО Пермского края, - выявлено *несоответствие ряда данных* о муниципальных долговых обязательствах (см. Таблицу 7), - в т.ч. в связи с исключением двойственности подсчёта долговых обязательств по предоставленному из бюджета Пермского края бюджетного кредита бюджету Чусовского ГП на реализацию мероприятий комплексного инвестиционного плана модернизации г. Чусовой, под муниципальную гарантию Чусовского МР (за счёт бюджетного кредита, предоставленного бюджету Пермского края из федерального бюджета).

**Таблица 7.**

Анализ данных, размещённых на сайте Минфина РФ, и данных Минфина ПК  
о муниципальных долговых обязательствах

(млн. рублей)

Период	Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ			Кредиты, полученные МО от кредитных организаций			Муниципальные гарантии		
	на сайте Минфина РФ	данные Минфина ПК	откл. (+,-)	на сайте Минфина РФ	данные Минфина ПК	откл. (+,-)	на сайте Минфина РФ	данные Минфина ПК	откл. (+,-)
на 01.01.2014 г.	4,1	188,9	184,8*	114,3	114,3	-	17,0	252,0	235,0*
на 01.01.2015 г.	2,2	190,4	188,2*	140,7	158,7	18,0	105,7	293,9	188,2*
на 01.01.2016 г.	1,2	189,5	188,3*	181,3	181,3	-	85,6	276,2	190,6*
на 01.01.2017 г.	11,8	195,9	184,1*	227,7	227,7	-	55,2	245,6	190,4*

\* В том числе, бюджетный кредит и муниципальная гарантия, предоставленные бюджету Чусовского ГП на реализацию мероприятий комплексного инвестиционного плана модернизации г. Чусового (188,2 млн. рублей).

### **7.3. Оценка государственной и муниципальной политики Пермского края в области управления государственным и муниципальным долгом, включая выявление путей уменьшения объёма консолидированного долга края.**

Управление государственным или муниципальным долгом основывается на системе норм, регулирующих соответствующие действия. При выборе долговой политики определяющим должен являться уровень социально-экономического развития региона в целом и доступность к рынкам капитала.

7.3.1. *Анализ нормативной правовой базы Пермского края и муниципальных образований Пермского края, регламентирующей управление государственным или муниципальным долгом Пермского края.*

7.3.1.1. На уровне Пермского края - законодательная, нормативная и правовая база долговой политики принята в объёме<sup>14</sup>, позволяющем обеспечить эффек-

<sup>13</sup> Письмо Минфина ПК от 21.03.2017 № СЭД-39-01-08-16 «О предоставлении информации об объёме муниципального долга Пермского края» на запрос КСП ПК от 17.03.2017 № 1-13/200.

<sup>14</sup> 1) Закон Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы» (в тексте – Программа СЭР) определяет приоритетные цели и задачи бюджетно-финансовой политики Пермского края, в том числе: создание оптимальных условий для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета Пермского края и эффективное управление государственным долгом Пермского края (по итогам реализации Программы СЭР – государственный долг Пермского края не должен превышать 45% объёма собственных доходов.).

2) Закон Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» устанавливает допустимый размер предельного объёма государственного долга Пермского края (не должен превышать 50%



тивное управление государственным долгом Пермского края на краткосрочный (до 3 лет) и среднесрочный период (от 3 до 6 лет). При этом, *на долгосрочную перспективу* (продолжительностью более 6 лет)<sup>15</sup> - *долговая политика Пермского края определена лишь с 2017 г.* (на период 2017-2028 гг.) постановлением Правительства Пермского края от 29.03.2017 № 144-п «Об утверждении бюджетного прогноза Пермского края на долгосрочный период».

С целью управления государственным долгом, законодательными актами Пермского края ставятся задачи по обеспечению сбалансированности и устойчивости краевого бюджета при приоритетном и безусловном выполнении принятых краем обязательств и соблюдении всех установленных ограничений.

Управление государственным долгом Пермского края предусматривается в рамках реализации подпрограммы «Управление государственным долгом Пермского края» государственной программы Пермского края «Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края», утверждённой постановлением Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1313-п.

---

*утвержденного общего годового объёма доходов краевого бюджета без учета утвержденного объёма безвозмездных поступлений) и верхний предел объёма расходов на обслуживание долга (не должен превышать 15% объёма расходов краевого бюджета, за исключением субвенций из федерального бюджета), и др.*

3) Закон Пермского края от 28.02.2008 № 201-ПК «О предоставлении государственных гарантий Пермского края» регулирует особенности предоставления, прекращения и исполнения государственных гарантий Пермского края. В целях реализации Закона, принято постановление Правительства Пермского края от 21.03.2008 № 55-п «Об утверждении типовых форм и перечня документов, представляемых для получения государственной гарантии Пермского края».

4) Законами о бюджете Пермского края на очередной год и плановый период утверждаются предельный объём и верхний предел государственного внутреннего долга Пермского края, Программы государственных заимствований Пермского края и Программы государственных гарантий Пермского края, - в соответствии с требованиями ст.ст. 107, 110.1, 110.2 Бюджетного кодекса РФ.

5) Постановление Правительства Пермского края от 02.07.2015 № 442-п «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Пермского края на долгосрочный период».

6) В соответствии с постановлением Правительства Пермского края от 07.12.2007 № 317-п «Об утверждении Положения о порядке ведения государственной долговой книги Пермского края» создана единая система учёта и регистрации долговых обязательств Пермского края, - в соответствии со ст. 120, 121 Бюджетного кодекса РФ.

7) Постановление Правительства края от 03.10.2013 № 1313-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края».

8) Постановление Правительства Пермского края от 29.03.2017 № 144-п «Об утверждении бюджетного прогноза Пермского края на долгосрочный период», - на основании п. 6 ст. 170.1. БК РФ, п. 6 ст. 33.1. Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае», с. 3.3. Закона Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании в Пермском крае».

9) Распоряжением Правительства Пермского края от 02.06.2015 № 174-рп «Об утверждении долговой политики Пермского края на 2015-2018 годы» определена долговая политика края в соответствии с Правилами предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ бюджетных кредитов на 2015 год, утвержденными постановлением Правительства РФ от 27.12.2014 № 1567, соглашением от 10 марта 2015 г. № 01-01-06/06-16 о предоставлении бюджету Пермского края из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Пермского края.

10) Распоряжения Правительства края: от 18.01.2013 № 13-рп «Об утверждении Плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Пермского края на период до 2032 года, Плана мероприятий по сокращению государственного долга Пермского края на период до 2032 года», от 11.06.2015 № 181-рп «Об утверждении плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Пермского края на период до 2034 года».

11) Приказом Минфина ПК от 24.12.2013 № СЭД-39-01-22-260 «Об утверждении Порядка передачи информации о долговых обязательствах, отраженных в муниципальных долговых книгах муниципальных образований Пермского края», определена процедура передачи Минфину ПК и создание единой системы учёта и регистрации консолидированных данных о долговых обязательствах муниципальных образований Пермского края (Информационно-аналитическая система Пермского края (ИАС)).

<sup>15</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».



Приоритеты государственной политики Пермского края в области управления государственным долгом в период реализации подпрограммы направлены на:

- своевременное осуществление государственных заимствований (при возникновении кассовых разрывов);
- размещение средств бюджета на банковские депозиты (при наличии временно свободных денежных средств бюджета);
- принятие мер для обеспечения исполнения обязательств по предоставленным государственным гарантиям Пермского края за счет принципалов;
- обеспечение своевременного исполнения обязательств по ранее принятым долговым обязательствам.

Целью подпрограммы является «эффективное управление государственным долгом Пермского края», - достижение которой предусмотрено посредством решения задач: по обеспечению оптимальной структуры долговых обязательств с учётом потребности в привлечении средств, минимизации стоимости государственных заимствований, эффективного управления временно свободными денежными средствами (при наличии).

Ожидаемым результатом реализации подпрограммы является - *государственный долг не должен превышать 50% объёма собственных доходов*, - что отвечает дополнительным ограничениям, установленным Программой СЭР на 2012-2016 гг. и Законом «О бюджетном процессе в Пермском крае».

При исполнении краевого бюджета за 2013-2016 гг. установленные значения целевых показателей подпрограммы, ограничивающих допустимый объём долга и расходы на его обслуживание, - достигнуты, и не превышают установленных ограничений (см. Таблицу 8).

**Таблица 8.**

Динамика выполнения целевых показателей подпрограммы  
«Управление государственным долгом Пермского края» за 2013-2016 гг.

Наименование целевого показателя	На 01.01.2014 г. (2013 г.)		На 01.01.2015 г. (2014 г.)		На 01.01.2016 г. (2015 г.)		На 01.01.2017 г. (2016 г.)	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
1. Отношение объёма государственного долга Пермского края к объёму собственных доходов бюджета Пермского края, (%)	не более 10	0,7	не более 20	16,7	не более 35	24,2	не более 45*	23,5
2. Доля расходов бюджета Пермского края на обслуживание государственного долга Пермского края в общем объёме расходов бюджета Пермского края (за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций), (%)	не более 0,5	0,006	не более 1	0,1	не более 1	0,4	не более 5	0,3
3. Пени, штрафы, уплаченные за несвоевременное обеспечение долговых обязательств по реструктурированной задолженности края, (тыс. рублей)	0	0	0	0	0	0	х	х

\*В редакции постановления Правительства Пермского края от 19.04.2017 № 271-п значение целевого показателя на 2016 г. было снижено - с «не более 45%» на «не более 33%».

7.3.1.2. На уровне МО Пермского края - нормативная правовая база *не* принята в объёме, позволяющем обеспечить эффективное управление муниципаль-



ным долгом, в т.ч., как на краткосрочный и среднесрочный период, так и на долгосрочную перспективу.

Из 21 МО, в отношении которых КСП ПК осуществлена экспертиза долгосрочных обязательств, при наличии лишь в 9 МО нормативных правовых актов стратегического планирования / социально-экономического развития, регулирующих сферу бюджетно-финансовой политики<sup>16</sup> (на среднесрочный период) - только в 1 МО (Добрянский МР) предусмотрены мероприятия<sup>17</sup> по управлению муниципальным долгом, в т.ч. установлены дополнительные ограничения допустимого объёма муниципального долга (не выше 10% собственных доходов).

По состоянию на 01.01.2017 г. в 11 МО<sup>18</sup> (из 21 МО) не утверждены муниципальные программы в области управления финансами и муниципальным долгом. Муниципальные программы по управлению муниципальными финансами утверждены в 10-ти МО (в 9 МО<sup>19</sup> - в 2014 г., в 1 МО<sup>20</sup> - в 2015 г.), - при этом, дополни-

<sup>16</sup> Решение Земского собрания Александровского муниципального района от 27.11.2014 №128 «О принятии программы социально-экономического развития Александровского муниципального района Пермского края на 2015-2020 годы», решение Думы Губахинского городского поселения от 27.12.2010 № 346 «Об утверждении программы социально-экономического развития Губахинского городского поселения на 2011-2015 годы», решение Земского собрания Добрянского муниципального района от 20.03.2013 № 568 «Об утверждении программы комплексного социально-экономического развития Добрянского муниципального района до 2017 года» (в ред. от 20.02.2015 № 918), решение Думы Чусовского городского поселения от 22.12.2010 № 358 «Об утверждении комплексной программы социально-экономического развития Чусовского городского поселения на 2011-2015 г.», решение Думы Краснокамского городского поселения от 19.12.2013 № 39 «Об утверждении программы социально-экономического развития Краснокамского городского поселения на 2014-2018 г.», решение Земского собрания Пермского муниципального района от 17.12.2010 № 125 «Об утверждении программы социально-экономического развития Пермского муниципального района Пермского края на 2011-2015 годы», решение Думы Чайковского городского поселения от 18.07.2007 № 329 «Об утверждении программы социально-экономического развития Чайковского городского поселения на период 2010-2015 гг.» (решение Думы Чайковского городского поселения от 17.12.2015 № 286 Стратегия социально-экономического развития Чайковского городского поселения на 2016-2021 гг.), постановление администрации Чусовского МР от 30.10.2015 № 922 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Чусовского МР на 2016 год и на плановый период 2017-2018 гг.», постановление администрации Чернушинского ГП от 30.11.2011 № 511 «Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития Чернушинского ГП».

<sup>17</sup> Мероприятия СЭР Добрянского МР: по поддержанию оптимального и экономически обоснованного объёма и структуры муниципального долга; соблюдение установленных законодательством ограничений по объёму муниципального долга и расходам на его обслуживание; обеспечение своевременных расчетов по погашению и обслуживанию кредитов, полученных в кредитных организациях; минимизация расходов на обслуживание муниципального долга. (Решение Земского собрания Добрянского МР от 20.03.2013 № 568).

<sup>18</sup> Чусовское ГП, Чусовской МР, Краснокамский МР, г. Губаха, г. Кунгур, Чернушинское ГП, Ныробское ГП, Майское СП, Медянокское СП, Двуреченское СП, Зюкайское СП.

<sup>19</sup> Постановления: администрации Александровского МР от 22.09.2014 № 1242 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами Александровского муниципального района»; администрации Яйвинского ГП от 29.08.2014 № 301 «Об утверждении муниципальной программы Яйвинского городского поселения «Управление муниципальными финансами»; администрации Добрянского МР от 16.10.2014 № 2247 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами и муниципальным долгом»; администрации Осинского ГП от 06.10.2014 № 726 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами муниципальным долгом Осинского городского поселения»; администрации Краснокамского ГП от 13.10.2014 № 781 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами Краснокамского городского поселения на 2015-2017гг»; администрации Чайковского ГП от 19.11.2014 № 1338 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами Чайковского городского поселения на 2015-2020 гг.»; главы Чернушинского МР от 30.10.2014 № 1379 «Управление муниципальными финансами Чернушинского муниципального района на 2015-2017 гг.»; администрации Оверьятского ГП от 31.10.2014 № 314 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами Оверьятского городского поселения»; администрации Горнозаводского МР от 10.12.2015 № 1205 «Управление муниципальными финансами и муниципальным долгом Горнозаводского МР».



тельные ограничения по предельному объёму муниципального долга, в целях его эффективного управления, муниципальными программами не утверждены (предельный объём долга предусмотрен в рамках ограничений БК РФ). При исполнении местных бюджетов, установленные значения программных целевых показателей по муниципальному долгу 10 МО - не превышены (см. Приложение 1).

Таким образом, в ряде МО<sup>21</sup> долговые обязательства местных бюджетов возникали при отсутствии долговой стратегии. В МО, как на краткосрочный и среднесрочный периоды (по отдельным МО), так и на долгосрочную перспективу (по всем МО) *не определены направления бюджетной политики в области управления муниципальными финансами и долгом, в т.ч. по управлению сопутствующими рисками*, - что препятствует проведению обоснованной долговой стратегии и эффективной бюджетной политики МО и не обеспечивает эффективное решение задач социально-экономического развития МО.

*7.3.2. Анализ реализации положений законодательства и нормативных правовых актов при принятии решений по объёмам заимствований на внутреннем рынке, оценке стоимости обслуживания государственного и муниципального долга и объёмов их погашения, предоставлению гарантий, бюджетных кредитов, рефинансированию долговых обязательств и др.*

7.3.2.1. Краевой бюджет. В целях сохранения экономически безопасного уровня долговой нагрузки на краевой бюджет и минимизации расходов краевого бюджета, - в анализируемом периоде формирование и исполнение бюджета Пермского края осуществлялось с соблюдением ограничений: по предельным уровням дефицита бюджета, объёму долговых обязательств и расходам на обслуживание долга, установленных ст.ст. 92.1, 106, 107, 111 БК РФ, Законом «О бюджетном процессе в Пермском крае» и государственной программой «Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края», а также по обязательствам края перед Минфином РФ при получении бюджетных кредитов из федерального бюджета (предельный уровень дефицита краевого бюджета, начиная с 2016 г., не должен превышать 10% доходов краевого бюджета без учёта безвозмездных поступлений). В анализируемом периоде:

1) Дефицит краевого бюджета утверждён и исполнен в пределах установленных ограничений (до 15%-10% доходов краевого бюджета без учёта безвозмездных поступлений) и составил: в 2013 г. - 5,3% в сумме 7,2 млрд. рублей (при утверждённом дефиците 13,9 млрд. рублей, 11,4%), в 2014 г. - 11,9% в сумме 10,4 млрд. рублей (при утверждённом дефиците 12,1 млрд. рублей, 14,6%), в 2015 г. - 4,8% в сумме 4,3 млрд. рублей (при утверждённом дефиците 11,6 млрд. рублей, 3,0%), в 2016 г. - 0,9% в сумме 1,0 млрд. рублей (при утверждённом дефиците 11,8 млрд. рублей, 9,6%), - с учётом особенностей исчислений<sup>22</sup>, (см. Таблицу 9).

<sup>20</sup> Постановление администрации Пермского МР от 28.10.2015 № 1370 «Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами и муниципальным долгом в Пермском муниципальном районе на 2016-2020 гг.».

<sup>21</sup> Краснокамский МР, г. Кунгур, Майское СП, Ныробское ГП, Зюкайское СП, Медянский СП, Двуреченское СП.

<sup>22</sup> Согласно ст. 92.1 БК РФ: в случае утверждения законом субъекта РФ (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования) о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ (местного бюджета) поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале,



Таблица 9.

## Доходы, расходы и дефицит бюджета Пермского края

(млн. рублей)

Период	Утверждено Законом о бюджете (в посл. ред.)				Факт			
	доходы	расходы	дефицит		доходы	расходы	дефицит	
	сумма	сумма	сумма	%*	сумма	сумма	сумма	%*
2013 г.	85 204,4	99 157,7	13 954,4	<b>11,4</b>	88 896,7	96 049,8	7 153,1	<b>5,3</b>
2014 г.	97 387,7	109 499,6	12 111,8	<b>14,6</b>	96 019,6	106 388,1	10 368,5	<b>11,9</b>
2015 г.	94 962,1	106 575,1	11 613,0	<b>3,0</b>	100 495,6	99 349,4	4 252,6	<b>4,8</b>
2016 г.	99 223,0	105 939,6	11 770,8	<b>9,6</b>	104 944,5	100 616,8	1 042,2	<b>0,9</b>

\* Отношение объема дефицита бюджета к годовому объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, - с учетом особенностей исчисления согласно ст. 92.1 БК РФ.

2) Объем государственного долга при утверждении и исполнении краевого бюджета не превысил ограничений, установленных государственной программой «Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края», и составил: на 01.01.2014 г. - 0,7% (при ограничениях не более 10% доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений), на 01.01.2015 г. - 16,7% (при ограничениях не более 20%), на 01.01.2016 г. - 24,2% (при ограничениях не более 35%), на 01.01.2017 г. - 23,5% (при ограничениях не более 45%).

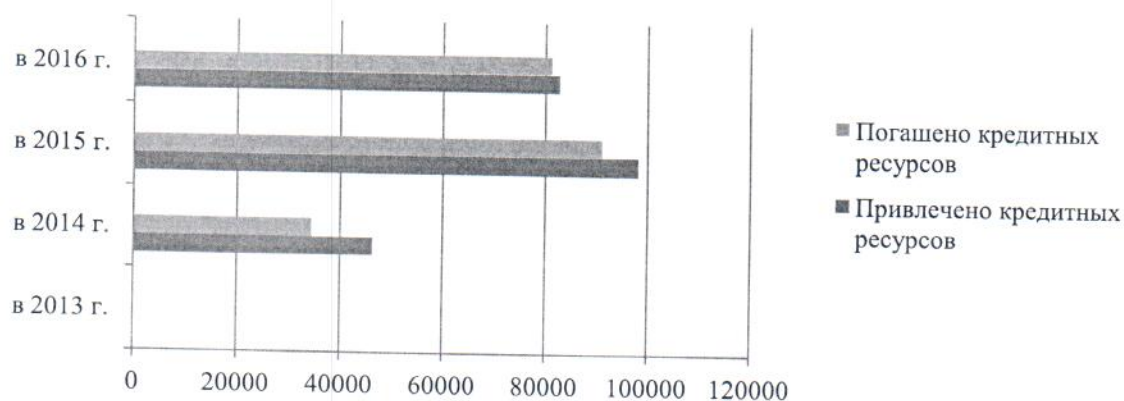
Своевременность привлечения заимствований при возникновении кассовых разрывов являлась (и является) одним из приоритетов государственной политики Пермского края в области управления государственным долгом. В этой связи, в рамках возобновляемых и невозобновляемых кредитных линий, в 2014-2016 гг. заимствования в краевой бюджет были привлечены в следующих объемах: (в 2013 г. - не привлекались), в 2014 г. - на общую сумму 46 400,0 млн. рублей, в 2015 г. - 98 178,6 млн. рублей, в 2016 г. - 82 700,0 млн. рублей, (см. Рис. 6, Таблицу 10).

При указанных существенных привлечении кредитных ресурсов в течение финансового года, - погашение долговых обязательств Пермского края осуществлялось своевременно и в полном объеме: (в 2013 г. - отсутствовали обязательства по погашению), в 2014 г. - погашено в сумме 34 500,0 млн. рублей, в 2015 г. - в сумме 91 100,0 млн. рублей, в 2016 г. - 81 204,1 млн. рублей, (см. Рис. 6, Таблицу 10).

Исполнение обязательств по государственным гарантиям Пермского края осуществлялось заёмщиками своевременно и в полном объеме (в 2013 г. - 5,7 млн. рублей, в 2014 г. - 18,8 млн. рублей, в 2015 г. - 1,96 млн. рублей, в 2016 г. - 29,9 млн. рублей).

находящихся в собственности субъекта РФ (муниципального образования) и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета), а также (до 01.01.2017 г.) разницы между полученными и погашенными субъектом РФ (муниципальным образованием) бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта РФ (местному бюджету) другими бюджетами бюджетной системы РФ, - дефицит бюджета субъекта РФ (местного бюджета) может превысить установленные ограничения (для бюджета субъекта РФ - не более 15% общего годового объема доходов без учета объема безвозмездных поступлений; для местного бюджета - не более 10%) в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета), а также в пределах указанной разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами (до 01.01.2017 г.).





**Рис. 6** Динамика привлечённых и погашенных кредитных ресурсов бюджета Пермского края в 2013-2016 гг., млн. рублей

**Таблица 10.**

Кредитные ресурсы бюджета Пермского края в 2013-2016 гг.

(млн. рублей)

Кредитные ресурсы	Остаток на 01.01.14	2014 год			2015 год			2016 год		
		привлечено	погашено	остаток 01.01.15	привлечено	погашено	остаток 01.01.16	привлечено	погашено	остаток 01.01.17
Бюджетные кредиты из федерал. бюджета	495,4	27 000,0	25 500,0	1 995,4	59 178,6	51 700,0	9 475,3*	40 500,0	40 504,1	9 471,2
Кредиты от кредитных организаций	0,0	19 400,0	9 000,0	10 400,0	39 000,0	39 400,0	10 000,0	42 200,0	40 700,0	11 500,0
<b>ИТОГО</b>	<b>495,4</b>	<b>46 400,0</b>	<b>34 500,0</b>	<b>12 395,4</b>	<b>98 178,6</b>	<b>91 100,0</b>	<b>19 475,3*</b>	<b>82 700,0</b>	<b>81 204,1</b>	<b>20 971,2</b>

\* В том числе, на 1,3 млн. рублей увеличен основной долг перед федеральным бюджетом на сумму начисленных процентов за фактический срок пользования средствами бюджетного кредита на дату реструктуризации задолженности по бюджетному кредиту для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), (основание: Закон Пермского края от 03.07.2015 № 518-ПК<sup>23</sup>, дополнительное соглашение № 2 к соглашению от 12.07.2010 № 01-01-06/06-243 о предоставлении бюджетного кредита).

При проведении долговой политики Пермского края, основанной на оптимальной структуре долговых обязательств и минимизации стоимости государственных заимствований, - для финансирования временных кассовых разрывов и покрытия дефицита краевого бюджета, краем (помимо приоритетности привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета, см. п. 7.2.1.1. настоящего Заключения) *использовались следующие инструменты по управлению долгом:*

- замещение коммерческих кредитов на бюджетные. В 2015 г. Правительством Пермского края были приняты меры к замещению коммерческих кредитов (привлечённых под 8,14-12,88% годовых) на бюджетные (под 0,1% годовых) на общую сумму 5,2 млрд. рублей посредством заключения с Минфином РФ соглашений о предоставлении из федерального бюджета бюджетных кредитов при условии сохранения дефицита бюджета Пермского края на период 2016-2017 гг. на уровне до 10% от суммы доходов краевого бюджета без учёта безвозмездных по-

<sup>23</sup> Закон Пермского края: от 03.07.2015 № 518-ПК «Об утверждении дополнительного соглашения к Соглашению о предоставлении бюджету Пермского края из федерального бюджета бюджетного кредита для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением дорог федерального значения)».



ступлений, - что позволило оптимизировать структуру государственного долга Пермского края и минимизировать стоимость его обслуживания;

- реструктуризация задолженности по долговым обязательствам Пермского края перед федеральным бюджетом. В 2015 г. Правительством края приняты меры<sup>24</sup> к реструктуризации задолженности по обязательствам перед федеральным бюджетом в суммах 247,5 и 247,9 млн. рублей (по бюджетным кредитам, предоставленным в 2010 г. для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) и на реализацию мероприятий по поддержке монопрофильных муниципальных образований), срок погашения которых перенесён с 2015 г. на 2025-2034 гг., процентная ставка снижена с 1,94% и 0,5% до 0,1% годовых<sup>25</sup>, - что позволило снизить влияние долговой нагрузки на краевой бюджет и минимизировать стоимость обслуживания долга;

- привлечение в течение финансового года остатков не востребовавшихся средств бюджетных и автономных учреждений, учитываемых на счёте бюджета, в качестве источника на покрытие временного кассового разрыва при исполнении бюджета (в срок до 31 декабря средства подлежали возврату на счёт, учитываемый средства учреждений), - что позволяло без дополнительных расходов на обслуживание государственного долга и без ущерба для финансирования расходов учреждений восполнить недостающий объём средств (например, в 2013 г. максимальный объём остатков не востребовавшихся средств учреждений на счёте бюджета составлял 3 000,0 млн. рублей, в 1 п/г. 2016 г. - 500,0 млн. рублей);

- размещение временно свободных денежных средств бюджета на банковских депозитах (до 2014 г.), - что позволило получить дополнительные доходы (в период с 2005-2013 гг. более 5,5 млрд. рублей).

В структуре долговых обязательств края учитываются основные виды заимствований (бюджетные кредиты, коммерческие заимствования и государственные гарантии Пермского края), - в тоже время не используется такой инструмент заимствования, как выпуск ценных бумаг (облигации государственного займа).

3) Расходы на обслуживание государственного долга не превысили ограничений, установленных ст. 111 БК РФ и п. 9 ст. 16 Закона «О бюджетном процессе в Пермском крае» (до 15% объёма расходов краевого бюджета за исключением субвенций из федерального бюджета) и государственной программой «Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края» (не более: 0,5% в 2013 г., 1% в 2014-2015 гг., 5% в 2016 г.), - и составили: в 2013 г. - 0,006% в сумме 6,1 млн. рублей (план 6,1 млн. рублей или 0,006%), в 2014 г. - 0,1% в сумме 113,1 млн. рублей (план 163,4 тыс. рублей или 0,2%), в 2015 г. -

<sup>24</sup> Законы Пермского края: от 03.07.2015 № 518-ПК «Об утверждении дополнительного соглашения к Соглашению о предоставлении бюджету Пермского края из федерального бюджета бюджетного кредита для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением дорог федерального значения)»; от 03.07.2015 № 517-ПК «Об утверждении дополнительного соглашения к Соглашению о предоставлении бюджету Пермского края из федерального бюджета бюджетного кредита на реализацию мероприятий по поддержке монопрофильных муниципальных образований».

<sup>25</sup> Постановления Правительства РФ: от 30.03.2015 № 292 «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам»; от 27.12.2014 № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»;



0,4% в сумме 383,5 млн. рублей (план 470,8 млн. рублей или 0,5%), в 2016 г. - 0,3% в сумме 258,7 млн. рублей (план 1 107,7 млн. рублей или 1,04%). Указанная стоимость заимствований существенно минимизирована за счёт принятия мер к привлечению бюджетных кредитов из федерального бюджета (под 0,1% годовых).

7.3.2.2. Местные бюджеты Пермского края. В анализируемом периоде утверждение и исполнение местных бюджетов, имеющих долговые обязательства, *не всегда осуществлялось МО с соблюдением ограничений, установленных ст.ст. 92.1, 107 БК РФ*, - по предельным уровням дефицита местного бюджета и объёму муниципальных долговых обязательств. В анализируемом периоде:

1) Дефицит местных бюджетов МО (за исключением 4-х МО<sup>26</sup>) исполнен в пределах установленных ограничений (до 10%, до 5%<sup>27</sup>) и составил в пределах: от (-)6,1% до 7,6% (от 0,04 млн. рублей до 112,3 млн. рублей) к доходам МО без учёта безвозмездных поступлений, с учётом особенностей исчисления, (см. Таблицу 1 в Приложении 2).

В нарушение п. 3 ст. 92.1 БК РФ, при исполнении местных бюджетов **МО превышены установленные ограничения по дефициту бюджета (до 10%)**:

**Ныробским ГП** - на 2,3 процентных пункта (бюджет 2013 г. исполнен с дефицитом в сумме 1,4 млн. руб. или 12,3%);

**Яйвинским ГП** - на 0,8 процентных пункта (бюджет 2014 г. исполнен с дефицитом в сумме 35,0 млн. руб. или 10,8%);

**Оверятским ГП** - на 6,9 процентных пункта (бюджет 2016 г. исполнен с дефицитом в сумме 14,9 млн. руб. или 16,9%);

**Двуреченским СП** - на 7,8 процентных пункта (бюджет 2016 г. исполнен с дефицитом в сумме 8,3 млн. руб. или 17,8%).

*В соответствии с п. 4 ст. 92.1. БК РФ превышение по данным годового отчёта об исполнении соответствующего бюджета установленных настоящей статьей ограничений является нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и влечёт применение предусмотренных БК РФ бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ.*

2) Объём муниципального долга МО, в основном, не превысил ограничение, установленное ст. 107 БК РФ (объём долга не должен превышать утверждённый общий годовой объём доходов местного бюджета без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений,) и, при исполнении соответствующих бюджетов, составил в пределах: от 0,3% до 100% (от 0,3 до 201,8 млн. рублей), (см. Таблицу 2 в Приложении 2).

<sup>26</sup> МО: Яйвинское ГП, Двуреченское СП, Оверятское ГП, Ныробское ГП.

<sup>27</sup> Согласно ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ: для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 БК, дефицит бюджета не должен превышать 5% утверждённого общего годового объёма доходов местного бюджета без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

По данным Минфина ПК, в 2013-2015 гг. г. Губаха является муниципальным образованием, не имеющим годовой отчётности об исполнении местного бюджета за один год и более из трёх последних отчётных финансовых лет. В связи с чем, в 2015-2016 гг. г. Губахой соблюдены ограничения по предельному объёму дефицита бюджета, установленному БК РФ, и составили в размере 4,5%, (-) 0,8%, при плане не более 5% общего годового объёма доходов бюджета без учёта объёма безвозмездных поступлений, с учётом порядка исчислений.



Следует отметить, что в соответствии с особенностями, установленными до 01.01.2018 г. пунктом 9 статьи 7 Федерального закона от 09.04.2009 № 58-ФЗ<sup>28</sup> (в ред. от 30.11.2011), *муниципальный долг Чусовского ГП в 2013-2016 гг. превышен* (при утверждении бюджета на 2013 г. - на 1,8% или на 2,6 млн. рублей, на 2014 г. - на 36,0% или на 51,5 млн. рублей, на 2015 г. - на 36,9% или на 52,9 млн. рублей, на 2016 г. - на 28,1% или на 40,4 млн. рублей; при исполнении бюджета: за 2013 г. - на 29,1% или на 43,4 млн. рублей, за 2014 г. - на 25,7% или на 39,7 млн. рублей, за 2015 г. - на 27,6% или на 40,7 млн. рублей, за 2016 г. - на 26,4% или на 38,4 млн. рублей) - *в пределах объёма долга по состоянию на 1 января соответствующего текущего года* (188,2 млн. рублей) по бюджетному кредиту, предоставленному Чусовского ГП из краевого бюджета на реализацию мероприятий комплексного инвестиционного плана модернизации г. Чусовой.

В нарушение п. 1, п. 3, ст. 107 БК РФ, при утверждении местного бюджета на 2015 г. *предельный объём муниципального долга Краснокамского ГП был превышен на 0,5%* (или на 1,1 млн. рублей).

3) Расходы на обслуживание муниципального долга в 2013-2016 гг. не превысили ограничений, установленных ст. 111 БК РФ (не должен превышать 15% объёма расходов соответствующего бюджета, за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ), - и составили в пределах по МО: в 2013 г. - от 0,05% до 0,6%, в 2014 г. - от 0,03% до 8,6%, в 2015 г. - от 0,2% до 2,9%, в 2016 г. - от 0,1% до 2,9% к расходам местных бюджетов, за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ.

**7.3.3. Анализ влияния финансовой помощи, представленной из бюджетов бюджетной системы РФ, на объём и структуру долга консолидированного бюджета Пермского края.**

7.3.3.1. Финансовая помощь бюджету Пермского края из федерального бюджета в виде бюджетных кредитов качественно повлияла на объём и структуру государственного долга Пермского края (заимствования из федерального бюджета в 2013-2016 гг. составляли, соответственно, 90,8%-16,0%-48,5%-45,1% в структуре государственного долга Пермского края по состоянию на 1 января финансового года, следующего за отчётным) и существенно минимизировала стоимость государственных заимствований и риски, связанные с зависимостью расходов краевого бюджета по погашению и обслуживанию долга от изменения рыночной конъюнктуры (замещение привлечения коммерческих кредитов на бюджетные позволило сократить расходы на обслуживание долга).

Финансовая помощь бюджету Пермского края в виде дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в рамках настоящего мероприятия не рассматривалась.

7.3.3.2. Бюджетам МО, имеющим муниципальные долговые обязательства, в 2013-2016 гг. предоставлялась финансовая помощь в виде:

- бюджетных кредитов бюджетам городских и сельских поселений из бюджетов муниципальных районов Пермского края на общую сумму 14,75 млн. рублей, - что, по сути, сформировало объём и структуру муниципального долга указанных поселений, минимизировало стоимость заимствований и расходы на об-

<sup>28</sup> Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



служивание долга. В анализируемом периоде МО не использовался механизм по привлечению бюджетных кредитов из краевого бюджета, - что не позволило дополнительно минимизировать стоимость обслуживания муниципального долга;

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и иных дотаций (в общей сумме 7 937,2 млн. рублей);

- субсидий, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности (в т.ч. субсидии бюджетам МО на обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов, переселению граждан из аварийного жилищного фонда и модернизации систем коммунальной инфраструктуры за счёт средств, поступивших от государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), (в общей сумме 4 691,7 млн. рублей);

- субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности (в общей сумме 2 133,3 млн. рублей);

- иных межбюджетных трансфертов (в общей сумме 3 777,6 млн. рублей).

Детализированный объём финансовой помощи местным бюджетам по видам помощи в разрезе МО представлен в Приложении 3.

Объём финансовой помощи, предоставленной бюджетам 21 МО (имеющим муниципальные долговые обязательства) из бюджета Пермского края и бюджетов муниципальных районов в виде дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов (см. Таблицы 11, 12), - в период за 2013-2016 гг. составил в общей сумме 18 539,8 млн. рублей, или, в среднем, 112,4% к доходам местных бюджетов указанных МО без учёта безвозмездных поступлений (выше доходной части соответствующего бюджета).

Указанный объём финансовой помощи в виде дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов, предоставленной местным бюджетам, позволил на экономически безопасном уровне инвестировать средства в развитие территорий и решать задачи социально-экономического развития МО, - без привлечения МО заёмных средств и наращивания муниципального долга.

**Таблица 11.**

Сводный объём финансовой помощи бюджетам 21 МО, имеющим долговые обязательства, в виде дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

(млн. рублей)

Период	Объём финансовой помощи бюджетам 21 МО из бюджета Пермского края и бюджетов муниципальных районов (в т.ч. за счёт средств краевого бюджета)				Доходы местных бюджетов 21 МО	Доля фин. помощи к доходам местного бюджета без учёта безвозмездных поступлений, (%)
	Дотации	Субсидии	Иные межбюджетные трансферты	Итого		
2013 г.	2 322,3	1 438,5	1 602,4	<b>5 363,2</b>	4 800,3	111,2%
2014 г.	1 929,1	1 891,3	944,7	<b>4 765,1</b>	3 791,1	125,7%
2015 г.	1 843,8	1 640,8	482,2	<b>3 966,8</b>	3 730,4	106,3%
2016 г.	1 842,0	1 854,4	748,3	<b>4 444,7</b>	4 177,5	106,4%
<b>Итого</b>	<b>7 937,2</b>	<b>6 825,0</b>	<b>3 777,6</b>	<b>18 539,8</b>	<b>16 499,3</b>	<b>112,4%</b>



Таблица 12.

Объём финансовой помощи бюджетам 21 МО  
из бюджета Пермского края и бюджетов муниципальных районов.

(млн. рублей)

№ п/п	Наименование МО, имеющего муниципальные долговые обязательства	Объём финансовой помощи, представленной бюджетам МО из бюджета Пермского края*				
		за 2013 г.	за 2014 г.	за 2015 г.	за 2016 г.	всего
<i>Посредством предоставления средств из бюджета Пермского края:</i>						
<b>1.</b>	<b>Муниципальные районы:</b>					
1.1.	Александровский МР	363,3	225,3	229,2	317,8	<b>1 135,6</b>
1.2.	Горнозаводский МР	248,8	165,1	130,6	143,9	<b>688,4</b>
1.3.	Добрянский МР	395,9	433,1	312,4	201,2	<b>1 342,6</b>
1.4.	Краснокамский МР	426,7	467,0	306,7	432,6	<b>1 633,0</b>
1.5.	Пермский МР	1 231,0	1 048,0	839,7	800,4	<b>3 919,1</b>
1.6.	Чернушинский МР	451,6	451,8	434,3	366,8	<b>1 704,5</b>
1.7.	Чусовской МР	405,1	311,5	271,8	611,1	<b>1 599,5</b>
	<b>Итого:</b>	<b>3 522,4</b>	<b>3 101,8</b>	<b>2 524,7</b>	<b>2 873,8</b>	<b>12 022,7</b>
<b>2.</b>	<b>Городские округа:</b>					
2.1.	г. Губаха	337,2	307,9	206,3	207,5	<b>1 058,9</b>
2.2.	г. Кунгур	630,1	553,1	246,7	264,4	<b>1 694,3</b>
	<b>Итого:</b>	<b>967,3</b>	<b>861,0</b>	<b>453,0</b>	<b>471,9</b>	<b>2 753,2</b>
<i>Посредством предоставления средств из бюджетов муниципальных районов Пермского края (в т.ч. за счёт средств краевого бюджета):</i>						
<b>3.</b>	<b>Городские поселения:</b>					
3.1.	Краснокамское ГП	93,0	163,5	89,1	144,0	<b>489,6</b>
3.2.	Ныробское ГП	12,8	7,2	5,6	12,1	<b>37,7</b>
3.3.	Оверятское ГП	33,1	28,2	29,3	30,1	<b>120,7</b>
3.4.	Осинское ГП	32,9	23,1	35,1	39,2	<b>130,3</b>
3.5.	Чайковское ГП	142,3	156,6	108,3	61,7	<b>468,9</b>
3.6.	Чернушинское ГП	201,8	196,6	352,3	428,1	<b>1 178,8</b>
3.7.	Чусовское ГП	184,7	196,6	158,2	206,4	<b>745,9</b>
3.8.	Яйвинское ГП	103,9	25,1	70,9	127,0	<b>326,9</b>
<b>4.</b>	<b>Сельские поселения:</b>					
4.1.	Двуреченское СП	6,9	8,9	28,0	2,4	<b>46,2</b>
4.2.	Зюкайское СП	25,7	31,8	19,6	8,1	<b>85,2</b>
4.3.	Майское СП	22,3	28,7	27,5	32,3	<b>110,8</b>
4.4.	Медянское СП	13,9	9,4	8,3	7,5	<b>39,1</b>

\* Для городских и сельских поселений объём финансовой помощи указан с учётом финансовой помощи, полученной из бюджетов соответствующих муниципальных районов, получающих финансовую помощь из бюджета Пермского края в т.ч. на выравнивание бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений края.

#### 7.3.4. Пути уменьшения объёма консолидированного долга Пермского края.

В целях эффективного управления долгом Пермского края, обеспечения устойчивости бюджетов Пермского края, - необходимо:

- на уровне МО Пермского края обеспечить разработку и утверждение долговой политики (долговой стратегии) с учётом уровня социально-экономического развития территории и доступности к рынкам капитала, - на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы (принятие долговой политики должно быть прежде, чем возникает долговое обязательство); управление долгом должно основываться на прозрачных и понятных методах;

- процесс управления долгом должен включать в себя оценку рисков, направленную на гарантирование и поддержку принимаемой долговой политики



(долговой стратегии), а также контроль за состоянием и качеством управления долгом, что позволяет сохранить и обеспечить устойчивое развитие территории.

- структура долга должна соответствовать принятой долговой политике;
- обеспечение оптимальной структуры долговых обязательств с учётом потребности в привлечении средств, минимизации стоимости заимствований; обеспечение надлежащего учёта долга;
- усиление контроля за эффективностью управления долгом и наличие эффективной системы мониторинга долговых обязательств и расходов на обслуживание долга;
- повышение уровня самообеспеченности Пермского края и МО, в т.ч. посредством: увеличения доходной части бюджетов на основе создания условий для привлечения инвестиций в развитие территории; оптимизации расходов; и др.;
- использование в качестве инструмента заимствований привлечение в течение финансового года остатков невостребованных средств бюджетных и автономных учреждений, учитываемых на счетах бюджетов, в качестве источника на покрытие временного кассового разрыва при исполнении бюджета (что позволит без дополнительных расходов на обслуживание долга и без ущерба для финансирования расходов учреждений восполнить недостающий объём средств).
- обеспечение приоритетности и безусловности выполнения принятых обязательств и соблюдения всех установленных ограничений.

## **8. Выводы.**

**8.1. В части анализа состояния и структуры государственного и муниципального внутреннего долга консолидированного бюджета Пермского края.**

8.1.1. Объём долга консолидированного бюджета Пермского края по состоянию на 01.01.2017 г. составил 21 677,5 млн. рублей и увеличился в 19,7 раз по сравнению к началу 2013 г. (1 100,8 млн. рублей), - за счёт наращивания долговых обязательств по кредитным ресурсам, возросших в 26,8 раз с 798,6 до 21 394,8 млн. рублей (в т.ч.: по кредитам от кредитных организаций в 102,6 раза со 114,3 до 11 727,7 млн. рублей, по бюджетным кредитам в 14,1 раза с 684,3 до 9 667,1 млн. рублей), привлечённым в основном в целях пополнения остатков средств на счетах бюджетов, покрытия дефицита соответствующего бюджета и (или) погашения долговых обязательств.

Указанный объём консолидированного долга увеличен в результате роста: государственного долга бюджета Пермского края - в 38,5 раз (с 545,6 до 21 008,4 млн. рублей), муниципального долга местных бюджетов - на 20,5% (с 555,2 до 669,1 млн. рублей).

В структуре долговых обязательств консолидированного бюджета Пермского края учитываются основные виды заимствований (бюджетные кредиты, коммерческие заимствования, государственные и муниципальные гарантии Пермского края), - в тоже время, не используется такой инструмент заимствования, как выпуск ценных бумаг.

8.1.2. Уровень долговой нагрузки консолидированного бюджета Пермского края в 2013-2016 гг. составил от 1,4% до 23,2% к консолидированному годовому объёму доходов бюджетов, имеющих долговые обязательства, без учёта объёма безвозмездных поступлений, и, в целом, не превысил ограничений, установлен-



ных ст. 107 БК РФ. В тоже время, при утверждении и исполнении местных бюджетов, отдельными МО нарушены ограничения, установленные ст.ст. 92.1, 107 БК РФ по предельным уровням дефицита местного бюджета и объёму муниципальных долговых обязательств, нарушение которых влечёт применение бюджетных мер принуждения, предусмотренных БК РФ. (см. п. 7.3.2.2. Заключение).

Объём долговой нагрузки консолидированного бюджета Пермского края на душу населения, проживающего в Пермском крае, за 2013-2016 гг. возрос с 417,60 рублей (в 2013 г.) до 8 235,80 рублей (в 2016 г.) на человека.

8.1.3. Несмотря на наращивание заимствований, в Пермском крае сохраняется долговая устойчивость бюджетной системы края, уровень долговой нагрузки на консолидированный бюджет можно отнести к устойчивому, экономически безопасному уровню (0,1%-1,9% к ВРП) с равномерной структурой погашения долговых обязательств, который позволяет осуществлять заимствования без риска ухудшения кредитного качества консолидированного бюджета.

8.1.4. Пермский край, по объёму государственного и муниципального долга, в 2013 г. имел - минимальный, а в 2014-2016 гг. - средний объём долга среди субъектов РФ, и - минимальный уровень долга среди субъектов РФ, входящих в состав ПФО.

**8.2.** *В части оценки государственной и муниципальной политики Пермского края в области управления государственным и муниципальным долгом, включая выявление путей уменьшения объёма консолидированного долга Пермского края.*

В условиях экономической напряженности, введения секторальных санкций в отношении Российской Федерации, - усилились факторы риска, связанные с увеличением дефицитов соответствующих бюджетов, объёмов заимствований, абсолютных и относительных размеров государственного и муниципального долга, а также процентных расходов, направленных на его обслуживание. В связи с чем, особая важность и актуальность заключается в выборе и определении государственной (муниципальной) долговой политики соответствующей территории, которая должна включать и оценку рисков, направленную на гарантирование и поддержку принимаемой долговой политики (долговой стратегии), а также контроль за состоянием и качеством управления долгом, что позволит сохранить и обеспечить устойчивое развитие региона (территории).

8.2.1. Долговая политика, определённая на уровне Пермского края, соответствует текущей ситуации и позволяет обеспечить эффективное управление внутренним государственным долгом Пермского края на краткосрочный и среднесрочный период; на долгосрочную перспективу долговая политика Пермского края определена лишь с 2017 г.

Диверсификация структуры государственного долга Пермского края и оптимизация расходов на его обслуживание, а также удержание долга на уровне не выше среднего среди субъектов РФ в условиях экономической напряженности, - в анализируемом периоде позволяет сделать вывод об эффективном управлении государственным долгом бюджета Пермского края.

8.2.2. Долговая политика на уровне МО Пермского края либо - не определена, либо - не обеспечивает эффективное управление муниципальным долгом и сопутствующими рисками, в т.ч. на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную



перспективы, - что препятствует проведению эффективной бюджетной политики МО и обоснованной долговой стратегии, а также не обеспечивает сохранение экономически безопасного уровня долговой нагрузки на местный бюджет и минимизацию расходов местного бюджета, не обеспечивает эффективное решение задач социально-экономического развития МО, (см. п. 7.3.1.2. Заключение).

8.2.3. На объём и структуру долга консолидированного бюджета Пермского края в анализируемом периоде значительное влияние также оказала финансовая помощь, представленная из бюджетов бюджетной системы РФ, в т.ч. в виде бюджетных кредитов, а также в виде дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов (см. п. 7.3.3. Заключение), что позволило на экономически безопасном уровне дополнительно инвестировать средства в развитие территорий Пермского края и решать задачи социально-экономического развития - без привлечения дополнительных заёмных средств и наращивания долга.

8.2.4. В целях обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетов региона, снижения их долговой нагрузки, необходимо принятие комплексных мер к регулированию государственных, муниципальных заимствований, включающих также необходимость контроля за обеспечением своевременного прогнозирования обязательств и управления рисками. (см. п. 7.3.4. Заключение).

## **9. Предложения (рекомендации).**

В целях сохранения долговой устойчивости бюджетной системы Пермского края и минимизации расходов соответствующих бюджетов края, - *рекомендуем:*

### **9.1. Правительству Пермского края.**

9.1.1. Обеспечить в текущем и в последующие годы реализацию долговой политики Пермского края в рамках решения задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки, сохранению экономически безопасного уровня долговой нагрузки на консолидированный бюджет Пермского края и минимизацию его расходов. Нормативно закрепить показатель долговой устойчивости консолидированного бюджета Пермского края относительно объёма долга к ВРП (допустимое значение на уровне 2015-2016 г. - не более 2%).

9.1.2. Ориентировать деятельность уполномоченных органов Пермского края и МО Пермского края на обеспечение способности региона в целом исполнять свои долговые обязательства в условиях любой, в т.ч. и самой неблагоприятной, макроэкономической и бюджетной ситуации.

9.1.3. Обеспечить комплексный контроль (включая мониторинг) за состоянием консолидированного долга Пермского края и соблюдением установленных ограничений к объёмам государственного (краевого), муниципального долга и к расходам на их обслуживание.

9.1.4. Организовать работу по осуществлению системного мониторинга государственных и муниципальных долговых обязательств Пермского края и расходов на обслуживание государственного, муниципального долга.

### **9.2. Министерству финансов Пермского края.**

9.2.1. Обеспечить соответствие данных о муниципальных долговых обязательствах, представляемых в Минфин РФ (и размещаемых на сайте Минфина РФ) с данными, отражёнными в муниципальных долговых книгах МО.



## 9.2. Главам муниципальных образований Пермского края.

9.2.1. Обеспечить нормативное правовое регулирование долговой политики МО Пермского края (с учётом уровня социально-экономического развития территории и доступности к рынкам капитала), определяющей эффективное управление муниципальным долгом и включающей управление сопутствующими рисками в управлении долгом.

Определить дополнительные ограничения по предельному объёму муниципального долга и расходам на его обслуживание.

9.2.2. Обеспечить контроль за эффективным управлением и состоянием муниципального долга МО Пермского края и соблюдением установленных ограничений к объёму муниципального долга и расходам на их обслуживание.

9.2.3. Организовать работу по осуществлению системного мониторинга муниципальных долговых обязательств Пермского края и расходов на обслуживание муниципального долга.

9.1.4. Оптимизировать структуру долговых обязательств МО с учётом потребности в привлечении средств и приоритетности заимствований из бюджетов бюджетной системы РФ с целью минимизации стоимости заимствований.

Председатель КСП ПК



Ю.В. Новоселов