

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 марта 2016 года № 12К (1087) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка формирования и управления государственным долгом Оренбургской области за 2013-2015 годы» (совместно со Счетной палатой Оренбургской области)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо губернатору Оренбургской области.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка формирования и управления государственным долгом Оренбургской области за 2013-2015 годы» (совместно со Счетной палатой Оренбургской области)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.4.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год, пункт 3.3.6).

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые, договорные, отчетные финансово-статистические, аналитические и другие документы и материалы, характеризующие процесс формирования и управления государственным долгом Оренбургской области за 2013-2015 годы.

Объекты контрольного мероприятия

Правительство Оренбургской области (г. Оренбург), Министерство финансов Российской Федерации (камерально).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 30 декабря 2015 года по 18 марта 2016 года.

Цели контрольного мероприятия

Проверить соблюдение законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Оренбургской области, регулирующих формирование и управление государственным долгом Оренбургской области, и оценить результаты управления государственным долгом правительством Оренбургской области.

Проверяемый период деятельности: 2013-2015 годы.

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативно-правового обеспечения, регламентирующего процесс управления государственным долгом правительством Оренбургской области на предмет оптимизации процедур управления государственным долгом и соответствия положениям законов Российской Федерации

В 2013-2015 годах управление государственным долгом осуществлялось правительством Оренбургской области в соответствии с законами Оренбургской области от 16 ноября 2009 года № 3221/738-IV-ОЗ и от 26 декабря 2013 года № 2093/592-V-ОЗ «О бюджетном процессе в Оренбургской области», согласно которым правительство Оренбургской области определяет политику осуществления государственных внутренних заимствований и управления государственным долгом области, утверждает генеральные условия эмиссии и обращения государственных ценных бумаг области, устанавливает предельные объемы выпуска государственных ценных бумаг в соответствии с верхним пределом государственного долга, установленным законом Оренбургской области об областном бюджете.

Непосредственное управление государственным долгом области осуществляет министерство финансов Оренбургской области, полномочия которого в сфере учета и управления государственным долгом в 2013-2015 годах определены положениями о министерстве финансов Оренбургской области, утвержденными указами губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 134-ук и от 11 августа 2014 года № 506-ук.

Постановлением правительства Оренбургской области от 24 августа 2012 года № 702-п «Об управлении государственным долгом Оренбургской области» утверждены следующие документы: Концепция управления долговыми обязательствами Оренбургской области; Методика расчета долговой нагрузки на областной бюджет; Методика расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств с учетом их влияния на долговую нагрузку областного бюджета; критерии оценки государственного долга и государственных заимствований Оренбургской области.

Задачи в области управления государственным долгом Оренбургской области на 2013 и 2014 годы в общем виде изложены в составе, соответственно, Основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, одобренных постановлением правительства Оренбургской области от 27 сентября 2012 года

№ 842-пп, и Основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, одобренных постановлением правительства Оренбургской области от 25 сентября 2013 года № 794-пп. В указанных постановлениях определено, что политика в области управления государственным долгом Оренбургской области направлена на обеспечение сбалансированности областного бюджета при сохранении высокой степени долговой устойчивости, обеспечение постоянного доступа Оренбургской области к источникам заемных средств на приемлемых условиях, развитие рыночных инструментов государственных заимствований, поддержание достигнутого уровня долгосрочного кредитного рейтинга Оренбургской области, обеспечение своевременного и полного исполнения долговых обязательств Оренбургской области, совершенствование учета и отчетности по обслуживанию государственного долга и обеспечение раскрытия информации о долге.

В 2014 году в соответствии с соглашением от 22 октября 2014 года № 01-01-06/06-378 о предоставлении Оренбургской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Оренбургской области постановлением правительства Оренбургской области от 28 ноября 2014 года № 915-п были утверждены «Основные направления государственной долговой политики Оренбургской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», в которых определены следующие основные мероприятия: установление дефицита бюджета Оренбургской области на 2015 год на уровне 10,0 % от суммы доходов бюджета Оренбургской области без учета безвозмездных поступлений за 2015 год и недопустимость превышения дефицита выше указанного уровня до 2017 года; сохранение доли общего объема долговых обязательств Оренбургской области по кредитам от кредитных организаций и государственным ценным бумагам Оренбургской области к 1 января 2017 года на уровне не выше 50,0 % от суммы доходов бюджета Оренбургской области без учета безвозмездных поступлений за 2016 год; ограничение предоставления государственных гарантий Оренбургской области; планирование привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета в целях финансирования дефицита областного бюджета после принятия соответствующих решений об их предоставлении.

Постановлением правительства Оренбургской области от 30 апреля 2013 года № 353-пп утверждена государственная программа «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской

области» со сроком реализации по 2020 год, включающая подпрограмму 3 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Оренбургской области», в которой поставлены следующие задачи: сохранение объема и структуры государственного долга Оренбургской области на экономически безопасном уровне; соблюдение ограничений по объему государственного долга и расходам на его обслуживание, установленных федеральным и областным законодательством; соблюдение сроков исполнения долговых обязательств; минимизация стоимости заимствований; управление остатками средств областного бюджета путем размещения временно свободных средств областного бюджета на банковские депозиты.

Планом мероприятий по увеличению налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Оренбургской области, оптимизации бюджетных расходов и совершенствованию долговой политики в Оренбургской области на 2014-2017 годы (по оздоровлению государственных финансов Оренбургской области), утвержденным постановлением правительства Оренбургской области от 10 января 2014 года № 2-п, предусмотрены мероприятия по совершенствованию долговой политики Оренбургской области, многие из которых отражены в иных нормативных документах, в частности в постановлениях правительства Оренбургской области от 24 августа 2012 года № 702-п и от 28 ноября 2014 года № 915-п. В числе мероприятий Плана, в частности, указаны:

- использование государственных ценных бумаг Оренбургской области как источника финансирования дефицита областного бюджета;

- привлечение кредитов кредитных организаций в рамках возобновляемых кредитных линий с возможностью досрочного погашения долговых обязательств Оренбургской области, а также сокращение объема привлечения краткосрочных заемных средств;

- ограничение объема предоставляемых государственных гарантий, а также усиление контроля за финансовым состоянием принципала (при необходимости - его поручителей и гарантов) при предоставлении государственной гарантии и до полного исполнения обязательств, обеспеченных государственной гарантией;

- осуществление мониторинга соответствия параметров государственного долга Оренбургской области и расходов на его обслуживание безопасному уровню и ограничениям, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, при условии, что безопасным уровнем признается доля общего объема долговых обязательств Оренбургской области по кре-

дителям от кредитных организаций и ценным бумагам Оренбургской области не более 50 % утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, а доля расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области в общем объеме расходов бюджета - не более 5 процентов.

В соответствии со статьями 11, 34 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и постановлением правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 года № 551-пп «О стратегии развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года» разработан и постановлением правительства Оренбургской области от 13 ноября 2014 года № 871-пп утвержден «Бюджетный прогноз Оренбургской области на долгосрочный период до 2030 года», согласно которому политика по управлению государственным долгом Оренбургской области на долгосрочную перспективу будет направлена, в частности, на: обеспечение сбалансированности областного бюджета; обеспечение постоянного доступа Оренбургской области к источникам заемных средств на приемлемых условиях; развитие рыночных инструментов государственных заимствований; поддержание достигнутого уровня долгосрочного кредитного рейтинга Оренбургской области; предоставление государственных гарантий Оренбургской области по заимствованиям юридических лиц на реализацию проектов, соответствующих приоритетным направлениям развития экономики, определенной стратегией развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года.

Таким образом, в проверяемом периоде Оренбургская область имела в целом достаточную региональную нормативную базу в области управления государственным долгом.

2. Анализ полноты и достоверности учета долговых обязательств, формирующих государственный долг Оренбургской области, и отчетности по ним

В проверяемом периоде государственный долг Оренбургской области составлял: на 1 января 2013 года - 14826,2 млн рублей, на 1 января 2014 года - 24351,6 млн рублей, на 1 января 2015 года - 29579,8 млн рублей, на 1 января 2016 года - 28993,4 млн рублей (здесь и далее данные по состоянию на 1 января 2016 года - оперативные). Данные об объеме и структуре государственного долга Оренбургской области на отчетные даты проверяемого периода в разрезе видов долговых обязательств представлены в таблице:

Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2013 г. (справочно)		Долг на 01.01.2014 г.		Долг на 01.01.2015 г.		Долг на 01.01.2016 г.	
	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %
Бюджетные кредиты	8791,4	59,3	9038,3	37,1	12770,5	43,2	12123,1	41,8
в т. ч. задолженность по мировым соглашениям 2005 года	4763,0	54,2*	5209,9	57,6*	7688,9	60,2*	4826,9	39,8*
бюджетные кредиты, предоставленные из федерального бюджета	4028,4	45,8*	3828,4	42,4*	5081,6	39,8*	7296,2	60,2*
Кредиты от кредитных организаций	0,0	0,0	3850,0	15,8	750,0	2,5	0,0	0,0
Государственные ценные бумаги	4000,0	27,0	9000,0	37,0	14000,0	47,3	15145,8	52,2
Государственные гарантии	2034,8	13,7	2463,3	10,1	2059,3	7,0	1724,5	6,0
Итого	14826,2	100,0	24351,6	100,0	29579,8	100,0	28993,4	100,0

*Доля в объеме долга по бюджетным кредитам.

Доля долга по бюджетным кредитам в общем объеме государственного долга Оренбургской области сократилась с 59,3 % по состоянию на 1 января 2013 года до 41,8 % на 1 января 2016 года. Структура долга по бюджетным кредитам претерпела существенные изменения: доля задолженности по мировым соглашениям 2005 года между администрацией Оренбургской области и Минфином России в объеме долга по бюджетным кредитам снизилась с 54,2 % до 39,8 %, тогда как доля долга по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета, возросла с 45,8 % до 60,2 %. Изменение структуры долга по бюджетным кредитам в значительной степени связано с привлечением Оренбургской областью бюджетных кредитов из федерального бюджета в 2014 и 2015 годах (на общую сумму 4367,7 млн рублей).

Доля государственных ценных бумаг Оренбургской области в общем объеме государственного долга Оренбургской области возросла с 27,0 % до 52,2 %. Доля долга по государственным гарантиям Оренбургской области в общем объеме государственного долга снизилась с 13,7 % на 1 января 2013 года до 6,0 % на 1 января 2016 года.

Государственный долг по кредитам, привлекаемым от кредитных организаций путем использования возобновляемых кредитных линий, на 1 января 2013 года и на 1 января 2016 года отсутствовал, на 1 января 2014 года и 1 января 2015 года составлял, соответственно, 15,8 % и 2,5 % от общего объема государственного долга области. При этом в 2015 году средства кредитных линий привлекались 39 раз, объем привлечения кредитов кредитных организаций составил 9400,0 млн рублей.

Факторы, повлиявшие на динамику государственного долга Оренбургской области в 2013-2015 годах (объемы государственных заимствований

и предоставления государственных гарантий, погашения основной суммы долга и исполнения обязательств по государственным гарантиям, учитываемого в составе источников финансирования дефицита областного бюджета, а также изменение долга по мировым соглашениям 2005 года, обусловленное колебаниями курса евро), отражены в таблице:

(млн руб.)

Виды долговых обязательств	Объем долга на начало года	Увеличение долга в результате заимствований и предоставления гарантий, курсовые изменения по мировым соглашениям	Объем погашения долга по заимствованиям и списания долга по гарантиям	Объем долга на конец года
2013 г., всего	14826,2	18104,1	8578,7	24351,6
Бюджетные кредиты	8791,4	560,5	313,6	9038,3
в том числе: мировые соглашения 2005 года	4763,0	560,5	113,6	5209,9
бюджетные кредиты, предоставленные из федерального бюджета	4028,4	0,0	200,0	3828,4
Кредиты от кредитных организаций	0,0	11850,0	8000,0	3850,0
Государственные ценные бумаги	4000,0	5000,0	0,0	9000,0
Итого	12791,4	17410,5	8313,6	21888,3
в том числе привлечение		16850,0		
Государственные гарантии	2034,8	693,6	265,1	2463,3
2014 г., всего	24351,6	18838,8	13610,6	29579,8
Бюджетные кредиты	9038,3	4287,8	555,6	12770,5
в том числе: мировые соглашения 2005 года	5209,9	2634,6	155,6	7688,9
бюджетные кредиты, предоставленные из федерального бюджета	3828,4	1653,2	400,0	5081,6
Кредиты от кредитных организаций	3850,0	8550,0	11650,0	750,0
Государственные ценные бумаги	9000,0	6000,0	1000,0	14000,0
Итого	21888,3	18837,8	13205,6	27520,5
в том числе привлечение		16203,2		
Государственные гарантии	2463,3	1,0	405,0	2059,3
2015 г., всего	29579,8	14450,6	15037,0	28993,4
Бюджетные кредиты	12770,5	0,6	648,0	12123,1
в том числе: мировые соглашения 2005 года	7688,9	-2713,9	148,1	4826,9

Виды долговых обязательств	Объем долга на начало года	Увеличение долга в результате заимствований и предоставления гарантий, курсовые изменения по мировым соглашениям	Объем погашения долга по заимствованиям и списания долга по гарантиям	Объем долга на конец года
бюджетные кредиты, предоставленные из федерального бюджета	5081,6	2714,5	499,9	7296,2
Кредиты от кредитных организаций	750,0	9400,0	10150,0	0,0
Государственные ценные бумаги	14000,0	5000,0	3854,2	15145,8
Итого	27520,5	14400,6	14652,2	27268,9
в том числе привлечение		17114,5		
Государственные гарантии	2059,3	50,0	384,8	1724,5

В 2013, 2014 и 2015 годах привлечение областным бюджетом заемных средств составило, соответственно, 16850,0 млн рублей, 16203,2 млн рублей и 17114,5 млн рублей, то есть в 2015 году по сравнению с 2013 годом привлечение увеличилось на 1,6 %, тогда как погашение основной суммы долга по долговым обязательствам Оренбургской области (за исключением государственных гарантий) возросло на 76,2 % (с 8313,6 млн рублей до 14652,2 млн рублей).

Объем предоставления государственных гарантий Оренбургской области в 2015 году по сравнению с 2013 годом сократился в 13,9 раза, при этом сумма списания долга по государственным гарантиям увеличилась на 45,2 процента.

Динамика государственного долга Оренбургской области в 2013-2015 годах (в разбивке по видам долговых обязательств) отражена в таблице:

(млн руб.)

Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2013 г.	Долг на 01.01.2014 г.	Изменение в 2013 г.	Долг на 01.01.2015 г.	Изменение в 2014 г.	Долг на 01.01.2016 г.	Изменение в 2015 г.
1	2	3	4=3-2	5	6=5-3	7	8=7-5
Бюджетные кредиты	8791,4	9038,3	246,9	12770,5	3732,2	12123,1	-647,4
в том числе мировые соглашения 2005 года	4763,0	5209,9	446,9	7688,9	2479,0	4826,9	-2862,0
Кредиты от кредитных организаций	0,0	3850,0	3850,0	750,0	-3100,0	0,0	-750,0
Государственные ценные бумаги	4000,0	9000,0	5000,0	14000,0	5000,0	15145,8	1145,8
Государственные гарантии	2034,8	2463,3	428,5	2059,3	-404,0	1724,5	-334,8
Итого	14826,2	24351,6	9525,4	29579,8	5228,2	28993,4	-586,4

На 1 января 2014 года по сравнению с предшествовавшей отчетной датой (1 января 2013 года) государственный долг Оренбургской области увеличился на 9525,4 млн рублей (64,2 %), в том числе: по государственным облигациям Оренбургской области - на 5000,0 млн рублей (125,0 %); по кредитам, полученным от кредитных организаций, - на 3850,0 млн рублей.

На 1 января 2015 года по сравнению с 1 января 2014 года государственный долг Оренбургской области увеличился на 5228,2 млн рублей (21,5 %), в том числе: по государственным облигациям Оренбургской области - на 5000,0 млн рублей (55,6 %); по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета, - на 3732,2 млн рублей (41,3 процента).

На 1 января 2016 года по сравнению с 1 января 2015 года государственный долг Оренбургской области сократился на 586,4 млн рублей (2,0 %), в том числе: по бюджетным кредитам - на 647,4 млн рублей (5,1 %); по кредитам от кредитных организаций - на 750,0 млн рублей (100,0 %); по гарантиям - на 334,8 млн рублей (16,3 %). В 2015 году долг увеличился только по государственным ценным бумагам - на 1145,8 млн рублей (8,2 процента).

Динамика государственного долга Оренбургской области в значительной степени обусловлена динамикой дефицита областного бюджета. Показатели дефицита, доходов и расходов областного бюджета в 2012-2015 годах приведены в таблице:

	(млн руб.)			
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Дефицит (-)	-2531,5	-10867,1	-3036,3	-4036,3
Доходы	65481,8	63307,2	75889,0	77179,6
в том числе налог на прибыль организаций	24803,7	21724,5	27526,2	25990,4
Расходы	68013,3	74174,3	78925,3	81215,9
в том числе на реализацию указов Президента Российской Федерации*	4321,7	11887,5	18117,7	17141,1

*Указы Президента Российской Федерации: от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; от 7 мая 2012 года: № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»; № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Изменение показателей дефицита, доходов и расходов областного бюджета Оренбургской области в 2013-2015 годах отражено в таблице:

(млн руб.)

	Изменение в 2013 г.*	Изменение в 2014 г.*	Изменение в 2015 г.*
Дефицит (-)	-8335,6	7830,8	-1000,0
Доходы	-2174,6	12581,8	1290,6
в том числе налог на прибыль организаций	-3079,2	5801,7	-1535,8
Расходы	6161,0	4751,0	2290,6
в том числе на реализацию Указов Президента Российской Федерации	7565,8	6230,2	-976,6
Государственный долг	9525,4	5228,2	-586,4

* Изменение по сравнению с предыдущим годом.

В 2013 году дефицит областного бюджета Оренбургской области составил 10867,1 млн рублей, превысив утвержденные бюджетные назначения на 2013 год с учетом изменений (8397,3 млн рублей) на 2469,8 млн рублей (29,4 %). В 2013 году дефицит увеличился: по сравнению с 2012 годом, когда он составил 2531,5 млн рублей, на 8335,6 млн рублей (в 4,3 раза); по сравнению с 2011 годом (1229,4 млн рублей) - на 9637,7 млн рублей (в 8,8 раза). В 2013 году доходы областного бюджета составили 63307,2 млн рублей, расходы - 74174,3 млн рублей.

В 2013 году доходы областного бюджета были ниже бюджетных назначений на 4547,7 млн рублей (6,7 %). Отклонение сформировалось в основном за счет непоступления налоговых и неналоговых доходов на сумму 4209,8 млн рублей. По сравнению с 2012 годом доходы областного бюджета снизились на 2174,6 млн рублей (3,3 %). На динамику доходов повлияли показатели исполнения собственных налоговых и неналоговых доходов, поскольку в структуре доходной части областного бюджета они составляют преобладающую долю (79,3 % в 2013 году). Налоговые и неналоговые доходы уменьшились на 668,6 млн рублей и составили 50200,1 млн рублей, то есть 98,7 % к 2012 году.

Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета формируются преимущественно (более чем на 90,0 %) за счет четырех доходных источников - налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, налога на имущество организаций и акцизов. Поступления по основному источнику налоговых доходов (налогу на прибыль организаций) в 2013 году сложились в размере 21724,5 млн рублей, то есть 82,1 % от утвержденных назначений (26445,9 млн рублей) и 87,6 % от объема поступлений в 2012 году (24803,7 млн рублей).

Наибольшее влияние на размер налоговой базы и исчисленного налога на прибыль организаций в 2013 году оказали изменения налогового зако-

нодательства, предусмотренные Федеральным законом от 29 ноября 2012 года № 206-ФЗ «О внесении изменений в главы 21 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым установлено, что с 1 января 2013 года начисление амортизации по объектам амортизируемого имущества, права на которые подлежат государственной регистрации, начинается с очередного месяца после ввода объекта в эксплуатацию независимо от даты государственной регистрации (а не с момента подачи документов на регистрацию прав).

В результате изменений, внесенных в порядок начисления амортизации и восстановления амортизационной премии, в 2013 году произошел единовременный рост расходов, включаемых в состав расходов налогового периода, что в конечном итоге повлияло на объем налогооблагаемой прибыли налогоплательщиков. Сумма амортизационной премии по организациям, получившим прибыль, в 2013 году увеличилась относительно 2012 года на 6389,6 млн рублей, или в 1,7 раза; сумма начисленной амортизации возросла на 11587,8 млн рублей, или в 1,4 раза.

Кроме того, существенное влияние на величину собственных доходов областного бюджета Оренбургской области оказало создание института консолидации налогоплательщиков в соответствии с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков».

Основные поступления по налогу на прибыль организаций в бюджет Оренбургской области приходятся на организации, осуществляющие деятельность в сфере добычи полезных ископаемых, а именно: добычи сырой нефти и природного газа (в 2013 году 57,7 % от общего объема поступлений по налогу). По результатам 2013 года в областной бюджет от консолидированных групп налогоплательщиков (далее - КГН) поступил налог на прибыль организаций на сумму 3216,4 млн рублей, то есть произошло снижение поступлений по налогу на прибыль на сумму 1842,9 млн рублей по сравнению с объемом поступлений от соответствующих налогоплательщиков в 2012 году.

На размер поступлений по налогу на прибыль организаций в 2013 году повлиял также спад промышленного производства, выразившийся в уменьшении объемов производства по основным видам экономической деятельности (добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производ-

ства, производство и распределение электроэнергии, газа, воды), что сказало-лось на доходах организаций и, соответственно, на налоговой базе. Падение поступлений по налогу на прибыль организаций стало основной причиной снижения собственных доходов областного бюджета в 2013 году.

Расходы областного бюджета увеличились в 2013 году на 6161,0 млн рублей и составили 74174,3 млн рублей, при этом расходы на реализацию перечисленных выше указов Президента Российской Федерации возросли на 7565,8 млн рублей. Увеличение расходов при снижении доходов областного бюджета привело к образованию дефицита областного бюджета в сумме 10867,1 млн рублей и привлечению заемных средств в качестве источника его финансирования, что стало главным фактором роста государственного долга Оренбургской области в 2013 году.

В 2014 году дефицит областного бюджета сложился в объеме 3036,3 млн рублей, то есть ниже аналогичного показателя 2013 года на сумму 7830,8 млн рублей. В 2014 году доходы областного бюджета составили 75889,0 млн рублей, расходы - 78925,3 млн рублей. Одной из причин снижения дефицита стало увеличение доходной части областного бюджета по сравнению с 2013 годом.

Доходы областного бюджета составили 105,1 % к уточненным бюджетным назначениям на 2014 год (72233,4 млн рублей). Перевыполнение в размере 3655,6 млн рублей сложилось в основном за счет налоговых и неналоговых доходов, поступивших на сумму 59102,0 млн рублей, то есть сверх утвержденных назначений на сумму 3408,8 млн рублей, и оказавшихся выше уровня 2013 года на сумму 8901,9 млн рублей.

Поступления по налогу на прибыль организаций составили 27526,2 млн рублей, или 117,8 % от утвержденных назначений (23365,8 млн рублей) и 126,7 % от объема поступлений 2013 года (21724,5 млн рублей). Объем налога на прибыль организаций от КГН, зачисленного в 2014 году в доход областного бюджета (3967,5 млн рублей), сложился выше уровня 2013 года (3216,3 млн рублей) на 751,2 млн рублей, или на 23,4 %, но, тем не менее, был ниже показателя 2012 года (5059,3 млн рублей) на сумму 1091,8 млн рублей.

В 2014 году произошло снижение налоговых доходов от акцизов: они составили 3916,6 млн рублей, то есть на 836,9 млн рублей (17,6 %) меньше, чем в 2013 году. Основной причиной этого стали изменения бюджетного законодательства в части установления дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты в целях создания финансовых условий для формирования муниципальных дорож-

ных фондов (в местные бюджеты передано 10 % налоговых доходов областного бюджета от акцизов на нефтепродукты). Кроме того, по доходам от уплаты акцизов на прямогонный бензин из областного бюджета был произведен возврат в сумме 122,4 млн рублей.

Расходы областного бюджета увеличились в 2014 году на 4751,0 млн рублей, при этом расходы на реализацию перечисленных выше указов Президента Российской Федерации возросли на 6230,2 млн рублей.

В 2015 году дефицит областного бюджета составил 4036,3 млн рублей, увеличившись по сравнению с 2014 годом на 1000,0 млн рублей. Доходы областного бюджета составили 77179,6 млн рублей, расходы - 81215,9 млн рублей.

В 2015 году по сравнению с 2014 годом доходная часть бюджета увеличилась лишь на 1,7 %, или на 1290,6 млн рублей, в основном за счет увеличения безвозмездных поступлений (на сумму 1170,9 млн рублей). Бюджетные назначения по доходам (78377,6 млн рублей) не выполнены на сумму 1198,0 млн рублей (1,5 %) в связи с недопоступлением собственных доходов на 1321,2 млн рублей.

На уровень исполнения областного бюджета по доходам оказал влияние налог на прибыль организаций как один из основных доходных источников. Поступления сложились в размере 25990,4 млн рублей, или на 3,8 % (1021,8 млн рублей) ниже утвержденных бюджетных назначений (27012,2 млн рублей) и на 5,6 % (1535,8 млн рублей) ниже поступлений 2014 года. Причиной тому стал возврат налога на прибыль организаций в сумме 2636,7 млн рублей по декларациям, представленным налогоплательщиками за предыдущие налоговый и отчетные периоды к уменьшению в связи со снижением финансовых результатов деятельности.

Платежи по налогу на прибыль организаций, входящих в КГН, снизились по сравнению с 2014 годом почти в 2 раза. Поступления налога на прибыль организаций в областной бюджет от основного налогоплательщика газодобывающей отрасли, входящего в КГН, (2091,7 млн рублей) уменьшились на 43,3 %, или на 1531,0 млн рублей. В феврале 2015 года организация произвела возврат налога на прибыль в размере 683,0 млн рублей. Таким образом, снижение поступлений по налогу на прибыль организаций стало основной причиной невыполнения собственных доходов областного бюджета в 2015 году, что отразилось на размере дефицита бюджета.

Иные источники финансирования дефицита областного бюджета в виде поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, составляют незначительную долю

в структуре источников финансирования дефицита. Исполнение областного бюджета в указанной части составило: за 2013 год - 41,0 млн рублей, за 2014 год - 2,2 млн рублей, за 2015 год - 11,9 млн рублей (на 2016 год поступления не запланированы).

Таким образом, сложившийся в 2013-2015 годах объем государственного долга Оренбургской области явился следствием использования инструмента государственных заимствований как источника финансирования дефицита областного бюджета, что было обусловлено необходимостью выполнения возросших бюджетных обязательств по расходам.

В соответствии с Концепцией управления долговыми обязательствами Оренбургской области, утвержденной постановлением правительства Оренбургской области от 24 августа 2012 года № 702-п «Об управлении государственным долгом Оренбургской области», учет и регистрация государственных долговых обязательств (в том числе гарантий) Оренбургской области, их условий, а также объемов долга в разрезе всех кредиторов осуществляются министерством финансов Оренбургской области в долговой книге Оренбургской области.

Помимо ведения государственной долговой книги осуществляется синтетический и аналитический учет долговых обязательств Оренбургской области. Сумма задолженности по долговым обязательствам Оренбургской области по состоянию на 1 января 2014, 2015 и 2016 годов подтверждена инвентаризационными описями министерства финансов Оренбургской области от 30 января 2014 года, от 30 января 2015 года и от 29 января 2016 года.

Проверка полноты и достоверности отчетности за 2013, 2014 и 2015 годы по долговым обязательствам, формирующим государственный долг Оренбургской области, проведена на основе данных главной книги (ф. 0504072) и годовой отчетности в следующем составе: баланс исполнения областного бюджета (ф. 0503120); пояснительная записка к годовому отчету об исполнении областного бюджета (ф. 0503160); сведения о государственном (муниципальном) долге, предоставленных бюджетных кредитах (ф. 0503172).

В балансе исполнения бюджета (ф. 0503120) долговые обязательства, формирующие государственный долг Оренбургской области, отражены в разделе «Обязательства» в части задолженности по ценным бумагам, бюджетным кредитам и кредитам кредитных организаций: за 2013 год - в сумме 21888,3 млн рублей, за 2014 год - в сумме 27520,5 млн рублей, за 2015 год - в сумме 27268,9 млн рублей. Долг по предоставленным госу-

дарственным гарантиям Оренбургской области отражен за балансом в справке о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах в следующих суммах: за 2013 год - 2463,3 млн рублей, за 2014 год - 2059,3 млн рублей, за 2015 год - 1724,5 млн рублей.

Из вышеизложенного следует, что в 2013-2015 годах государственный долг Оренбургской области увеличился почти в два раза: с 14826,2 млн рублей на 1 января 2013 года до 28993,4 млн рублей на 1 января 2016 года. Динамика долга обусловлена в первую очередь ростом дефицита областного бюджета в 2013 году, увеличившегося по сравнению с 2012 годом в 4,3 раза и составившего 10867,1 млн рублей, что было связано, главным образом, с сокращением поступлений от налога на прибыль организаций в условиях увеличения расходов областного бюджета.

В 2014 и 2015 годах дефицит бюджета Оренбургской области был значительно ниже, чем в 2013 году (3036,3 млн рублей и 4036,3 млн рублей), однако по-прежнему превышал уровень 2012 года (2531,5 млн рублей). В условиях возросшего дефицита областного бюджета имело место наращивание государственных заимствований Оренбургской области, приведшее к увеличению государственного долга.

3. Анализ результатов управления государственным долгом Оренбургской области

3.1. Анализ принимаемых мер по сокращению размера государственного долга, оптимизации его структуры, в том числе по проведению реструктуризации задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации

Меры по сокращению задолженности Оренбургской области по мировым соглашениям от 4 апреля 2005 года

К мерам по сокращению государственного долга Оренбургской области следует, прежде всего, отнести заключение в декабре 2015 года дополнительных соглашений к мировым соглашениям от 4 апреля 2005 года по делам № А47-12188/2004-11ГК и № А47-12189/2004-11ГК между администрацией Оренбургской области и Минфином России (далее - мировые соглашения), поскольку на указанные мировые соглашения приходится значительная часть долга Оренбургской области по бюджетным кредитам.

На 1 января 2013, 2014, 2015 и 2016 годов доля долга по мировым соглашениям составляла, соответственно, 54,2 %, 57,6 %, 60,2 % и 39,8 % долга Оренбургской области по бюджетным кредитам, объем и динамика ко-

того в 2013-2015 годах в разрезе соглашений о предоставлении бюджетных кредитов бюджету Оренбургской области отражены в таблице:

(млн руб.)

Дата погашения (по соглашению)	Долг на 01.01.13 г.	Погашено в 2013 г.	Долг на 01.01.14 г.	Погашено в 2014 г.	Долг на 01.01.15 г.	Погашено в 2015 г.	Долг на 01.01.16 г.
Мировое соглашение по делу № А47-12188/2004-11ГК от 04.04.2005 г.							
31.12.2034 г.	3983,5	95,0	4357,3	130,2	6430,5	123,8	4036,9
Мировое соглашение по делу № А47-12189/2004-11ГК от 04.04.2005 г.							
31.12.2034 г.	779,5	18,6	852,7	25,5	1258,4	24,2	790,0
Соглашение от 26.07.2010 г. № 01-01-06/06-353							
02.06.2015 г.	399,9	0,0	399,9	0,0	399,9	399,9	0,0
Соглашение от 06.08.2010 г. № 01-01-06/06-286							
30.11.2032 г.	1500,0	0,0	1500,0	0,0	1500,0	0,0	1500,0
Соглашение от 15.12.2010 г. № 01-01-06/06-541							
30.11.2032 г.	1328,5	0,0	1328,5	0,0	1328,5	0,0	1328,5
Соглашение от 01.08.2011 г. № 01-01-06/06-186							
20.07.2016 г.	300,0	0,0	300,0	100,0	200,0	100,0	100,0
Соглашение от 16.08.2011 г. № 01-01-06/06-232							
23.07.2014 г.	500,0	200,0	300,0	300,0	0,0	0,0	0,0
Соглашение от 22.10.2014 г. № 01-01-06/06-378							
09.10.2017 г.	-	-	-	-	914,7	0,0	914,7
Соглашение от 03.12.2014 г. № 01-01-06/06-449							
17.11.2017 г.	-	-	-	-	738,5	0,0	738,5
Соглашение от 16.04.2015 г. № 01-01-06/06-49							
19.03.2018 г.	-	-	-	-	-	-	470,0
Соглашение от 22.09.2015 г. № 01-01-06/06-137							
10.09.2018 г.	-	-	-	-	-	-	2244,5
Итого	8791,4	313,6	9038,3	555,6	12770,5	648,0	12123,1

Причины наличия задолженности по мировым соглашениям 2005 года в составе государственного долга Оренбургской области следующие.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1994 года № 41 «О федеральной программе технического перевооружения и развития металлургии России (1993-2000 годы)» распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 года № 1808-р привлечен инвестиционный кредит банков Федеративной Республики Германии в размере 216 млн немецких марок для финансирования реконструкции производства металлопродукции на акционерном об-

ществе «НОСТА» (Орско-Халиловском металлургическом комбинате) (далее - АО «НОСТА»).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1992 года № 848 «Об использовании иностранных кредитов, предоставляемых Российской Федерации на основании межправительственных соглашений, и о порядке расчета по ним» и указанным распоряжением Минфином России АО «НОСТА» и Внешэкономбанком были заключены два долговых обязательства от 10 апреля 1997 года (№ 191-1-1-15 и № 192-1-1-15), по условиям которых Минфин России обязался за счет средств федерального бюджета погашать кредиты консорциума немецких банков Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), предоставленные Внешэкономбанку по кредитным соглашениям от 27 июня 1997 года № F2372/49 и от 4 июня 1996 года № AL 2025, а АО «НОСТА» обязалось возместить в федеральный бюджет все суммы, выплаченные или подлежащие выплате Минфином России в пользу консорциума немецких банков (KfW) по указанным кредитным соглашениям.

Кроме того, во исполнение указанного распоряжения администрацией Оренбургской области (поручителем), Минфином России (кредитором) и Внешэкономбанком (агентом) были заключены два договора поручительства от 10 апреля 1997 года (№ 191-1-1-15 и № 192-1-1-15), согласно которым администрация Оренбургской области обязалась отвечать в полном объеме перед Минфином России солидарно с заемщиком (АО «НОСТА») за исполнение последним своих обязательств по долговым обязательствам от 10 апреля 1997 года № 191-1-1-15 и № 192-1-1-15 за счет средств областного бюджета.

В 1997-2004 годах исполнение указанных выше обязательств осуществлялось АО «НОСТА» ненадлежащим образом (за период с 1997 года по 2003 год был погашен долг в сумме 11,9 млн евро). Решением Арбитражного суда Оренбургской области от 20 января 2004 года АО «НОСТА» было признано несостоятельным (банкротом), в его отношении было открыто конкурсное производство, по завершении которого 3 декабря 2004 года на основании определения Арбитражного суда Оренбургской области оно ликвидировано. Основные средства АО «НОСТА» были приобретены обществом с ограниченной ответственностью «Уральская Сталь» (ООО «Урал Сталь»).

В сентябре 2004 года Минфином России было подано в Арбитражный суд Оренбургской области два исковых заявления о взыскании с администрации Оренбургской области задолженности на общую сумму 73,0 млн евро по договорам поручительства от 10 апреля 1997 года № 191-1-1-15

и № 192-1-1-15. Постановлением Арбитражного суда Оренбургской области от 21 апреля 2005 года производство по делам № А47-12188/2004-11ГК и № А47-12189/2004-11ГК прекращено с утверждением мировых соглашений от 4 апреля 2005 года, которыми задолженность администрации Оренбургской области по договорам поручительства от 10 апреля 1997 года № 191-1-1-15 и № 192-1-1-15 была консолидирована, зафиксирована в общей сумме 133,9 млн евро и реструктуризирована путем предоставления рассрочки ее поэтапного погашения на срок до 1 января 2035 года. Мировыми соглашениями предусмотрено начисление, начиная с 1 апреля 2005 года, на остаток консолидированной задолженности процентов за пользование средствами федерального бюджета в размере 1 % годовых.

Данная задолженность учитывается в составе государственного внутреннего долга Оренбургской области на основании части 5 статьи 104 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которой установлено, что заимствования у Российской Федерации в иностранной валюте субъектами Российской Федерации не являются внешними заимствованиями и не приводят к образованию внешнего долга субъекта Российской Федерации.

Во исполнение постановления Законодательного Собрания Оренбургской области от 6 апреля 2005 года № 1929 «О законе Оренбургской области «Об утверждении заключения мировых соглашений о реструктуризации задолженности» заключено соглашение от 14 апреля 2005 года № 31-с о долгосрочном социально-экономическом партнерстве между администрацией Оренбургской области и ООО «Урал Сталь», согласно которому ООО «Урал Сталь» приняло обязательства по оказанию помощи администрации путем поэтапного перечисления суммы в размере 133,9 млн евро и процентов на сумму остатка по ставке 1 % годовых (в рублях по курсу евро, установленному Банком России на день перечисления).

Следует отметить, что объем, структура и динамика государственного долга Оренбургской области в 2013-2015 годах были в значительной степени обусловлены наличием в составе долга задолженности по мировым соглашениям от 4 апреля 2005 года. На 1 января 2013, 2014 и 2015 годов задолженность по мировым соглашениям от 4 апреля 2005 года, выраженная в рублях, в части основного долга составляла, соответственно, 32,1 %, 21,4 %, и 26,0 % от общей суммы государственного долга Оренбургской области.

Более 47 % от суммы увеличения государственного долга области в 2014 году пришлось на увеличение долга по мировым соглашениям, которое составило 2479,0 млн рублей. Прирост долга по мировым соглашениям явился результатом значительного увеличения курса евро к рублю на

31 декабря 2014 года (68,3427 рубля за 1 евро) по сравнению с курсом на 31 декабря 2013 года (44,9699 рубля за 1 евро).

В 2013-2014 годах Оренбургская область своевременно и в полном объеме рассчитывалась с федеральным бюджетом по мировым соглашениям, однако задолженность, выраженная в рублях, увеличивалась в связи со сложившейся конъюнктурой на валютном рынке (в 2013 году указанная задолженность увеличилась на 9,4 %, в 2014 году - на 47,6 %), что отражено в таблице:

	На 01.01.2013 г.	На 01.01.2014 г.	Изменение (гр. 3 - гр. 2)	На 01.01.2015 г.	Изменение (гр. 5 - гр. 3)	На 01.01.2016 г.	Изменение (гр. 7 - гр. 5)
1	2	3	4	5	6	7	8
млн евро	118,4	115,9	-2,5	112,5	-3,4	109,2	-3,3
курс евро	40,2286	44,9699		68,3427		44,22	
млн рублей	4763,0	5209,9	446,9	7688,9	2479,0	4826,9	-2862,0

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2015 года № 1506-р Минфину России было поручено в соответствии с частью 10 статьи 21 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» заключить с соответствующими уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих выраженные в иностранной валюте денежные обязательства перед Российской Федерацией, соглашения, предусматривающие дальнейшее исполнение указанных обязательств в валюте Российской Федерации исходя из среднего номинального курса соответствующей иностранной валюты к российскому рублю за 2012-2014 годы (в частности 1 евро равен 44,22 российского рубля), рассчитанного на основе официальных курсов доллара США и евро к российскому рублю, установленных Банком России за указанный период.

Согласно заключенным Минфином России и правительством Оренбургской области дополнительным соглашениям от 3 декабря 2015 года к мировым соглашениям по судебным делам № А47-12188/2004-11ГК и № А47-12189/2004-11ГК по состоянию на 1 октября 2015 года общий размер задолженности по двум соглашениям составил 125,5 млн евро, в том числе 112,5 млн евро - консолидированная задолженность, 13,0 млн евро - проценты за рассрочку. Дополнительными соглашениями предусмотрено исполнение указанных обязательств по курсу 44,22 российского рубля за 1 евро, что позволило сократить выраженные в рублях выплаты по погашению и обслуживанию задолженности. Министерством финансов

Оренбургской области 23 декабря 2015 года осуществлены платежи по мировым соглашениям по зафиксированному курсу в общей сумме 197,8 млн рублей, в том числе: в оплату основного долга - 148,1 млн рублей, процентов - 49,7 млн рублей. Экономия, рассчитанная с учетом фактически сложившегося курса евро на дату проведения операций (77,6145 рубля за 1 евро), составила 149,4 млн рублей, в том числе: по оплате основного долга - 111,8 млн рублей, процентов - 37,6 млн рублей.

Заключение дополнительных соглашений к мировым соглашениям 2005 года позволило также снизить сумму государственного долга области на 1 января 2016 года относительно 1 января 2015 года на 37,2 %. Если бы дополнительные соглашения не были заключены, основная сумма долга по мировым соглашениям на 1 января 2016 года составила бы 8699,5 млн рублей, то есть была бы в 1,8 раза больше суммы, сложившейся в результате заключения дополнительных соглашений - 4826,9 млн рублей. При этом следует отметить, что, несмотря на заключение дополнительных соглашений к мировым соглашениям 2005 года, сумма долга по мировым соглашениям, сложившаяся на 1 января 2016 года, превышала сумму долга на 1 января 2013 года, составлявшую 4763,0 млн рублей.

Реструктуризация задолженности Оренбургской области перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам

В проверяемом периоде Оренбургской областью была осуществлена реструктуризация задолженности по двум соглашениям о предоставлении бюджету Оренбургской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета при условии оказания за счет средств кредитов государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в целях ликвидации последствий засухи: по соглашению от 6 августа 2010 года № 01-01-06/06-286 на сумму 1500,0 млн рублей и по соглашению от 15 декабря 2010 года № 01-01-06/06-541 на сумму 1328,5 млн рублей.

Указанными соглашениями погашение основного долга по кредитам было предусмотрено двумя частями в 2012 и 2013 годах, годовая процентная ставка установлена в размере $\frac{1}{4}$ ставки рефинансирования Банка России на день заключения соглашений (1,9375 %). Дополнительными соглашениями № 2 от 12 сентября 2012 года к указанным соглашениям было предусмотрено единовременное погашение основного долга в 2013 году.

На основании части 9 статьи 18 («Реструктуризация денежных обязательств (задолженности) перед Российской Федерацией» Федерального

закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 1325 «О дополнительных условиях и порядке проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» была произведена реструктуризация задолженности по рассматриваемым кредитам, оформленная дополнительными соглашениями № 3 от 25 декабря 2012 года к указанным соглашениям, которыми возврат задолженности перенесен на период с 2023 года по 2032 год включительно (ежегодно равными долями в соответствии с графиком возврата реструктуризированной задолженности и процентов за рассрочку).

Дополнительными соглашениями № 3 предусмотрено начисление платы в размере 0,5 % годовых (процентов за рассрочку) на остаток реструктурированной задолженности, начиная со дня заключения дополнительных соглашений № 3 по день исполнения в полном объеме обязательств по погашению реструктурированной задолженности. По сравнению с дополнительными соглашениями № 2 общая сумма процентных платежей по двум соглашениям за весь период обслуживания кредитов была увеличена с 161,8 млн рублей до 339,4 млн рублей, то есть на 177,6 млн рублей, или в 2,1 раза.

Частью 4 статьи 16 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» установлено, что с 1 января 2015 года плата за пользование средствами федерального бюджета в связи с реструктуризацией обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, предусмотренная пунктом 2 части 9 статьи 18 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ, взимается в размере 0,1 % годовых.

В соответствии с частью 4 статьи 16 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ и пунктом 35 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» между Минфином России и правительством Оренбургской области заключены дополнительные соглашения № 4 от 20 апреля 2015 года к соглашениям от 6 августа 2010 года № 01-01-06/286 и от 15 декабря 2010 года № 01-01-06/541, которыми плата за пользование кредитами, начиная с 1 января 2015 года, снижена до 0,1 % годовых.

По сравнению с условиями дополнительных соглашений № 3 общая сумма процентных платежей по двум соглашениям за весь период обслуживания кредитов сократилась с 339,4 млн рублей до 187,6 млн рублей, то есть на 151,8 млн рублей, или в 1,8 раза. Экономия расходов на обслуживание долга по двум соглашениям в 2015 году составила 11,3 млн рублей.

Результаты реструктуризации задолженности Оренбургской области по соглашениям от 6 августа 2010 года № 01-01-06/06-286 и от 15 декабря 2010 года № 01-01-06/06-541 отражены в таблице:

(млн руб.)

	По соглашению	С учетом дополнительного соглашения № 2 от 12.09.2012 г.	С учетом дополнительного соглашения № 3 от 25.12.2012 г.	С учетом дополнительного соглашения № 4 от 20.04.2015 г.
Реструктуризация задолженности по соглашению от 6 августа 2010 года № 01-01-06/06-286				
Погашение основного долга	1500,0	1500,0	1500,0	1500,0
Выплата процентов	79,4	86,5	184,9	104,4
Итого к уплате	1579,4	1586,5	1684,9	1604,4
Реструктуризация задолженности по соглашению от 15 декабря 2010 года № 01-01-06/06-541				
Погашение основного долга	1328,5	1328,5	1328,5	1328,5
Выплата процентов	65,9	75,3	154,5	83,2
Итого к уплате	1394,4	1403,8	1483,0	1411,7

Данные таблицы свидетельствуют о том, что проведенная в 2013 году реструктуризация была связана с увеличением общей суммы процентных выплат по кредитным соглашениям. Целесообразность для бюджета Оренбургской области проведения в 2013 году реструктуризации задолженности по рассматриваемым бюджетным кредитам была обусловлена отсутствием в условиях значительного роста дефицита областного бюджета средств для единовременного погашения кредитов.

Досрочное погашение Оренбургской областью бюджетных кредитов,
предоставленных из федерального бюджета

В 2013-2015 годах министерством финансов Оренбургской области было осуществлено досрочное погашение долга по трем бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета в соответствии со следующими соглашениями:

- соглашениями от 26 июля 2010 года № 01-01-06/06-353 и от 1 августа 2011 года № 01-01-06/06-186 о предоставлении бюджету Оренбургской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания авто-

мобильных дорог общего пользования за исключением автомобильных дорог федерального значения;

- соглашением от 16 августа 2011 года № 01-01-06/06-232 о предоставлении бюджету Оренбургской области из федерального бюджета бюджетного кредита на сумму 500,0 млн рублей для частичного покрытия дефицита бюджета.

По соглашению от 26 июля 2010 года № 01-01-06/06-353 о предоставлении кредита на сумму 399,9 млн рублей со сроком возврата 2 июня 2015 года задолженность была полностью погашена досрочно 30 апреля 2015 года. Экономия расходов на обслуживание кредита в 2015 году составила 0,7 млн рублей.

По соглашению от 1 августа 2011 года № 01-01-06/06-186 о предоставлении кредита на сумму 300,0 млн рублей со сроками возврата 20 декабря 2014 года, 20 декабря 2015 года и 20 июля 2016 года (по 100,0 млн рублей) погашение задолженности в 2014 году и 2015 году произведено досрочно: 26 июня 2014 года и 25 сентября 2015 года. В результате досрочных выплат экономия расходов на обслуживание кредита в 2014 году составила 1,3 млн рублей, в 2015 году - 0,6 млн рублей.

По соглашению от 16 августа 2011 года № 01-01-06/06-232 о предоставлении кредита на сумму 500,0 млн рублей со сроками возврата 20 декабря 2013 года (в сумме 200,0 млн рублей) и 23 июля 2014 года (300,0 млн рублей) погашение задолженности в 2014 году произведено 25 июня 2014 года. Экономия расходов на обслуживание кредита в 2014 году составила около 1,0 млн рублей.

Общая сумма экономии расходов на обслуживание указанных кредитов в 2014-2015 годах в результате их досрочного погашения составила 3,6 млн рублей.

Привлечение Оренбургской областью бюджетных кредитов
из федерального бюджета в целях частичного покрытия дефицита
областного бюджета

В 2014-2015 годах между Минфином России и правительством Оренбургской области заключены четыре соглашения о предоставлении бюджету Оренбургской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета Оренбургской области (на общую сумму 4367,7 млн рублей, со сроком около трех лет и платой за пользование бюджетными кредитами в размере 0,1 % годовых), в том числе: соглашение от 22 октября 2014 года № 01-01-06/06-378 на сумму

914,7 млн рублей со сроком погашения 9 октября 2017 года; соглашение от 3 декабря 2014 года № 01-01-06/06-449 на сумму 738,5 млн рублей со сроком погашения 7 ноября 2017 года; соглашение от 16 апреля 2015 года № 01-01-06/06-49 на сумму 470,0 млн рублей со сроком погашения 19 марта 2018 года; соглашение от 22 сентября 2015 года № 01-01-06/06-137 на сумму 2244,5 млн рублей со сроками погашения 25 октября 2017 года (897,8 млн рублей) и 10 сентября 2018 года (1346,7 млн рублей).

Целью привлечения кредитов по соглашениям от 22 октября 2014 года № 01-01-06/06-378 и от 3 декабря 2014 года № 01-01-06/06-449 являлось погашение долговых обязательств Оренбургской области в виде обязательств по государственным ценным бумагам Оренбургской области и кредитам, полученным от кредитных организаций. Целью привлечения кредита по соглашению от 22 сентября 2015 года № 01-01-06/06-137 являлось, кроме того, погашение бюджетных кредитов.

Соглашениями от 22 октября 2014 года № 01-01-06/06-378, от 3 декабря 2014 года № 01-01-06/06-449 и от 22 сентября 2015 года № 01-01-06/06-137 предусмотрено выполнение заемщиком ряда условий, в том числе: утверждение долговой политики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период; недопущение принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; соблюдение установленных Правительством Российской Федерации нормативов формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации; соблюдение установленных соглашениями значений таких показателей, как отношение дефицита к сумме доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, отношение общего объема долговых обязательств области к сумме доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, отношение общего объема долговых обязательств области по кредитам от кредитных организаций и ценным бумагам области к сумме доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений.

По результатам обращения губернатора Оренбургской области Ю.А. Берга к Президенту Российской Федерации В.В. Путину (№ Пр-281 от 11 февраля 2014 года с просьбой о софинансировании объекта «Онкологический диспансер на 180 коек в г. Орске Оренбургской области») в соответствии с соглашением от 16 апреля 2015 года № 01-01-06/06-49 Орен-

бургской области был предоставлен бюджетный кредит в сумме 470,0 млн рублей (со сроком погашения 19 марта 2018 года) для частичного покрытия дефицита бюджета Оренбургской области.

Законом Оренбургской области от 24 апреля 2015 года № 3103/842-V-ОЗ «О внесении изменений в закон Оренбургской области «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» были предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 470,0 млн рублей главному распорядителю средств областного бюджета «Министерство здравоохранения Оренбургской области» по целевой статье «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности Оренбургской области» (в рамках подпрограммы «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации»), не покрытые доходами областного бюджета.

Постановлением правительства Оренбургской области от 20 января 2015 года № 4-п «Об утверждении областной адресной инвестиционной программы на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» ассигнования в сумме 470,0 млн рублей предусмотрено направить на объект «Онкологический диспансер на 180 коек в г. Орске (медицинское оборудование)».

По информации министерства финансов Оренбургской области, министерством здравоохранения Оренбургской области в рамках централизованных закупок заключены контракты на закупку медицинского оборудования на общую сумму 465,5 млн рублей в целях оснащения радиологического корпуса, входящего в комплекс сооружений «Онкологический диспансер на 180 коек в г. Орске». Контракты оплачены в декабре 2015 года. Бюджетные ассигнования в сумме 4,5 млн рублей будут направлены на приобретение медицинского оборудования для указанного диспансера в 2016 году после внесения соответствующих изменений в закон об областном бюджете на 2016 год, проведения процедуры торгов и заключения государственных контрактов на поставку медицинского оборудования.

Размещение государственных ценных бумаг Оренбургской области в целях оптимизации структуры государственного долга

По состоянию на 1 января 2013 года государственный долг Оренбургской области по государственным ценным бумагам Оренбургской области составлял 4000,0 млн рублей (в 2012 году произведено размещение государственных облигаций Оренбургской области на сумму 4000,0 млн руб-

лей). В 2013-2015 годах было размещено три выпуска государственных облигаций Оренбургской области на общую сумму 16000,0 млн рублей: в 2013 году объем размещения составил 5000,0 млн рублей, в 2014 году - 6000,0 млн рублей, в 2015 году - 5000,0 млн рублей. Условия выпусков государственных облигаций Оренбургской области предусматривают выплату фиксированного купонного дохода и амортизацию долга.

В 2013-2015 годах заимствования путем выпуска и размещения государственных облигаций Оренбургской области осуществлялись в соответствии с программами государственных внутренних заимствований Оренбургской области на 2013, 2014 и 2015 годы, постановлениями правительства Оренбургской области от 5 марта 2013 года № 171-п, от 3 февраля 2014 года № 46-п и от 23 января 2015 года № 11-п об установлении предельных объемов выпуска государственных ценных бумаг Оренбургской области по номинальной стоимости на 2013, 2014 и 2015 годы, а также генеральными условиями эмиссии и обращения государственных облигаций Оренбургской области, утвержденными постановлением правительства Оренбургской области от 9 июля 2012 года № 590-п, условиями эмиссии и обращения государственных облигаций Оренбургской области соответствующего года и решениями об эмиссии государственных облигаций Оренбургской области соответствующего года.

В соответствии с упомянутым постановлением от 9 июля 2012 года № 590-п эмитентом облигаций от имени Оренбургской области в 2013 году выступало правительство Оренбургской области, в 2014-2015 годах - министерство финансов Оренбургской области.

Размещение облигаций Оренбургской области в 2013-2015 годах осуществлялось посредством заключения сделок купли-продажи между эмитентом в лице генерального агента, действующего по поручению и за счет эмитента, и первыми владельцами путем сбора адресных заявок со стороны покупателей на приобретение облигаций по цене размещения, равной номинальной стоимости облигаций, и процентной ставке по первому купону, заранее определенной эмитентом. Заключение сделок купли-продажи облигаций осуществлялось с использованием системы торгов ЗАО «Фондовая биржа ММВБ».

Государственные облигации, эмитированные Оренбургской областью в 2013-2015 годах, включены в Ломбардный список Банка России. В сентябре 2015 года рейтинговое агентство Fitch Ratings подтвердило национальный долгосрочный рейтинг облигаций Оренбургской области «AA (rus)» (очень

высокая кредитоспособность относительно других эмитентов или выпусков облигаций в Российской Федерации).

В настоящее время в обращении находятся четыре выпуска государственных облигаций Оренбургской области со следующими параметрами.

Выпуск облигаций Оренбургской области № 34001 (государственный регистрационный номер выпуска - RU34001AOR0). Выпуск размещен 20 декабря 2012 года в полном объеме, составляющем по номинальной стоимости 4000,0 млн рублей (номинальная стоимость облигации - 1000 рублей). Цена первичного размещения - 100,0 % от номинала, доходность к погашению - 10,11 % годовых. Дата погашения облигаций - 14 декабря 2017 года. Ставки купонного дохода составляют от 9,20 % до 10 % годовых.

Выпуск облигаций Оренбургской области № 35001 (государственный регистрационный номер выпуска - RU35001AOR0). Выпуск размещен в период с 26 июня по 24 июля 2013 года в полном объеме, составляющем 5000,0 млн рублей по номинальной стоимости (номинальная стоимость облигации - 1000 рублей). Цена первичного размещения - 100,0 % от номинала, доходность к погашению - 8,78 % годовых. Дата погашения облигаций - 19 июня 2019 года. По итогам размещения ставка купонного дохода установлена в размере 8,50 % годовых.

Выпуск облигаций Оренбургской области № 35002 (государственный регистрационный номер выпуска - RU35002AOR0). Выпуск размещен 23 июня 2014 года в полном объеме, составляющем 6000,0 млн рублей по номинальной стоимости (номинальная стоимость облигации - 1000 рублей). Цена первичного размещения - 100,0 % от номинала, доходность к погашению - 11,46 % годовых. Дата погашения облигаций - 14 июня 2021 года. По итогам размещения ставка купонного дохода установлена в размере 11,00 % годовых.

Выпуск облигаций Оренбургской области № 35003 (государственный регистрационный номер выпуска - RU35003AOR0). Выпуск размещен 16 июля 2015 года в полном объеме, составляющем 5000,0 млн рублей по номинальной стоимости (номинальная стоимость облигации - 1000 рублей). Цена первичного размещения - 100,0 % от номинала, доходность к погашению - 14,75 % годовых. Дата погашения облигаций - 3 июля 2025 года. По итогам размещения ставка купонного дохода установлена в размере 14,00 % годовых.

Необходимо отметить, что с 2014 года имеет место тенденция роста доходности размещения государственных ценных бумаг Оренбургской об-

ласти, что обусловлено следующими факторами: рост и высокий уровень инфляции, существенное снижение стоимости национальной валюты, конъюнктура на внутренних и внешних финансовых рынках. Например, доходность к погашению десятилетнего выпуска облигаций Оренбургской области № 35003, размещенного в июле 2015 года, составила 14,75 % годовых, при этом спред по доходности к облигациям семилетнего выпуска № 35002, размещенного в июне 2014 года, достиг 329 базисных пунктов, а к облигациям шестилетнего выпуска № 35001, размещенного в 2013 году, - 597 базисных пунктов.

Показатели средневзвешенной доходности к погашению по облигациям Оренбургской области по итогам торгов на фондовом рынке Московской биржи составили: по облигациям выпуска № 34001 - 11,39 % годовых, выпуска № 35003 - 11,65 % (итоги торгов за 1 марта 2016 года); выпуска № 35001 - 11,67 % годовых (итоги торгов за 29 февраля 2016 года), выпуска № 35002 - 12,00 % годовых (итоги торгов за 20 января 2016 года).

Объем и динамика долга по государственным ценным бумагам Оренбургской области в разрезе выпусков государственных облигаций, а также ассигнований на погашение облигаций отражены в таблице:

(млн руб.)

Год выпуска и дата погашения	Долг на 01.01.2013 г.	Погашено в 2013 г.	Долг на 01.01.2014 г.	Погашено в 2014 г.	Долг на 01.01.2015 г.	Погашено в 2015 г.	Долг на 01.01.2016 г.
Выпуск 2012 г., 14.12.2017 г.	4000,0	0,0	4000,0	1000,0	3000,0	1313,3	1686,7
Выпуск 2013 г., 19.06.2019 г.			5000,0	0,0	5000,0	500,0	4500,0
Выпуск 2014 г., 14.06.2021 г.					6000,0	2040,9	3959,1
Выпуск 2015 г., 03.07.2025 г.							5000,0
Итого	4000,0	0,0	9000,0	1000,0	14000,0	3854,2	15145,8

В 2015 году было осуществлено частичное погашение государственных облигаций Оренбургской области, предусмотренное условиями выпуска облигаций, на общую сумму 2100,0 млн рублей.

Помимо этого в декабре 2015 года министерством финансов Оренбургской области были проведены операции по досрочному выкупу облигаций Оренбургской области, размещенных в 2012 и 2014 годах (в количестве 626557 облигаций 2012 года выпуска и 1601033 облигаций 2014 года выпуска).

В результате выкупа облигаций государственный долг Оренбургской области сократился на 1754,2 млн рублей, в том числе по облигациям 2012 года выпуска - на 313,3 млн рублей, облигациям 2014 года выпуска - на

1440,9 млн рублей. Экономия расходов областного бюджета в 2015 году в результате выкупа государственных облигаций по цене ниже номинала составила 4,8 млн рублей. Кроме того, выкуп облигаций приведет к снижению ассигнований на их погашение и обслуживание за период с 2016 года по даты завершения погашения и обслуживания на 320,2 млн рублей и 180,5 млн рублей, соответственно.

Таким образом, в 2015 году были осуществлены размещение государственных облигаций Оренбургской области на сумму 5000,0 млн рублей и частичное погашение, в том числе досрочное, облигаций на сумму 3854,2 млн рублей. В результате по состоянию на 1 января 2016 года государственный долг Оренбургской области, выраженный в государственных ценных бумагах, составил 15145,8 млн рублей.

Из вышеизложенного следует, что в 2013-2015 годах были размещены долгосрочные государственные облигации Оренбургской области на общую сумму по номинальной стоимости в размере 16000,0 млн рублей. Годовые ставки купонного дохода по облигациям, выпущенным в 2013, 2014 и 2015 годах, составляют, соответственно, 8,5 %, 11,0 % и 14,0 %. Годовая ставка купонного дохода по облигациям 2015 года выпуска (14,0 %) несколько выше средневзвешенной годовой процентной ставки по контрактам на предоставление средств кредитными организациями путем открытия кредитных линий, действовавшей в 2015 году (12,94 %). С 2014 года имеет место тенденция роста доходности размещения государственных ценных бумаг Оренбургской области. Доходность к погашению десятилетнего выпуска облигаций Оренбургской области, размещенного в 2015 году, составила 14,75 % годовых, при этом спред по доходности к облигациям семи-летнего выпуска, размещенного в 2014 году, достиг 329 базисных пунктов, к облигациям шестилетнего выпуска, размещенного в 2013 году, - 597 базисных пунктов.

**3.2. Анализ реализации положений федерального
и регионального законодательства, в том числе норм
Бюджетного кодекса Российской Федерации (статьи 92.1, 106, 107,
111 и 112), при принятии решений по объемам заимствований,
предоставлению гарантий, бюджетных кредитов, рефинансированию
долговых обязательств и других**

В ходе контрольного мероприятия было проанализировано исполнение Оренбургской областью положений федерального и регионального законодательства, в том числе: исполнение постановления правительства

Оренбургской области от 24 августа 2012 года № 702-п «Об управлении государственным долгом Оренбургской области»; реализация государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской области» (в части подпрограммы 3 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Оренбургской области»); реализация плана по увеличению налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Оренбургской области, оптимизации бюджетных расходов и совершенствованию долговой политики в Оренбургской области на 2014-2016 годы (по оздоровлению государственных финансов Оренбургской области) в части мероприятий по совершенствованию долговой политики.

Следует отметить недостаточную проработку отдельных показателей (индикаторов) подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Оренбургской области» государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской области». Сведения министерства финансов Оренбургской области о реализации в 2014 и 2015 годах целевых показателей (индикаторов) указанной подпрограммы приведены в таблице:

Наименование показателя (индикатора)	2014 г.		2015 г.	
	план	факт	план	факт*
Отношение годовой суммы платежей на погашение и обслуживание государственного долга Оренбургской области к доходам областного бюджета, %	≤15	8,90	<15,0	9,20
Доля расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области в общем объеме расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, %	≤15	1,80	<15,0	2,44
Обеспечение поступления дополнительных доходов от размещения временно свободных средств областного бюджета на банковские депозиты, тыс. руб.	>0	46849,3	>0	41539,7

* Данные на основании оперативной отчетности. В соответствии с пунктом 27 порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Оренбургской области, утвержденного постановлением правительства Оренбургской области от 28 апреля 2011 года № 279-п, годовой отчет о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственной программы представляется в министерство финансов Оренбургской области не позднее 15 марта года, следующего за отчетным финансовым годом.

Из приведенных в таблице данных следует, что плановые показатели целевых индикаторов, установленных подпрограммой на 2014 и 2015 годы, достигнуты. Представляется недостаточно обоснованным наличие показателя «Обеспечение поступления дополнительных доходов от размещения временно свободных средств областного бюджета на банковские депозиты» в качестве индикатора подпрограммы «Управление государственным

долгом и государственными финансовыми активами Оренбургской области», а также плановое значение указанного индикатора, установленное в размере «>0».

Анализ соблюдения Оренбургской областью требований федерального и регионального законодательства, в том числе норм Бюджетного кодекса Российской Федерации (статей 92.1, 106, 107, 111 и 112), показал следующее.

В 2013-2015 годах исполнение областного бюджета Оренбургской области осуществлялось в соответствии с законами Оренбургской области от 18 декабря 2012 года № 1314/363-V-O3 «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», от 10 декабря 2013 года № 2070/574-V-O3 «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», от 8 декабря 2014 года № 2809/775-V-O3 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее - законы об областном бюджете на соответствующий год).

Показатели исполнения областного бюджета Оренбургской области в 2013-2015 годах в части объемов государственного долга, привлечения заемных средств, ассигнований на погашение и обслуживание государственного долга приведены в следующих трех таблицах:

(млн руб.)

	2013 г.						
	утверждено законом о бюджете	утверждено с учетом изменений	исполнение	изменение планового показателя	отклонение исполнения от планового показателя	изменение планового показателя, %	исполнение, %
1	2	3	4	5=3-2	6=4-3	7=5/2×100	8=4/3×100
Дефицит (-)	-7973,2	-8397,3	-10867,1	-424,1	-2469,8	5,3	129,4
Привлечение	14400,0	17600,0	16850,0	3200,0	-750,0	22,2	95,7
Погашение	6531,5	10813,2	8313,6	4281,7	-2499,6	65,6	76,9
Государственный долг	26462,2	23270,1	24351,6	-3192,1	1081,5	-12,1	104,6
Расходы на обслуживание долга	702,6	714,1	714,1	11,5	0,0	1,6	100,0

В ходе исполнения областного бюджета на 2013 год были значительно увеличены первоначально установленные плановые объемы доходов (с 59844,9 млн рублей до 67854,9 млн рублей, то есть на 8010,0 млн рублей, или 13,4 %) и расходов (с 67818,1 млн рублей до 76252,2 млн рублей, то есть на 8434,1 млн рублей, или 12,4 %). Плановые доходы были увеличены за счет безвозмездных поступлений, возросших с 5435,0 млн рублей до 13445,0 млн рублей, то есть на 8010,0 млн рублей (147,4 %), плановые

расходы - за счет расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597, № 598, № 599, № 600, № 601, № 602, № 606 и от 28 декабря 2012 года № 1688 (далее - Указы), которые были увеличены с 5916,0 млн рублей до 12172,4 млн рублей, то есть на 6256,4 млн рублей (в 2,1 раза). Увеличение плановых расходов на реализацию Указов обусловлено следующими основными факторами.

На этапе формирования проекта областного бюджета на 2013 год отсутствовали методологические и нормативные документы, определяющие конкретные целевые показатели по реализации Указов, что затрудняло планирование в данной области. В частности, Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2190-р. Региональные планы мероприятий в отраслях социальной сферы («дорожные карты») были согласованы федеральными органами исполнительной власти и утверждены на региональном уровне в марте-апреле 2013 года.

Увеличение плановых показателей было связано также с поступлением из федерального бюджета средств, которые направлялись на цели, соответствующие мероприятиям Указов и «дорожных карт» (дотация на сбалансированность бюджета, направленная на повышение оплаты труда; субсидии на софинансирование расходов по капитальному ремонту, капитальному строительству и реконструкции детских дошкольных образовательных организаций с целью ликвидации очередности в детские сады для детей возраста от 3 до 7 лет; межбюджетные трансферты на совершенствование лекарственного обеспечения; субвенции на реализацию мер по профилактике безработицы и содействию трудоустройству безработных граждан; субсидии на денежные выплаты нуждающимся семьям, назначаемые в случае рождения третьего ребенка или последующих детей).

Кроме этого, проводилась реформа системы здравоохранения и социального обслуживания, в результате которой муниципальные учреждения становились государственными, что потребовало дополнительных средств на повышение заработной платы работникам учреждений.

В результате установленный законом об областном бюджете на 2013 год показатель дефицита областного бюджета был увеличен на 424,1 млн рублей.

Плановое привлечение заемных средств в 2013 году возросло на 3200,0 млн рублей (в результате увеличения планового привлечения кредитов от кредитных организаций на 6700,0 млн рублей и отказа от привлечения

бюджетных кредитов в сумме 3500,0 млн рублей в связи с проведенной в 2013 году реструктуризацией бюджетных кредитов, полученных в 2010 году для оказания государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в целях ликвидации последствий засухи, и переносом даты погашения реструктуризированных кредитов).

Плановые ассигнования на погашение государственного долга были увеличены на 4281,7 млн рублей (в результате увеличения ассигнований на погашение кредитов кредитных организаций на 7600,0 млн рублей и сокращения ассигнований на погашение ценных бумаг на 500,0 млн рублей и бюджетных кредитов на 2818,3 млн рублей в связи с проведенной в 2013 году реструктуризацией бюджетных кредитов).

Законом об областном бюджете на 2013 год (с учетом изменений) было предусмотрено, что дефицит областного бюджета в сумме 8397,3 млн рублей будет профинансирован в сумме 6786,8 млн рублей за счет государственных заимствований и в сумме 1610,5 млн рублей за счет остатков средств бюджета и иных источников финансирования дефицита бюджета.

По итогам исполнения областного бюджета за 2013 год доходы областного бюджета были меньше планового показателя на 4547,7 млн рублей, или 6,7 %, расходы - на 2077,9 млн рублей, или 2,7 % (в том числе расходы на реализацию Указов - на 284,9 млн рублей, или 2,3 процента).

Дефицит областного бюджета составил 10867,1 млн рублей, то есть превысил установленный уточненным планом показатель на 2469,8 млн рублей (29,4 %) и был профинансирован в сумме 8536,4 млн рублей за счет государственных заимствований и в сумме 2330,7 млн рублей за счет остатков средств бюджета и иных источников финансирования дефицита бюджета.

(млн руб.)

	2014 г.						
	утверждено законом о бюджете	утверждено с учетом изменений	исполнение	изменение планового показателя	отклонение исполнения от планового показателя	изменение планового показателя, %	исполнение, %
1	2	3	4	5=3-2	6=4-3	7=5/2×100	8=4/3×100
Дефицит (-)	-8338,1	-8105,3	-3036,3	232,8	5069,0	-2,8	37,5
Привлечение	12200,0	24903,2	16203,2	12703,2	-8700,0	104,1	65,1
Погашение	4545,4	17655,6	13205,6	13110,2	-4450,0	288,4	74,8
Государственный долг	32000,5	32147,9	29579,8	147,4	-2568,1	0,5	92,0
Расходы на обслу- живание долга	1238,2	1377,4	1345,5	139,2	-31,9	11,2	97,7

В ходе исполнения областного бюджета на 2014 год первоначально установленные плановые объемы доходов были увеличены с 58774,2 млн рублей до 72233,4 млн рублей, то есть на 13459,2 млн рублей, или 22,9 % (за счет увеличения безвозмездных поступлений). Плановые расходы возросли с 67112,3 млн рублей до 80338,7 млн рублей, то есть на 13226,4 млн рублей, или 19,7 %, в том числе на реализацию Указов - с 15255,7 млн рублей до 18547,6 млн рублей, то есть на 3291,9 млн рублей (21,6 %). Рост расходов на реализацию Указов в 2014 году обусловлен дальнейшим повышением средней заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы, закреплением с 1 января 2014 года за регионами полномочий по финансовому обеспечению государственного стандарта на получение дошкольного образования, увеличением объема капитального ремонта, реконструкции и ввода в строй зданий и помещений детских дошкольных образовательных организаций, увеличением расходов на финансирование поддержки семей при рождении третьего и последующих детей.

В результате установленный законом об областном бюджете на 2014 год показатель дефицита областного бюджета был уменьшен на 232,8 млн рублей.

В 2014 году плановое привлечение заемных средств было увеличено на 12703,2 млн рублей (за счет увеличения привлечения кредитов кредитных организаций на 11050,0 млн рублей, а также привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета на сумму 1653,2 млн рублей, которое не было предусмотрено первоначальной редакцией закона об областном бюджете).

Плановые ассигнования на погашение государственного долга были увеличены на 13110,2 млн рублей (в результате увеличения ассигнований на погашение кредитов кредитных организаций на 13100,0 млн рублей и бюджетных кредитов на 10,2 млн рублей).

Законом об областном бюджете на 2014 год (с учетом изменений) было предусмотрено, что дефицит областного бюджета в размере 8105,3 млн рублей будет профинансирован в сумме 7247,6 млн рублей за счет государственных заимствований и в сумме 857,7 млн рублей за счет остатков средств бюджета и иных источников финансирования дефицита бюджета.

По итогам исполнения областного бюджета за 2014 год доходы превысили уточненный плановый показатель на 3655,6 млн рублей, или 5,1 %, расходы были меньше уточненного планового показателя на 1413,4 млн

рублей, или 1,8 % (в том числе на реализацию Указов - на 429,8 млн рублей, или 2,3 процента).

Дефицит составил 3036,3 млн рублей, то есть меньше уточненного планового показателя на 5069,0 млн рублей (62,5 %), и был профинансирован в сумме 2997,6 млн рублей за счет государственных заимствований и в сумме 38,7 млн рублей за счет иных источников финансирования дефицита бюджета.

(млн руб.)

	2015 г.						
	утверждено законом о бюджете	утверждено с учетом изменений	исполнение	изменение планового показателя	отклонение исполнения от планового показателя	изменение планового показателя, %	исполнение, %
1	2	3	4	5=3-2	6=4-3	7=5/2×100	8=4/3×100
Дефицит (-)	-6033,7	-4035,8	-4036,3	1997,9	-0,5	-33,1	100,01
Привлечение	18100,0	20114,5	17114,5	2014,5	-3000,0	11,1	85,1
Погашение	12964,0	16986,7	14652,2	4022,7	-2334,5	31,0	86,3
Государственный долг	33542,8	34182,1	28993,4	639,3	-5188,7	1,9	84,8
Расходы на обслуживание долга	1959,8	1956,8	1845,9	-3,0	-110,9	-0,2	94,3

В ходе исполнения областного бюджета на 2015 год плановый размер дефицита был сокращен на 1997,9 млн рублей в связи с тем, что плановый объем доходов был увеличен с 71624,6 млн рублей до 78377,6 млн рублей, то есть на 6753,0 млн рублей, или на 9,4 % (за счет безвозмездных поступлений), тогда как плановый объем расходов был увеличен с 77658,3 млн рублей до 82413,4 млн рублей, то есть на 4755,1 млн рублей, или 6,1 % (в том числе на реализацию Указов - с 15693,8 млн рублей до 17656,0 млн рублей, то есть на 1962,2 млн рублей (12,5 процента).

Плановое привлечение заемных средств было увеличено на 2014,5 млн рублей (за счет привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета, которое не было предусмотрено первоначальной редакцией закона об областном бюджете). Плановые ассигнования на погашение государственного долга были увеличены на 4022,7 млн рублей - за счет ассигнований на погашение ценных бумаг в целях досрочного выкупа облигаций (на 2000,0 млн рублей), погашение кредитов кредитных организаций (1950,0 млн рублей) и погашение долга по мировым соглашениям 2005 года в связи с ростом курса евро (72,7 млн рублей).

Законом об областном бюджете на 2015 год (с учетом изменений) было предусмотрено, что дефицит областного бюджета в размере 4035,8 млн рублей будет профинансирован в сумме 3127,8 млн рублей за счет государственных заимствований и в сумме 908,0 млн рублей за счет остатков средств бюджета и иных источников финансирования дефицита бюджета.

По итогам исполнения областного бюджета за 2015 год доходы областного бюджета были меньше планового показателя на 1198,0 млн рублей, или 1,5 %, расходы - на 1197,5 млн рублей, или 1,5 % (в том числе расходы на реализацию Указов - на 514,9 млн рублей, или 2,9 %). Дефицит составил 4036,3 млн рублей и был профинансирован в сумме 2462,4 млн рублей за счет государственных заимствований, в сумме 800,1 млн рублей за счет остатков средств бюджета и в сумме 773,8 млн рублей за счет иных источников финансирования дефицита бюджета (в том числе за счет возврата депозита на сумму 700,0 млн рублей).

Анализ изменения плановых показателей областного бюджета свидетельствует о наличии значительных отклонений между показателями привлечения и ассигнований на погашение кредитов кредитных организаций, утвержденными первоначальными редакциями законов об областном бюджете, и уточненными показателями. Так, плановые показатели привлечения и погашения указанных кредитов были увеличены в 2013 году в 2,1 раза и 3,6 раза, в 2014 году - в 2,8 раза и 5,4 раза, соответственно. В 2015 году также имела место корректировка указанных плановых показателей: привлечение кредитов было снижено на 5,3 %, ассигнования на погашение кредитов увеличены на 19,1 процента.

Анализ исполнения областного бюджета Оренбургской области за 2013, 2014 и 2015 годы свидетельствует о том, что в 2013 году имело место несоблюдение установленных пунктами 3 и 4 части 1 статьи 1 закона Оренбургской области от 18 декабря 2012 года № 1314/363-V-ОЗ «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» размеров прогнозируемого дефицита областного бюджета и верхнего предела государственного внутреннего долга Оренбургской области.

Так, пунктом 3 части 1 статьи 1 закона Оренбургской области от 18 декабря 2012 года № 1314/363-V-ОЗ (в окончательной редакции) прогнозируемый дефицит областного бюджета был установлен в сумме 8397308,9 тыс. рублей. Согласно закону Оренбургской области от 25 июня 2014 года № 2382/674-V-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2013 год» дефицит достиг 10867076,1 тыс. рублей, то есть плановый пока-

затель был превышен на 2469767,2 тыс. рублей, или 29,4 % (причины превышения изложены в разделе 2 отчета).

Пунктом 4 части 1 статьи 1 закона Оренбургской области от 18 декабря 2012 года № 1314/363-V-ОЗ (в окончательной редакции) верхний предел государственного внутреннего долга на 1 января 2014 года был установлен в сумме 23270069,8 тыс. рублей. По итогам исполнения областного бюджета за 2013 год государственный долг Оренбургской области составил 24351565,2 тыс. рублей, то есть плановый показатель был превышен на 1081495,4 тыс. рублей, или 4,6 процента.

Следует отметить, что согласно оперативным данным по итогам исполнения областного бюджета за 2015 год также имело место превышение размера дефицита, установленного законом об областном бюджете. Так, пунктом 3 части 1 статьи 1 закона Оренбургской области от 8 декабря 2014 года № 2809/775-V-ОЗ (в окончательной редакции) прогнозируемый дефицит областного бюджета был установлен в сумме 4035779,0 тыс. рублей. Фактический показатель составил 4036290,0 тыс. рублей, то есть превысил плановый показатель на 511,0 тыс. рублей.

Указанные превышения установленных законами размеров дефицита областного бюджета и верхнего предела государственного долга свидетельствуют о недостаточной точности планирования при внесении изменений в законы об областном бюджете.

Кроме того, в 2013 году имело место несоблюдение ограничений, установленных пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Дефицит областного бюджета Оренбургской области на 2013, 2014 и 2015 годы был запланирован в размере, не превышающем 15 % общего годового объема доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, то есть с соблюдением нормы, установленной пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Размер дефицита по итогам исполнения областного бюджета за 2014 и 2015 годы по данным годовых отчетов об исполнении областного бюджета также соответствует указанному ограничению. По итогам же исполнения областного бюджета за 2013 год рассматриваемый показатель составил 17,3 %, то есть имело место несоблюдение ограничений, установленных статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, обусловленное резким ростом дефицита областного бюджета, причины которого изложены в разделе 2 настоящего отчета. Данные, необходимые для расчета рассматриваемого показателя, приведены в таблице:

(тыс. руб.)

	Утверждено законом об областном бюджете / исполнено	2013 г.	2014 г.	2015 г. (оперативные данные)
Объем доходов	утверждено	67854945,4	72233410,8	78377611,5
	исполнено	63307199,5	75888991,8	77179584,0
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	утверждено	54409903,0	55693270,0	60542928,0
	исполнено	50200115,4	59102043,5	59221690,0
Объем расходов	утверждено	76252254,3	80338716,0	82413390,5
	исполнено	74174275,6	78925290,9	81215874,0
Дефицит областного бюджета	утверждено	8397308,9	8105305,2	4035779,0
	исполнено	10867076,1	3036299,1	4036290,0
Акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в собственности субъекта РФ	утверждено	36088,0	38966,2	15865,0
	исполнено	40976,0	2153,0	11878,3
Изменение остатков средств бюджетов	утверждено	1471587,3	690014,3	885206,9
	исполнено	2163795,5	-72619,5	800128,0
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений*, %	исходя из показателей, утвержденных законом об областном бюджете	12,7	13,2	5,18
Норма, установленная Бюджетным кодексом: не более 15 %	исходя из показателей исполнения областного бюджета	17,3	5,1	5,4

* С учетом положений статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающих возможность превышения установленного ограничения в пределах суммы поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале и (или) снижения остатков средств бюджета.

Статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации. Плановые и фактические объемы заимствований Оренбургской области в сопоставлении с плановыми и фактическими объемами средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств, приведены в таблице, согласно которой норма статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации в рассматриваемом периоде соблюдена. При этом необходимо отметить, что по итогам исполнения областного бюджета за 2014 год рассматриваемый показатель составил 99,5 %, то есть приблизился к пороговому значению.

(тыс. руб.)

Утверждено законом об областном бюджете / исполнено		Объем средств, направляемый на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств	Объем заимствований	Отношение предельного объема заимствований к сумме, направляемой на финансирование дефицита областного бюджета и погашение долговых обязательств, %
2013 г.	утверждено	19210551,3	17600000,0	91,6
	исполнено	19180705,2	16850000,0	87,8
2014 г.	утверждено	25760926,0	24903201,0	96,7
	исполнено	16289419,9	16203201,0	99,5
2015 г.	утверждено	21022493,4	20114520,0	95,7
	исполнено	18688462,7	17114520,0	91,6

Пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Плановые и фактические показатели предельных объемов государственного долга Оренбургской области и объемов доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений приведены в таблице, указывающей на соблюдение областью пункта 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации:

(тыс. руб.)

	Утверждено законом об областном бюджете / исполнено	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	утверждено	54409903,0	55693270,0	60542928,0
	исполнено	50200115,4	59102043,5	59221690,0
Предельный объем государственного долга	утверждено	34262004,5	50182488,4	51572329,7
	исполнено	24351565,2	29579787,4	28993376,7
Отношение предельного объема государственного долга области к объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, %	предельное значение согласно пункту 2 статьи 107 Бюджетного кодекса	100,0	100,0	100,0
	исходя из показателей, утвержденных законом об областном бюджете	63,0	90,1	85,2
	исходя из показателей исполнения областного бюджета	48,5	50,0	49,0

Государственный долг Оренбургской области на 1 января 2014, 2015 и 2016 годов составил, соответственно, 48,5 %, 50,0 % и 49,0 % от объема доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений. Следует отметить наличие значительного разрыва между плановыми показателями

телями предельного объема государственного долга и его фактическими объемами по итогам исполнения областного бюджета, являющегося следствием отсутствия на федеральном уровне утвержденной нормативным документом методики расчета показателя предельного объема государственного долга (в отсутствие методики при расчете планового показателя не учитываются ассигнования на погашение государственного долга).

Пунктом 6 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплены требования к установлению в законе о бюджете субъекта Российской Федерации верхнего предела государственного внутреннего долга и верхнего предела государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации (при наличии такового) 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 гарантиям субъекта Российской Федерации. Данное требование бюджетного законодательства Оренбургской областью в 2013-2015 годах соблюдено, что отражено в таблице:

(тыс. руб.)

Утверждено законом об областном бюджете/исполнено		Верхний предел государственного внутреннего долга Оренбургской области	Верхний предел долга Оренбургской области по государственным гарантиям
На 01.01.2014 г.	утверждено	23270069,8	3186197,4
	исполнено	24351565,2	2463252,9
На 01.01.2015 г.	утверждено	32147892,2	2684277,5
	исполнено	29579787,4	2059277,5
На 01.01.2016 г.	утверждено	34182149,6	3265811,8
	исполнено	28993376,7	1724461,7

Как было отмечено выше, верхний предел государственного внутреннего долга на 1 января 2014 года, установленный статьей 1 закона Оренбургской области от 18 декабря 2012 года № 1314/363-V-ОЗ (в окончательной редакции) был превышен на 1081495,4 тыс. рублей (4,6 %). По итогам исполнения областного бюджета за 2014 и 2015 годы превышение верхнего предела государственного внутреннего долга Оренбургской области не допущено.

Статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год, не должен пре-

вышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Расчет рассматриваемого показателя приведен в таблице:

(тыс. руб.)

Утверждено законом об областном бюджете / исполнено		Объем расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области	15 % объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций	Отношение объема расходов на обслуживание государственного долга к объему расходов областного бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций, %
2013 г.	утверждено	708950,8	10830864,6	1,0
	исполнено	714102,7	10523860,1	1,0
2014 г.	утверждено	1377385,9	11248474,2	1,8
	исполнено	1345483,2	11023640,5	1,8
2015 г.	утверждено	1956760,6	11513010,0	2,6
	исполнено	1845862,9	11343028,2	2,4

По итогам исполнения областного бюджета за 2013 год расходы на обслуживание государственного долга Оренбургской области (714102,7 тыс. рублей) превысили законодательно утвержденный объем (708950,8 тыс. рублей) на сумму 5151,9 тыс. рублей. Данные расходы произведены в соответствии с утвержденной бюджетной росписью (714103,0 тыс. рублей).

Фактическая доля расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области в общем объеме расходов областного бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций, составила в 2013, 2014 и 2015 годах, соответственно, 1,0 %, 1,8 % и 2,4 %, то есть была ниже предельного значения, установленного статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Ограничения, предусмотренные статьей 112 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к Оренбургской области не применялись.

3.3. Анализ условий привлечения кредитов от кредитных организаций в бюджет

В 2013-2015 годах привлечение в бюджет Оренбургской области кредитов от кредитных организаций осуществлялось на основании постановлений правительства Оренбургской области от 25 февраля 2011 года № 119-п и от 12 сентября 2014 года № 688-п «Об осуществлении государственных заимствований Оренбургской области в кредитных организациях», которыми предусмотрено осуществление заимствований в кредитных организациях в соответствии с законом Оренбургской области об областном бюджете

на соответствующий год в целях финансирования дефицита областного бюджета (постановлением от 12 сентября 2014 года № 688-п предусмотрены также заимствования в целях погашения долговых обязательств).

В 2013-2015 годах привлечение Оренбургской областью кредитов кредитных организаций осуществлялось в соответствии с государственными контрактами, предусматривающими предоставление банками кредитных средств путем открытия кредитных линий, в зависимости от текущих потребностей областного бюджета на основании заявок заказчика (в 2013 году и январе-августе 2014 года заказчиком являлось правительство Оренбургской области, с сентября 2014 года - министерство финансов Оренбургской области) в объемах и в сроки, указанные в заявках о предоставлении кредитных средств. Государственными контрактами на оказание финансовых услуг по предоставлению денежных средств для финансирования дефицита областного бюджета Оренбургской области и (или) погашения долговых обязательств (далее - государственные контракты) установлено, что кредитные ресурсы предоставляются заказчику: без требования обеспечения исполнения обязательств; с правом досрочного полного или частичного погашения кредита и процентов за пользование им; без взимания комиссий за досрочное полное или частичное погашение кредита и процентов за пользование кредитными ресурсами, за неиспользование лимита, за пользование лимитом кредитной линии, а также дополнительных комиссий и иных платежей, в том числе за открытие и ведение ссудного счета.

В таблице отражена динамика привлечения и погашения Оренбургской областью кредитов кредитных организаций, а также долга по указанным кредитам:

(млн руб.)

2013 г.			2014 г.			2015 г.			2016 г.
задолженность на 01.01.2013 г.	привлечено	погашено	задолженность на 01.01.2014 г.	привлечено	погашено	задолженность на 01.01.2015 г.	привлечено	погашено	задолженность на 01.01.2016 г.
0,0	11850,0	8000,0	3850,0	8550,0	11650,0	750,0	9400,0	10150,0	0,0

На 1 января 2013 года государственный внутренний долг Оренбургской области по кредитам от кредитных организаций отсутствовал. Свободные кредитные лимиты на данную дату составляли 3900,0 млн рублей. В 2013 году действовали 38 государственных контрактов, из которых 37 контрактов были заключены с ОАО «Сбербанк России» (с общим объемом кредитов на сумму 8900,0 млн рублей) и 1 контракт - с ОАО «Банк Оренбург» (с объемом кредита 300,0 млн рублей). Из 38 государственных

контрактов 22 контракта с общим объемом кредитов на сумму 5000,0 млн рублей были заключены в 2013 году. Объем кредитных средств, привлеченных в 2013 году, составил 11850,0 млн рублей, платежи по погашению основной суммы долга - 8000,0 млн рублей, процентные платежи - 47,4 млн рублей.

На 1 января 2014 года государственный долг Оренбургской области по кредитам от кредитных организаций составил 3850,0 млн рублей. Свободные кредитные лимиты на данную дату составляли 2150,0 млн рублей. В 2014 году государственные контракты на оказание финансовых услуг по предоставлению денежных средств не заключались; действовали 27 ранее заключенных с ОАО «Сбербанк России» государственных контрактов. Общий объем кредитных средств, привлеченных в 2014 году, составил 8550,0 млн рублей, платежи по погашению основной суммы долга - 11650,0 млн рублей, процентные платежи - 105,0 млн рублей.

На 1 января 2015 года государственный долг Оренбургской области по кредитам от кредитных организаций составил 750,0 млн рублей. Свободные кредитные лимиты на данную дату составляли 3250,0 млн рублей. В 2015 году действовали 27 государственных контрактов с ОАО «Сбербанк России» на общую сумму кредитов 7000,0 млн рублей, из которых 10 государственных контрактов на общую сумму кредитов 3000,0 млн рублей были заключены в 2015 году. Общий объем кредитных средств, привлеченных в 2015 году, составил 9400,0 млн рублей, платежи по погашению основной суммы долга - 10150,0 млн рублей, процентные платежи - 94,8 млн рублей. На 1 января 2016 года государственный долг Оренбургской области по кредитам от кредитных организаций отсутствовал. Таким образом, свободные кредитные лимиты на данную дату составляли 4500,0 млн рублей.

Кредитные линии, действовавшие в 2013-2015 годах, были открыты на срок от 450 до 850 дней, то есть являлись среднесрочными. Фактические же сроки привлечения средств кредитных линий составляли менее года, причем значительная часть средств была привлечена на срок до 30 дней. Если общая сумма привлечения составила за три года 29800,0 млн рублей, то средства, привлеченные на срок до 30 дней, - 16350,0 млн рублей (54,9 процента).

Среднее значение годовой процентной ставки по контрактам, действовавшим в 2013 году, составило 8,62 %, по контрактам, действовавшим в 2014 году, - 9,00 %, по контрактам, действовавшим в 2015 году, - 10,11 %. Средневзвешенная годовая процентная ставка составляла по контрактам, действовавшим: в 2013 году - 8,53 %, в 2014 году - 8,93 %, в 2015 году -

12,94 %. Необходимо отметить, что в 2015 году ключевая ставка Банка России составляла: в январе - 17 %, со 2 февраля по 15 марта - 15 %, с 16 марта по 4 мая - 14 %, с 5 мая по 15 июня - 12,5 %, с 16 июня по 2 августа - 11,5 % и с 3 августа до конца 2015 года - 11 процентов.

3.4. Анализ процедур проведения и результатов конкурсов, проведенных по отбору банков-кредиторов, а также состояния правового и организационного обеспечения мероприятий по противодействию коррупции

В 2013 году контракты с кредитными организациями заключались в соответствии с 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 постановлением правительства Оренбургской области от 30 января 2006 года № 28-п «О порядке размещения государственного заказа Оренбургской области».

Начиная с 2014 года, в связи с реформированием системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и введением контрактной системы в сфере закупок порядок осуществления закупок для нужд Оренбургской области регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Положением о порядке взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Оренбургской области, утвержденным постановлением правительства Оренбургской области от 6 ноября 2013 года № 950-п.

Данным постановлением в целях централизации закупок для нужд всех заказчиков Оренбургской области определен орган, уполномоченный на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Оренбургской области - министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области.

Взаимодействие заказчиков с уполномоченным органом и финансовым органом (министерством финансов Оренбургской области) достигается посредством функционирования автоматизированной информационной системы «Государственный заказ Оренбургской области» (далее - АИС «Госзаказ»), интегрированной с общероссийским официальным сайтом для размещения заказов (с 2016 года с единой информационной системой в сфере закупок (ЕИС), а также с автоматизированной системой «Бюджет» (АС «Бюджет»).

Размещение заказов на оказание услуг по предоставлению кредитов бюджету Оренбургской области осуществлялось путем проведения аукционов в электронной форме. В 2013 и 2015 годах были заключены 32 государственных контракта по итогам проведения 32 аукционов, в том числе: в 2013 году - 22 контракта на общую сумму 5000,0 млн рублей (5 контрактов на сумму 1000,0 млн рублей по результатам 5 аукционов, проведенных в 2012 году, и 17 контрактов на сумму 4000,0 млн рублей по результатам 17 аукционов, проведенных в 2013 году); в 2015 году - 10 контрактов на общую сумму 3000,0 млн рублей по итогам 10 электронных аукционов (в 2014 году аукционы не проводились). Общая цена контрактов составила 1394,5 млн рублей, в том числе контрактов, заключенных в 2013 году, - 915,9 млн рублей, в 2015 году - 478,6 млн рублей. Определение начальной (максимальной) цены контракта осуществлялось на основании информации, полученной по запросу у кредитных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Оренбургской области. Кроме того, использованы данные о процентных ставках кредитов, привлеченных другими субъектами Российской Федерации.

В аукционах, проведенных министерством финансов Оренбургской области в 2015 году, приняли участие 5 коммерческих банков: ПАО «Сбербанк России», ПАО «Промсвязьбанк», ПАО «Банк ВТБ», ПАО «Связь-банк», ПАО «НИКО банк». В ходе аукционов первоначальная годовая процентная ставка кредита (14,04 %) была снижена на 1,012-1,222 %. В результате конкуренции между участниками аукционов сумма экономии средств областного бюджета составила 39,5 млн рублей. Победителем в аукционах, как и в предыдущие годы, стало ПАО «Сбербанк России».

Правовое обеспечение мероприятий по противодействию коррупции включает приказы министерства финансов Оренбургской области от 28 сентября 2011 года № 108 «Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы в министерстве финансов Оренбургской области, наиболее подверженных коррупционным рискам» и от 27 декабря 2013 года № 201 «О создании контрактной службы» (приказом утверждено Положение о контрактной службе министерства финансов Оренбургской области).

3.5. Анализ использования механизма предоставления государственных гарантий как формы государственной поддержки

Предоставление государственных гарантий Оренбургской области регламентировано законом Оренбургской области от 9 июля 2012 года

№ 923/283-V-ОЗ «О порядке предоставления государственных гарантий Оренбургской области», постановлением правительства Оренбургской области от 24 августа 2012 года № 704-п «Об утверждении перечня документов, представляемых в правительство Оренбургской области для рассмотрения вопроса о предоставлении государственной гарантии Оренбургской области», приказами министерства финансов Оренбургской области от 30 августа 2012 года № 69 «Об утверждении Порядка анализа финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Оренбургской области» и от 30 августа 2012 года № 70 «Об утверждении Порядка оценки надежности (ликвидности) банковской гарантии, поручительства, представляемых принципалом в качестве обеспечения для получения государственной гарантии Оренбургской области».

Согласно статье 14 закона Оренбургской области от 5 октября 2009 года № 3119/712-IV-ОЗ «Об инвестиционной деятельности на территории Оренбургской области, осуществляемой в форме капитальных вложений» гарантии Оренбургской области могут предоставляться для обеспечения обязательств субъекта инвестиционной деятельности по возврату заемных денежных средств, привлекаемых для реализации инвестиционных проектов.

По данным долговой книги Оренбургской области, на 1 января 2013 года действующими являлись две государственные гарантии Оренбургской области (принципалы - ТНВ «Рассвет» и ОАО «Оренбургская ипотечно-жилищная корпорация»). Государственный долг по гарантиям Оренбургской области на указанную дату составил 2034,8 млн рублей.

В 2013-2015 годах были предоставлены четыре государственные гарантии Оренбургской области на общую сумму 744,6 млн рублей, в том числе: три гарантии - в 2013 году (ГУП «Международный аэропорт «Оренбург» (одна гарантия) и ГУП «Оренбургоблпродконтракт» (две гарантии); одна гарантия - в 2015 году (ООО «ПВК»). Государственная гарантия № 1 от 1 октября 2015 года на сумму 50,0 млн рублей была предоставлена на основании постановления правительства Оренбургской области от 13 июля 2015 года № 551-пп ООО «ПВК» в обеспечение обязательств по кредитной линии, привлекаемой в целях реализации приоритетного инвестиционного проекта «Строительство Оренбургского областного центра народных художественных промыслов на территории Индустриального парка «Оренбургский пуховый платок в г. Оренбурге» (бенефициар - ОАО КБ «Оренбург»). Срок действия государственной гарантии - по 1 января 2022 года.

Из указанных выше шести гарантий в проверяемом периоде полностью погашены три гарантии, из них две погашены вследствие полного испол-

нения принципалами (ГУП «Международный аэропорт «Оренбург», ГУП «Оренбургоблпродконтракт») обязательств перед бенефициаром (ОАО «Сбербанк России»), одна - в связи с прекращением действия государственной гарантии (принципал - ТНВ «Рассвет»).

Государственная гарантия № 2 от 31 марта 2010 года на сумму 50,0 млн рублей была предоставлена на основании постановления правительства Оренбургской области от 7 декабря 2009 года № 616-пп товариществу на вере «Рассвет» в обеспечение обязательств по кредитной линии, привлекаемой в целях строительства животноводческого комплекса в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» - «Ускоренное развитие животноводства» (бенефициар - ОАО «Россельхозбанк»). Срок действия государственной гарантии - до 30 мая 2017 года. Решением Арбитражного суда Оренбургской области от 4 мая 2011 года ТНВ «Рассвет» признано банкротом. ОАО «Россельхозбанк» обратилось в Арбитражный суд Оренбургской области с иском к Оренбургской области о взыскании 47,3 млн рублей (с учетом частичного погашения суммы выданного кредита основным должником), а также расходов по оплате госпошлины в сумме 0,2 млн рублей. Арбитражным судом исковые требования ОАО «Россельхозбанк» были удовлетворены. Министерство финансов Оренбургской области 27 ноября 2014 года произвело оплату исполнительного листа, выданного на основании постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 июня 2014 года № 18АП-5833/2014, в сумме 47,5 млн рублей в пользу ОАО «Россельхозбанк».

На 1 января 2016 года Оренбургская область имела долг на общую сумму 1724,5 млн рублей по трем государственным гарантиям (принципалы - ОАО «Оренбургская ипотечно-жилищная корпорация», ГУП «Оренбургоблпродконтракт» (бенефициар - АКБ «Банк Москвы» (ОАО) и ООО «ПВК»). Постановлением правительства Оренбургской области от 28 ноября 2014 года № 915-п предусмотрен отказ от планирования предоставления гарантий в 2016 и 2017 годах в целях сокращения государственного долга по условным обязательствам, а также управления рисками бюджета, связанными с предоставлением государственных гарантий.

3.6. Анализ использования при исполнении бюджета инструмента предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета

Частью 6 статьи 93.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах

бюджетов субъектов Российской Федерации не предоставляется в случае наличия размещенных бюджетных средств на банковских депозитах. Предусмотренная Бюджетным кодексом Российской Федерации возможность привлечения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов в целях покрытия временных кассовых разрывов Оренбургской областью в проверяемом периоде не использовалась ввиду наличия бюджетных средств области, размещенных на банковских депозитах.

Обеспечение поступления дополнительных доходов от размещения временно свободных средств областного бюджета на банковские депозиты указано в качестве одного из индикаторов подпрограммы 3 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Оренбургской области» государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской области», утвержденной постановлением правительства Оренбургской области от 30 апреля 2013 года № 353-пп.

Доходы от размещения временно свободных средств бюджета Оренбургской области на банковские депозиты составили: в 2013 году - 101,6 млн рублей, или 99,6 % от годовых бюджетных назначений (102,0 млн рублей), в 2014 году - 46,8 млн рублей, или 68,9 % от годовых бюджетных назначений (67,9 млн рублей), в 2015 году - 41,5 млн рублей, или 506,1 % от годовых бюджетных назначений (8,2 млн рублей).

В соответствии с депозитным договором от 30 ноября 2005 года № 03-51 (05) финансовым управлением Оренбургской области были переданы ОАО КБ «Оренбург» временно свободные денежные средства в сумме 2500,0 млн рублей в форме депозитного вклада на срок до 25 декабря 2015 года с получением дохода по нему из расчета 5 % годовых (после заключения дополнительного соглашения № 1 от 1 марта 2007 года - 6 % годовых). На 1 января 2013 года сумма находившихся на депозитном вкладе средств областного бюджета составляла 1700,0 млн рублей. В 2013-2015 годах был осуществлен возврат средств, размещенных на банковском депозите, в следующих суммах: 500,0 млн рублей (3 октября 2013 года), 500,0 млн рублей (17 февраля 2014 года) и 700,0 млн рублей (16 декабря 2015 года).

В соответствии с постановлением правительства Оренбургской области от 18 марта 2013 года № 201-п «О размещении средств областного бюджета на банковские депозиты в 2013 году» и порядком размещения средств областного бюджета на банковские депозиты, утвержденным постановлени-

ем правительства Оренбургской области от 24 августа 2012 года № 706-п (с изменениями от 5 марта 2013 года), министерством финансов Оренбургской области 16 апреля 2013 года по итогам конкурсного отбора был заключен договор банковского депозита № 01/2013 с Межрегиональным коммерческим банком развития и информатики (открытое акционерное общество) (ОАО АКБ «Связь-банк») сроком на 150 дней на сумму 500,0 млн рублей с получением дохода в размере 8 % годовых. Привлечение заемных средств Оренбургской областью в апреле 2013 года не осуществлялось. Возврат депозита был осуществлен 22 июля 2013 года.

В 2014 и 2015 годах размещение средств областного бюджета на депозитах не осуществлялось. По состоянию на 1 января 2016 года областной бюджет не имел средств, размещенных на банковских депозитах.

К числу принятых Оренбургской областью мер, направленных на минимизацию расходов на обслуживание государственного долга в 2013-2015 годах, относится применение министерством финансов Оренбургской области механизма привлечения в областной бюджет средств государственных бюджетных и автономных учреждений области в качестве источника покрытия временных кассовых разрывов областного бюджета.

В соответствии с частью 23 статьи 30 Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» разработан и приказом министерства финансов Оренбургской области от 24 января 2011 года № 10 утвержден порядок перечисления остатков средств бюджетных учреждений Оренбургской области с соответствующего счета министерства финансов Оренбургской области, открытого в учреждении Центрального банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами бюджетных учреждений Оренбургской области в областной бюджет, а также их возврата на указанный счет, в соответствии с которым в 2013 году привлечено 11650,0 млн рублей, в 2014 году - 10500,0 млн рублей, в 2015 году - 8950,0 млн рублей. Средний срок привлечения средств в 2013 году составил 9 дней, в 2014 году - 8 дней, в 2015 году - 13 дней.

Использование средств бюджетных и автономных учреждений в качестве источника покрытия временных кассовых разрывов позволяло экономить на расходах по обслуживанию государственного долга области. Согласно расчетам министерства финансов Оренбургской области по сравнению с привлечением кредитов кредитных организаций использова-

ние средств бюджетных и автономных учреждений дало экономию средств областного бюджета на следующие суммы: в 2013 году - 88,6 млн рублей, в 2014 году - 93,8 млн рублей, в 2015 году - 86,3 млн рублей.

3.7. Анализ своевременности и полноты исполнения долговых обязательств

Объем и динамика ассигнований на погашение государственного долга Оренбургской области за 2013-2015 годы приведены в таблице:

(млн руб.)

Виды долговых обязательств	Ассигнования на погашение государственного долга Оренбургской области						
	2012 г. (справочно)	2013 г.	изменение	2014 г.	изменение	2015 г.	изменение
1	2	3	4=3-2	5	6=5-3	7	8=7-5
Бюджетные кредиты	443,8	313,6	-130,2	555,6	242,0	648,0	92,4
Кредиты кредитных организаций	7700,0	8000,0	300,0	11650,0	3650,0	10150,0	-1500,0
Государственные ценные бумаги	0,0	0,0	0,0	1000,0	1000,0	3 854,2	2854,2
Итого	8143,8	8313,6	169,8	13205,6	4892,0	14652,2	1446,6
Государственные гарантии	942,8	265,1	-677,7	405,0	139,9	384,8	-20,2
Всего	9086,6	8578,7	-507,9	13610,6	5031,9	15037,0	1426,4

Погашение долговых обязательств осуществлялось в соответствии с графиками платежей, установленными кредитными соглашениями, и условиями выпуска государственных ценных бумаг Оренбургской области. По отдельным соглашениям и выпускам ценных бумаг было произведено досрочное погашение, что отражено в соответствующих разделах отчета о результатах контрольного мероприятия. Просроченная задолженность по долговым обязательствам, формирующим государственный долг Оренбургской области, отсутствовала. Объем и динамика расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области за 2013-2015 годы в разрезе долговых обязательств приведены в таблице:

(млн руб.)

Основание возникновения обязательства: вид, номер и дата документа	Дата полного исполнения обязательств	2012 г. (справочно)	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Кредиты кредитных организаций		39,9	47,4	105,0	94,8
Бюджетные кредиты:					
Мировое соглашение от 04.04.2005 г. по делу № А47-12188/2004-11ГК	до 31.12.2034 г.	38,4	44,2	45,0	41,6
Мировое соглашение от 04.04.2005 г. по делу № А47-12189/2004-11ГК	до 31.12.2034 г.	7,5	8,7	8,8	8,1

Основание возникновения обязательства: вид, номер и дата документа	Дата полного исполнения обязательств	2012 г. (справочно)	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Соглашение от 16.07.2009 г. № 01-01-06/06-182	29.06.2012 г.	3,3	0,0	0,0	0,0
Соглашение от 26.07.2010 г. № 01-01-06/06-353	02.06.2015 г.	7,7	7,7	7,8	2,6
Соглашение от 06.08.2010 г. № 01-01-06/06-286	30.11.2032 г.	29,1	7,1	7,5	1,5
Соглашение от 15.12.2010 г. № 01-01-06/06-541	30.11.2032 г.	25,7	6,3	6,6	1,3
Соглашение от 01.08.2011 г. № 01-01-06/06-186	20.07.2016 г.	8,3	8,2	6,8	4,8
Соглашение от 16.08.2011 г. № 01-01-06/06-232	23.07.2014 г.	20,6	20,4	6,0	0,9
Соглашение от 22.10.2014 г. № 01-01-06-/06-378	09.10.2017 г.			0,2	0,8
Соглашение от 03.12.2014 г. № 01-01-06-/06-449	17.11.2017 г.			0,1	0,3
Соглашение от 22.09.2015 г. № 01-01-06/06-137	10.09.2018 г.				0,6
Итого		140,6	102,6	88,8	62,5
Государственные ценные бумаги					
Государственный регистрационный номер ценных бумаг RU34001AORO	14.12.2017 г.		377,0	398,9	296,5
Государственный регистрационный номер ценных бумаг RU35001AORO	19.06.2019 г.		187,2	423,8	402,6
Государственный регистрационный номер ценных бумаг RU35002AORO	14.06.2021 г.			329,0	640,6
Государственный регистрационный номер ценных бумаг RU35003AORO	03.07.2025 г.				349,0
Итого			564,1*	1151,7	1688,6
Всего		180,5	714,1	1345,5	1845,9

* По государственным ценным бумагам Оренбургской области выплачен купонный доход в сумме 588860,0 тыс. рублей, при этом поступления в бюджет в сумме 24719,7 тыс. рублей, полученные в качестве накопленного купонного дохода в ходе доразмещения облигаций, в соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации отнесены на уменьшение расходов по обслуживанию государственного долга в 2013 году.

В проверяемом периоде отмечается увеличение расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области. В 2013 году по сравнению с 2012 годом расходы увеличились на 533,6 млн рублей, что было обусловлено выплатой купонного дохода по размещенным в декабре 2012 года государственным облигациям Оренбургской области.

В 2014 году по сравнению с 2013 годом расходы на обслуживание государственного долга возросли на 631,4 млн рублей, в 2015 году относительно 2014 года - на 500,4 млн рублей. Следует отметить, что в 2014 и 2015 годах произошло снижение темпов прироста расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области: в 2013, 2014 и 2015 годах они составили, соответственно, 295,6 %, 88,4 % и 37,2 процента.

Наибольшую долю в расходах на обслуживание государственного долга Оренбургской области занимают выплаты купонного дохода по облигациям Оренбургской области (в 2013 году - 79,0 %, в 2014 году - 85,6 %, в 2015 году - 91,5 %). Темпы прироста данного вида расходов составили:

в 2014 году - 104,2 %, в 2015 году - 46,6 % (по сравнению с 2013 годом - 199,3 %). Вместе с тем снижение платы за пользование бюджетными кредитами в декабре 2012 года до 0,5 % и апреле 2015 года - до 0,1 % годовых в результате заключения дополнительных соглашений к соглашениям от 6 августа 2010 года № 01-01-06/06-286 и от 15 декабря 2010 года № 01-01-06/06-541 привело к снижению расходов на обслуживание бюджетных кредитов в 2014 году на 13,5 %, в 2015 году - на 29,6 процента.

Согласно действующим графикам платежей и условиям выпуска государственных ценных бумаг выплаты по бюджетным кредитам, предоставленным бюджету Оренбургской области из федерального бюджета, будут производиться по 2034 год включительно, по государственным ценным бумагам Оренбургской области - по 2025 год включительно. Кредиты кредитных организаций привлекаются в форме возобновляемых кредитных линий, что не предполагает наличия графиков их погашения и обслуживания. Наибольший объем предстоящих выплат по действующим долговым обязательствам (за исключением гарантий) приходится на 2016 год, когда они составят 13670,0 млн рублей.

3.8. Анализ уровня долговой нагрузки и платежеспособности субъекта Российской Федерации (показатели согласно приложению 1 к Единой программе проведения контрольного мероприятия)

При проведении контрольного мероприятия применялись следующие показатели оценки эффективности долговой политики Оренбургской области: показатели уровня долговой нагрузки (показатели 1.1-1.7); показатели качества управления структурой государственного долга (показатели 2.1-2.6); показатели качества планирования и реализации долговой политики (показатели 3.1-3.8). Значения указанных показателей оценки эффективности долговой политики Оренбургской области, проводившейся в 2013-2015 годах, приведены в следующих трех таблицах:

(в процентах)

Показатели уровня долговой нагрузки Оренбургской области				
наименование показателей	2012 г. (справочно)	2013 г.	2014 г.	2015 г.*
1.1. Коэффициент долговой нагрузки бюджета субъекта РФ (без учета долговых обязательств по предоставленным гарантиям) (ГДсрф - ГГ) / Днн × 100 %	25,1	43,6	46,6	46,0
1.2. Коэффициент долговой нагрузки (ГДсрф / ВРП × 100 %)	2,4	3,4	3,8	3,6
1.3. Коэффициент изменения долговой нагрузки субъекта РФ (темпы прироста государственного долга) (ГДсрф _і - ГДсрф _{і-1})/ГДсрф _{і-1} × 100 %	44,2	64,2	21,5	-2,0

Показатели уровня долговой нагрузки Оренбургской области				
наименование показателей	2012 г. (справочно)	2013 г.	2014 г.	2015 г.*
1.4. Отношение дефицита бюджета субъекта РФ к валовому региональному продукту (ДБсрф / ВРП × 100 %)	0,4	1,5	0,4	0,5
1.5. Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ к ВРП (Робсл / ВРП × 100 %)	0,03	0,10	0,17	0,23
1.6. Отношение объема внешнего долга к общему объему государственного долга субъекта РФ (ДОВне / ГДсрф × 100 %)	0,0	0,0	0,0	0,0
1.7. Отношение объема внутреннего долга к общему объему государственного долга субъекта РФ (ДОВвн / ГДсрф × 100 %)	100,0	100,0	100,0	100,0

* Здесь и далее данные за 2015 год - оперативные.

Динамика показателей уровня долговой нагрузки отражает изменения дефицита областного бюджета и государственного долга Оренбургской области, произошедшие в 2013-2015 годах и изложенные в разделе 2 отчета о результатах контрольного мероприятия. За исключением показателей 1.6 и 1.7, показатели уровня долговой нагрузки значительно выросли в 2013 году по сравнению с 2012 годом, что объясняется резким увеличением дефицита областного бюджета и государственного долга.

При анализе показателей долговой нагрузки необходимо учитывать, что значительную часть долга Оренбургской области составляет долг по мировым соглашениям от 4 апреля 2005 года, платежи по которому возмещаются бюджету Оренбургской области ООО «Урал Сталь».

(в процентах)

Показатели качества управления структурой государственного долга Оренбургской области				
наименование показателей	2012 г. (справочно)	2013 г.	2014 г.	2015 г.*
2.1. Коэффициент банковского кредитования субъекта РФ (Кбанк / ГДсрф × 100 %)	0,0	15,8	2,5	0,0
2.2. Коэффициент краткосрочных государственных заимствований субъекта РФ (КЗ / ГДсрф × 100%)	0,0	15,8	2,5	0,0
2.3. Коэффициент долгосрочных (среднесрочных) государственных заимствований субъекта РФ* (ДЗ / ГДсрф × 100 %)	100,0	84,2	97,5	100,0
2.4. Коэффициент бюджетного кредитования области (БК / ГДсрф × 100%)	59,3	37,1	43,2	41,8
2.5. Коэффициент государственного гарантирования субъекта РФ (ГГ / ГДсрф × 100 %)	13,7	10,1	7,0	6,0
2.6. Коэффициент ценных бумаг субъекта РФ (ГЦБсрф, / ГДсрф × 100 %)	27,0	37,0	47,3	52,2

* Исходя из фактических дат привлечения и погашения средств кредитных линий.

Значения показателей качества управления структурой государственного долга Оренбургской области свидетельствуют о некотором преобладании в 2013-2015 годах рыночных долговых обязательств в структуре государ-

ственного долга Оренбургской области. При этом следует отметить, что доля долга по бюджетным кредитам в общем объеме государственного долга достаточно велика - 41,8 % на 1 января 2016 года (по оперативным данным).

Значения показателей качества планирования и реализации долговой политики Оренбургской области отражают тот факт, что по итогам исполнения областного бюджета за 2013 год был превышен верхний предел государственного внутреннего долга Оренбургской области, установленный законом Оренбургской области об областном бюджете (показатель 3.1).

Показатели качества планирования и реализации долговой политики Оренбургской области				
наименование показателей	2012 г. (справочно)	2013 г.	2014 г.	2015 г.
3.1. Коэффициент качества (точности) планирования и прогнозирования государственного долга субъекта РФ ($\text{ГДсрф}^{\text{план}} / \text{ГДсрф}^{\text{факт}}$)	1,3	0,96	1,1	1,2
3.2. Коэффициент покрытия долговых обязательств субъекта РФ ($\text{ДОпр} / \text{ДОпог}$)	1,4	2,0	1,2	1,2
3.3. Отношение дефицита бюджета субъекта РФ к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений ($\text{ДБсрф} - \text{СО} - \text{ПА} / \text{Днн} \times 100 \%$)	5,0	17,3	5,1	5,4
3.3.1. Соблюдение нормы статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации	Норма соблюдена	Норма не соблюдена	Норма соблюдена	Норма соблюдена
3.4. Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ к расходам его бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации ($\text{Робсл} / \text{Рсоб}$)	0,003 (0,3 %)	0,010 (1,0 %)	0,018 (1,8 %)	0,024 (2,4 %)
3.4.1. Соблюдение норм статьи 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации	Норма соблюдена	Норма соблюдена	Норма соблюдена	Норма соблюдена
3.5. Коэффициент изменения расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ ($\text{Робсл}^i - \text{Робсл}^j / \text{Робсл}^j \times 100 \%$)	35,7	295,6	88,4	37,2
3.6. Коэффициент просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ ($\text{Зпр} / \text{РБсрф} \times 100 \%$)	0,0	0,0	0,0	0,0
3.7. Коэффициент кредиторской задолженности субъекта РФ ($\text{Зкр} / \text{РБсрф} \times 100 \%$)	0,0	0,2	0,02	0,0
3.8. Уровень заимствований субъекта РФ ($\text{ГЗсрф} / (\text{ДБсрф} + \text{ДОпог})$)	1,0	0,9	1,0 (99,5 %)	0,9
3.8.1. Соблюдение норм статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации	Норма соблюдена	Норма соблюдена	Норма соблюдена	Норма соблюдена

Кроме того, в 2013 году не была соблюдена норма, установленная статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (показатель 3.3). Данный вопрос рассмотрен в разделе 3 отчета о результатах контрольного мероприятия.

Таким образом, в 2013-2014 годах долговая нагрузка на областной бюджет Оренбургской области значительно выросла. Коэффициент долго-

вой нагрузки бюджета Оренбургской области (без учета долговых обязательств по предоставленным гарантиям) увеличился в 2013 году в 1,7 раза и составил 43,6 % (в 2014 году он вырос на 3,0 %, в 2015 году сократился на 0,6 %). Вместе с тем необходимо иметь ввиду, что значительную часть долга Оренбургской области составляет долг по мировым соглашениям от 4 апреля 2005 года, платежи по которому возмещаются бюджету Оренбургской области ООО «Урал Сталь».

К Акту от 5 февраля 2016 года № 25/05-03 по результатам контрольного мероприятия «Проверка формирования и управления государственным долгом Оренбургской области за 2013-2015 годы» (совместно со Счетной палатой Оренбургской области) на объекте правительство Оренбургской области (г. Оренбург) и Акту от 4 марта 2016 года № 83/05-03 по результатам контрольного мероприятия «Проверка формирования и управления государственным долгом Оренбургской области за 2013-2015 годы» на объекте Министерство финансов Российской Федерации (камерально) замечаний нет.

Выводы

1. В 2013-2015 годах государственный долг Оренбургской области увеличился почти в два раза: с 14826,2 млн рублей на 1 января 2013 года до 28993,4 млн рублей на 1 января 2016 года. Динамика долга обусловлена, главным образом, значительным ростом дефицита областного бюджета в 2013 году. По сравнению с 2012 годом дефицит увеличился на 8335,6 млн рублей, или в 4,3 раза, и составил 10867,1 млн рублей, что было связано с сокращением поступлений от налога на прибыль организаций в условиях увеличения расходов областного бюджета. В 2014 и 2015 годах дефицит бюджета Оренбургской области был значительно ниже, чем в 2013 году (3036,3 млн рублей и 4036,3 млн рублей), однако по-прежнему превышал уровень 2012 года (2531,5 млн рублей). В условиях возросшего дефицита областного бюджета имело место наращивание государственных заимствований Оренбургской области, приведшее к увеличению государственного долга.

В 2013-2014 годах долговая нагрузка на областной бюджет Оренбургской области значительно выросла. Коэффициент долговой нагрузки бюджета Оренбургской области (без учета долговых обязательств по предоставленным гарантиям) увеличился в 2013 году в 1,7 раза и составил 43,6 % (в 2014 году он вырос на 3,0 %, в 2015 году сократился на 0,6 процента).

2. Доля долга по бюджетным кредитам в общем объеме государственного долга Оренбургской области сократилась с 59,3 % по состоянию на 1 января 2013 года до 41,8 % на 1 января 2016 года. Структура долга по бюджетным кредитам претерпела существенные изменения: доля задолженности по мировым соглашениям 2005 года между Минфином России и администрацией Оренбургской области в объеме долга по бюджетным кредитам снизилась с 54,2 % до 39,8 %, тогда как доля долга по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета, возросла с 45,8 % до 60,2 %. Изменение структуры долга по бюджетным кредитам связано, главным образом, с привлечением Оренбургской областью бюджетных кредитов из федерального бюджета в 2014 и 2015 годах (на общую сумму 4367,7 млн рублей).

Заключение дополнительных соглашений к мировым соглашениям 2005 года, устанавливающих фиксированный курс пересчета выраженных в иностранной валюте долговых обязательств в рубли (в размере 44,22 рубля за 1 евро) позволило снизить выраженную в рублях сумму долга по мировым соглашениям на 1 января 2016 года относительно 1 января 2015 года на 37,2 % (с 7688,9 млн рублей до 4826,9 млн рублей).

3. Доля долга по государственным ценным бумагам Оренбургской области в общем объеме государственного долга Оренбургской области увеличилась с 27,0 % на 1 января 2013 года до 52,2 % на 1 января 2016 года. В 2013-2015 годах были размещены долгосрочные государственные облигации Оренбургской области на общую сумму по номинальной стоимости в размере 16000,0 млн рублей. Годовые ставки купонного дохода по облигациям, выпущенным в 2013, 2014 и 2015 годах, составляют, соответственно, 8,5 %, 11,0 % и 14,0 %. Годовая ставка купонного дохода по облигациям 2015 года выпуска (14,0 %) несколько выше средневзвешенной годовой процентной ставки по контрактам на предоставление средств кредитными организациями путем открытия кредитных линий, действовавшей в 2015 году (12,94 процента).

С 2014 года имеет место тенденция роста доходности размещения государственных ценных бумаг Оренбургской области. Доходность к погашению десятилетнего выпуска облигаций Оренбургской области, размещенного в 2015 году, составила 14,75 % годовых, при этом спред по доходности к облигациям семилетнего выпуска, размещенного в 2014 году, достиг 329 базисных пунктов, а к облигациям шестилетнего выпуска, размещенного в 2013 году, - 597 базисных пунктов.

4. Долг по кредитам кредитных организаций на 1 января 2013 года и на 1 января 2016 года отсутствовал. Однако данные об объемах привлечения в областной бюджет кредитов кредитных организаций в 2013-2015 годах свидетельствуют о том, что указанные кредиты являлись основным инструментом государственных заимствований Оренбургской области. В 2013, 2014 и 2015 годах в бюджет Оренбургской области были привлечены средства среднесрочных возобновляемых кредитных линий на следующие суммы: 11850,0 млн рублей, 8550,0 млн рублей и 9400,0 млн рублей, что составило, соответственно, 70,3 %, 52,8 % и 54,9 % от общего объема государственных заимствований. Фактические сроки привлечения средств кредитных линий составляли менее года, причем значительная часть средств была привлечена на срок до 30 дней. Общая сумма привлечения кредитов кредитных организаций составила за три года 29800,0 млн рублей, из них 16350,0 млн рублей были привлечены на срок до 30 дней. Средневзвешенная годовая процентная ставка составляла: по контрактам, действовавшим в 2013 году, - 8,53 %, в 2014 году - 8,93 % , в 2015 году - 12,94 процента.

Размещение заказов на оказание услуг по предоставлению кредитов бюджету Оренбургской области осуществлялось путем проведения аукционов в электронной форме. В 2013 и 2015 годах были заключены 32 государственных контракта по итогам проведения 32 аукционов, общая цена контрактов составила 1394,5 млн рублей. Победителем всех аукционов являлось ПАО «Сбербанк России».

Необходимо отметить наличие значительных отклонений между показателями ассигнований на погашение долга по кредитам кредитных организаций, утвержденными первоначальными редакциями законов об областном бюджете, и уточненными показателями, существенно превышающими первоначальные плановые показатели, что привело к значительным корректировкам указанного показателя в ходе исполнения областного бюджета, особенно в 2013 и 2014 годах. Плановые показатели привлечения и погашения кредитов кредитных организаций были увеличены в 2013 году в 2,1 раза и 3,6 раза, в 2014 году - в 2,8 раза и 5,4 раза, соответственно. В 2015 году также имела место корректировка указанных плановых показателей: привлечение кредитов было снижено на 5,3 %, ассигнования на погашение кредитов - увеличены на 19,1 процента.

5. В течение 2013-2015 годов (по 16 декабря 2015 года) Оренбургская область имела бюджетные средства, размещенные на банковском депози-

те под годовую процентную ставку в размере 6 % (сумма средств, размещенных на банковском депозите, составляла: на 1 января 2013 года - 1700,0 млн рублей, на 1 января 2014 года - 1200,0 млн рублей, на 1 января 2015 года - 700,0 млн рублей).

Доходы от размещения временно свободных средств бюджета Оренбургской области на банковских депозитах составили: в 2013 году - 101,6 млн рублей, в 2014 году - 46,8 млн рублей, в 2015 году - 41,5 млн рублей.

В связи с наличием средств областного бюджета, размещенных на депозитах, Оренбургской областью не использовался предусмотренный статьей 93.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации инструмент привлечения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов (под ставку в размере 0,1 % годовых) на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в целях покрытия временных кассовых разрывов.

6. В 2014 году министерством финансов Оренбургской области была произведена оплата выданного на основании постановления арбитражного суда исполнительного листа в пользу ОАО «Россельхозбанк» (в сумме 47,5 млн рублей) в связи с банкротством товарищества на вере «Рассвет», которому была выдана государственная гарантия Оренбургской области.

7. Анализ соблюдения Оренбургской областью норм Бюджетного кодекса Российской Федерации показал, что по итогам исполнения бюджета Оренбургской области за 2013 год имело место несоблюдение ограничений, установленных статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило 17,3 %, превысив предельное значение, установленное Бюджетным кодексом Российской Федерации (не более 15 процентов).

Отношение объемов заимствований Оренбургской области к объемам средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств, не превысило нормы, установленной статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом следует отметить, что по итогам исполнения областного бюджета за 2014 год рассматриваемый показатель составил 99,5 %, то есть приблизился к пороговому значению (не более 100 процентов).

8. В 2013 году были превышены плановые показатели, установленные пунктами 3 и 4 части 1 статьи 1 закона Оренбургской области от 18 декабря

2012 года № 1314/363-V-ОЗ «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (в окончательной редакции): в части прогнозируемого дефицита областного бюджета - на 2469,8 млн рублей (установлен в сумме 8397,3 млн рублей, исполнен в сумме 10867,1 млн рублей); в части верхнего предела государственного внутреннего долга - на 1 января 2014 года - на 1081,5 млн рублей (установлен в сумме 23270,1 млн рублей, исполнен в сумме 24351,6 млн рублей). Указанные превышения плановых показателей связаны со значительным ростом дефицита областного бюджета в 2013 году.

Согласно оперативным данным об исполнении областного бюджета за 2015 год был превышен плановый показатель дефицита областного бюджета, установленный пунктом 3 части 1 статьи 1 закона Оренбургской области от 8 декабря 2014 года № 2809/775-V-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (в окончательной редакции) в сумме 4035779,0 тыс. рублей. Фактический показатель составил 4036290,0 тыс. рублей, то есть превысил плановый показатель на 511,0 тыс. рублей.

Указанные превышения установленных законами размеров дефицита областного бюджета и верхнего предела государственного долга свидетельствуют о недостаточной точности планирования при внесении изменений в законы об областном бюджете.

9. Анализ соблюдения регионального законодательства указывает на недостаточную проработку отдельных показателей (индикаторов) подпрограммы 3 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Оренбургской области» государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской области», утвержденной постановлением правительства Оренбургской области от 30 апреля 2013 года № 353-пп.

Ввиду отсутствия с 17 декабря 2015 года средств областного бюджета, размещенных на банковских депозитах, представляется неактуальным наличие показателя «Обеспечение поступления дополнительных доходов от размещения временно свободных средств областного бюджета на банковские депозиты» в качестве индикатора подпрограммы «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Оренбургской области», а также недостаточно обоснованным плановое значение указанного индикатора, установленное в размере «>0».

10. В ходе исполнения областного бюджета за 2013, 2014 и 2015 годы первоначально установленные размеры дефицита областного бюджета претерпели следующие изменения: в 2013 году плановый дефицит был увеличен на 424,1 млн рублей, в 2014 году сокращен на 232,8 млн рублей, в 2015 году сокращен на 1997,9 млн рублей. Фактический размер дефицита областного бюджета в 2013 году превысил уточненный плановый показатель на 2469,8 млн рублей, в 2014 году был меньше уточненного планового показателя на 5069,0 млн рублей, в 2015 году превысил уточненный плановый показатель на 0,5 млн рублей. Анализ изменения плановых показателей привлечения и погашения долговых обязательств и исполнения указанных показателей также свидетельствует о наличии значительных отклонений уточненных плановых показателей от показателей, утвержденных первоначальными редакциями законов об областном бюджете, и фактических показателей от плановых, что указывает на необходимость повышения качества планирования областного бюджета.

Предложения

1. Направить информационное письмо губернатору Оренбургской области Ю.А. Бергу.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА

**Председатель Счетной палаты
Оренбургской области**

Ю.Б. ПРОСВИРКИН